

Gesetzlicher Mindestlohn

## Streit um den „Kaitz-Index“

**Der gesetzliche Mindestlohn soll im Jahr 2015 kommen und 8,50 Euro je Stunde betragen. Warnungen vor negativen Folgen für den Arbeitsmarkt werden von den Befürwortern eines Mindestlohns beiseitegeschoben, ohne dass sie bislang den Nachweis erbracht hätten, dass der Mindestlohn „Arm trotz Arbeit“ gezielt bekämpft.**

Niemand weiß genau, wie viele Arbeitsplätze durch einen bundesweiten gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro verloren gehen. Befürworter und Gegner eines Mindestlohns streiten vehement über die Qualität von Simulationsrechnungen, nach denen Arbeitsplatzverluste in einer Größenordnung von einigen Zehntausend bis hin zu über einer Million drohen. Gestritten wird auch darüber, welche internationale Studie die Beste ist, um positive oder negative Auslandserfahrungen mit einem gesetzlichen Mindestlohn zu belegen. Abseits dieses wissenschaftlichen Methodenstreits reichen zur Abschätzung des arbeitsmarktpolitischen Risikos zwei einfache Fakten, die über die Eingriffsintensität eines Mindestlohns Auskunft geben.

Der erste Fakt betrifft die Zahl der Betroffenen. Je nach Berechnung ergibt sich auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2011 (neue Daten liegen bislang nicht vor) eine Bandbreite von 5,5 bis 6 Millionen. Das sind 17 bis 19 Prozent aller abhängig Beschäftigten. Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) müssten die Entgelte dieser Personengruppe im Schnitt um 37 Prozent angehoben werden. Besonders betroffen wären der Osten der Republik, wo fast jeder Dritte eine Lohnerhöhung bekäme, und Jugendliche (unter 25-Jährige), von denen jeder Zweite einen Anspruch auf bessere Bezahlung hätte. Zahlen müssten diese Lohnsteigerungen entweder die Verbraucher, weil die Preise vor allem für Dienstleistungen steigen, oder die Unternehmen. Ob die vielen Kleinbetriebe – allein von den Betrieben mit bis zu zehn Mitarbeitern wären rund 40 Prozent betroffen – über so auskömmliche Gewinne verfügen, dass dies für sie kein Problem darstellt, ist fraglich.

Der zweite Fakt betrifft die relative Höhe. Es gab in den 1990er Jahren eine Faustregel, nach der ein Mindestlohn arbeitsmarktpolitisch gefahrlos ist, wenn er etwa ein Drittel des Durchschnittslohns ausmacht. Um abzuschätzen, wie hoch ein Mindestlohn im internationalen Vergleich ist, wird der Mindestlohn ins Verhältnis zum Durchschnittsverdienst oder zum mittleren Verdienst einer Volkswirtschaft

gesetzt (Kaitz-Index). Dabei ist es üblich, nur das Grundgehalt (ohne anteilige Sonderzahlungen wie das Weihnachts- oder Urlaubsgeld) zu betrachten und den Vergleich auf Vollzeitbeschäftigte zu beschränken. Auf dieser Basis stellen Eurostat und die OECD jeweils internationale Vergleiche der relativen Mindestlohnhöhe an. Nach den OECD-Berechnungen kamen Frankreich und das Vereinigte Königreich 2011 auf einen Kaitz-Index (bezogen auf den Durchschnittsverdienst) in Höhe von 49 und 38 Prozent. Die Spanne dieser beiden Länder ist deshalb interessant, weil der französische Mindestlohn kontroverser als der britische Mindestlohn bewertet wird. Für Deutschland ergäbe sich auf der Basis des SOEP ein Kaitz-Index von 53 Prozent, also ein höherer Wert als in Frankreich. Diese und ähnliche Berechnungen haben zu einer schon fast grotesken Diskussion geführt, die sogar ins jüngste Jahresgutachten des Sachverständigenrates eingeflossen ist. Stein des Anstoßes ist hierbei Folgendes: Rechnet man auf der Basis von Angaben des Statistischen Bundesamtes, errechnet sich für 2011 ein Wert von rund 46 Prozent, aktuell käme man aufgrund des gestiegenen Durchschnittsverdienstes auf etwa 44 Prozent. Bei diesen im Vergleich zum SOEP geringeren Werten ist zu berücksichtigen, dass sich die Berechnungen des Bundesamtes auf Angaben von Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten beziehen. Durch das Abschneiden von Kleinbetrieben wird der Durchschnittsverdienst über- und der Kaitz-Index unterschätzt. Insofern geben die errechneten Werte einen Korridor an. Unabhängig davon, wie emotional oder detailliert diese Diskussion geführt wird: Die relative Höhe des geforderten Mindestlohns von 8,50 Euro ist ambitioniert, egal ob der untere Rand treffsicherer ist oder der obere.

Jeder Befürworter eines Mindestlohns sollte dabei bedenken, dass in Frankreich zur Abfederung der Beschäftigungsrisiken jene Unternehmen, die Beschäftigte zum Mindestlohn einstellen, eine Lohnsubvention erhalten. Ob das der bessere Weg ist als geringe Markteinkommen aufzustocken, darf zumindest bezweifelt werden. Der Logik, geringe Markteinkommen aufzustocken, folgt auch der britische Mindestlohn. Er wurde 1999 im Zusammenhang mit dem „working families tax credit“ vor allem deshalb eingeführt, um Trittbrettfahrerverhalten von Unternehmen zu bekämpfen. Der Umverteilungsgedanke stand hierbei nicht im Vordergrund.

Hagen Lesch

Ökonomik des Arbeitskampfrechts (III):

## Streikformen

**Nach der Analyse rechtlicher Rahmenbedingungen in Teil II endet die Serie „Ökonomik des Arbeitskampfrechts“ mit einer Analyse von Streikformen.**

In den letzten Jahrzehnten ist der Erzwingungsstreik anderen Streikformen gewichen. Seit den 1980er Jahren hat der *Warnstreik* den Erzwingungsstreik nach und nach abgelöst. In Tarifbereichen wie der Metall- und Elektro-Industrie oder dem Öffentlichen Dienst gibt es kaum eine Tarifauseinandersetzung, in dem auf Warnstreiks verzichtet wird. Zunächst wurde der Warnstreik in der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) aufgrund seiner kürzeren Dauer und des mildereren Drucks als eine besondere Kampfform behandelt. Seit dem Ende der 1980er Jahre unterliegt der Warnstreik aber denselben rechtlichen Anforderungen wie ein Erzwingungsstreik. Er muss auf den Abschluss eines Tarifvertrags hinwirken, verhältnismäßig sein und die tarifliche Friedenspflicht achten. Dadurch ist der Übergang zwischen beiden Streikformen in der Praxis fließend geworden. Sah das BAG anfangs eine Dauer von maximal drei Stunden als zulässig an, dauern Warnstreiks heute bis zu 24 Stunden.

Ökonomisch betrachtet kann der Warnstreik beim Arbeitgeber das Risiko von Fehleinschätzungen über die Konfliktbereitschaft der Gewerkschaft verringern und somit die potenziellen Streikschäden eines Erzwingungsstreiks reduzieren. Alternativ lassen sich Informationsasymmetrien aber auch abbauen, ohne Produktionsausfälle hinnehmen zu müssen. Instrumente dazu sind die Schlichtung und die Urabstimmung. Beide Instrumente signalisieren dem Arbeitgeber, wo die Schmerzgrenze der Gewerkschaft liegt. Ist dem Arbeitgeber das Votum einer Urabstimmung bekannt, hat er die Chance, einen Arbeitskampf durch ein neues Verhandlungsangebot noch in letzter Minute zu verhindern. Das gilt auch, wenn eine Schlichtung zu scheitern droht. Letztlich ist der Warnstreik ein Ausstand und damit eine Eskalationsstufe, die nicht nur den Verhandlungsgegner trifft, sondern auch negative Drittwirkungen verursacht. Produktionsausfälle als Folge einer Fehleinschätzung von Kompromisslinien lassen sich aber auch vermeiden, wenn jedem Streik eine Schlichtung und eine Urabstimmung vorgeschaltet würden.

Der *Unterstützungsstreik*, dessen Teilnehmer den Hauptstreik anderer Arbeitnehmer mit dem Ziel unterstützen, den Druck auf den vom Hauptarbeitskampf betroffenen Arbeitgeber zu verstärken, hat eine längere Tradition als der Warnstreik. Dennoch erklärte das BAG diese Streikform vorübergehend für unzulässig. Seit 2007 ist der Unterstützungsstreik grundsätzlich wieder zulässig. Voraussetzung ist, dass seine Dauer und Intensität in einem angemessenen Verhältnis zum Hauptstreik stehen. Hiervon ist umso eher auszugehen, wenn dieselbe Gewerkschaft zum Haupt- und Unterstützungsstreik aufruft oder zwi-

schen den bestreikten Arbeitgebern eine branchenmäßige, räumliche oder wirtschaftliche Verbindung besteht.

Ökonomisch relevant wird ein Unterstützungsstreik, wenn er eine Ausweichoption des Arbeitgebers trifft (zum Beispiel ein Unterstützungsstreik in einer Zeitarbeitsfirma, die einem bestreikten Unternehmen Arbeitnehmer überlässt) oder einem Hauptstreik erst die notwendige Durchschlagskraft verleiht (wenn beispielsweise Vorfeldlotsen durch einen Solidarstreik der Lotsen unterstützt werden). In beiden Fällen ändert sich die Verteilungsrelation zugunsten der Gewerkschaft, ohne dass die Machtbalance zwischen den Tarifparteien beeinflusst wurde. Auf diese umverteilende Folge der geänderten Rechtsprechung können die Arbeitgeber lediglich reagieren, indem sie alternative Ausweichoptionen erschließen. Eine Beeinflussung der Machtbalance entsteht, wenn der vom Unterstützungsstreik betroffene Arbeitgeber Druck auf den in den Hauptarbeitskampf verwickelten Arbeitgeber ausübt, den Arbeitskampf zu beenden. Eine solche Verschiebung lässt sich nur für solche Tarifkonflikte rechtfertigen, bei denen keine Symmetrie in der Verhandlungsmacht besteht.

Der *Flashmob* ist als streikbegleitende Aktion, bei der eine Gewerkschaft spontan dazu aufruft, sich in einem bestimmten Geschäft zu treffen, um dort überraschend den Arbeitsablauf zu stören, ebenfalls eine Verstärkung des Arbeitskampfes. Sofern sich durch einen Flashmob eine Ausweichoption des Arbeitgebers lahmlegen lässt (etwa ein Einzelhandelsgeschäft, in dem ein regulärer Streik wirkungslos ist), ändert sich die Verteilungsrelation zugunsten der Gewerkschaft. Dies geschieht, ohne dass sich die Machtrelation zwischen den Tarifparteien ändert.

Im Vergleich zum Unterstützungsstreik fallen beim Flashmob weniger Drittschäden an, weil keine Unternehmen (und deren Kunden) außerhalb des Kampfgebietes in den Arbeitskampf hineingezogen werden. Durch die verstärkende Schadenswirkung fallen Drittschäden aber größer aus als beim regulären Streik. Externe Effekte werden verstärkt, wenn die Gewerkschaft die Kontrolle über eine Aktion verliert und der Flashmob in einen wilden Streik übergeht. Weitere Rechtsunsicherheit entsteht, weil die Grenze zwischen einer Störung des Betriebsablaufs und einer Betriebsblockade fließend ist.

Schließlich baut ein Flashmob Informationsasymmetrien erst ab, wenn der Konflikt eskaliert ist. Angekündigte Streiks und Urabstimmungen können Informationsasymmetrien auch ohne Produktionsausfall verhindern.

**Hagen Lesch**

Quelle: H. Lesch, Ökonomik des Arbeitskampfrechts, IW Analyse, Nr. 86, Köln 2013, S. 31, [www.iwmedien.de/tabid/308/ProductID/2937/List/0/Default.aspx](http://www.iwmedien.de/tabid/308/ProductID/2937/List/0/Default.aspx)

Schleusenwärterstreik

## Wo die Rechte Dritter bleiben

**Zwei Arbeitsgerichte haben die Anträge von Binnenschiffahrtsunternehmen zurückgewiesen, der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) Streikmaßnahmen an Schleusen zu untersagen. Als nur mittelbar durch einen Arbeitskampf Betroffene müssten die Kläger finanzielle Belastungen hinnehmen.**

Seit November 2012 schwelt ein Tarifkonflikt zwischen ver.di und dem Bund. Hintergrund sind Pläne des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) zu zentralisieren. Das Konzept sieht vor, die bislang sieben Direktionen in eine Generaldirektion zusammenzulegen und die Anzahl der WSV-Behörden von 53 auf 34 zu reduzieren. Die Zusammenlegung der Direktionen wurde inzwischen umgesetzt. Da ver.di befürchtet, dass im Zuge der Reform viele Stellen eingespart werden, will sie einen Tarifvertrag zur sozialen Absicherung der Beschäftigten durchsetzen. Nachdem die Verhandlungen scheiterten, kam es zu einem Arbeitskampf (siehe Übersicht). Die Verhandlungen liegen derzeit auf Eis. Im Dezember 2013 soll eine Streikdelegiertenversammlung über das weitere Vorgehen beraten.

Durch den Streik wurde weniger der Bund (oder die in seinem Auftrag verhandelnden Ministerien) als das Schifffahrtsgewerbe getroffen. Der Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt (DBD) sprach von Umsatzausfällen in Millionenhöhe und bezeichnete den Streik als unangemessen. Klagen einzelner Unternehmen auf Unterlassung wurden indes zurückgewiesen. Die Arbeitsgerichte Herne und Wesel stellten in zwei Urteilen (3 Ga 28/13 und 6 Ga 22/13 jeweils vom 23.8.13) fest, dass sich der Streik allein gegen den Bund richte. Zwar seien die Binnenschiffer mittelbar betroffen. In einem verflochtenen Wirtschaftssystem sei eine Drittbetroffenheit aber unvermeidbar. Einem nur mittelbar betroffenen Unternehmen seien sogar Beeinträchtigungen bis zur Grenze der wirtschaftlichen Belastbarkeit zuzumuten.

Die Entscheidungen sind im Kontext mit einem Urteil des Arbeitsgerichts Frankfurt zum Fluglotsenstreik vom Februar 2012 zu bewerten (9 Ca 5558/12 vom 25.3.2013). Dieser Ausstand richtete sich gegen die Deutsche Flugsicherung, traf aber vor allem Fluggesellschaften und den Frankfurter Flughafen, weswegen eben diese Schadensersatz von der Fluglotengewerkschaft begehrt, was in erster Instanz scheiterte.

Dass Streiks notwendig Dritte treffen, die von den Leistungen des unmittelbar bestreikten Arbeitgebers abhängen, ist altbekannt. Bis heute hat die Arbeitsgerichtsbarkeit aber kein Konzept für eine Streikbegrenzung geschaffen. Das Arbeitskampfrecht kann dies auf den ersten Blick auch nicht leisten: Der Arbeitskampf soll auf den Abschluss eines Tarifvertrages hinwirken. Der mittelbar bestreikte Drit-

te ist aber nicht Tarifpartei und insofern zunächst irrelevant. Allerdings besteht die Gefahr, dass die „Kunden“ des bestreikten Arbeitgebers (hier also die Binnenschiffer) als Drittbetroffene massiven Druck auf die bestreikte Tarifpartei ausüben, im Arbeitskampf nachzugeben. Das wiederum steht in deutlichem Widerspruch zur Auffassung des Bundesarbeitsgerichts (BAG), die jeden fremden Einfluss auf die tarifliche Willensbildung verbietet. Insofern wäre eine Präzisierung der Frage, ob und inwieweit drittbetroffene Streikopfer im Arbeitskampfrecht berücksichtigt werden (sollen), dringlich.

### Der Tarifstreit um die WSV-Reform im Überblick

Juni 2012	Im Deutschen Bundestag wird die geplante Reform der WSV vorgestellt; der Reformprozess soll noch 2012 beginnen und 2020 abgeschlossen sein
Nov. 2012	Ver.di fordert die Aufnahme von Tarifverhandlungen über einen Tarifvertrag zur sozialen Absicherung der Beschäftigten
Feb. 2013	Warnstreik
April 2013	Urabstimmung und Aufnahme von Tarifverhandlungen
Mai 2013	Scheitern der Verhandlungen
Juni 2013	Das BMVBS sichert ver.di u. a. eine Entgeltsicherung sowie den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen zu
Juli 2013	Erste und zweite Streikwelle der Schleusenwärter
Aug. 2013	Dritte Streikwelle der Schleusenwärter
Sep. 2013	Vierte Streikwelle, Streikabbruch, neue Verhandlungen und gemeinsame Erklärung der Bundesminister (Inneres, Finanzen, Verkehr) zur sozialverträglichen Begleitung der WSV-Reform

Quellen: BMVBS, DBD, ver.di

Für den Sonderfall der Daseinsvorsorge wird diese grundsätzliche Frage auch intensiv diskutiert. Schon 1920 gab es eine Verordnung des Reichspräsidenten, die den Streik gegenüber den Versorgungsbetrieben für Gas, Wasser und Elektrizität einschränkte, damit die Bevölkerung lebensnotwendige Grundleistungen nicht einbüßt. Auch heute besteht noch Konsens darüber, dass der Streik die Gesundheitsversorgung oder die Feuerwehr nicht lahmlegen darf. Aber wie ist es mit der Nachrichtenübermittlung, der Kinderbetreuung, der Müllabfuhr oder mit den Verkehrsleistungen? Und ist nicht auch die Binnenschifffahrt eine vom Staat garantierte Verkehrsdienstleistung? Hier bleibt die Rechtsprechung notwendige Antworten schuldig.

Solange aber die drittbetroffenen Unternehmen ihrerseits den eigenen Kampfschaden dadurch erhöhen, dass sie die Lohnzahlung an die eigenen Arbeitnehmer aufrechterhalten, obschon deren Arbeit kampfbedingt ausfällt – solange ist das Jammern und Klagen ein wenig unglaubwürdig. Arbeitskampf ist Kampf und verlangt auch von den drittbetroffenen Unternehmen eine gewisse Konfliktbereitschaft.

**Hagen Lesch und Volker Rieble**

Gewerkschaftskongresse

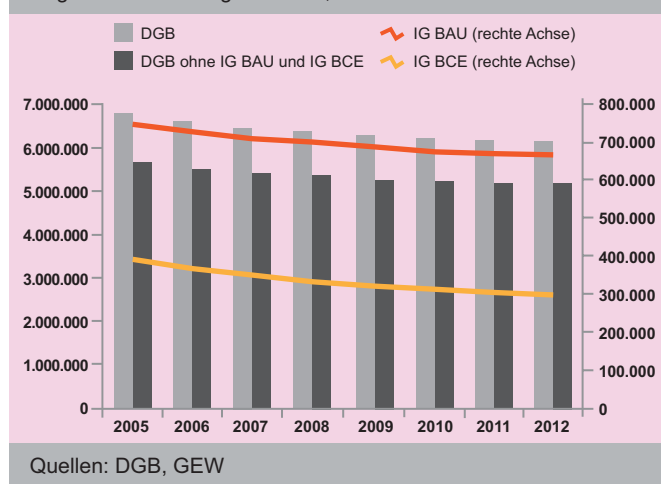
## Aufbruch versus Kontinuität

**Im September 2013 hielt die IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) in Berlin ihren 21. Ordentlichen Gewerkschaftstag ab. Rund 300 Delegierte diskutierten unter dem Motto „Arbeit. Leben. Gerechtigkeit. Wann, wenn nicht jetzt!“. Vier Wochen später versammelten sich 400 Delegierte zum 5. Kongress der IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE). Dieser stand unter dem Motto „Zeit, weiter zu denken“.**

Beim IG BAU-Kongress gab Klaus Wiese nach fast 18 Jahren Amtszeit den Bundesvorsitz ab. Mit einer Zustimmung von 83 Prozent wurde Robert Feiger zum neuen ersten Vorsitzenden gewählt. Als Stellvertreter stehen ihm künftig Dietmar Schäfers und Harald Schaum zur Seite. Sie erhielten 91 und 81 Prozent der abgegebenen Stimmen. Weniger einmütig ging es bei der Wahl der weiteren Vorstandsmitglieder zu. Carsten Burckhardt erhielt die Zustimmung von lediglich 54 Prozent und Ulrike Laux wurde gegen den Willen des Beirats in den Vorstand gewählt. Sie bekam insgesamt 56 Prozent der Stimmen.

### Negativtrend noch nicht gestoppt

Mitgliederentwicklung von DGB, IG BAU und IG BCE



In der Bilanz über seine Amtszeit schaute Klaus Wiese nicht nur zurück, sondern auch nach vorn. Rückblickend schilderte er die schwierigen Zeiten, durch die er mit der IG BAU gegangen ist. In diesem Zusammenhang erinnerte er an die Mitte der 1990 Jahre einsetzende Baukrise, die zu einem Verlust von rund 700.000 Arbeitsplätzen führte, was die organisatorische Basis der Gewerkschaft nachhaltig ausgehöhlt hat. Als zweite große branchenspezifische Herausforderung nannte er die Billiglohnkonkurrenz infolge der Öffnung des europäischen Arbeitsmarktes, die zu einem massiven Lohndruck führte und politisches Handeln notwendig machte. Nach der Verabschiedung des Arbeitnehmer-Entsende-Gesetzes im Jahr 1996 wurde Anfang 1997 in der Bauwirtschaft der erste tarifliche Branchen-Mindestlohn eingeführt.

Aufgrund dieser Herausforderungen habe sich die IG BAU von einer reinen Baugewerkschaft hin zu einer Branchen- und Mitmachgewerkschaft wandeln müssen. Heute habe die Organisation mit der Bauwirtschaft, den Baustoffen, der Gebäudereinigung und den Grünen Branchen vier Standbeine. Neben dem tariflichen Mindestlohn setzte die Organisation auch eine Verbesserung der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft durch: 2006 wurde ein Saisonkurzarbeitergeld eingeführt.

Im Ausblick standen weniger tarifpolitische als wirtschaftspolitische Themen im Fokus. Die aktuelle Sparpolitik müsse durch eine Politik ersetzt werden, die mehr soziale Gerechtigkeit bringe. Dazu gehörten faire Arbeitsbedingungen und eine Rente, die zum Leben reicht. Entsprechend müsse gegen Zeitarbeit, Lohnbetrug, Werkvertragsmissbrauch, Befristungen und die Rente mit 67 vorgegangen werden.

Der neue Vorsitzende Robert Feiger forderte als wichtigstes tarifliches Ziel die Einführung eines „staatlich-tariflichen Altersflexi-Geldes“. Dieses soll die Verdienstauffälle für jene Baubeschäftigte im Alter von 58 bis 63 Jahren ausgleichen, die nicht mehr Vollzeit arbeiten können. Außerdem sollen Baubeschäftigte nach 44 Versicherungsjahren abschlagsfrei in Rente gehen können.

Auf dem Gewerkschaftstag der IG BCE bestätigten die Delegierten den amtierenden Vorsitzenden Michael Vassiliadis in seinem Amt. Er wurde mit 99,2 Prozent wiedergewählt. Die Mitgliederentwicklung ist auch bei der IG BCE ein zentrales Thema. Zwar ist die gesamte Mitgliederzahl (Aktive und Inaktive) immer noch leicht rückläufig. Seit 2011 steigt die Mitgliederzahl in den Betrieben aber nach Angaben des Vorsitzenden an. Der Anteil der Frauen nimmt dabei zu. Er hat inzwischen die Marke von 30 Prozent erreicht. Langfristig soll sich dieser Anteil auch in den Führungspositionen der Organisation niederschlagen. In einem ersten Schritt wurde erstmals eine Frau als Stellvertreterin nominiert und gewählt. Edeltraud Glänzer erhielt 99,7 Prozent der Stimmen.

Neben energiepolitischen Fragen diskutierten die Delegierten über die betriebliche Mitbestimmung. Vassiliadis forderte eine „Mitbestimmungsoffensive“. Ein erster Baustein dieser Offensive besteht darin, dass der besondere Kündigungsschutz nach § 103 BetrVG nicht nur für bereits gewählte Wahlvorstands- oder Betriebsratsmitglieder gelten solle. Stattdessen solle er schon dann greifen, wenn das Vorhaben der Arbeitnehmer besteht, einen Betriebsrat zu gründen. Dies soll verhindern, dass Arbeitgeber den Wahlprozess ausbremsen. Darüber hinaus wird ein Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte bei Zeitarbeit und Werkverträgen gefordert.

**Hagen Lesch und Luisa Opitz**