

Armutsbekämpfung: Fehlanzeige!

Eine sozialpolitische Halbzeitbilanz der Großen Koalition

CHRISTOPH BUTTERWEGGE

Prof. Dr. Christoph Butterwegge ist Hochschullehrer für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und Mitglied der Forschungsstelle für interkulturelle Studien (FiSt)

Nach der Bundestagswahl vom 22. September 2013 und längeren, am 27. November desselben Jahres beendeten Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD stimmten die zuständigen Parteigremien der Union sowie die Sozialdemokrat(inn)en im Rahmen einer Mitgliederbefragung mehrheitlich für die neuerliche Bildung einer Großen Koalition. Weniger als zwei Jahre später verkündeten die Regierungsparteien stolz, einen Großteil ihres Programms für die Legislaturperiode bereits verwirklicht zu haben. Hier soll erörtert werden, ob die Koalitionäre in den vergangenen zwei Jahren wirksame Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung ergriffen haben.¹

1. Das großkoalitionäre Rentenpaket: ein Mittel gegen die Armut im Alter?

Bisher haben alle Bundesregierungen unabhängig von ihrer parteipolitischen Couleur die Armut im reichen Deutschland gelehnt, verharmlost und verdrängt,² sie jedenfalls nicht als Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt erkannt und energisch bekämpft. Dies gilt nicht zuletzt für die im November 2005 gebildete 1. Koalitionsregierung unter Angela Merkel, deren Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik klientelorientiert und kleinkariert war.³ In der Fach- wie in der Medienöffentlichkeit gewinnt die Altersarmut seit geraumer Zeit an Bedeutung, obwohl sich noch kein Konsens darüber abzeichnet, wie ihr effektiv begegnet werden kann.⁴ In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich die Frage, ob die Rentenpolitik von CDU, CSU und SPD geeignet ist, einer (Re-) Seniorisierung der Armut zu begegnen bzw. im Sinne von Präventionsmaßnahmen entgegenzuwirken.

- 1 Am 16. November 2015 erscheint in der Reihe „essentials“ bei Springer VS ein Booklet des Verfassers unter dem Titel „Reichtumsförderung statt Armutsbekämpfung. Eine sozial- und steuerpolitische Halbzeitbilanz der Großen Koalition“ (Buch: 9,99 Euro; E-Book: 4,99 EUR).
- 2 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, 3. Aufl. Frankfurt am Main/New York 2012; Christoph Lorke, Armut im geteilten Deutschland. Die Wahrnehmung sozialer Randlagen in der Bundesrepublik und der DDR, Frankfurt am Main/New York 2015; Simon Stratmann, Armutspolitik in Deutschland – Konzepte und Konflikte im Parteienwettbewerb. Studie zur Parteiprogrammatik seit den 1980er Jahren, Opladen/Berlin/Toronto 2015
- 3 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Krise und Zukunft des Sozialstaates, 5. Aufl. Wiesbaden 2014, S. 229 ff.; ders., Große Koalition – kleinkarierte und klientelorientierte Sozialpolitik?, Ein kritischer Rückblick auf die Regierungspraxis von CDU, CSU und SPD (2005-2009), in: Gesundheits- und Sozialpolitik 6/2013, S. 8 ff.
- 4 Vgl. Christoph Butterwegge/Gerd Bosbach/Matthias W. Birkwald (Hg.), Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik, Frankfurt am Main/New York 2012

1.1 Die publizistische Kritik an den kostenträchtigen Rentenplänen von CDU, CSU und SPD

In den Koalitionsverhandlungen spielte die Rentenpolitik eine Schlüsselrolle. Bereits vor Abschluss ihrer Beratungen am 27. November 2013 hatten sich CDU, CSU und SPD darauf geeinigt, den Beitragsatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung nicht – wie gesetzlich vorgeschrieben – zu senken, sondern bei 18,9 Prozent zu belassen, um den finanziellen Spielraum für Reformmaßnahmen zu erweitern. Der großkoalitionäre Beschluss wurde alsbald im Bundesanzeiger verkündet und erst nachträglich mittels des *Beitragsatzgesetzes 2014* legislativ abgesichert.

Winfried Schmähl beklagte, dass der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aufgrund zu vager Formulierungen zur Rentenpolitik viele Fragen offen ließ. Zwar rangierte diese im Prioritätenkatalog der Großen Koalition ganz weit oben, nicht jedoch die Verminderung bzw. Verhinderung von Armut im Alter. „Wie der Gefahr künftig steigender Altersarmut begegnet werden sollte, dazu ist im Vertrag vergleichsweise wenig zu finden, sieht man insbesondere von den Änderungen im Falle von Erwerbsminderungen ab und ggf. von Effekten durch die Rentenaufstockungspläne insbesondere für Geringverdiener.“⁵

Um die Verhandlungen zwischen Union und SPD sowie den Koalitionsvertrag rankten sich im Wesentlichen zwei die Rentenpläne des Regierungsbündnisses betreffende mediale Diskurse: Einerseits hieß es, CDU, CSU und SPD benachteiligten die Jungen, während sie die Älteren im Sinne mangelnder Generationengerechtigkeit bevorzugten. Typisch dafür waren Schlagzeilen wie „Fataler Koalitionspoker: So verzoeken die Parteien die Zukunft unserer Kinder“ (FOCUS Online, 27.9.2013) und „Zukunft war gestern. Die Jüngeren müssen für die Renten-Pläne der Koalition zahlen“ (Kölner Stadt-Anzeiger v. 9.12.2013). Andererseits wurde CDU, CSU und SPD unterstellt, Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber übermäßig zu belasten, weil diese „teure Wahlgeschenke“ bzw. „soziale Wohltaten“ wie die sog. Mütterrente durch steigende bzw. nicht – wie eigentlich vorgesehen – sinkende Beiträge finanzieren müssten, obwohl es sich dabei um eine „versicherungsfremde“ Leistung handle.

Markus Dettmer, Kristiana Ludwig, Michael Sauga und Cornelia Schmergal sprachen im *Spiegel* (v. 11.11.2013) von einer „Großen Seniorenkoalition“, welche die Rechnung für ihre vermeintlichen Wohltaten den Beitragszahler(inne)n präsentiert: „Allein die Mütterrente und die Rente mit 63 werden die Beitragskassen schneller leeren, als mancher Sozialpolitiker ‚Generationengerechtigkeit‘ buchstabieren kann.“⁶ Heide Härtel-Herrmann, Betreiberin des Frauenfinanzdienstes, stellte in der *taz* (v. 24.3.2014) einen anderen Vergleich an, um für die Finanzierung der „Mütterrente“ aus Steuermitteln zu werben: „Bei der jetzigen Regelung zahlen (...) die Verkäuferin und die Krankenschwester die Mütterrente für die Zahnarztgattin, die vielleicht nie einen Cent in die Rentenkasse gezahlt hat. Das ist ungerecht.“⁷ Ist es vielleicht gerechter, dass die Rentnerin im Grundsicherungsbezug zwar selbst gar keine Mütterrente bekommt, weil ihr der Zuschlag in Höhe von einem Entgeltpunkt voll auf die Transferleistung angerechnet wird, im Falle der Steuerfinanzierung aber bei jedem Einkauf über die Mehrwertsteuer an der Finanzierung einer Mütterrente für die besagte Zahnarztgattin beteiligt wäre?

Kaum hatte Arbeits- und Sozialministerin Andrea Nahles den Referentenentwurf eines *Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung* (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vorgelegt und der Bundestag am 16. Januar 2014 erstmals darüber diskutiert, wurden die Reihen der publizistischen Ablehnungsfront noch geschlossener und die Töne einzelner Kommentatoren noch schriller. Jeder Koalitionspartner bediene seine Wählerklientel, hieß es allenthalben, die Union mit der sog. Mütterrente ältere Frauen und die SPD mit der „Rente ab 63“ meist gewerkschaftlich organisierte Facharbeiter der Großbetriebe.

1.2 Die sogenannte Mütterrente

CDU und CSU konnten ihr Projekt einer verbesserten Mütterrente für Frauen durchsetzen, die vor dem 1. Januar 1992 Kinder geboren haben und bisher dafür nur je einen Entgeltpunkt (statt drei Entgeltpunkte für ab diesem Stichtag geborene Kinder) angerechnet erhielten. Die

Anrechnung eines zweiten Entgeltpunktes ab 1. Juli 2014, von der hauptsächlich ältere Frauen – größtenteils Unionswählerinnen – profitieren, kostet zunächst jährlich über 6,5 Mrd. Euro.

Zwar schließt die Mütterrente eine Gerechtigkeitslücke – wenn auch nur zur Hälfte –, dafür vergrößert sie jedoch eine andere, die darin besteht, dass Kinder der GRV unterschiedlich viel wert sind, je nachdem, ob sie im Ost- oder im Westteil unseres Landes zur Welt gekommen sind. Frauen, die vor dem 1. Januar 1992 Kinder geboren haben, bekamen ab 1. Juli 2014 zwei Entgeltpunkte (statt nur eines Entgeltpunktes) pro Kind bei der Rentenberechnung anerkannt. Sie erhielten jetzt 57,20 Euro in West- und

Was fälschlicherweise „Mütterrente“ heißt, weil auch Männer sie im Falle der Kindererziehung erhalten können, ist ein Instrument mit extrem breiter Streuwirkung.

52,76 Euro in Ostdeutschland. Frauen, die nach dem 1. Januar 1992 Kinder geboren haben, bekamen schon vorher drei Entgeltpunkte angerechnet, was in Ostdeutschland 79,14 Euro und in Westdeutschland 85,80 Euro entsprach.

Was deshalb fälschlicherweise „Mütterrente“ heißt, weil auch Männer sie im Falle der Kindererziehung erhalten können, ist ein Instrument mit extrem breiter Streuwirkung: Der nicht gerade üppige Rentenzuschlag kommt zahlreichen Frauen zugute, die weder arm sind noch ihn benötigen, um im Alter gut leben zu können. Die gerade unter älteren Frauen verbreitete Armut kann eine Sozialpolitik

5 Winfried Schmähl, Alterssicherung der Großen Koalition: Kasse macht sinnlich, aber nicht unbedingt klug, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 5/2013, S. 58

6 Markus Dettmer u.a., „Großer Knaller“. Um sich bei ihren älteren Wählern erkenntlich zu zeigen, bereiten Union und SPD Renten-geschenke in zweistelliger Milliardenhöhe vor. Der Plan dreht die Reformen vergangener Jahre zurück und belastet einseitig die junge Generation, in: Der Spiegel v. 11.11.2013

7 Zit. nach: Simone Schmollack, „Der Sohn entscheidet“. Fast 30 Jahre beriet die Finanzexpertin Härtel-Herrmann vor allem Frauen. Jetzt wendet sie sich an „nette Männer“. Warum?, in: taz v. 24.3.2014

nach dem Gießkannenprinzip aber nicht beseitigen, zumal Grundsicherungsbezieherinnen überhaupt nicht in den Genuss des zweiten Entgeltpunktes bzw. des entsprechenden Zuschlags auf ihre Altersrente gelangen, weil er auf die Transferleistung angerechnet wird. Unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung ist die Mütterrente daher wenig zielführend.

Kritiker unterstellen der Großen Koalition, damit die jüngere Generation zu benachteiligen sowie in die Rentenkasse bzw. den Beitragszahlern (Versicherten und Arbeitgebern) „in die Tasche greifen“ zu wollen. In Wirklichkeit würde die Steuerfinanzierung von Rentenformen gar nicht zu mehr, sondern zu weniger Verteilungsgerechtigkeit führen. Befürworter dieser Finanzierungsform

Bei der Mütterrente handelt es sich keineswegs um eine versicherungsfremde Leistung, die aus dem Bundeshaushalt zu bezahlen ist.

übersehen nämlich, dass die Arbeitgeber – also auch Selbstständige mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie indirekt Beamte und Freiberufler, die überproportional oft Aktien besitzen – noch immer 50 Prozent der Rentenversicherungsbeiträge zahlen, während ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen sehr viel geringer sein dürfte. Wer moniert, dass Sozialversicherungsbeiträge degressiv wirken, also Besserverdienende weniger stark belasten als Geringverdienende/innen, muss sich statt für den Einsatz von Steuermitteln für die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenzen in sämtlichen Versicherungszweigen einsetzen.

Mit ihrer Begründung für die Mütterrente hatten CDU und CSU recht: Wenn die Erziehung von Kindern als späteren Beitragszahler(inne)n seit der Rentenreform 1957 ein Stützfeiler der umlagefinanzierten Sozialversicherung ist, wie auch die SPD meint, handelt es sich bei der Mütterrente keineswegs um eine versicherungsfremde Leistung, die aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren wäre, zumal man sie auch als monetäre Kompensation für durch Kindererziehung verlorene Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit und Beitragszahlung interpretieren kann.

1.3 Die „abschlagsfreie Rente mit 63“

Auf Drängen der SPD wurde die Vertrauensschutzregelung zur Anhebung der Regelaltersgrenze erweitert: Besonders langjährig Versicherte (mindestens 45 Beitragsjahre, zu denen neben Kinderberücksichtigungs- und Pflegezeiten auch bestimmte Zeiten der Arbeitslosigkeit zählen) konnten ab 1. Juli 2014 schon nach Vollendung des 63. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente gehen. Dies gilt jedoch nur für Angehörige der Geburtsjahrgänge 1951 und 1952. Für die Folgejahrgänge erhöht sich das Zugangsalter, mit dem der abschlagsfreie Rentenzugang möglich ist, parallel zur Anhebung des allgemeinen gesetzlichen Renteneintrittsalters um jeweils zwei

Monate pro Lebensjahr, bis der besonders geburtenstarke Jahrgang 1964 erst mit dem vollendeten 65. Lebensjahr abschlagsfrei Altersrente beziehen kann. Obwohl also bloß wenige Geburtsjahrgänge in den Genuss dieser Ausnahmeregelung kommen, wählten

sogar kritische Gewerkschafter darin eine partielle Rücknahme der *Agenda 2010* zu sehen und feierten die Reform als „Teilausstieg“ aus der Rente mit 67. Dabei handelt es sich um ein Danergeschenk, denn ab 2029 gilt als ein Privileg für Rentenanwärter/innen mit extrem langer Versicherungsbiografie, was bisher für alle Versicherten möglich war: mit 65 eine Altersrente ohne Abschläge zu beziehen. Auch ein weiterer Vergleich drängt sich auf: Was aufgrund der Rentenreform 1972 allen langjährig versicherten Frauen gesetzlich zustand, nämlich abschlagsfrei mit 63 Jahren in den Ruhestand zu gehen, konnten aufgrund der Sonderregelung im *RV-Leistungsverbesserungsgesetz* nur jene besonders langjährig Versicherten, die zwischen dem 1. Juli 1951 und dem 31. Dezember 1952 geboren sind.

Stand bei der Mütterrente die Finanzierungsform im Mittelpunkt der Kritik, so war bei der „abschlagsfreien Rente mit 63“ die Leistung an sich umstritten, weshalb sie die öffentlichen, medialen und parlamentarischen Debatten über das Rentenpaket der Großen Koalition am Schluss eindeutig dominierte. Innerhalb der Union opponierten die Mittelstandsvereinigungen, der Wirtschaftsflü-

gel und die „Junge Gruppe“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion lange gegen die abschlagsfreie Rente mit 63, 64 bzw. 65 Jahren, indem sie mit der Ablehnung des gesamten Rentenpaketes drohten. Bevor der Bundestag das *RV-Leistungsverbesserungsgesetz* am 23. Mai 2014 in dritter Lesung verabschiedete, setzten die potenziellen Abwechler/innen durch, dass Arbeitslosigkeit in den zwei Jahren vor Renteneintritt nicht als Beitragsjahre gelten – auf diese Weise soll eine angeblich drohende „Frühverrentungswelle“ verhindert werden –, dass der spätere Eintritt in den Ruhestand durch Einführung der „Flexi-Rente“ für Arbeitnehmer/innen jenseits des gesetzlichen Renteneintrittsalters attraktiver gemacht wird und dass die Beiträge freiwillig Versicherter (z.B. von selbstständigen Handwerkern) für die abschlagsfreie Rente ab 63 anerkannt werden. Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II bleiben hingegen unberücksichtigt, was Langzeiterwerbslose gegenüber Mehrfacherwerbslosen diskriminiert, weil Letztere so eher die Voraussetzung der 45 Beitragsjahre erfüllen können. Matthias W. Birkwald, rentenpolitischer Sprecher der Linksfraktion im Bundestag, bemerkte sarkastisch: „Was die Lebensleistung eines Maurers, der viermal ein Jahr arbeitslos war, von der eines Maurers unterscheidet, der einmal vier Jahre lang arbeitslos war, wird wohl von Gerichten zu klären sein.“⁸

1.4 Die Reform der Erwerbsminderungsrente und die Anhebung des Reha-Deckels

Während die Mütterrente und die Rente ab 63 mit hohen Kosten für Beitrags- und später auch für Steuerzahler/innen sowie mit sinkenden Rentensteigerungen verbunden sind, halten sich die Leistungsverbesserungen für Hilfebedürftige sehr in Grenzen. Rentner/innen mit vor 1992 geborenen Kindern sowie Arbeitnehmer mit 45 Beitragsjahren, die während der nächsten Monate und Jahre vorzeitig in den Ruhestand wechseln wollen – hauptsächlich Facharbeiter in Großbetrieben und Angestellte des öffentlichen Dienstes –, profitieren von den Reformmaßnahmen der Großen Koalition, wohingegen Menschen, die zur selben Zeit wegen

⁸ Matthias W. Birkwald, Neue Renten, ohne Niveau, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/2014, S. 14

gesundheitlicher oder psychischer Beeinträchtigungen vorzeitig in Rente gehen müssen, von CDU, CSU und SPD eher stiefmütterlich behandelt und mit einem Almosen abgespeist wurden. Trotzdem fanden zwei Maßnahmen des Rentenpakets der Großen Koalition beinahe uneingeschränkt Zustimmung: „Die Erhöhung des Rehabudgets und die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sind für Erwerbstätige mit Rehabilitationsbedarf und für Menschen, die dauerhaft nicht oder nicht mehr vollschichtig arbeiten können, ein echter Gewinn.“⁹

Zwar wird der sog. Reha-Deckel, d.h. die gesetzliche Begrenzung und Koppelung jener Finanzmittel, die der GRV für Rehabilitationsmaßnahmen ihrer Mitglieder zur Verfügung stehen, an die Bruttolohnentwicklung wegen des steigenden Bedarfs durch Einfügung einer „Demografiekomponente“ vorübergehend an-, jedoch nicht – wie eigentlich nötig – aufgehoben. Erwerbsgeminderte konnten bisher frühestens mit 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen. Für jeden Monat, den sie davor in den Ruhestand wechseln, wird ihnen die Rente um 0,3 Prozent pro Monat (maximal 10,8 Prozent) gekürzt. Wer vor dem 60. Lebensjahr eine Erwerbsminderungsrente in Anspruch nimmt, erhält dafür bestimmte Zeiten gutgeschrieben. Diese sog. Zurechnungszeit richtet sich nach dem Durchschnitt der Beiträge, die man vorher eingezahlt hat. Es wird mithin so getan, als hätten die Betroffenen bis 60 weitergearbeitet. CDU, CSU und SPD haben die Zurechnungszeit zum 1. Juli 2014 um zwei (von 60 auf 62)

Jahre angehoben. Außerdem wird nunmehr geprüft, ob die Berücksichtigung der Einkünfte aus den letzten vier Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung dem Versicherten zum Vorteil gereicht.

Abgesehen davon, dass erwerbsgeminderte Bestandsrentner/innen ebenso wenig in den Genuss dieser Aufstockung gelangen wie erwerbsgeminderte Neurentner/innen, die aufstockend Grundsicherung beziehen müssen, ergab sich durch die Gesetzesänderung in der Regel nur ein Plus von rund 36 Euro netto, das die Betroffenen kaum aus der Armut führen dürfte. Denn auch für Erwerbsgeminderte steigt die Regelaltersgrenze schrittweise vom 63. auf das 65. Lebensjahr. Um den

Schutz bei Erwerbsminderung umfassend zu verbessern, müssten die Rentenabschläge vollständig gestrichen und die Zurechnungszeit um drei statt zwei Jahre erhöht werden. Schließlich ist es für die Betroffenen keine freie Entscheidung, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen. Für eine *krankheitsbedingte* Frühverrentung darf in einem Sozialstaat, der diesen Namen verdient, niemand mit der Kürzung seiner ohnehin kargen Rente bestraft werden!

Zum ersten Mal seit 1972 gab es ab 1. Juli 2014 wieder spürbare Leistungsverbesserungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, die aber weder allen Rentner(inne)n und Rentenanwärter(inne)n noch vorrangig den bedürftigsten Senior(inn)en zugute kommen. Um der sich ausbreitenden Altersarmut entgegenzuwirken, fehlte den beschlossenen Maßnahmen die nötige Zielgenauigkeit. Die soziale Ungleichheit im Alter nimmt künftig vermutlich auch deshalb zu, weil ohnehin Bessergestellte durch das *RV-Leistungsverbesserungsgesetz* noch stärker privilegiert werden und ausgerechnet jene Menschen davon nicht oder nur unterdurchschnittlich profitieren, die großzügigerer Regelungen am dringendsten bedürften. Aufgrund der Klientelorientierung von CDU, CSU und SPD lassen die Regierungsparteien ein ge-

Der Mindestlohn scheint die Massenkaukraft zu stärken und die lahmende Binnenkonjunktur zu beleben: Weniger erfolgreich war er bei der Armutsbekämpfung.

schlossenes und in sich schlüssiges Rentenkonzept vermissen. Da sie dem Ziel, die bestehende Altersarmut zu verringern und deren Neuentstehung zu verhindern, keine Priorität einräumten, wächst das Armutsrisiko für Senior(inn)en. „Die Renten werden an Kaufkraft verlieren und noch weniger vor Altersarmut schützen als bisher.“¹⁰

2. Der gesetzliche Mindestlohn: Ende von Lohndumping und Aufstockerei?

Seit das *Tarifautonomiestärkungsgesetz* am 1. Januar 2015 in Kraft trat, gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzli-

cher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro brutto pro Stunde. Obwohl die Unternehmerverbände, ihre „Denkfabriken“ und neoliberale Ökonomen den Niedergang des Wirtschaftsstandortes, ein drastisches Ansteigen der Arbeitslosigkeit und ein höheres Preisniveau prophezeit hatten, scheint der Mindestlohn eher die Massenkaukraft zu stärken und die lahmende Binnenkonjunktur zu beleben. Weniger erfolgreich war er offenbar im Hinblick auf die Armutsbekämpfung, einem wichtigen Ziel verbindlicher Lohnuntergrenzen, die mittlerweile in 22 von 28 EU-Mitgliedstaaten existieren.

2.1 Die Auswirkungen des Tarifautonomiestärkungsgesetzes: Armut trotz Mindestlohn?

Die an den Koalitionsverhandlungen beteiligten Sozialdemokrat(inn)en verankerten im Abkommen mit der Union folgende Passage: „Zum 1. Januar 2015 wird ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde für das ganze Bundesgebiet gesetzlich eingeführt. Von dieser Regelung unberührt bleiben nur Mindestlöhne nach dem AentG.“¹¹ Als einzige Tätigkeitsbereiche, die dauerhaft vom Mindestlohn ausgenommen werden sollten, nannte der Koalitionsvertrag nur das Ehrenamt auf der Basis von Minijobs und die Saisonarbeit.

Da der Mindestlohn offenbar nicht mehr zu verhindern war, taten selbst die schärfsten Gegner jeder Lohnuntergrenze im Rahmen ihres Plädoyers für möglichst weit gefasste Ausnahmeregelungen so, als ob sie primär Interessen der Armen, sozial Benachteiligten und Arbeitslosen vertraten. Während die *Zeit* erklärte, dass der Mindestlohn „neue Ungerechtigkeiten“ schaffe und dass die Ausnahme davon für Praktikanten im Medienbereich „eher ein Glück“ sei, weil Springer, Burda, Gruner & Jahr, ProSiebenSat.1, RTL, Produktionsfirmen und viele andere Häuser sonst weniger Hospitationsstellen für künftige

9 Martin Staiger, Schröder, Riester, Müntefering: Die Demontage der Rente, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2014, S. 109

10 Matthias W. Birkwald, Neue Renten, ohne Niveau, a.a.O., S. 13

11 CDU Deutschlands/CSU-Landesleitung/SPD (Hg.), Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Rheinbach, Dezember 2013, S. 68

Journalisten anböten,¹² entdeckte die FAZ (v. 18.6.2014) ihr Herz für geringqualifizierte Niedriglöhner, als sie feststellte: „Der Mindestlohn vernichtet keine Arbeit, sagt die Regierung. Doch eigentlich wären viel mehr Stellen für Hilfsarbeiter nötig. Den Schaden haben vor allem Zuwanderer.“

Vergleicht man den Ursprungsentwurf mit dem endgültigen Gesetzestext, wird überdeutlich, wie stark Andrea Nahles unter Druck geraten und dass es dem Wirtschaftsflügel der Union, den Unternehmerverbänden und der Verlegerlobby gelungen ist, das *Mindestlohngesetz* vor seiner Verabschiedung durch massive Einflussnahme aufzuweichen. Dies gilt besonders im Hinblick auf zusätzlich eingefügte Ausnahme- und Übergangsregelungen für einzelne Branchen bzw. Personengruppen, etwa Zeitungszusteller/innen und Erntehelfer/innen. Obwohl es den Wirtschaftsverbänden nicht gelang, unterschiedliche Lohnuntergrenzen für Ost- und Westdeutschland durchzusetzen, ist der großkoalitionäre Mindestlohn keineswegs „flächendeckend“, gleicht er doch einem Flickenteppich, was Kontrollen hinsichtlich seiner Einhaltung erschwert und Gesetzesverstöße erleichtert.

Jugendliche ohne Berufsausbildung vom Mindestlohn auszunehmen, erscheint nicht bloß verfassungs- und europarechtlich (Altersdiskriminierung) problematisch, sondern ist auch deshalb falsch, weil das Gegenteil des angeblich Erstrebten passieren dürfte: Statt junge Leute davor zu bewahren, eine Ausbildung wegen eines besser bezahlten Ausahilfsjobs abzubrechen oder gar nicht zu beginnen, macht sie der fehlende Mindestlohnschutz als Niedriglöhner/innen für Unternehmen erst attraktiv,¹³ was diese veranlassen wird, ältere durch junge Beschäftigte zu ersetzen und noch weniger auszubilden.

Dass auch Langzeiterwerbslose generell und nicht bloß – wie ursprünglich vorgesehen – solche, die durch Lohnkostenzuschüsse der Jobcenter gefördert werden, sechs Monate lang vom Mindestlohn ausgeschlossen bleiben, bringt neben einer weiteren Benachteiligung und sozialen Ausgrenzung der Mitglieder dieser Personengruppe schwerwiegende Nachteile für das Tarifvertragssystem der Bundesrepublik mit sich.¹⁴ Unternehmer können solche Personen nach der Probezeit entlassen und einen anderen vom Gesetz nicht geschützten Langzeitarbeits-

losen einstellen. Lohndiskriminierung ist Tarifverträgen fremd, weshalb von der Ausnahmeregelung für Langzeiterwerbslose tarifungebundene Betriebe profitieren dürften, die sich Zusatzgewinne durch Lohndumping und Schmutzkonzurrenz verschaffen. Insoweit honoriert und forciert das *Tarifautonomiestärkungsgesetz* paradoxerweise Tarifflicht.

Karl Brenke und Kai-Uwe Müller, die am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) arbeiten, heben einen der Tendenz zur weiteren Lohnspreizung entgegenwirkenden Effekt des Mindestlohns hervor, befürchten aber, dass Letzterer durch den Abschluss von Werkverträgen unterlaufen wird und ein neuerlicher Boom der Mini-jobs bevorsteht, weil diese bei den Sozialabgaben privilegiert sind und zur Zahlung niedriger Löhne regelrecht einladen: „Der Arbeitgeber kann einen geringen Lohn kalkulieren und anbieten, und der Arbeitnehmer kommt netto dennoch auf einen höheren Stundenverdienst, als wenn er einer regulären, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachginge.“¹⁵

2.2 Arbeitsmarktreform und Mindestlohn: Hartz, aber fair?

Mit dem von ihr gegen beide Koalitionspartner durchgesetzten Mindestlohn versucht die SPD, ein Grundübel der Hartz-Gesetze im Nachhinein zu heilen.¹⁶ Da der seit den rot-grünen Arbeitsmarktreformen ausufernde Niedriglohnsektor, in dem mittlerweile fast ein Viertel aller Beschäftigten tätig sind, das Hauptfallstor für Erwerbs- und spätere Altersarmut bildet, wäre ein flächendeckender, zumindest Vollzeitkräften das soziokulturelle Existenzminimum sichernder gesetzlicher Mindestlohn das effektivste Instrument der Armutsbekämpfung. Ob der großkoalitionäre Mindestlohn die nötigen Voraussetzungen erfüllt, erscheint allerdings mehr als fraglich. Manches deutet darauf hin, dass es sich nur um ein soziales Trostpflaster handelt.

Die ab 1. Januar 2015 für die meisten, jedoch erst ab 1. Januar 2017 für sämtliche Branchen geltende Mindestlohnhöhe von 8,50 Euro brutto pro Zeitstunde geht auf eine Forderung zurück, die der DGB – nicht ohne Widerstand aus den eigenen Reihen – schon im Jahr 2010

erhoben hat. Alle westeuropäischen Staaten haben einen höheren Mindestlohn als Deutschland. Die für wachsende Rekordexportüberschüsse der Bundesrepublik verantwortliche Strategie eines Lohndumpings auf Kosten anderer Volkswirtschaften lässt sich also auch unter den neuen Gesetzesbestimmungen fortsetzen. Durch den zuletzt erfolgten Preisauftrieb bei Mieten, Energie und Nahrungsmitteln genügen 8,50 Euro im Jahr 2017 selbst bei Vollzeitwerbstätigkeit nicht mehr zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums.

Dass die SPD in der Großen Koalition einen Mindestlohn realisiert hat, macht ihre Arbeitsmarktreformen weder rückgängig noch wirkungslos.

Dass die SPD in der 3. Großen Koalition auf Bundesebene einen solchen Mindestlohn realisiert hat, macht ihre Arbeitsmarktreformen weder rückgängig noch wirkungslos. Wenngleich dieser Mindestlohn trotz seiner zahlreichen Ausnahmen und Sonder- bzw. Übergangsregelungen das soziale Gewissen der Partei bzw. ihrer für die rot-grüne Reformpolitik verantwortlichen Politiker/innen vorübergehend beruhigen mag, ist er kaum geeignet, die „Agenda“-Politik und die Hartz-Gesetze vergessen zu machen, ihre negativen Konsequenzen zu beseitigen oder ihre schlimmsten Folgen zu lindern.¹⁷ Vielmehr kann das Wachstum des nach dem US-amerikanischen breitesten Niedriglohnsektors eines hoch

12 Siehe Jana Gioia Bauermann/Alina Fichter, Rein in die Absolventenfalle. Der Mindestlohn schafft neue Ungerechtigkeiten – ein Blick in die Medienbranche, in: Die Zeit v. 24.7.2014

13 Vgl. Marc Amlinger/Reinhard Bisping/Thorsten Schulten, Jugend ohne Mindestlohn? – Zur Diskussion um Ausnahme- und Sonderregelungen für junge Beschäftigte, WSI-Report 14/2014, S. 19 f.

14 Vgl. dies., Kein Mindestlohn für Langzeitarbeitslose?, WSI-Report 15/2014, S. 10

15 Karl Brenke/Kai-Uwe Müller, Gesetzlicher Mindestlohn – kein verteilungspolitisches Allheilmittel, in: DIW-Wochenbericht 39/2013, S. 15

16 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?, 2. Aufl. Weinheim/Basel 2015

17 Vgl. ebenda, S. 204 ff.

entwickelten Industrielandes überhaupt durch den großkoalitionären Mindestlohn bestenfalls gestoppt, nicht aber verhindert werden, dass sich ausgerechnet die schutzbedürftigsten Gruppen, etwa Langzeiterwerbslose, Jugendliche ohne Berufsausbildung, Praktikant(inn)en, Saisonarbeiter/innen und Zeitungsaus-träger/innen, nach wie vor zu Dumping-löhnen verdingen müssen.

War das Arbeitslosengeld II nach dem „Kombilohn“-Muster so konstruiert, dass seine Bezieher/innen zusätzlich erwerbstätig sein müssen, um halbwegs menschenwürdig leben zu können, ist der großkoalitionäre Mindestlohn analog so konstruiert, dass ergänzend Arbeitslosengeld II bezogen werden muss, weil seine Höhe kaum zur Deckung des Lebensunterhalts ausreicht. Schon gar nicht ist dieser Mindestlohn derart hoch, dass es Arbeitnehmer(inne)n bei einer 40-Stunden-Woche gelingen könnte, die Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medianverdienstes, d.h. des mittleren

Monatseinkommens aller Beschäftigten (ca. 1.800 Euro brutto) zu überwinden.

Mittels entsprechender IAB-Simulationsrechnungen haben Kerstin Bruckmeier und Jürgen Wiemers die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die künftige Einkommenssituation von Aufstocker(inne)n untersucht. Sie wollten herausfinden, wie viele erwerbstätige Leistungsempfänger/innen infolge einer flächendeckenden Lohnuntergrenze dem Arbeitslosengeld-II-Bezug entkommen. Selbst unter Alleinstehenden – so ihr Ergebnis – gelingt es kurzfristig nur einem kleinen Teil der erwerbstätigen Leistungsberechtigten, sich durch den auf 8,50 Euro brutto angehobenen Stundenlohn von ihrer Transferabhängigkeit zu befreien.¹⁸ Demnach könnten Veränderungen bei Löhnen und Güterpreisen, Güternachfrage und/oder Arbeitsangebot bzw. -nachfrage erst auf längere Sicht zu größeren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen und die Bedürftigkeit der Aufstocker/innen führen.

Der zehn Jahre nach dem Inkrafttreten von Hartz IV eingeführte Mindestlohn reicht weder aus, um die zunehmende Erwerbs- und Altersarmut in Deutschland einzudämmen, noch zieht er Hartz IV die Giftzähne: Sowohl rigide Zumutbarkeitsregeln wie auch drakonische Sanktionen, die den Niedriglohnssektor boomen lassen, bleiben weiter bestehen. Dieser wird daher auf einem weniger unerträglichen und etwas höheren Durchschnittsniveau zementiert. Durch den großkoalitionären Mindestlohn wird höchstens eine weitere Lohnspreizung verhindert und der Niedriglohnssektor zwar nach unten abgedichtet, aber nicht eingedämmt oder gar abgeschafft, was jedoch nötig wäre, um Armut und soziale Ausgrenzung wirksam zu bekämpfen. ■

¹⁸ Vgl. Kerstin Bruckmeier/Jürgen Wiemers, Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht 7/2014, S. 6 f.

Studien zur Sozialwirtschaft



Soziale Versorgung bewirtschaften

Studien zur Sozialwirtschaft

Von Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt

2015, 190 S., brosch., 35,- €

ISBN 978-3-8487-2179-5

www.nomos-shop.de/25065

Soziale Versorgung, wie sie in den Diensten und Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens und auch genossenschaftlich und informell in vielfältiger Form betrieben wird, ist Gegenstand von sechs Studien, die den Theoriediskurs zur Sozialwirtschaft weiterführen. Sie haben die Beziehungen im Blick, in denen die Akteure als Leistungsträger, Leistungserbringer und Nutzer in gemeinsamer und in eigener Sorge zueinander stehen, und ordnen das Geschäft und die Funktion von Sozialunternehmen in das Gefüge dieser Leistungsbeziehungen ein.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

 **Nomos**