

Hages, Larissa; Rehm, Rebekka; Roth, Steffen J.

Working Paper

Helfen höhere Mindestlöhne in der Pflege?

Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 01/2017

Provided in Cooperation with:

Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

Suggested Citation: Hages, Larissa; Rehm, Rebekka; Roth, Steffen J. (2017) : Helfen höhere Mindestlöhne in der Pflege?, Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 01/2017, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/174493>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Direktor: Prof. Dr. Felix Höffler

Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

Helfen höhere Mindestlöhne in der Pflege?

Larissa Hages, Rebekka Rehm und Steffen J. Roth

Otto-Wolff-Discussion Paper 01/2017 – Januar 2017

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Bedeutung der Tarifautonomie.....	2
2.1. Vorteile einer tarifautonomen gegenüber einer individualvertraglichen Lohnfindung	3
2.2. Vorteile einer tarifautonomen Lohnfindung gegenüber einer staatlichen Lohnsetzung	9
2.3. Wirkungen kollektiver Lohnfindungsprozesse	11
3. Die Kommissionslösung in der Pflegebranche	13
3.1. Die Kommissionslösung als Teil einer Zentralisierungstendenz in der Lohnpolitik	13
3.2. Die Reichweite und Repräsentativität der Kommission.....	15
3.3. Mögliche Kommissionsentscheidungen	17
4. Begründungen für die Unterstützung höherer oder differenzierter Pflegemindestlöhne	19
4.1. Keine Angst vor existenzgefährdenden Niedrigstlöhnen	20
4.2. Kein zusätzlicher Bedarf zur Standardisierung	22
4.3. Keine Stärkung des Qualitätswettbewerbs durch Einschränkung des Preiswettbewerbs.....	23
4.4. Stärkung der etablierten Anbieter durch Behinderung des Preiswettbewerbs.....	28
5. Fazit	30
6. Literaturverzeichnis.....	32

Autorenkontakt

Dr. Steffen J. Roth
E-Mail: steffen.roth@wiso.uni-koeln.de
Tel: 0221 470 5357

Larissa Hages
E-Mail: hages@wiso.uni-koeln.de
Tel: 0221 470 5355

Rebekka Rehm
E-Mail: rebekka.rehm@wiso.uni-koeln.de
Tel: 0221 470 5349

Korrespondenzadresse
Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1 – 50969 Köln

1. Einleitung

Seit Inkrafttreten der Neufassung des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG 2009) findet in der Pflegebranche in Deutschland ein von anderen Branchen abweichender eigentümlicher Lohnfindungsprozess statt: Fünf Jahre vor Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns etablierte die Politik eine bei Bedarf zusammentretende Pflegemindestlohn-Kommission. Die Kommissionsmitglieder handeln auftragsgemäß Mindestarbeitsbedingungen in der Pflegebranche aus, die anschließend per Rechtsverordnung für alle Pflegebetriebe verbindlich erklärt werden.

Bis einschließlich Oktober 2017 gelten auf diesem Wege zustande gekommene Pflege-Mindestlöhne. Solche den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn übersteigenden Löhne wurden offenbar von der zweiten Pflegemindestlohn-Kommission für notwendig und von Ministerin Nahles im November 2014 für im Allgemeininteresse liegend erachtet. Während seit Januar 2017 deutschlandweit 8,84 Euro pro Stunde als allgemeiner Mindestlohn gelten, müssen in der Pflege zurzeit mindestens 9,50 Euro im Osten bzw. 10,20 Euro im Westen Deutschlands gezahlt werden. Anlässlich des Auslaufens der bestehenden Regelungen zum Oktober 2017 hat sich Ende 2016 die dritte Pflegemindestlohn-Kommission konstituiert. Statt argumentativ darum zu ringen, ob eine Aufrechterhaltung oder gar Vergrößerung des aktuellen Abstands zwischen den flächendeckenden Mindestlöhnen in der Pflege und in anderen Branchen begründet werden kann oder ob nicht vielmehr eine Angleichung an den allgemeinen Mindestlohn durch langsamere Steigerungen in der Pflegebranche angemessener erscheint, gehen einige der Kommissionsmitglieder überraschend in eine qualitativ völlig neue Richtung: Gefordert werden derzeit nicht nur kräftige Erhöhungen des bestehenden Pflegemindestlohns, sondern auch die Einführung nach Qualifikationen differenzierter Mindestlöhne sowie die Festlegung weiterer Mindestarbeitsbedingungen wie z. B. Überstundenzuschläge und eine über die gesetzliche Regelung hinausgehende Mindestanzahl von Urlaubstagen.¹

Die Sonderkonstruktion für die Pflegebranche im Allgemeinen und die aktuelle Entwicklung der Vorstellungen zur Aufgabe der Pflegemindestlohn-Kommission im Besonderen werfen aus ökonomischer Sicht eine Reihe von interessanten Fragen auf, denen sich dieser Beitrag widmet. Zum ersten geht es um den ordnungs- bzw. institutionenökonomischen Fragenkomplex rund um die Etablierung einer Pflegemindestlohn-Kommission sowie deren Aufgabe im Allgemeinen. Zum zweiten geht es um Fragen der ökonomischen Wirkungsanalyse von besonderen Mindestlohnregelungen in der Pflegebranche auf die Qualität der Pflegeleistungen, die Preise und den Wettbewerb auf dem Markt für Pflegedienstleister.

¹ Siehe dazu die Pressemitteilungen der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (2016) und der Mitarbeiterseite der Arbeitsrechtlichen Kommission des Deutschen Caritasverbandes (2016a).

2. Bedeutung der Tarifautonomie

Bevor die Kommissionslösung in der Pflegebranche näher betrachtet wird, soll im folgenden Kapitel zunächst die in Deutschland allgemein wertgeschätzte Tarifautonomie betrachtet werden. Der mit diesem Oberbegriff verknüpften Vorstellung von weitgehend dezentral organisierten Lohnfindungsprozessen auf Basis freiwilliger Mitwirkung und ohne Einflussnahme des Staates wird von vielen Seiten eine große Bedeutung für den Wohlstand und sozialen Frieden beigemessen.²

Die Tarifautonomie³ ist als Prinzip der Koalitionsfreiheit im deutschen Grundgesetz (Art. 9 Abs. 3 GG) verankert und hat damit Verfassungsrang. Ihr Kern besteht darin, dass sich sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber in Koalitionen zusammenschließen und miteinander in Lohnverhandlungen treten dürfen, ohne dass der Staat Einfluss auf diese Verhandlungen nimmt. Im internationalen Vergleich gilt Deutschland dabei als ein Land, in dem Tarifverhandlungen tatsächlich mit besonders geringer staatlicher Einflussnahme geführt werden.⁴ Die praktische Bedeutung von Tarifverhandlungen in Deutschland ist groß: In Ostdeutschland sind 37 % der Arbeitsverhältnisse direkt über Tarifverträge geregelt, in Westdeutschland sind es 50 % der Arbeitsverhältnisse. Bezieht man diejenigen mit ein, die indirekt an einen Tarifvertrag gebunden sind, indem der Arbeitsvertrag auf einen Tarifvertrag Bezug nimmt, so sind es im Osten 71 % und im Westen sogar 80 % der Arbeitsverhältnisse.⁵ Tarifverträge können dabei auf unterschiedlichen Ebenen bestehen, sowohl auf Unternehmens- als auch auf Branchenebene.

Weil die Gültigkeit von Tarifverträgen grundsätzlich an eine freiwillige Mitwirkung an den Tarifverhandlungen anknüpft, gilt die Koalitionsfreiheit prinzipiell auch im negativen Sinne: Wer sich keiner der Tarifparteien anschließt, ist in der Regel auch nicht an einen Tarifvertrag gebunden.⁶ Wenn jedoch eine Mitgliedschaft in einer der an einem Tarifvertrag beteiligten Parteien besteht, darf nach dessen Abschluss nur noch zu Gunsten der Arbeitnehmer davon abgewichen werden.

Die Besonderheit der Tarifautonomie ist in Abgrenzung zu den entgegengesetzten Polen eines Kontinuums zwischen einer verbindlichen, umfassend kollektiven Lohnsetzung einerseits und

² Siehe beispielsweise Deutscher Gewerkschaftsbundes und Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft in Niedersachsen (2010) und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (2016).

³ Der Begriff „Tarifautonomie“ wird in der Literatur auf Hugo Sinzheimer zurückgeführt, für den die Autonomie der Tarifverträgen darin liegt, dass diese nicht nur Rechtsverhältnisse begründen, sondern zu eigenständigen Rechtsquellen werden (vgl. Müller-Jentsch, 1983, S. 121).

⁴ Vgl. Streek (2001), S. 77.

⁵ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2016).

⁶ Ausnahmen, die sich insbesondere aus der Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags ergeben, werden im folgenden Kapitel betrachtet.

einer vollständig wettbewerblichen Lohnfindung, also individuellen Arbeitsverträgen, andererseits zu verstehen.⁷ In Abgrenzung zu einer kollektiv dirigistischen Lohnsetzung planwirtschaftlicher Prägung nimmt der Staat im System der deutschen Tarifautonomie grundsätzlich keinen Einfluss auf die Lohnverhandlungen selbst. Vielmehr beschränkt sich seine Aufgabe bewusst auf die Gestaltung des Ordnungsrahmens, in dem sich die Tarifparteien bewegen dürfen. Dieser ist vor allem durch das Tarifvertragsgesetz (TVG) vorgegeben. Darüber hinaus schränken weitere Vorschriften ein, welche Verhaltensweisen der beteiligten Tarifparteien und welche Abschlüsse zwischen den Verhandlungsparteien zulässig sind bzw. welche individualvertraglichen Alternativen die negative Koalitionsfreiheit eröffnet.⁸ Die augenfälligste Besonderheit tarifvertraglicher Lohnfindungsprozesse im Vergleich zu vollständig wettbewerblichen Lohnfindungen besteht darin, dass sich die Akteure am Arbeitsmarkt zu Kartellen zusammenschließen dürfen (bei gleichzeitiger Freiheit dies nicht zu tun). Während Kartellbildungen auf anderen Märkten nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verboten sind, sind sie auf dem Arbeitsmarkt zulässig.

Wo ein tarifvertragliches Lohnfindungssystem im Kontinuum zwischen einer vollständig umfassenden planwirtschaftlichen Lohnfestlegung und einem vollständig wettbewerblichen System der individualvertraglichen Lohnfindung eingeordnet werden kann, hängt von der Ausgestaltung des jeweiligen Tarifverhandlungsprozesses ab. Ein Flächentarifvertrag, der für eine ganze Branche geschlossen wird, liegt beispielsweise offensichtlich auf einer zentraleren Regelungsebene als einer, der nur für die Beschäftigten eines einzelnen Unternehmens gilt.

2.1. Vorteile einer tarifautonomen gegenüber einer individualvertraglichen Lohnfindung

Die Organisation von Arbeitnehmern in Gewerkschaften und von Arbeitgebern in Arbeitgeberverbänden stellt aus ökonomischer Sicht die Kartellierung von Marktseiten dar, die sich zwecks koordinierter Verhandlungen zusammenschließen. Für Arbeitnehmer ergibt sich der Anreiz zum Zusammenschluss vor allem aus der größeren Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeitgebern und der Möglichkeit, dabei unter bestimmten Umständen Instrumente wie Streiks einsetzen zu können, die einzelne Akteure ohne Organisation in Koordinationsdilemmata führen würden. Die Arbeitgeber haben einen ähnlichen Anreiz, sie können durch Zusammenschlüsse ihre Gegenmacht in diesen Verhandlungen stärken. Zudem können sie

⁷ Tarifverhandlungen können sich selbstverständlich nicht nur auf Löhne beziehen, sondern auch auf Arbeits- bzw. Urlaubszeiten und weitere Arbeitsbedingungen. Hier beziehen sich die Formulierungen der Lesbarkeit halber zunächst auf die Löhne. Aus ökonomischer Perspektive sind die anderen Parameter in den meisten Fällen auf ähnliche Weise zu betrachten.

⁸ Beispielsweise gibt es das gesetzliche Verbot sittenwidriger Löhne. Wobei die Feststellung einer möglichen Sittenwidrigkeit, die dem einzelnen Richter obliegt, sich in der Regel an den in der betrachteten Branche geltenden Tarifverträgen orientiert, die nicht zu weit unterschritten werden dürfen (so hat es der Bundesgerichtshof 1997 für zulässig erklärt, siehe BGH Urteil vom 22.04.1997, AZ.: 1 StR 701/96).

versuchen, sich durch die Vereinbarung von Löhnen einem Überbietungsprozess im Wettbewerb um begehrte Arbeitskräfte zu entziehen.⁹ Aus individueller bzw. einzelwirtschaftlicher Perspektive ist das Bestreben der Arbeitsmarktakteure zur Bildung von kartellartigen Interessengruppen also ohne weiteres nachvollziehbar.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hingegen erscheinen Kartelle, die gemeinsam Preise oder Löhne aushandeln, zunächst als mögliche Ursache von Ineffizienzen. Vermachtete Marktstruktur verhindern üblicherweise andernfalls zustande kommende Kontrakte und implizieren häufig über geringere gehandelte Mengen bzw. geringere Beschäftigung gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste.¹⁰ Für die wettbewerbliche Ausnahme der ausdrücklichen Akzeptanz von kollektiven Lohnverhandlungen am Arbeitsmarkt werden in der wirtschaftspolitischen Debatte eine Reihe von Argumentationen vorgetragen, die sich aus ökonomischer Sicht mehr oder weniger gut nachvollziehen lassen. In diesem Kapitel werden zunächst die Argumente für zentralere Lohnverhandlungen abstrakt angesprochen. Eine Würdigung ihrer praktischen Relevanz für die heute konkrete Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt für Pflegekräfte erfolgt weiter unten in Kapitel 4.

Vermeidung von Ruinösem Wettbewerb

Die Begriffe „ruinöser Wettbewerb“ oder „ruinöse Konkurrenz“ sind wenigstens zum Teil politische Kampfbegriffe. Um sich argumentativ mit ihnen auseinandersetzen zu können, muss zunächst geklärt werden, welche theoretischen Erwartungen hinter den Begrifflichkeiten stecken. So wird mit dem Begriff der ruinösen Konkurrenz oder des ruinösen Wettbewerbs normalerweise die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht schädliche Unterlassung von mittel- und langfristig erforderlichen Investitionen durch Unternehmen bezeichnet, die sich in einer speziellen Wettbewerbssituation befinden. Nach weit verbreiteter Auffassung¹¹ geht es um eine plötzlich auftretende Situation eines starken Angebotsüberhangs und einer aufgrund von unwiederbringlich getätigten Investitionen verlangsamten Anpassung der im Markt etablierten Unternehmen an die geringere Nachfrage. In dieser Situation kann eine rationale unternehmerische Strategie in einem Absenken der Verkaufspreise bis auf die Höhe der variablen Kosten bestehen oder sogar die Inkaufnahme vorübergehender Verluste nahelegen, falls dadurch die Konkurrenz zum Ausscheiden aus dem Markt gezwungen werden kann. Diese Art der Konkurrenz führt letztlich zu einer ruinösen Entwicklung für einige Betriebe, da im ersten Fall zu geringe Deckungsbeiträge für die Fixkosten erwirtschaftet werden und somit Fremdkapitalkosten nicht erwirtschaftet werden können oder zumindest Reinvestitionen ausbleiben bzw. im zweiten Fall sogar die laufende Produktion Verluste mit sich bringt. Erst nach einer durch die ruinöse Situation erzwungenen Reduzierung der Produktionskapazitäten kann sich

⁹ Für einen guten Überblick zur Effizienzlohntheorie siehe z. B. Sesselmeier und Blauermeier (1998), S. 153 ff.

¹⁰ Für eine differenzierte Betrachtung siehe z. B. Woeckener (2007), insbesondere S. 62.

¹¹ Die Literatur folgt hier vor allem der Diskussion in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert. Vgl. insbesondere Machlup (1967) und Tolksdorf (1971).

wieder eine normale Auslastung einpendeln. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die Situation vor allem dann als ineffizient zu bezeichnen, wenn das plötzliche Überangebot nicht strukturell bedingt, sondern nur vorübergehend ist, eine zeitliche Überbrückung der Situation also einem verlustreichen Abbau der Produktionskapazitäten vorzuziehen wäre.

Ob und inwieweit in einer solchen Situation die Löhne bzw. Lohnverhandlungen überhaupt eine Rolle spielen ist umstritten. Zum Teil wird argumentiert, die Unbeweglichkeit der Arbeitskräfte sei eine wesentliche Bedingung zur Entstehung der Situation.¹² Dabei wird im ersten Schritt unterstellt, dass der Preisverfall für die von den betroffenen Unternehmen angebotenen Güter oder Dienstleistungen zu einer geringeren Entlohnung der Arbeitnehmer führe und im zweiten Schritt festgestellt, dass die Arbeitnehmer trotz der geringeren Entlohnung in ihrer Beschäftigung verharren, statt eine andere Beschäftigung zu suchen und so zum Abbau der Kapazitäten beizutragen.¹³ Insoweit die tarifvertragliche Lohnfindung hierbei einen Einfluss ausübt, besteht er in der Verhinderung oder Minderung der im ersten Schritt unterstellten Lohnkürzungen, so dass die im Vergleich zu einer Situation ohne kollektive Lohnverhandlungen höheren Löhne den Arbeitnehmern gar keinen Anreiz zur Neuorientierung bieten. Die Verhinderung von Lohnsenkungen ist in der Situation der ruinösen Konkurrenz aus der gesamtwirtschaftlichen Perspektive derer, die überhaupt wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf sehen, allerdings nicht zu begrüßen, sondern kontraproduktiv. Die Verhinderung von Lohnsenkungen würde die Situation der ruinösen Konkurrenz verschärfen. Sie würde zu einer schnelleren Insolvenz der vom Ruin bedrohten Unternehmen führen und somit größere Teile der unwiederbringlich festgelegten Investitionen vernichten bzw. weniger Möglichkeiten zur Überbrückung einer rezessiven Phase, zur ressourcensparenden Anpassung der Produktionskapazitäten oder zur Erschließung größerer Nachfrage an den Absatzmärkten eröffnen.

Insoweit die Drohkulisse einer ruinösen Konkurrenz als Argument der Unterstützung tarifvertraglicher Lohnfindung vorgebracht wird, kann also nur ein übertragener Fall gemeint sein. Übertragen auf die Arbeitnehmerschaft als Ganzes könnte der Begriff der ruinösen Konkurrenz die Situation beschreiben, in der ein plötzlich auftretender Arbeitskräfteüberschuss bzw. eine plötzlich stark zurückgehende Arbeitskräftenachfrage zu einem starken Lohnverfall führt. Die niedrigeren Löhne könnten entsprechend als ruinös bezeichnet werden, wenn sie keinen Anreiz mehr böten, die erforderlichen Investitionen zur Aufrechterhaltung des Humankapitals vorzunehmen oder gar die laufende Aufrechterhaltung der Arbeitskraft gefährden würden. Um in der Analogie der gerade skizzierten ruinösen Konkurrenz zu bleiben, könnte der Grund für die unterbleibende Abwanderung der Arbeitskräfte in den durch die Arbeitnehmer bereits getätigten Investitionen in betriebs- oder branchenspezifisches Humankapital liegen. Aus

¹² Vgl. Tolksdorf (1971), S. 92 f.

¹³ Diese Situation und mögliche Begründungen einer solchen Unbeweglichkeit der Arbeitnehmer werden im nächsten Abschnitt aufgegriffen. Im vorliegenden Zusammenhang ergibt sich die Schwierigkeit allerdings ohnehin nur, falls der Arbeitgeber keine Kündigungen aussprechen will (z.B. aufgrund von komplementären Faktoren) oder kann (z.B. aufgrund restriktiver Kündigungsschutzregeln).

gesamtwirtschaftlicher Sicht würde diese Situation schädlich sein, wenn der plötzliche Arbeitsangebotsüberhang nur vorübergehend ist und die zwischenzeitliche Neuorientierung der Arbeitnehmer mit der Verschwendung von Humankapital einherginge. Diese analoge Übertragung des klassischen Falls der ruinösen Konkurrenz zwischen Unternehmen auf die Konkurrenz zwischen Arbeitnehmern meint dann letztlich denselben Fall, wie er auch unter der Bezeichnung „Lohndumping“ diskutiert wird.

Vermeidung von Lohndumping

Aus einer ökonomischen Perspektive ist der Sachverhalt des Dumpings definiert als eine absichtsvolle Preisgestaltung einzelner Akteure auf Absatzmärkten unterhalb eines zur Kostendeckung ausreichenden Preises. Es handelt sich hierbei um ein wettbewerbsstrategisches Verhalten bei dem derjenige, der Dumping betreibt, kurzfristig Verluste in Kauf nimmt, z.B. um Konkurrenten aus dem Markt zu drängen.¹⁴

Der Begriff des Lohndumpings als Übertragung des ökonomischen Konzepts auf den Arbeitsmarkt ist hingegen ein politischer Kampfbegriff. Nachvollziehbar ist die Verwendung des Begriffes in der Analogie zur ursprünglichen Bedeutung für Löhne, die so niedrig liegen, dass sie unterhalb des Existenzminimums der Arbeitnehmer liegen, also letztlich als nicht ausreichend anzusehen sind, um das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer aufrecht zu erhalten. Irreführend ist die Bezeichnung dennoch, weil im Falle eines so bezeichneten Lohndumpings gewöhnlich nicht unterstellt wird, dass die ihre Arbeitskraft zu niedrigsten Löhnen anbietenden Arbeitskräfte diejenigen sind, die absichtlich diese niedrigen Löhne setzen.

Hinter dem Kampfbegriff verbirgt sich jedoch tatsächlich ein in der ökonomischen Theorie anerkanntes Argument, welches in Lehrbüchern meist als „anomales Arbeitsangebot“ bezeichnet wird. Theoretisch ist es denkbar, dass Arbeitnehmer, deren eigene Existenz ebenso wie die ihrer Angehörigen ausschließlich oder jedenfalls maßgeblich von der Entlohnung ihrer Arbeit abhängt, erpressbar werden. Sieht ein Arbeitnehmer keine Möglichkeit, sein unbedingt benötigtes Einkommen auf andere Art sicherzustellen, als durch die von ihm ausgeübte Erwerbsarbeit, so muss er im Falle von Stundenlohnkürzungen ggf. mit einer Ausdehnung seiner Arbeitszeit reagieren, um insgesamt weiterhin das benötigte Einkommen zu erlangen. Während Ökonomen gewöhnlich davon ausgehen, dass sich Arbeitgeber im Falle von Arbeitskräftemangel gegenseitig überbieten werden, um Arbeitnehmer zu gewinnen, kann im Falle einer Erpressbarkeit der Arbeitnehmer theoretisch das Gegenteil der Fall sein: Ein Arbeit-

¹⁴ Im internationalen Kontext der WTO genügt für die Annahme von Dumping die Beobachtung, dass exportierte Güter im ausländischen Markt zu einem geringeren Preis angeboten werden als im heimischen Markt des Produktionslandes.

nehmer, dessen Einkommen gerade das Subsistenzminimum deckt, könnte mangels Alternativen bei sinkender Vergütung seiner Arbeit pro Stunde zur Ausdehnung seiner Arbeitszeit gezwungen sein.¹⁵

Diese Angebotsanomalie begründet den Zusammenschluss der Arbeitnehmer zu Gewerkschaften. Notwendige Bedingungen der Erpressbarkeit und damit des anomalen Arbeitsangebots sind schließlich die starke Macht des Arbeitgebers, der keine konkurrierenden Unternehmen fürchten muss, die ihm die Arbeitskräfte abwerben könnten, und die im Vergleich dazu offensichtliche Ohnmacht der Arbeitnehmer, die mit anderen potentiellen Arbeitnehmern in Konkurrenz stehen und befürchten müssen, im Produktionsprozess gegen diese konkurrierenden Arbeitnehmer ausgetauscht zu werden, falls sie sich nicht selbst zur Arbeit gegen geringere Löhne bereitfänden.¹⁶ Nur gemeinsam können die Arbeitnehmer in einer solchen Situation der Macht des Arbeitgebers eine entsprechende Macht gegenüberstellen. Gewerkschaften können also dazu beitragen, das Koordinationsproblem des gegenseitigen Unterbietungswettbewerbs zwischen den Arbeitnehmern zu überwinden. Die Arbeitnehmer schließen sich zu Koalitionen zusammen, die in der Verhandlung gemeinsam auftreten und dem Arbeitgeber etwas entgegensetzen können, da dieser zwar auf einzelne Arbeitnehmer verzichten kann, nicht aber auf die Arbeitskräfte insgesamt.

Die Tragweite dieses grundlegenden Arguments für die Zulassung von Kartellen auf dem Arbeitsmarkt wird allerdings durchaus kritisch diskutiert. Insbesondere wird angemerkt, dass das Argument zwar zu der Zeit Gültigkeit besaß, als die Bedeutung von Gewerkschaften maßgeblich zugenommen hat, sich wichtige Merkmale des Arbeitsmarktes seitdem jedoch grundsätzlich verändert hätten. In erster Linie spielten Kartelle auf Seiten der Arbeitgeber und damit die Notwendigkeit, auch Arbeitnehmern die Koalitionsfreiheit zuzusprechen, im 19. Jahrhundert eine deutlich größere Rolle als heute.¹⁷ Ob heute noch viele Arbeitnehmer einem einzigen Arbeitgeber gegenüber stehen, dem sie mangels alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeliefert sind, erscheint fraglich. Hier kann außerdem die weiter oben bereits angesprochene Bedingung der Unbeweglichkeit der Arbeitnehmer aufgegriffen werden. Offensichtlich liegt dem theoretischen Argument des anomalen Arbeitsangebots die Vorstellung zugrunde, dass die betrachteten Arbeitnehmer weder dazu in der Lage sind, die Branche oder den Beruf zu wechseln, noch sich regional zu verändern. Ersteres hängt mit dem bei den Arbeitnehmern vorhandenen Humankapital zusammen. Je weniger spezifisch die Ausbildungen und Erfahrungen der Arbeitskräfte sind, je geringer also der Verlust an Humankapital durch einen Berufswechsel, umso weniger erpressbar ist der einzelne Arbeitnehmer. Letzteres hängt davon ab, wie leicht Arbeitnehmer auch außerhalb ihres Wohnortes arbeiten oder in

¹⁵ Für den einzelnen Arbeitnehmer könnte also der Einkommenseffekt einer Lohnreduktion den damit verbundenen Substitutionseffekt überwiegen.

¹⁶ Vgl. z. B. Lambert (2005), S. 9 f.

¹⁷ vgl. z. B. Möschel (2005), S. 4.

andere Gegenden umziehen können. Je geringer die Kosten einer solchen Veränderung sind, umso geringer ist auch die Erpressbarkeit durch einen bestimmten Arbeitgeber.

Darüber hinaus ist heute weniger als früher davon auszugehen, dass Unternehmen eine mächtige Position auf dem Arbeitsmarkt auch zur Durchsetzung existenzgefährdender Löhne ausnutzen können, so sie sie denn überhaupt einnehmen. Das Phänomen tritt schließlich nur dann auf, wenn die Arbeitnehmer unter Angebotszwang stehen, also wenn ihnen ohne Arbeit die Möglichkeit zur Existenzsicherung fehlt. Entwickelte Systeme der Sozialversicherung und der steuerfinanzierten Mindestsicherung ermöglichen heute potentiellen Arbeitnehmern jedoch auch im Falle der Arbeitslosigkeit eine Existenzsicherung. Wenn die Existenz auch ohne Arbeitseinkommen gesichert werden kann, sind die Arbeitnehmer keineswegs grenzenlos erpressbar.^{18,19}

Gewährleistung effizienterer Verhandlungen über Arbeitsbedingungen

Ein weiteres Argument dafür, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkoalitionen für die Aushandlung von Arbeitsvertragsbestandteilen zuzulassen, besteht darin, dass diese nicht nur Löhne und Arbeitszeiten, sondern auch weitere Arbeitsbedingungen gemeinschaftlich aushandeln²⁰ und dabei Kollektivgüter bereitstellen können. Der Kollektivgutcharakter möglicher Verhandlungserfolge bezüglich von Arbeitsplatzgestaltungen beispielsweise, die alle oder jedenfalls viele Arbeitnehmer betreffen, ergibt sich daraus, dass von solchen Regelungen nicht nur diejenigen betroffen sind, die die Verhandlungsanstrengungen auf sich genommen haben, sondern auch diejenigen, die nicht für entsprechende Regelungen eingetreten sind (Nicht-Ausschließbarkeit). In einer solchen Situation besteht ein Anreiz für die einzelnen Arbeitnehmer, auf den Verhandlungserfolg anderer Arbeitnehmer zu spekulieren, ohne sich an den Kosten der Bereitstellung zu beteiligen.²¹ Zu erwarten ist in solchen Fällen eine geringere Bereitstellungsmenge der Kollektivgüter als eigentlich erwünscht wäre, wenn alle ihre tatsächliche Wertschätzung offenbaren würden. Gewerkschaften können ein solches Koordinationsproblem lösen.²²

¹⁸ Vgl. z. B. Monopolkommission (1994), S. 369.

¹⁹ Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004) hält das System der Tarifautonomie und eine staatliche Existenzsicherung sogar in umgekehrter Hinsicht für unvereinbar. Da es gerade die Gewerkschaften seien, die durch die Aushandlung höherer Löhne Arbeitslosigkeit verursachten, sollten sie auch diejenigen sein, die für den Unterhalt der Arbeitslosen aufkommen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, S. 12 und S. 20).

²⁰ Vgl. Lampert (2005), S. 10.

²¹ Diese Situation wird in der ökonomischen Literatur typischer Weise mit dem Bild des „Gefangenendilemmas“ bezeichnet, die Problematik der Zurückhaltung des wahren Interesses wird als „Trittbrettfahrerverhalten“ oder „free riding“ bezeichnet (vgl. z. B. Roth, 2016, S. 152 ff).

²² Dies gilt natürlich generell für kollektive Arbeitnehmervertretungen, also z.B. auch für Betriebsräte, wenn das Koordinationsproblem auf Betriebsebene besteht.

Ein eng verwandtes Argument bezieht sich auf unnötig hohe Transaktionskosten, die entstehen, wenn jeder Arbeitnehmer und jeder Arbeitgeber einzeln seinen Arbeitsvertrag aushandelt.²³ Eine Bündelung der Verhandlungen durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie eine damit einhergehende Standardisierung von Arbeitsbedingungen generiert Effizienzgewinne, wenn dadurch ein Teil dieser Transaktionskosten eingespart werden kann.²⁴ Damit kann gleichzeitig eine höhere Markttransparenz einhergehen, wenn dadurch die Arbeitsbedingungen vergleichbarer werden.²⁵ Sowohl geringere Transaktionskosten als auch ein besserer Marktüberblick der Marktteilnehmer erhöhen die Effizienz des Arbeitsmarktes, weil Arbeitsplatzwechsel billiger werden und die Allokation der Arbeitskräfte durch das bessere Matching verbessert wird. Gleichzeitig wird die oben bereits erwähnte Schutzlosigkeit gegenüber einem bestimmten Arbeitgeber verringert. Kritiker merken allerdings an, dass diese Effizienzgewinne auch anderweitig realisiert werden könnten. Dafür sei keine Kartellbildung auf dem Arbeitsmarkt notwendig.²⁶ Wenn eine Standardisierung kostensenkend wirke, werde sie ein Marktprozess ebenfalls hervorbringen.²⁷

2.2. Vorteile einer tarifautonomen Lohnfindung gegenüber einer staatlichen Lohnsetzung

Umgekehrt gibt es gewichtige Gründe, warum von einer zentralplanerischen Lohnsetzung abgesehen wird und kollektive Verhandlungen den freiwilligen Zusammenschlüssen der Arbeitsmarktparteien überlassen werden. Im Unterschied zu einer staatlichen Lohnsetzung gewährleistet das Prinzip der Tarifautonomie in stärkerem Maß das Subsidiaritätsprinzip.²⁸ Das Prinzip, Entscheidungen nur dann auf eine höhere Ebene zu verlagern, wenn auf der niedrigeren Ebenen aus systematischen Gründen keine sinnvolle Entscheidungsfindung erwartet werden kann, ist in der ordnungspolitischen Debatte in Deutschland tief verwurzelt. Aus ökonomischer Perspektive liegt der wesentliche Vorteil einer dezentraleren Entscheidungsebene in präferenzgerechteren Entscheidungsergebnissen. In einer grundsätzlich heterogenen Gemeinschaft von Akteuren mit unterschiedlichen Zielen erscheint es plausibel zu erwarten, dass kleinere Gruppen in sich homogener sind. Sofern dies zutrifft, fallen bei kollektiver Entscheidungsfindung in kleineren Gruppen geringere Präferenzverfehlungskosten an als bei umfassenderen Lösungen.

Dieser Gedanke lässt sich leicht auf den Arbeitsmarkt übertragen: Davon ausgehend, dass die Anforderungen an die Arbeitnehmer und gleichzeitig auch ihre Bedürfnisse in verschiedenen

²³ Vgl. z. B. Donges (1992), S. 50.

²⁴ Vgl. z. B. Paqué (1996), S. 49.

²⁵ Vgl. z. B. Lampert (2005), S. 10.

²⁶ Vgl. Möschel (2005), S. 5.

²⁷ Vgl. Monopolkommission (1994), S. 372.

²⁸ Ursprünge des Prinzips liegen unter anderem in der calvinistischen Ideengeschichte, später erlangte es große Bedeutung innerhalb der katholischen Soziallehre (vgl. z. B. Waschkuhn, 1995). Heute hat es als allgemeines Ordnungsprinzip Eingang in die Ökonomik und Politikwissenschaft gefunden.

Branchen bzw. Unternehmen unterschiedlich sind, erscheint eine zentrale Festlegung von Arbeitsbedingungen kaum geeignet, diesen unterschiedlichen Umständen gerecht zu werden. In dezentrale Verhandlungen hingegen kann das Wissen über branchen- bzw. unternehmensspezifische Erfordernisse unmittelbar einfließen und sich dabei unter anderem auch in unterschiedlichen Arbeitsbedingungen, insbesondere unterschiedlich hohen Löhnen, niederschlagen. Eine Selbstregulierung der Akteure am Arbeitsmarkt erlaubt also flexiblere und sachlich adäquatere Lösungen als eine einheitliche staatliche Regulierung.^{29,30}

Mit der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips auf dem Arbeitsmarkt geht der grundlegende Vorteil einher, dass der Staat umgekehrt nicht für die resultierenden Arbeitsbedingungen verantwortlich gemacht werden kann. Die Verantwortung für diese Bedingungen liegt stattdessen bei den am Arbeitsmarkt beteiligten Akteuren, Verantwortung und Haftung fallen damit auf dem Arbeitsmarkt zusammen. Die Übereinstimmung von Kompetenz und Haftung wird in der ordnungsökonomischen Tradition der Freiburger Schule rund um Walter Eucken als wichtiges konstituierendes Prinzip unserer Wirtschaftsordnung verstanden, welches Entscheidungsträger zu verantwortlichem Handeln zwingt.³¹ Nur wenn die einzelnen Akteure davon ausgehen, die Folgen ihrer Entscheidungen selbst zu tragen, berücksichtigen sie die ihrer Ansicht nach zu erwartenden Wirkungen einzelner Entscheidungen umfassend.³² Die Frage, ob Tarifvertragsparteien in jedem Fall mit dem Prinzip der Einheit von Kompetenz und Haftung in Übereinstimmung zu bringen sind, prägt eine breite und andauernde ökonomische Debatte.³³ Auch hier gilt verallgemeinernd die Erwartung, dass Tarifvertragsabschlüsse die regionalen und betrieblichen Besonderheiten umso besser berücksichtigen, desto kleinteiliger der Vertrag geschlossen wird.

Wenn das Subsidiaritätsprinzip gewahrt wird, bedeutet das nicht nur, dass mehr Entscheidungsmacht auf niedrigeren Entscheidungsebenen liegt, sondern gleichzeitig, dass höhere Entscheidungsebenen entlastet werden.³⁴ Andere Funktionen können also besser wahrgenommen werden. Dem Staat kommt dabei mit Blick auf den Arbeitsmarkt, wie auch bei anderen Märkten, die Funktion zu, den Ordnungsrahmen, also die Spielregeln für das Marktgeschehen, zu setzen und deren Einhaltung sicherzustellen.³⁵ Dabei geht es darum, die Einhaltung der Regeln als neutraler Schiedsrichter zu gewährleisten. Für diese Rolle wäre es schädlich, der einen oder anderen Marktseite zugeordnet zu werden. Der Staat muss vielmehr eine

²⁹ Vgl. z. B. Müller-Jentsch (1983), S. 124 f.

³⁰ Dieses Argument wird umso relevanter, je weniger explizit das Wissen der Arbeitsmarktakteure ist. In dezentrale Prozesse kann insbesondere auch Wissen der Akteure einfließen, dessen sie sich selbst nicht vollständig bewusst sind (vgl. z. B. Dichmann, 1994, S. 206 f).

³¹ Vgl. Eucken (2004), S. 279ff.

³² Für eine ausführlichere Betrachtung des Haftungsprinzips siehe z. B. Dichmann (1994), S. 222 f.

³³ Vgl. zu „Gewerkschaftstheorien“ in der Arbeitsmarktökonomik z. B. Sesselmeier und Blauermeier (1998), S. 97 ff.

³⁴ Vgl. z. B. Klumpp (2006), S. 8.

³⁵ Vgl. z. B. Vanberg (2013), S. 12. Eine solche Rahmensetzung erlaubt es, bestimmte gesellschaftlich nicht erwünschte Markttransaktionen von vorneherein auszuschließen. Für den Arbeitsmarkt lassen sich viele Beispiele finden, vielleicht wird der Gedanke mit Blick auf das Verbot von Kinderarbeit deutlich.

Position einnehmen, die die politischen Akteure in die Lage versetzt, die zu erwartende Privilegiensuche der Parteien abzuwehren.³⁶ Mit Blick auf den Arbeitsmarkt muss in diesem Sinne gewährleistet werden, dass Arbeitskämpfe ohne Legitimationseinbußen des Staates ausgetragen werden können und der Staat im Extremfall noch glaubwürdig einschreiten kann.³⁷

2.3. Wirkungen kollektiver Lohnfindungsprozesse

Während die vorangehenden Argumente grundsätzlich beachtet werden sollten, um die Vor- und Nachteile tarifvertraglicher Lohnfindungssysteme gegenüber individualvertraglicher Lohnfindung abzuwägen, muss auch die zu erwartende Wirkung zentralerer Lohnfindung berücksichtigt werden.

Tendenziell höhere Löhne

Schon alleine aufgrund der größeren Verhandlungsmacht auf Seiten der Arbeitnehmer durch die kollektive Arbeitnehmervertretung der Gewerkschaften erscheinen tendenziell höhere Lohnabschlüsse in kollektiven Lohnfindungsprozessen plausibel. Empirisch ist dieser Zusammenhang zwar nur schwer nachweisbar, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass in Deutschland und vergleichbaren Ländern fast in allen Branchen Tarifverhandlungen geführt werden, sodass ein kontrollierter empirischer Vergleich der Szenarien mit und ohne Gewerkschaften so gut wie ausgeschlossen ist.³⁸ Die theoretischen Argumente legen den Zusammenhang zwischen einer Kartellbildung auf Seiten des Arbeitsangebots und höheren Löhnen jedoch recht eindeutig nahe. Möschel formuliert dazu zugespitzt: „In das System ist ein Bias für [...] Vereinbarungen oberhalb des markträumenden Preises [...] eingebaut. [...] Wenn Gewerkschaften nur Ergebnisse erzielen, die kostenlos am Markt ebenfalls zu erreichen sind, machen sie sich funktionslos“³⁹. Auch die institutionelle Ausprägung der Bindungswirkung von Tarifabschlüssen legt diese Erwartung nahe, da Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach Abschluss eines für mindestens eine der Marktseiten verbindlichen Tarifvertrags einzelvertraglich oder per Betriebsvereinbarung nur noch zugunsten der Arbeitnehmer abweichen können. Das Günstigkeitsprinzip wurde bislang konsequent so ausgelegt, dass geringere Löhne auch dann als Abweichungen zuungunsten des Arbeitnehmers interpretiert und entsprechend verboten wurden, wenn dieser sich z. B. in Anbetracht von gefährdeten Arbeitsplätzen ausdrücklich einverstanden erklärte. Tariflöhne bilden damit in der Praxis letztlich Lohnuntergrenzen, die in tarifgebundenen Arbeitsverhältnissen sehr wohl überboten, nicht jedoch unterboten werden können.

³⁶ Vgl. z. B. Vanberg (1997), S. 717.

³⁷ Vgl. Müller-Jentsch (1983), S. 125.

³⁸ Vgl. Paqué (1996), S. 50.

³⁹ Möschel (2005), S. 3.

Die Arbeitgeberseite hält nicht mit entsprechender Verve dagegen. Zum ersten können die Arbeitgeber im Regelfall damit rechnen, einen Teil der höheren Kostenbelastung durch höhere Löhne an die Nachfrager auf den Absatzmärkten abwälzen zu können. Dies gilt umso mehr, wenn die Kostenbelastung alle Arbeitgeber der Branche oder doch wenigstens den maßgeblichen Teil der Konkurrenten gleichfalls trifft. In solchen Fällen lässt sich häufig sogar ein gleichgerichtetes Verhalten der Anbieter bei der Preissetzung auf den Absatzmärkten erreichen ohne dass die Unternehmen sich dem Verdacht illegaler Preisabsprachen ausgesetzt sehen müssen. Zum zweiten haben Arbeitgeber in einigen Fällen sogar selbst ein unmittelbares Interesse an Löhnen, die oberhalb des markträumenden Gleichgewichts liegen. Den so genannten Effizienzlohntheorien folgend, könnten Arbeitgeber erstens an der Aufrechterhaltung von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit interessiert sein. Durch Löhne oberhalb des markträumenden Gleichgewichtslohns würde eine solche Arbeitslosigkeit entstehen und zugleich bei den Beschäftigten ein höheres Lohnniveau erzielt. Beide Effekte entfalten eine aus Arbeitgebersicht attraktive Disziplinierungsfunktion.⁴⁰ Zweitens können sich Unternehmen durch eine Vereinheitlichung der Lohnkosten unter bestimmten Umständen einem Teil des Wettbewerbes auf den Absatzmärkten entziehen, auf denen sie als Anbieter auftreten.⁴¹ Vor allem etablierte Anbieter, die bereits höhere Löhne zahlen als einzelne Konkurrenten, haben einen Anreiz dazu, auch die Wettbewerber zur Zahlung solcher höheren Löhne zu verpflichten.⁴²

Beschäftigungsverluste und höhere Preise auf den Absatzmärkten

Nun hört man in der politischen Debatte häufig den Ruf nach höheren Löhnen. Aus ökonomischer Sicht steht allerdings zu erwarten, dass höhere Löhne entweder mit geringerer Beschäftigung oder mit höheren Preisen am Absatzmarkt oder mit einer Kombination beider Folgen einhergehen.

Kritiker des Tarifvertragssystems merken hierzu vor allem an, dass Gewerkschaften in allererster Linie die Interessen der beschäftigten Arbeitnehmer vertreten, die Beschäftigungschancen von bislang arbeitslosen potentiellen Kollegen jedoch vernachlässigen. Letzteren werde durch höhere Löhne der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert.⁴³ Zwar ist davon auszugehen, dass die Gewerkschaftsmitglieder kein Interesse an einer Gefährdung ihrer eigenen Beschäftigung haben, dies ist aber nicht gleichzusetzen mit einem Interesse an hoher Beschäftigung. Selbst wenn bei hohen Löhnen ein marginaler Anteil der Arbeitnehmer tatsächlich

⁴⁰ Vgl. zu Effizienzlöhnen erneut insbesondere Sesselmeier und Blauermel (1998), S. 153 ff.

⁴¹ Vgl. z. B. Müller-Jentsch (1983), S. 124 oder Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), S. 17.

⁴² In der Literatur wird dieses Phänomen zurückgehend auf Salop und Scheffmann (1983) als „Raising Rivals' Costs“-Strategie bezeichnet.

⁴³ Vgl. zur Insider-Outsider-Hypothese in der Arbeitsmarktökonomik z. B. Sesselmeier und Blauermel (1998), S. 175ff.

selbst um die Sicherheit seiner Arbeitsplätze fürchten müsste, ist nicht davon auszugehen, dass dieser Anteil das Verhandlungskalkül einer Gewerkschaft maßgeblich mitbestimmt.⁴⁴

Je leichter höhere Kosten in der Produktion durch steigende Preise auf den angeschlossenen Absatzmärkten kompensiert werden können, desto weniger geht eine aggressive Lohnerhöhung zulasten der Beschäftigung.

Befürworter höherer Löhne und damit indirekt auch Befürworter zentralerer Lohnfindungsprozesse müssen sich mit den ökonomischen Folgen dieser höheren Löhne für die Beschäftigungsaussichten und Endverbraucherpreise auseinandersetzen.

3. Die Kommissionslösung in der Pflegebranche

3.1. Die Kommissionslösung als Teil einer Zentralisierungstendenz in der Lohnpolitik

Obschon aus der bisherigen Betrachtung gefolgert werden muss, dass der Kompromiss der Tarifautonomie sorgsam darauf bedacht sein muss, die Balance zwischen individualvertraglicher und zentralplanerischer Lohnsetzung nicht zu verlieren, lässt sich in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Tendenz in Richtung einer Zentralisierung der Lohnsetzung feststellen, die 2014 ihren vorläufigen gesetzgeberischen Höhepunkt erreicht hat.⁴⁵

Obwohl die negative Koalitionsfreiheit im Grunde zentraler Bestandteil der ordnungspolitischen Balance ist, weil nur durch sie gewährleistet ist, dass Marktakteure, die ihre Interessen nicht durch Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände vertreten lassen wollen, sich zumindest mittelfristig aus der kollektivvertraglichen Vertragsgestaltung befreien können, gab es für bestimmte Branchen schon lange die Möglichkeit, Tarifverträge durch die Politik für allgemeinverbindlich erklären zu lassen.⁴⁶ Mit der Grundidee der Tarifautonomie ist eine solche Allgemeinverbindlicherklärung schlecht vereinbar. Ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag ist offensichtlich nicht mehr auf die freiwillige Mitwirkung aller Beteiligten gestützt und widerspricht damit dem eigentlichen Kern der Tarifautonomie. Immerhin waren die für solch eine Ausweitung der Gültigkeit bestehender Tarifverträge notwendigen Voraussetzungen recht restriktiv. Unter anderem musste ein Tarifvertrag, der für alle Arbeitsverhältnisse in seinem Geltungsbereich für verbindlich erklärt werden sollte, ehemals mindestens 50 Prozent der Beschäftigten bereits abdecken.⁴⁷

⁴⁴ Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich in Mehrheitsabstimmungen das Median-Mitglied der Gewerkschaft durchsetzt.

⁴⁵ Ironischer Weise hat der Gesetzgeber das damals verabschiedete Gesetzespaket „Tarifautonomiestärkungsgesetz“ genannt, obwohl unschwer zu erkennen ist, dass die Autonomie der Tarifparteien mit den darin verankerten Maßnahmen sicherlich nicht gestärkt wurde.

⁴⁶ Ursprünglich diente das Gesetz vor allem der Protektion der Baubranche.

⁴⁷ Vgl. z. B. Kirsch (2003), S. 406.

Im Sommer 2014 wurden die Anforderungen an eine solche Entscheidung allerdings deutlich gesenkt, die Anwendbarkeit des der Tarifautonomie zuwiderlaufenden Instruments also deutlich erweitert. Nach dem Tarifvertragsgesetz gelten für die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags zwar weiterhin bestimmte Voraussetzungen, abgeschafft wurde aber die Bedingung, dass der Tarifvertrag bereits zuvor einen Mindestanteil der Beschäftigten abgedeckt haben muss, an der eine Allgemeinverbindlichkeit bislang häufig gescheitert war. Stattdessen gilt das wenig greifbare Kriterium des „öffentlichen Interesses“⁴⁸ an der Allgemeinverbindlichkeit (§ 5 Abs. 1 TVG).

Außerdem besteht nun für alle Branchen die Möglichkeit, einen Tarifvertrag auf einer anderen Rechtsgrundlage, nämlich nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz per Rechtsverordnung, auf eine ganze Branche zu erstrecken. Bislang war dies nur für einige im Gesetz ausdrücklich genannte Branchen vorgesehen. Hier wurde das gleichermaßen schwammige Kriterium des „allgemeinen Interesses“⁴⁹ an der Allgemeinverbindlichkeit als Voraussetzung eingeführt (§ 4 Abs. 2 AEntG). Mit demselben Gesetz wurde der allgemeine gesetzliche Mindestlohn eingeführt, der seit dem Jahreswechsel 2015 eine über alle Branchen hinweg gültige Mindestlohnung vorgibt. Auch diese Maßnahme drückt ohne jeden Zweifel ein tiefes Misstrauen in die Fähigkeit der Tarifparteien aus, ohne politische Vorgaben zu akzeptablen Ergebnissen gelangen zu können.⁵⁰

In der Pflegebranche hatte man bereits 2010 entsprechende Schritte vorweggenommen. Hier wurde eine branchenspezifische Kommission ins Leben gerufen, deren Aufgabe unter anderem darin besteht, „angemessene Mindestarbeitsbedingungen zu schaffen und durchzusetzen“ (AEntG § 1). Nach einiger Verhandlung schlug die Pflegekommission 2010 tatsächlich einen nach Ost- und Westdeutschland differenzierten branchenweiten Mindestlohn vor. Dieser branchenspezifische Mindestlohn wurde zwischenzeitlich mehrfach erhöht und liegt deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns.

Die Kommissionslösung in der Pflegebranche unterscheidet sich zudem in zweierlei ganz grundsätzlicher Hinsicht von dem beschriebenen Vorgehen in anderen Branchen: Erstens ist

⁴⁸ Der Begriff des „öffentlichen“ oder „allgemeinen“ Interesses ist aus ökonomischer Sicht schwer greifbar und scheint deshalb als Kriterium wenig geeignet. Wenn eine Regelung nicht die Zustimmung jedes einzelnen Akteurs erhält (wenn das doch der Fall wäre, wäre ja keine staatlich entschiedene Allgemeinverbindlichkeit notwendig, weil sich die Arbeitsmarktakteure alle freiwillig auf Löhne in mindestens entsprechender Höhe einigen würden), müssten dazu Kosten und Nutzen über die Akteure hinweg miteinander verrechnet werden, wofür aus ökonomischer Perspektive keine methodische Grundlage besteht.

⁴⁹ Es handelt sich dabei wortgleich um dasselbe Kriterium, welches mit der Ministererlaubnis einer zuvor vom Kartellamt untersagten Fusion auch die andere wettbewerbspolitische Besonderheit deutscher Provenienz prägt.

⁵⁰ Neben den genannten Gesetzesänderungen wird auch das 2015 verabschiedete Tarifeinheitsgesetz kritisch dahingehend diskutiert, ob es mit der Tarifautonomie vereinbar ist. Im Kern folgt aus diesem Gesetz, dass bei kollidierenden Tarifverträgen in einem Betrieb nur die Rechtsnormen des Tarifvertrags derjenigen Gewerkschaft anwendbar sind, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des zuletzt abgeschlossenen Tarifvertrags im Betrieb die meisten Mitglieder hatte. Die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Tarifeinheit soll hier nicht diskutiert werden.

die Allgemeinverbindlichkeit der durch die Kommission beschlossenen Mindestarbeitsbedingungen unmittelbar vorgesehen. Sie stellt also keine Ausnahme dar. Zwar muss das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dazu erst eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen. Eine tatsächliche Prüfung, ob die Notwendigkeit der Allgemeinverbindlichkeit besteht, scheint jedoch seit Bestehen der Kommissionslösung in der Pflegebranche grundsätzlich zu entfallen. Damit ist die negative Koalitionsfreiheit in der Pflegebranche zumindest hinsichtlich der Inhalte der Kommissionsbeschlüsse vollständig ausgehebelt. Die Kommissionslösung widerspricht damit also in fundamentaler Hinsicht dem Subsidiaritätsgedanken. Zweitens wird der Inhalt dessen, was für allgemeinverbindlich erklärt wird, von einer staatlich berufenen Kommission und nicht dezentral organisiert von Tarifpartnern beschlossen wird. Der politische Einfluss auf diesen Prozess geht also noch über politische Festlegung des „allgemeinen Interesses“ bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in anderen Branchen hinaus: die Politik legt fest, wen sie für geeignet hält, Mindestarbeitsbedingungen zu formulieren und wie die Verhandlungen organisiert sein sollen. Die Kommissionslösung widerspricht damit dem Kerngedanken der Tarifautonomie auch in dieser Hinsicht grundlegend.

3.2. Die Reichweite und Repräsentativität der Kommission

Zur Beurteilung einer solchen Kommissionslösung ist es wesentlich, die Zuständigkeit, die Zusammensetzung und die Regeln der Entscheidungsfindung der Kommission zu beleuchten.

Die von der Pflegemindestlohn-Kommission vorgeschlagenen und vom Arbeitsministerium per Rechtsordnung für allgemeingültig erklärten Mindestarbeitsbedingungen gelten anschließend für alle Beschäftigten von in Deutschland tätigen ambulanten und stationären Pflegebetriebe (§ 10 AEntG). Sie gelten hingegen nicht für Pflegekräfte, die von Privathaushalten beschäftigt werden. Für diese gilt nur der allgemeine gesetzliche Mindestlohn. Ökonomische Analysen von Mindestlöhnen und anderen Mindestarbeitsbedingungen konzentrieren sich gewöhnlich schnell auf die zu erwartenden Ausweichreaktionen. Aufgrund der Zuständigkeit der Pflegemindestlohn-Kommission ist bei einer Verteuerung der professionellen Pflege durch ambulante Pflegedienste oder in Heimbetreuung (inklusive der neueren flexibleren Formen der Nacht- oder Tagespflege) mit Ausweichreaktionen der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen zu rechnen. In Frage kommt in erster Linie die stärkere Nachfrage nach den günstigeren im Privathaushalt angestellten Pflegekräften. Aber auch die eigene Übernahme der Pflege von Angehörigen, die Nutzung von Nachbarschaftshilfe über Tauschringe bis hin zu illegaler Beschäftigung werden umso attraktiver, je teurer die professionelle Pflege durch Pflegebetriebe und ihre Angestellten wird.

Die Kommission wird gebildet, wenn eine der am Pflegearbeitsmarkt beteiligten Parteien dies beantragt. Sie wird vom Ministerium für Arbeit und Soziales auf Vorschlag der Beteiligten berufen. Im AEntG ist festgelegt, dass die Kommission immer aus jeweils zwei Vertretern der

kirchlichen⁵¹ Dienstgeber, der kirchlichen Dienstnehmer, der nicht-kirchlichen Arbeitgeber und der nicht-kirchlichen Arbeitnehmer besteht (§ 12 Abs. 1 und 2 AEntG). Häufig wird zur groben Beschreibung der Zusammensetzung der Kommission die Bezeichnung „paritätisch“ verwendet. Dieser Begriff könnte die Assoziation wecken, in einer derartig besetzten Kommission würden die Interessen aller beteiligten Parteien angemessen vertreten. Betrachtet man die Struktur des Marktes jedoch genauer, gilt dies nur eingeschränkt. So würde die Zusammensetzung naheliegender erscheinen, wenn sich kirchliche und nicht-kirchliche Betriebe auf dem Markt für Pflegedienste die Waage hielten. Tatsächlich sind rund 55 Prozent der stationären Pflegeeinrichtungen freigemeinnützig, 42 Prozent privat-gewerblich und 5 Prozent öffentlich geführt.⁵² Die Trägerschaft der ambulanten Pflegedienste ist zu circa 65 Prozent privat-gewerblich, zu circa 33 Prozent freigemeinnützig und lediglich zu circa einem Prozent öffentlich.⁵³ Unter den freigemeinnützigen Anbietern sind zwar die kirchlichen Träger Caritas und Diakonie die Marktführer, es befinden sich darunter aber gleichwohl auch die nicht-kirchlichen Träger der freien Wohlfahrtspflege: Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband und Deutsches Rotes Kreuz. Die Besetzung der Hälfte der Kommissionsplätze durch kirchliche Vertreter erscheint vor diesem Hintergrund keinesfalls unstrittig. Noch erstaunlicher ist in Anbetracht der Zahlen jedoch, dass den bisherigen Kommissionen regelmäßig nur ein Arbeitgebervertreter der privaten Pflegeanbieter angehört. Der andere nicht-kirchliche Arbeitgebervertreter gehört bislang immer den öffentlichen Pflegeanbietern an. Die privaten Arbeitgeber sind damit in den Kommissionen bislang also deutlich unterrepräsentiert,⁵⁴ die öffentlichen Arbeitgeber entsprechend überrepräsentiert. Die Gewerkschaften, die zwei Vertreter in der Kommission stellen, können sich auf einen nur sehr geringen Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer in der Pflegebranche berufen, sind also ebenfalls deutlich überrepräsentiert.

Nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer werden in der Kommission nicht vertreten. Auf Grund der fehlenden Organisation dieser Gruppe scheint ihre Repräsentation in der Kommission tatsächlich kaum möglich. Dennoch muss festgehalten werden, dass die Repräsentativität der Pflegemindestlohn-Kommission bei genauerer Betrachtung wenig überzeugend ausfällt. Es nimmt vielmehr Wunder, dass eine solch willkürlich anmutend zusammengesetzte Gruppe in der Lage und legitimiert sein soll, die Interessen der am Pflegearbeitsmarkt beteiligten Menschen ausreichend ausgewogen zu vertreten, um ihrem Vorschlag folgend anschließend per Rechtsverordnung alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer den in der Kommission ausgehandelten Arbeitsbedingungen unterwerfen zu lassen. Dass die von den in der Kommission getroffenen Entscheidungen maßgeblich betroffenen Gruppen der Pflegebedürftigen,

⁵¹ Die Kirchen sind es dabei, auf die die Kommissionslösung ursprünglich zurückzuführen ist. Da sie sich grundsätzlich nicht Tarifverträgen unterwerfen, kam für sie der Weg eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrags nicht in Frage.

⁵² Statistisches Bundesamt (2017), S. 18.

⁵³ Statistisches Bundesamt (2017), S. 10.

⁵⁴ Zu einer ähnlichen Vermutung kam das RWI, noch bevor die erste Kommission abschließend besetzt war (siehe RWI et al., 2009, S. 16).

der Angehörigen von Pflegebedürftigen, der Pflegeversicherungsbeitragszahler, der Steuerzahler und der bislang noch nicht in der Pflegebranche beschäftigten potentiellen Pflegekräfte von vornherein als offenbar unerheblich keinerlei Berücksichtigung finden, muss nicht weiter ausgeführt werden.

Ein Beschluss der Kommission bedarf nach ihren Entscheidungsregeln jeweils mindestens einer Dreiviertelmehrheit in vier verschiedenen Teilgruppen der Kommission (§ 12 Abs. 5 AEntG). Diese Teilgruppen umfassen jeweils vier Kommissionsmitglieder. Die erste Teilgruppe besteht aus den vier kirchlichen Vertretern. Die zweite Teilgruppe besteht aus den vier nicht-kirchlichen Vertretern. Die dritte Teilgruppe versammelt alle Vertreter der Arbeit- bzw. Dienstnehmer. In der vierten Gruppe sind alle Vertreter der Arbeit- bzw. Dienstgeber. Die Entscheidungsregeln in der Kommission wurden damit so gewählt, dass von jeder der vier oben genannten Parteien (kirchliche Dienstgeber, sonstige Arbeitgeber, kirchliche Dienstnehmer und sonstige Arbeitnehmer) immer mindestens ein Vertreter einem Vorschlag zustimmen muss. Diese komplizierte Entscheidungsprozedur suggeriert erneut, eine angemessene Berücksichtigung aller Interessen sei gewährleistet. Tatsächlich ist diese Vorstellung in Folge der keinesfalls unstrittigen Zusammensetzung der Kommission ebenso wie in Folge der Frage des Gruppenschnitts wenig überzeugend. So hätte man beispielsweise ebenso gut die Gruppe der etablierten alteingesessenen Anbieter der Wohlfahrtspflege und kommunalen Anbieter auf der einen Seite versammeln können, und die neu auf dem Markt für Pflegedienstleistungen entstehenden Anbieter auf der anderen Seite.

Es stünde der Kommission in Anbetracht dieser zweifelhaften Repräsentativität sicherlich gut an, sich zu bescheiden und auf die Festlegung vorsichtiger Mindestlöhne zu beschränken, wenn überhaupt begründet werden kann, warum in der Pflegebranche andere Mindestlöhne zur angemessenen und menschenwürdigen Entlohnung erforderlich sind als in anderen Branchen.

3.3. Mögliche Kommissionsentscheidungen

Aus einer ökonomischen Perspektive ist es von besonderem Interesse, darüber nachzudenken, welche Kommissionsmitglieder tendenziell höhere Löhne und teurere Mindestarbeitsbedingungen präferieren werden und welche nicht. Den offiziellen Stellungnahmen zufolge erklären alle Mitglieder der Kommission übereinstimmend, sie würden es als Erfolg werten, dass die Kommission einen Mindestlohn für die Branche festgelegt habe, der oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegt.⁵⁵ Unterschiede tun sich erst auf, wenn es darum geht, zukünftige Entwicklungen für Pflegemindestlöhne zu beurteilen. Hier scheinen insbesondere die privat-gewerblichen Arbeitgeber vorsichtig und sprechen offen davon, dass sich ihrer Ansicht

⁵⁵ Diese Freude teilen nicht nur die kirchlichen Dienstnehmer und die Gewerkschaft ver.di, sondern auch sämtliche Dienst- und Arbeitgeber inklusive der Vertreter der privat-gewerblichen Pflegebetriebe, siehe die Pressemitteilungen des Arbeitgeberverbands des Bundesverbands privater Anbieter sozialer Dienste und des Arbeitgeberverbands Pflege (2010).

nach der branchenspezifische Pflegemindestlohn und der allgemeine gesetzliche Mindestlohn „nicht vollkommen unterschiedlich“ entwickeln sollten und auch die „allgemeine Lohnentwicklung“ in Deutschland bzw. in vergleichbaren Tätigkeiten beachtet werden sollte. Auf der anderen Seite des Spektrums fordert die Gewerkschaft ver.di schwungvoll „eine deutliche Anhebung der Mindestlöhne“ und die Ausschöpfung „aller Möglichkeiten, die das Entsendegesetz bietet“.⁵⁶

Mittelfristig kommt es bei höheren Pflegemindestlöhnen zu höheren Preisen für die professionelle Pflege

Wenn die Kommission zusammentrifft ist also höchst wahrscheinlich auch mit höheren Pflegemindestlöhnen zu rechnen. Fraglich ist wohl vor allem, mit wie viel höheren Mindestlöhnen. Abstrakt war weiter oben bereits klargeworden, dass höhere Löhne regelmäßig entweder mit höheren Endverbraucherpreisen oder mit geringerer Beschäftigung oder einer Kombination dieser beiden Konsequenzen einhergehen. Die Personalkosten machen in der Regel zwischen 45 und 70 Prozent der Kosten von Pflegeanbietern aus.⁵⁷ Eine Erhöhung der Löhne müsste sich also schnell bemerkbar machen.

Eine Besonderheit des in vielen Bereichen stark regulierten Pflegemarkts besteht darin, dass sich die Preise auf dem Markt nicht frei bilden können. Art, Höhe und Laufzeit der Pflegesätze in der stationären Pflege werden von den Pflegesatzparteien in Verhandlungen festgelegt. Die Träger von Pflegeanbietern verhandeln mit Pflegekassen und Sozialhilfeträgern über die Pflegesätze (§ 85 SGB XI). Nehmen Versicherte stationäre Pflegeleistungen in Anspruch, wird ein Teil der Kosten dafür von der Pflegeversicherung getragen, einen Eigenanteil zahlen die Versicherten (bzw. ihre Angehörigen bzw. der Sozialhilfeträger) selbst. Pflegeanbieter können aber immer nur die festgelegten Sätze in Rechnung stellen. Lediglich über Zusatzleistungen können freie Verträge mit den Pflegebedürftigen geschlossen werden. In der ambulanten Pflege werden in ähnlicher Weise Vergütungsvereinbarungen zwischen Pflegeträgern, Pflegekassen und Sozialhilfeträgern geschlossen (§89 SGB XI). Während der Laufzeit solcher Pflegesatz- und Vergütungsverträge können höhere Kosten des laufenden Betriebs zunächst nicht durch höhere Preise an die Konsumenten weitergegeben werden. Kurzfristig wäre durch die fehlende Flexibilität der Preise zu erwarten, dass einer Erhöhung der Löhne mit Entlassungen und höheren Anforderungen an die verbliebenen Arbeitskräfte begegnet werden müsste. Zudem können Anbieter versuchen, die Personalkosten zu senken, indem Personal nach Möglichkeit durch Kapital ersetzt wird oder dort wo Fachkräfte entbehrlich sind auf Hilfskräfte zurückgegriffen wird.⁵⁸ Allerdings sind dem durch die Natur der Dienstleistung und bestehende Anforderungen an die Personalausstattung recht enge Grenzen gesetzt. Eine letzte Chance bestünde für diejenigen Unternehmen, die über eine ausreichende Kapitalausstattung

⁵⁶ Vgl. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (2016).

⁵⁷ Vgl. Meyer (2012), S. 51.

⁵⁸ Vgl. Meyer (2012), S. 50 f.

verfügen, vorübergehende Verluste in Kauf zu nehmen. Sollte es aufgrund der Lohn-erhöhungen und der mangelnden Preisanpassung tatsächlich zu Entlassungen kommen, wären diese nicht als Marktberreinigung zu interpretieren, sondern höchst ineffizient, da es sich nur um eine zeitliche Inkongruenz handelt, die überbrückt werden müsste, bevor entsprechend höhere Pflegesätze und Vergütungen durchgesetzt werden könnten.

Mittelfristig hingegen könnten von den im Markt verbleibenden Anbietern höhere Vergütungen ausgehandelt werden, die über den Eigenanteil auch an die Pflegebedürftigen weitergegeben würden. Nimmt man an, dass die Personalkosten für alle Anbieter ähnlich relevant sind und Kostensenkungen in anderen Bereichen kaum möglich sind, würde durch die Mindestlöhne langfristig ein Mindestpreis etabliert.

Wenn bei einem Preisanstieg die Versicherungsleistungen aus der Pflegeversicherung nicht entsprechend steigen wird der Preisanstieg für die Konsumenten spürbar. Wie weiter oben bereits kurz erwähnt ist in diesem Fall mit einem Rückgang der Nachfrage nach professioneller Pflege und einer Ausweitung von privat angestellten Pflegekräften, Eigenleistung der Angehörigen und illegaler Beschäftigung zu rechnen. Branchenvertreter weisen darauf hin, dass professionelle Pflege der privaten Pflege in vielen Bereichen überlegen ist und zu besserer Ergebnisqualität führt. Ein Rückgang der Nachfrage nach professioneller Pflege könnte dann durchschnittlich zu einer insgesamt geringeren Qualität der Pflege führen.

Die Aussage zur nachlassenden Attraktivität professioneller Pflege bei steigenden Preisen gilt natürlich nur verglichen mit der Nachfrage nach professioneller Pflege bei geringeren Preisen. Da dem Effekt der Preiserhöhung der davon unbeeinflusste Effekt der demografisch bedingt stärkeren Nachfrage nach Pflege gegenüber steht, kann selbstverständlich keine Aussage über absolute Beschäftigungszahlen getätigt werden. Entsprechend dient auch eine in einigen Jahren möglicherweise von interessierten Kräften angestrebte deskriptive Feststellung von gestiegenen Beschäftigtenzahlen trotz höheren Löhnen nicht zum logisch schlüssigen Beweis, dass Lohn- und Preiserhöhungen in der Pflege keine Effekte auf die Nachfrage hätten.

4. Begründungen für die Unterstützung höherer oder differenzierter Pflegemindestlöhne

Dass die Gewerkschaft mit mutigen Lohnforderungen von immerhin 12,50 Euro pro Stunde für Pflegehilfskräfte in die Verhandlungen geht, überrascht wenig. Verblüffender erscheint eher die bisher kaum vernehmbare Gegenwehr der Arbeit- und Dienstgeberseite. Handelt es sich dabei um Verhandlungsgeschick und bei der Begrüßung der bisherigen Mindestlöhne um im politischen Prozess opportune Rhetorik oder gibt es tatsächlich ökonomische Gründe, warum Arbeitgeber auf entschlossene Gegenwehr verzichten oder sich gar über höhere Mindestlöhne freuen könnten?

4.1. Keine Angst vor existenzgefährdenden Niedrigstlöhnen

Die weiter oben abstrakt dargestellten Argumente, die theoretisch für eine zentrale Festsetzung von Lohnuntergrenzen sprechen könnten, erscheinen für die Pflegebranche in Deutschland 2017 nicht schlüssig. Die Vermeidung einer Situation, in der sich die Arbeitnehmer aufgrund einer existenziellen Bedrohung gezwungen sehen könnten, bei gefährlich niedrigen Stundenlöhnen mit einer Ausdehnung der angebotenen Arbeit zu reagieren, erscheint abwegig. Nicht nur, dass die deutschen Mindestsicherungssysteme selbstverständlich unabhängig vom Arbeitseinkommen der betreffenden Bürger eine würdige Existenz sichern, beugt einer solchen Situation vor. Auch gesetzliche Verbote „sittenwidriger Löhne“ nach § 138 BGB schützen explizit vor der Ausnutzung von Notlagen, wie sie in der theoretischen Begründung des anormalen Angebots gerade definitorisch vorliegen. Und nicht zuletzt schützt der allgemeine gesetzliche Mindestlohn vor einer grenzenlosen Lohnkürzung. Soweit die institutionellen Gegebenheiten.

Noch deutlicher wird die Fragwürdigkeit einer auf solche Befürchtungen gestützten Argumentation bei einem Blick auf die realen Gegebenheiten am Pflegearbeitsmarkt. Damit es zu durch die Arbeitgeberseite ausnutzbaren Notlagen der Arbeitnehmer kommt, müssen diese erpressbar sein. Die Erpressbarkeit hängt unter anderem mit der Frage zusammen, wie stark die Arbeitgeber untereinander in Konkurrenz stehen. Tatsächlich ist die Konzentration der Arbeitgeber auf dem Pflegearbeitsmarkt in Deutschland regional unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Bertelsmann Stiftung hat auf Grundlage von Daten aus dem Jahr 2015 die Konzentration der stationären Pflegemärkte für deutsche Stadt- und Landkreise untersucht. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Märkte in einigen Kreisen kaum konzentriert sind, während in anderen Kreisen nur wenige bis hin zu lediglich einzelnen marktbeherrschenden Unternehmen stationäre Pflegeleistungen anbieten.⁵⁹ Diese empirische Beobachtung verwundert nicht. In dünn besiedelten ländlichen Regionen sind nicht nur die Pflegebetriebe, sondern auch alle anderen Arbeitgeber in der Situation, sich mit weniger Konkurrenten auseinandersetzen zu müssen als Arbeitsgeber in Ballungsräumen. Umgekehrt müssen sie allerdings ihren Bedarf auch aus einem begrenzteren Arbeitskräftepool speisen. Besondere Konzentrationstendenzen in der Pflegewirtschaft sind aus ökonomischer Sicht jedoch kaum zu erwarten. Insbesondere in der ambulanten Pflege sind die Markteintrittsbarrieren aufgrund überschaubarer Fixkosten relativ gering und auch in der stationären Pflege halten sich die Größenvorteile in Grenzen.

Umgekehrt könnte sich eine Erpressbarkeit der Arbeitnehmer aus einem großen Angebotsüberhang ergeben. In der Pflegebranche ist jedoch das Gegenteil der Fall. Seit Jahren klagt die Branche über einen beachtlichen Arbeitskräftemangel. In einer solchen Situation sind die Arbeitskräfte nicht ohne weiteres ersetzbar. Dies gilt insbesondere für Pflegefachkräfte, die aufgrund der getätigten Investition in ihre Ausbildungen schwer ersetzbar sind. Gleichzeitig

⁵⁹ Siehe Bertelsmann Stiftung (2016), S. 36f.

scheint das für die Tätigkeiten in der Pflegebranche notwendige Humankapital nicht besonders arbeitgeberspezifisch zu sein. Zwischen einzelnen Arbeitgebern dürften sich vor allem Prozesse wie Dokumentations- oder Abrechnungsabläufe unterscheiden. Die eigentliche Pfl egetätigkeit wird hingegen nach einem Arbeitsplatzwechsel keine aufwendige Einarbeitung erfordern. In einer Situation, in der Fachkräfte in der Pflegebranche knapp sind, ergibt sich ein relativ hoher Anreiz der Pflegebetriebe, hochqualifizierte Arbeitnehmer zu halten und durch gute Arbeitsbedingungen zu binden. Sofern auch nach un- und angelernten Pflegehilfskräften eine das Angebot überschreitende Nachfrage besteht, sind diese ebenfalls weitgehend vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt. Bei den Pflegehilfskräften kommt aufgrund der geringeren Investition in Ausbildung nicht nur der Arbeitgeberwechsel oder der Wechsel der Tätigkeit in Frage, sondern außerdem ein Branchenwechsel. Für die Zukunft erwarten Experten übereinstimmend eine weitere Verschärfung des Arbeitskräftemangels in der Pflege. Dabei spielt der demographische Wandel in der Pflege nicht nur durch ein rückläufiges Arbeitskräfteangebot eine Rolle, sondern auch mit Blick auf die Arbeitsnachfrageseite: Aufgrund des zunehmenden Anteils älterer Menschen werden zukünftig mehr Pflegekräfte gebraucht werden als bisher. Zudem erfordern weitere Trends des sozialen Wandels, beispielsweise die zunehmende Kinderlosigkeit und Berufstätigkeit von Frauen, den zunehmenden Einsatz professioneller Pflege. Die Nachfrage nach Pflegekräften wird also voraussichtlich deutlich steigen.⁶⁰

Der besonders geringe Organisationsgrad der Arbeitnehmer der Pflegebranche könnte gegebenenfalls dennoch dafür sprechen, die Arbeitsbedingungen in der Pflegewirtschaft nicht vollständig der individualvertraglichen Lohnfindung auszusetzen. Dass geringe gewerkschaftliche Organisationsgrade eine gefährliche Entwicklung darstellen, scheint jedenfalls die Vorstellung der Politik widerzuspiegeln: Sie begründet die starke Senkung des Anspruchs an einen Tarifvertrag vor der Erklärung seiner Allgemeinverbindlichkeit damit, dass die Tarifvertragsparteien insbesondere im Bereich einfacher Tätigkeiten oftmals nicht mehr selbst in der Lage seien, „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen“.⁶¹ Denkbar erscheint, dass es den Arbeitnehmern in der Pflege aufgrund von Besonderheiten der Arbeitsorganisation schwerer fällt als anderen, sich zu organisieren. So mangelt es Pflegekräften womöglich aufgrund von ständig wechselnden Schichtarbeitszeiten und wechselnden Arbeitsorten in der ambulanten Pflege an Gelegenheiten von Ort und Zeit, um sich schlagkräftig zu organisieren. Andererseits ist ein geringer Organisationsgrad vor dem Hintergrund der theoretisch gut begründeten negativen Koalitionsfreiheit natürlich nicht automatisch Ausweis besonderer Schutzbedürftigkeit. Schließlich wäre es durchaus auch vorstellbar,

⁶⁰ Vgl. z. B. Meyer (2012), S. 46.

⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag (18. Wahlperiode, 2014).

dass viele Arbeitnehmer gar kein Interesse an einer gewerkschaftlichen Organisation aufbringen, z. B. weil sie nicht das Gefühl haben, erpressbar zu sein, oder weil sie sich der Branche bzw. einem bestimmten Betrieb nicht langfristig zugehörig sehen.

Doch selbst wenn man glaubt, aus dem mangelnden gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Arbeitnehmer folge automatisch ein Schutzbedürfnis, welchem man mit flächendeckenden Lohnuntergrenzen begegnen müsse, bleibt vollkommen unklar, warum diese Schutzfunktion nicht durch den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn erfüllt wird. Schließlich müsste sich ein durch die Politik gewährter Schutz auf eine Mindestsicherung, also auf eine untere Haltelinie beschränken und dürfte keinesfalls über das notwendige Maß hinausgehen. Andernfalls würden nicht nur das Subsidiaritätsprinzip und die negative Koalitionsfreiheit ebenso wie das grundsätzliche Prinzip der Vertragsfreiheit eingeschränkt, sondern außerdem für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anreize deutlich eingeschränkt, sich in einer der Tarifvertragsparteien zu organisieren. Es würde also zunächst der geringe Organisationsgrad zum Anlass genommen, eine Kommission zu bestellen und die Ergebnisse der Kommissionsverhandlungen würden anschließend die Tarifautonomie schwächen, indem der entscheidende Anreiz genommen würde, sich zu organisieren.

Die Festlegung eines im Vergleich zum allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn deutlich höheren Pflegemindestlohns bzw. die im Vergleich zur allgemeinen Lohnentwicklung wesentlich schnellere Steigerung dieses Pflegemindestlohns ist nicht zur Verhinderung existenzgefährdender Niedrigstlöhne erforderlich. Eine Differenzierung der Pflegemindestlöhne nach Qualifikationsstufen, wie sie durch die Forderungen von ver.di aktuell in der Diskussion steht, sollte dieser Argumentation entsprechend ebenso dringend vermieden werden, wie die zusätzliche Festlegung von Überstundenzuschlägen, über den gesetzlichen Anspruch hinausgehenden Urlaubsregelungen und andere typische Tarifvertragsbestandteile mehr. Dass ver.di versucht solche Forderungen in die Kommission einzubringen, lässt auf eine wenig selbstbewusste Haltung schließen. Offensichtlich glaubt man nicht mehr, über den normalen Weg der Gewerkschaftsarbeit in den Betrieben Fuß fassen zu können.

4.2. Kein zusätzlicher Bedarf zur Standardisierung

Der zweite allgemein in Richtung zentraler Lohnfindungsprozesse vorgebrachte Argumentationsstrang bezog sich auf die Ermöglichung der Bereitstellung von Kollektivgütern für die Beschäftigten, der Schaffung höherer Transparenz über Arbeitsbedingungen und einer damit einhergehenden besseren Arbeitskräfteallokation sowie der Transaktionskostensparnis durch standardisierte Arbeitsverträge.

Das erste Teilargument der Schaffung von Kollektivgütern für die Beschäftigten eignet sich in keinem Falle zur Begründung bundesweit flächendeckend einheitlicher Vorgaben, wie sie mit einer für allgemeinverbindlich erklärten Kommissionslösung einhergehen. Generell gilt für

diese Argumentation natürlich das Gegenargument zur Begründung der Subsidiarität: Je zentraler die Vorgaben sind, desto unwahrscheinlicher wird es, dass die Vorgaben auf die heterogenen Interessen und unterschiedlichen Bedürfnisse der Betroffenen passen. Umgekehrt ist vielmehr zu vermuten, dass bundesweit einheitliche Standards der Arbeitsplatzgestaltung mit erheblichen Präferenzverfehlungskosten einhergehen. Wohlgermerkt handelt es sich bei der Pflegebranche um sehr weitgehend regulierte Tätigkeiten. Die zahlreichen Vorgaben zur zu erbringenden Pflegeleistung ergeben gepaart mit normalen Betriebsstättenvorschriften und Arbeitsschutzvorschriften sowie den besonderen Hygienevorschriften ein bereits weitgehend standardisiertes Arbeiten. Die Bereitstellung von darüber hinausgehenden Kollektivgütern wird sich für die Arbeitnehmer nur vor Ort empfehlen.

Durch die gerade erwähnten weitgehenden Standardisierungen ergibt sich gleichzeitig eine relativ hohe Transparenz bezüglich der Arbeitsbedingungen. Schnellen, effizienzverbessernden Arbeitsplatzwechseln steht in der Pflegewirtschaft also nicht viel entgegen. Im Gegenteil: Die vollständige Angleichung auch der Stundenlöhne, Arbeitszeiten und Urlaubsregelungen würde eine präferenzgerechte Wahl des Arbeitnehmers erschweren. Die vollständige Angleichung der Arbeitsbedingungen ist nicht im Interesse einer heterogenen Arbeitnehmerschaft.

Die Transaktionskostensparnis bezüglich der Aushandlung der Arbeitsverträge spielt ebenfalls keine große Rolle zur Begründung der Einheitslösung durch die Pflegemindestlohn-Kommission. Auf Seiten der Arbeitgeber genügt die Standardisierung von Arbeitsverträgen innerhalb eines Betriebs oder eines Trägers vollkommen. Eine darüber hinaus gehende Angleichung erscheint weder ökonomisch sinnvoll noch erwünscht. Insbesondere in der Pflegebranche steht dem der bedeutende Anteil kirchlicher Dienstgeber entgegen, die großen Wert auf die Besonderheiten des ihnen eigenen dritten Wegs legen. Aber auch aus Sicht der Arbeitnehmer kann der Bedarf an Transaktionskostenreduzierung heute zumeist über die ungleich günstiger gewordene Informationssuche im Internet gedeckt werden. Ergänzt werden könnte dies durch eine fachlich versierte und niedrigschwellige Rechtsberatung, die zu den auch heute noch attraktiven Angeboten von Gewerkschaften gehört.

4.3. Keine Stärkung des Qualitätswettbewerbs durch Einschränkung des Preiswettbewerbs

Zur Begründung höherer und differenzierter Mindestlöhne wird immer wieder behauptet, mit einer weitgehenden Gleichschaltung der Entlohnung sei es möglich, in der Pflegebranche den Preiswettbewerb für das Endprodukt „Pflege“ einzuschränken. In der Tat wurde weiter oben abgeleitet, dass hohe Mindestlöhne auf dem Arbeitsmarkt für Pflegekräfte mittelfristig auch höhere Preise für die Pflegedienstleistungen erwarten lassen. Eine Einschränkung des Preiswettbewerbs auf dem Markt für Pflegedienstleistungen wiederum sei wünschenswert, weil

erst so ein erwünschter Qualitätswettbewerb entstehen könne.⁶² Entgegen der grundsätzlichen ökonomischen Intuition, Wettbewerb der Anbieter sei gut für Konsumenten, wird im vorliegenden Fall also vorgebracht, der im Markt für Pflegedienstleistungen herrschende Preiswettbewerb unterdrücke einen eigentlich aus Sicht der Konsumenten erwünschten Qualitätswettbewerb.

Ökonomen erwarten gewöhnlich die Konkurrenz der Anbieter um die Gunst der Konsumenten durch die gleichzeitige Verbesserung der Qualitäts- und der Preisdimension. Aus Konsumentensicht ist es nur im Falle qualitativ als gleichwertig angesehener Güter oder Dienstleistungen logisch zwingend, Angebote zu geringeren Preisen vorzuziehen. In allen anderen Fällen muss der Konsument entscheiden, ob und in welcher Höhe aus seiner Sicht beobachtbare Preisunterschiede durch damit einhergehende Qualitätsunterschiede gerechtfertigt sind. Das Angebot unterschiedlicher Preis-Leistungs-Kombinationen ist dabei in Anbetracht heterogener Konsumenten positiv zu bewerten, da es eine präferenzgerechte Auswahl ermöglicht. Ein Pflegebedürftiger könnte beispielsweise zum gleichen Preis mehr Stunden mit einer Pflegehelfskraft weniger Stunden mit einer Fachkraft vorziehen oder andersherum.⁶³

Das Argument, erst die Ausschaltung des Preiswettbewerbs erlaube die Entfaltung eines Qualitätswettbewerbs wird von den Protagonisten für gewöhnlich nicht weiter ausgeführt, so dass nebulös bleibt, was gemeint ist. Aus wirtschaftspolitischer Sicht lohnen sich jedoch die Auseinandersetzung mit dem Gedanken und die Prüfung des Arguments auf Schlüssigkeit. Es ist dazu notwendig zu untersuchen, inwiefern eine Unterdrückung des Preiswettbewerbs empfehlenswert ist, um die Anbieter von Pflegedienstleistungen zum Angebot höherer Qualität anzureizen. Sollte dies gelingen, wäre in einem zweiten Schritt darüber hinaus abzuschätzen, inwiefern plausibel argumentiert werden kann, dass eine höhere Qualität zu höheren Preisen den Präferenzen der Konsumenten entspricht, preisgünstigere Angebote also vom Markt ausgeschlossen werden sollten.

Such- und Erfahrungsgüter

Abstrahiert man in der ökonomischen Theorie von Informationskosten sowie von verborgenen Qualitätskriterien, so erwarten Ökonomen grundsätzlich, dass Konsumenten sowohl

⁶² Eine Broschüre des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2015) zum Pflegemindestlohn ab 2015 spricht von fairem Wettbewerb über die Qualität von Dienstleistungen anstelle von „Lohndumping“. Der Finanz- und Personalvorstand des Deutschen Caritasverbandes (DCV) äußerte sich mehrfach zum Gedanken von Qualitätswettbewerb anstelle von „Lohndumping“ in der Pflege durch einen „Sozialtarif“ (siehe Millies, 2013 und 2016, und Millies und Sommer, 2015). Ein solcher Tarif könne den Abstand zwischen den Richtlinien für Arbeitsverträge in den Einrichtungen des DCV verringern und es so erlauben, sich mehr auf den Wettbewerb um bessere Pflegekonzepte zu konzentrieren (vgl. Arbeitsverein caritativer Unternehmen, 2015, Interview mit dem Finanz- und Personalvorstand des DCV). Auch die Mitarbeiterseite der Arbeitsrechtlichen Kommission des DCV fordert Tarifbindung, um Qualitätswettbewerb zu ermöglichen (siehe Arbeitsrechtliche Kommission Deutscher Caritasverband Mitarbeiterseite, 2016b).

⁶³ Vgl. Rothgang (1997), S. 88.

dem Preis als auch der Qualität ihre Aufmerksamkeit schenken. Es gibt in dieser Betrachtungsweise keinen Grund anzunehmen, Preis- und Qualitätswettbewerb unter den Anbietern stünden zueinander in Konkurrenz. Berücksichtigt man hingegen, dass die Kapazität und Zeit der Menschen begrenzt ist und sie somit nicht in der Lage sind, unbegrenzt Informationen zu suchen und zu verarbeiten, ändert sich das Bild. Bezieht man außerdem noch die Möglichkeit ein, dass bestimmte Gutseigenschaften womöglich erst später oder gar nicht vom Durchschnittskonsumenten erkannt werden können, ergibt sich eine differenzierte Betrachtung von Suchgütern und Erfahrungsgütern.⁶⁴ Bei der Kaufentscheidung für ein Suchgut können die Konsumenten definitionsgemäß vor dem Kauf neben dem Preis auch die genauen Merkmale und die Qualität des Gutes erkennen, sofern sie ausreichend Aufwand betreiben. Bei Erfahrungsgütern ist es dagegen so, dass die genauen Merkmale und die Produktqualität dem Konsumenten erst nach dem Kauf offenbart werden.⁶⁵ Dienstleistungen fallen in der Regel in die Kategorie der Erfahrungsgüter, weil sie erst ausgeführt werden, nachdem der Vertrag geschlossen wurde.⁶⁶

Im Falle von Suchgütern steht tatsächlich zu erwarten, dass eine Festlegung hoher Preise zu einer Erhöhung der Qualität führt. Auch der tendenziell sparsame Konsument wird bei einem festgelegten Einheitspreis höhere Qualität bevorzugen. Da bei Suchgütern Qualität erkannt werden kann, wählt kein Konsument mehr Anbieter geringerer Qualität, die angebotene Qualität steigt insgesamt. Allerdings ist es bei Suchgütern nicht einleuchtend, warum man diese Qualitätssteigerung erzwingen sollte, wenn es Konsumenten gibt, die eine geringere Qualität in Kauf nehmen würden, wenn sie mit entsprechend geringeren Preisen einherginge. Die Erzwingung höherer Qualität gegen die Interessen der Konsumenten ist ein klarer Verstoß gegen das Prinzip der Konsumentensouveränität. Im Fall von Erfahrungsgütern hingegen besteht theoretisch die Möglichkeit, dass die Konsumenten eine höhere Qualität trotz entsprechend höherer Preise bevorzugen würden, wenn sie sie erkennen könnten. Kann hier die Ausschaltung des Preiswettbewerbs wohlfahrtserhöhend wirken?

Auf dem Pflegemarkt als Markt für soziale Dienstleistungen können Informationsasymmetrien bestehen, wie sie bei einem Erfahrungsgut vorliegen. Pflegebedürftige wissen bei der Auswahl eines Anbieters nicht, ob die Leistung, die sie erhalten, ihren Vorstellungen entsprechen wird. Darüber hinaus ist es denkbar, dass Pflegebedürftigen die Expertise fehlt, um alle Leistungen

⁶⁴ Hinzu tritt die Kategorie der Vertrauensgüter. Bei Vertrauensgütern ist es für Konsumenten selbst nach dem Kauf nicht möglich, die Merkmale und die Qualität des Produktes festzustellen. Zu diesen Gütern werden beispielsweise Expertendienstleistungen im Gesundheitsmarkt gezählt (vgl. Darby und Kani, 1973).

⁶⁵ Vgl. Nelson (1970).

⁶⁶ Rothgang argumentiert, dass die Berufsverbände der Pflegekräfte die Ansicht vertreten, Pflege sei ein Vertrauensgut. Allerdings gibt es in der Pflege bestehende Mindeststandards, an die Pflegeanbieter gebunden sind, so dass zu große Qualitätsunsicherheit für die Analyse ausgeschlossen sein soll. Überwachte Mindeststandards sind die adäquate Antwort auf nicht behebbare Qualitätsunkenntnis auf Seiten der Nachfrager. Außerdem würde sich im Falle von Vertrauensgütern auch bei Ausschaltung des Preiswettbewerbs kein Qualitätswettbewerb entfalten (vgl. Rothgang, 1997, S. 87 f).

zu identifizieren, die sie benötigen. Bestehen vor Vertragsabschluss Informationsasymmetrien, besteht die theoretische Gefahr, dass es zu adverser Selektion kommt und auf einem Markt in der Folge nur noch schlechte Qualitäten angeboten werden oder der Markt zusammenbricht.⁶⁷ Aus dem Vorliegen von Informationsasymmetrien ergibt sich jedoch nicht notwendigerweise ein Marktversagen, welches einen Staatseingriff rechtfertigen würde. Durch Signaling und Screening können Anbieter die Qualität ihrer Produkte signalisieren bzw. Nachfrager sich über die zu erwartende Qualität der Produkte informieren. Mechanismen des Signalings und Screenings umfassen eine Vielzahl möglicher Maßnahmen, die auch am Markt für Pflegedienstleistungen beobachtbar sind. So gehören Qualitätszertifikate und Akkreditierungen ebenso zu Instrumenten, die die Qualitätsunsicherheit reduzieren, wie der Aufbau einer Reputation. Es können sich also Sekundärmärkte für die Beurteilung von Pflegeanbietern bilden.⁶⁸ Auch wenn Konsumenten erst durch die Erfahrung mit einem Anbieter selbst herausfinden, ob die Pflege ihren Präferenzen entspricht, können sie sich über die bisherigen Erfahrungen anderer Konsumenten mit dem Anbieter informieren.

Wenn die Informationsasymmetrie als so gravierend angesehen wird, dass die Bemühungen der an guter Qualität interessierten Marktakteure nicht ausreichen, würde daraus keinesfalls die Notwendigkeit folgen, Preise festzulegen. Die Unterbindung von Preiswettbewerb würde in diesem Falle keine Besserung versprechen, die Anbieter schlechter Qualität würden ungehört den höheren festgelegten Preis verlangen. Im Falle der Pflege geht man folgerichtig den umgekehrten Weg: gesetzlich vorgegebene Mindeststandards und die Kontrolle ihrer Umsetzung schränken im Bereich der objektiv beurteilbaren Merkmale der Pflege das Anbieten schlechter Qualitäten ein. Bestehende Kriterienkataloge wie beispielsweise in den Pflege-transparenzverordnungen (PTVS, PTVA) und Expertenstandards⁶⁹ definieren klare Merkmale, die in der Branche entwickelt wurden und an deren Einhaltung Anbieter gebunden sind. Solche Merkmale, zu denen beispielsweise der Ernährungszustand und die Flüssigkeitsversorgung zählen, sind objektiv überprüfbar. Entsprechend können solche Qualitäten mittels gesetzlicher Standards vorgegeben werden. Eine Studie des RWI kommt bei der Analyse objektiver Merkmale in Pflegeheimen entsprechend zu dem Ergebnis, dass Struktur- und Prozessqualität mit dem Preis eines Pflegeheims leicht zunehmen, während zwischen Ergebnisqualität und Preisniveau kein Zusammenhang festgestellt wird.⁷⁰ Die bestehenden Anforderungen an die Personalausstattung versuchen sicherstellen, dass qualifizierte Arbeitskräfte die Pflegeleistungen erbringen bzw. die Durchführung anleiten und überwachen. Pflegenoten bie-

⁶⁷ Akerlof (1970) hat das am Beispiel eines Gebrauchtwagenmarkts gezeigt. Unter der Annahme, dass die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten der durchschnittlichen angebotenen Qualität entspricht, treten die Anbieter guter Qualitäten aus dem Markt aus.

⁶⁸ Vgl. Rothgang (1997), S. 87.

⁶⁹ Vgl. Deutsches Netzwerk für Qualitätsentwicklung in der Pflege.

⁷⁰ Vgl. RWI et al. (2009), S. 11 f.

ten zudem einen Überblick über die Qualität eines Angebots. All diese Maßnahmen erscheinen sinnvoll, um die Rahmenbedingungen zu beeinflussen, unter denen Pflege gehandelt wird.

Konzentration auf Reputation der Anbieter bei gleichermaßen hohen Preisen

Es finden sich in der ökonomischen Literatur jedoch tatsächlich Spezialfälle, die den im Argument unterstellten Zusammenhang behaupten. So zeigen Huck et al. experimentell, dass sich Konsumenten bei Erfahrungsgütern vor allem auf die Preisdimension konzentrierten, selbst wenn sie die Reputation eines Anbieters detailliert nachvollziehen konnten.⁷¹ In ihrem entsprechend designten Experiment führte das Einführen fester höherer Preise dazu, dass die Konsumenten eher auf die durch die Reputation signalisierte Qualität achteten und sich entsprechend eher für Anbieter mit besserer Reputation entschieden. Für die Anbieter lohnte sich dadurch der Aufbau einer guten Reputation durch das Angebot guter Qualität. Die passende Plausibilisierung der Ergebnisse dieser Arbeit lautet, dass der Vergleich von Reputation und andere Screeningaktivitäten den Konsumenten zu anstrengend erschienen, solange es sich um geringe Preise handelte. Durch die künstliche Erhöhung der Preise änderte sich das Kalkül und die Konsumenten im Experiment verwenden mehr Zeit und Kraft auf die Berücksichtigung der Qualitätsinformationen. Die Arbeit von Huck et al. lässt sich jedoch aus einer Vielzahl von Gründen nicht auf die reale Pflegewirtschaft übertragen: Zum ersten stand den Konsumenten im Experiment die alternative Wahl eines Suchguts zur Verfügung, die eine bestimmte Qualität sicherstellte und auf das sie zurückgreifen konnten, falls ihnen das Erfahrungsgut zu teuer erschien. Zum zweiten konnten die Anbieter im Experiment zu jedem Zeitpunkt neu entscheiden, ob sie gute oder schlechte Qualität bieten wollten, die Qualität ihrer Leistung hatte also keinen Zusammenhang zu Investitionen, Struktur- und Prozessentscheidungen, sondern war alleine von der Wertschätzung der späteren Reputation geleitet. Anders ausgedrückt: Die Anbieter hatten keine Möglichkeit, sich durch Investitionen in gutes Personal oder hochwertige Produktionsstätten, durch Qualitätsgarantien oder ähnliches glaubwürdig zu binden. Entsprechend gab die Reputation den Konsumenten keinen Hinweis darauf, mit welcher Qualität sie rechnen konnten, sondern nur darauf, wie sich der Anbieter in den zurückliegenden Fällen verhalten hatte. Zusätzlich waren im Experiment alle Konsumenten einig darüber, was gute Qualität bedeutet und wie viel Nutzen gute oder schlechte Qualität bietet.

Kriterien über die sich alle Konsumenten einig sind, können problemlos über die erwähnten Standards vorgegeben und über Transparenzmaßnahmen verglichen werden. Über die definierten und überprüfbaren Standards hinaus ist es in der Pflege aber gut vorstellbar, dass unterschiedliche Konsumenten unterschiedliche Pflegeangebote bevorzugen, sich bezüglich

⁷¹ Siehe Huck et al. (2013).

dieser Kriterien also keine objektive und von allen geteilte Einstufung der Angebote vornehmen lässt. Geht man von einem Mindestmaß an Konsumentensouveränität aus, gibt es keinen Grund die Eigenschaften der Pflegedienstleistungen vollständig und umfassend vorzuschreiben.

Im ökonomischen Experiment wurde mithin der im Fall der Pflege besonders relevante Fall der Unsicherheit über nicht objektiv feststellbare Merkmale der Dienstleistungen künstlich ausgeschlossen. Da die von anderen mitgeteilte Reputation ausschließlich Auskunft über von allen Konsumenten gleichermaßen wertgeschätzte Kriterien gab, rückte das sogenannte Erfahrungsgut sehr nah an ein Suchgut heran: mit etwas Aufwand konnte man eine objektive Information zum Verhalten des Anbieters erhalten. Dadurch ergibt sich die weiter oben erkannte technische Möglichkeit, durch eine Ausschaltung des Preiswettbewerbs höhere Qualität zu erzwingen. Es mangelt dann allerdings an einer normativen Rechtfertigung dieses Eingriffs.

Bleibt man hingegen im Fall der Pflegedienstleistungen bei der Erwartung, dass sich die für den einzelnen entscheidenden Merkmalsunterschiede nicht objektiv mitteilen lassen und nicht von allen Konsumenten gleichermaßen wertgeschätzt werden, erscheint eine stärkere Konzentration der Konsumenten auf das Einholen von Informationen auch nur bedingt geeignet, die von den Konsumenten wertgeschätzte Qualität zu steigern. Es gibt wenig Anlass zu der Vermutung, dass künstlich erzeugte Preiserhöhungen in der Pflege automatisch zu Qualitätssteigerungen führen, die es als gerechtfertigt erscheinen lassen, den Konsumenten die Wahl günstigerer Angebote unmöglich zu machen.

4.4. Stärkung der etablierten Anbieter durch Behinderung des Preiswettbewerbs

Umgekehrt kann es erhellend wirken zu fragen, was im Falle der Behinderung des Preiswettbewerbs praktisch zu erwarten ist. In Märkten, in denen die entscheidungsrelevanten Qualitätsunterschiede nicht problemlos feststellbar sind, könnte eine weitgehende Eliminierung von Preisunterschieden etablierten Anbietern entgegen kommen. Sofern über die weitgehenden gesetzlich festgelegten Qualitätsanforderungen hinaus kaum objektiv feststellbare Qualitätsunterschiede ausgemacht werden können und viele andere entscheidungsrelevante Merkmale nicht von allen Konsumenten geteilt werden, könnten allgemeine Reputationseffekte von großer Relevanz sein. Neu in den Markt eintretende Anbieter und sehr kleine Anbieter gleichermaßen würden gegen die etablierten und renommierten alteingesessenen und großen Anbieter vor allem mit niedrigeren Preisen konkurrieren. Wenn Konsumenten davon ausgehen können, dass alle Anbieter die gesetzlich vorgegebenen Standards gleichermaßen erfüllen, ist eine Beachtung der Preisunterschiede vernünftig. Werden hingegen umgekehrt auch neu im Markt auftretende oder kleinere Anbieter daran gehindert, die großen und etablierten Anbieter mit preisgünstigen Angeboten zu unterbieten, erscheint es für die

Konsumenten naheliegend, sich auf die renommierten Anbieter zu verlassen. Die Unterbindung von Preiswettbewerb würde damit den Markteintritt bzw. die Gewinnung von Marktanteilen für Entrants oder kleine Anbieter systematisch erschweren.

Wettbewerbsstrategische Überlegungen dieser Art finden in der ökonomischen Literatur unter der Bezeichnung „Raising Rivals' Costs“ Beachtung.⁷² Wenn das Einführen differenzierter Mindestlöhne die Kosten einiger Unternehmen soweit erhöhen würde, dass sie nicht mehr profitabel betrieben werden könnten, würde es zu Marktaustritten kommen bzw. würden Markteintritte unterbleiben. Die am Markt verbleibenden Unternehmen profitieren davon durch höhere Marktanteile und durch Sicherung ihrer Position. Unterstellt man für den Moment, dass etablierte Pflegedienstleister mit seit vielen Jahrzehnten eingeführten Namen im Vergleich zu unbekanntem kleinen Neueinsteigern einen Preisaufschlag nehmen können, ergibt sich der notwendige Spielraum, der eine solche Strategie lohnend werden lässt.⁷³

Für die Pflegebranche erscheint dieser Zusammenhang mit Blick auf die bestehende Lohnstruktur durchaus plausibel. Es sind vor allem die öffentlichen und gut organisierten freigemeinnützigen Anbieter, die bereits relativ hohe (Tarif-)Löhne zahlen.⁷⁴ Privat-gewerbliche Anbieter weisen im Vergleich zu den öffentlichen und freigemeinnützigen Anbietern eine höhere Lohnspreizung auf.⁷⁵ Zu ihnen gehören also auch kleinere, weniger etablierte Pflegebetriebe, die bislang möglicherweise geringere Löhne zahlen, um konkurrenzfähig zu sein. Es erscheint nicht abwegig zu vermuten, dass höhere und differenzierte Mindestlöhne für etablierte Pflegeanbieter, die bereits relativ hohe Löhne zahlen, die Lohnkosten im Endeffekt gar nicht oder kaum erhöhen. Jedenfalls könnten die Lohnkostenerhöhungen durch die allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen in ihrem Fall wesentlich geringer zu Buche schlagen als bei den kleinen und neu im Markt agierenden Anbietern.

Hinzu kommt, dass sich die großen und etablierten Anbieter womöglich längere Phasen leisten können, in denen keine Gewinne erwirtschaftet werden. Erstens haben einige der großen freigemeinnützigen Träger Unterstützer mit enormer wirtschaftlicher Macht im Hintergrund, die das Überleben der Wohlfahrtsorganisation über lange Zeiten sichern könnten, namentlich die kirchlichen Träger. Zweitens sind die Pflegedienstleister in gemeinnütziger Trägerschaft im Gegensatz zu privat-gewerblichen Anbietern nicht darauf angewiesen, Gewinne zu erwirtschaften. Es ist wichtig zu erkennen, dass es nicht beunruhigend oder ehrenrührig ist, auch in der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen Geld zu verdienen. Im Gegenteil. Der Erfolg des bedarfsdeckenden Ausbaus der Pflegeinfrastruktur in den letzten zwei Jahrzehnten wäre ohne

⁷² Siehe insbesondere Salop und Scheffmann (1983).

⁷³ Der in Deutschland bekannteste Beispielfall der „Raising Rivals' Costs“-Strategie ist der Deutsche Post Fall, bei dem ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag strategisch eingesetzt wurde. Angesichts der Liberalisierung des Sektors zum 1. Januar 2008 wurde zwischen dem AGV Postdienste und Verdi ein Tarifvertrag geschlossen und unter Berufung auf Lohndumping eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung beantragt. In der Folge wurden Konkurrenten aus dem Markt verdrängt oder davon abgehalten, in den Markt einzutreten und der Wettbewerb insgesamt eingeschränkt (vgl. Heitzler und Wey, 2010, S. 21ff).

⁷⁴ Vgl. Meyer (2012), S. 57 f.

⁷⁵ Vgl. Meyer (2012), S. 57.

die privat-gewerblichen Anbieter nicht möglich gewesen. Und die Deckung des zukünftig weiter zunehmenden Bedarfs an Pflegedienstleistungen ist ohne privat-gewerbliche Pflegedienstleister kaum vorstellbar.⁷⁶

5. Fazit

Die Kommissionslösung in der Pflegebranche ist grundsätzlich bedenklich, weil sie in Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip nicht nur dem Grundsatz der negativen Koalitionsfreiheit entgegensteht, sondern die Tarifautonomie an sich gefährdet. Die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen durch eine in keiner nachvollziehbaren Weise repräsentativ zu nennenden achtköpfigen Kommission und das Bundesministerium für Arbeit stellt eine denkbar starke Zentralisierung des Pflegearbeitsmarkts dar. Diese durch den Gesetzgeber eingerichtete Kommission kann und sollte nicht dauerhaft als Ersatz für Tarifverhandlungen fungieren. Wo auf dem Kontinuum zwischen zentralplanerischem Lohndiktat und individualvertraglicher Lohnfindung die Kommissionslösung zu verorten ist, hängt davon ab, wie weit die Beschlüsse der Kommission zukünftig gehen werden. Hier ist unbedingte Zurückhaltung wichtig. Die Festlegung von nach Qualifikationen differenzierenden Mindeststundenlöhnen, Überstundenzuschlägen und über den gesetzlichen Anspruch hinausgehenden Urlaubsansprüchen durch die Kommission würde nicht nur ähnlich weitgehende Festlegungen treffen wie eine Tarifvereinbarung, ohne jedoch durch die bei Tarifverträgen regelmäßig anzutreffende Legitimierung durch freiwillige Mitwirkung gestützt zu sein. Eine solche Ausweitung der Wirkungsmacht einer Kommission könnte darüber hinaus dynamische Wirkungen entfalten, da die Kommission als Surrogat für Tarifverhandlungen angesehen werden könnte. Damit würde die Kommission dauerhaft das Entstehen von Tarifverhandlungen in der Pflegebranche erschweren und mit dieser die Tarifautonomie gefährdenden Signalwirkung womöglich in andere Branchen ausstrahlen. Die in der Kommission beteiligten Parteien tragen damit eine große Verantwortung dafür, dass sich die Kommissionslösung in der Pflegebranche nicht als schlechtes Vorbild für andere Branchen darstellt. Es wäre von größter Bedeutung für die Tarifautonomie insgesamt, wenn sich die Kommission ihres Ausnahmecharakters nicht nur selbst bewusst wäre, sondern diesen auch explizit verkünden würde und sich mit dieser Begründung bewusst der Festlegung einer ganzen Reihe von differenzierten und detaillierten Regelungen enthalten würde.

Aus ökonomischer Sicht bleibt vollkommen unklar, warum neben einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn noch ein branchenspezifischer Mindestlohn benötigt wird. Einmal vorhanden, lohnt es sich darüber nachzudenken, den branchenspezifischen Mindestlohn langfristig mit dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn konvergieren zu lassen oder wenigstens den Abstand nicht zu vergrößern. Insbesondere sollte aber auf eine Differenzierung der

⁷⁶ Eine Studie von IEGUS und RWI im Auftrag des BMWI prognostiziert einen Investitionsbedarf von 42 bis 63 Mrd. Euro in der stationären Pflege bis 2030 und äußert die Handlungsempfehlung, durch eine risikogerechte Eigenkapitalverzinsung und die Refinanzierung des Unternehmerlohns den Pflegesektor auch für privates Kapital attraktiv zu halten. Vgl. IEGUS/RWI (2015), S. 29f.

Mindestlöhne verzichtet werden. Schließlich müsste sich ein durch die Politik gewährter Schutz, der so dringend erscheint, dass zu seinen Gunsten massive Einschnitte in die grundsätzlich anerkannte Tarifautonomie in Kauf genommen werden, auf eine Mindestsicherung, also auf eine untere Haltelinie beschränken.

Paart man die Analyse der Wirkungsweise höherer Löhne mit der Analyse der Interessenlage der in der Kommission vertretenen Parteien bleibt zu befürchten, dass sich hier Koalitionen anbieten, die höhere Löhne nicht unbedingt zugunsten der Beschäftigten durchsetzen, sondern im Interesse ihrer jeweils eigenen Klientel. Die in Anbetracht der geringen Zahl gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer in der Kommission massiv überrepräsentierten Gewerkschaftsvertreter haben offensichtlich ein Interesse daran, als durchsetzungsstarke Akteure wahrgenommen zu werden. Die langfristige Gefährdung der Tarifautonomie scheint ihnen entweder nicht bewusst zu sein oder jedenfalls zweitrangig. Die ebenfalls in Anbetracht der geringen Zahl öffentlicher Pflegebetriebe massiv überrepräsentierten öffentlichen Arbeitgeber müssen aufgrund der Höhe der in ihren Betrieben ohnehin gezahlten Löhne kaum befürchten, durch für sie zu hohe Pflegemindestlöhne in Schwierigkeiten zu geraten. Die kirchlichen Dienstgeber lassen ebenfalls keine große Gegenwehr erkennen. Sowohl öffentliche Arbeitgeber als auch kirchliche Dienstgeber könnten dabei womöglich sogar von höheren und differenzierten Pflegemindestlöhnen profitieren, da sie erstens im Schnitt ohnehin höhere Löhne zahlen als einige privat-gewerbliche Betriebe, zweitens von geringeren Gewinnerwartungen dominiert werden und drittens aufgrund ihrer langjährigen Arbeit von einem hohen Bekanntheitsgrad und damit einhergehender Reputation zehren.

Sofern es den etablierten Anbietern mithilfe der Kommissionsbeschlüsse gelingen sollte, insbesondere kleine und neu im Markt agierende privat-gewerbliche Anbieter von Pflegedienstleistungen durch Lohnkostensteigerungen aus dem Markt zu drängen, gefährden sie damit nicht nur den Wettbewerb auf dem Markt für Pflegedienstleistungen nachhaltig, sondern schaden sie auch den nicht an der Kommission beteiligten Betroffenen, insbesondere den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen. In Anbetracht der Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit der Pflegedienstleister aufgrund des erwarteten Anstiegs der Zahl von Pflegebedürftigen ist eine Abschottung des Marktes für Pflegedienstleistungen sicher nicht wünschenswert. Ohne die in großer Zahl entstandenen privat-gewerblichen Pflegedienstleister könnte das Angebot der rasch steigenden Nachfrage kaum gerecht werden. In Anbetracht der mit der größeren Anzahl pflegebedürftiger Personen ohnehin erwarteten intergenerativen Umverteilung zulasten junger Menschen und kommender Generationen sind Kostensteigerungen für Pflegedienstleistungen ebenso wenig zu begrüßen.

6. Literaturverzeichnis

Akerlof, G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.

Arbeitgeberverband Pflege (2010). Stellungnahme des Arbeitgeberverbands Pflege zum Koalitionsstreit um den Pflege-Mindestlohn. http://arbeitgeberverband-pflege.de/wp-content/uploads/2015/07/Stellungnahme_Koalitionsstreit.pdf (zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Arbeitsrechtliche Kommission Deutscher Caritasverband Mitarbeiterseite (2016a). Pflegemindestlohn muss deutlich angehoben werden. www.diag-mav-pb.de/diag-mav/medium/2016-10-20%20PM%20Pflegemindestlohn.pdf?m=161797 (16.02.2017).

Arbeitsrechtliche Kommission Deutscher Caritasverband Mitarbeiterseite (2016b). Politik.Brief 2016. http://www.akmas.de/fileadmin/media/Politik.Brief/akmas_Politikbrief2016.pdf (zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Arbeitsverein caritativer Unternehmen (2015). Interview mit Hans Jörg Millies, Finanz- und Personalvorstand des Deutschen Caritasverbandes e.V., Freiburg: Sozialtarif Befürchtungen und Erwartungen. <http://www.a-cu.de/veroeffentlichungen/newsletter-anmeldung/newsletter/newsletter-03-2015.html> (zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Bertelsmann Stiftung (2016). Pflegeinfrastruktur - Die pflegerische Versorgung im Regionalvergleich. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_VV_FCG_Pflegeinfrastruktur.pdf (zuletzt abgerufen am 21.02.2017).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015). Mindestlohn in der Pflege – Fragen & Antworten. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a763-ml-pflegebranche-broschuere-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste Arbeitgeberverband. Pflegemindestlohn – Anreize für eine qualifizierte Pflegeausbildung erhalten. <http://www.bpa-arbeitgeberverband.de/Pflegemindestlohn.579.0.html> (zuletzt abgerufen am 21.02.2017).

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (2016). Tarifautonomie. [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifautonomie.pdf/\\$file/kompakt-Tarifautonomie.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifautonomie.pdf/$file/kompakt-Tarifautonomie.pdf) (zuletzt abgerufen am 21.02.2017).

Darby, M. R. und Karni, E. (1973). Free Competition and the Optimal Amount of Fraud. *The Journal of Law and Economics*, 16(1), 67-88.

Deutscher Bundestag (18. Wahlperiode, 2014). Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie. https://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/zw3/TOP_II_5_Gesetzesentwurf.pdf (zuletzt abgerufen am 22.02.2017).

Deutscher Gewerkschaftsbund und Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft in Niedersachsen (2010). DGB und CDA in Niedersachsen wollen Erhalt der Tarifeinheit.

<http://niedersachsen.dgb.de/presse/++co++88477a8a-6e73-11e0-431a-00188b4dc422>
(zuletzt abgerufen am 22.02.2017).

Deutsches Netzwerk für Qualitätsentwicklung in der Pflege. Expertenstandards und Auditinstrumente. <https://www.dnqp.de/de/expertenstandards-und-auditinstrumente/>
(zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Dichmann, W. (1994). Subsidiarität: Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips. ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 45, 195-249.

Donges, J. B. (1992). Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung (Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts, 138). Tübingen: Mohr Siebeck.

Eucken, W. (2004). Grundsätze der Wirtschaftspolitik (7. Auflage). Tübingen: Mohr Siebeck.

Heitzler, S. und Wey, C. (2010). Raising Rivals' Fixed (Labor) Costs: The Deutsche Post Case. DIW Discussion Papers, 1008.

Huck, S., Lünser, G. K., und Tyran, J. R. (2016). Price competition and reputation in markets for experience goods: An experimental study. The RAND Journal of Economics, 47(1), 99-117.

IEGUS/RWI (2015): Ökonomische Herausforderungen der Altenpflegewirtschaft – Kurzfassung – Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2016): Tarifbindung der Beschäftigten. http://doku.iab.de/aktuell/2016/Tarifbindung_2015.pdf (zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Kirsch, J. (2003). Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise. WSI Mitteilungen, 7/2003.

Klumpp, S. (2006). Das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht. Arbeitspapiere der Konrad-Adenauer-Stiftung, 162/2006.

Lambert, H. (2005). Die sozioökonomische Bedeutung der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeitnehmerschaft gestern und heute. Ifo Schnelldienst, 58(2), 8-11.

Machlup, F. (1967). Oligopoly and the Free Society. Il Politico, 32(2), 253-273.

Meyer, D. (2012). Der Mindestlohn-Pflege – Relevanz und mögliche Auswirkungen. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 35(1), 44-60.

Millies, H. J. (2013). Sozialtarif. Standards für Mindestvergütung. Neue Caritas 02/2013. <https://www.caritas.de/neue-caritas/kommentare/standards-fuer-mindestverguetung>
(zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Millies, H. J. (2016). Ringen um Sozialtarif. Attraktive Lösungen gesucht. Neue Caritas 01/2016. <https://www.caritas.de/neue-caritas/kommentare/attraktive-loesungen-gesucht>
(zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Millies, H. J. und Sommer, M. (2015). Einheitlicher Sozialtarif – das Mittel gegen Lohndumping? Neue Caritas 10/2015. <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2015/artikel/einheitlicher-sozialtarif--das-mittel-gegen-lohndumping>
(zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Monopolkommission (1994). Mehr Wettbewerb auf allen Märkten (Hauptgutachten 1992/1993), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Möschel, W. (2005). Tarifvertragsreform zwischen Ökonomie und Verfassung. Ifo Schnelldienst, 58(2), 3-8.

Müller-Jentsch, W. (1983). Versuch über die Tarifautonomie: Entstehung und Funktionen kollektiver Verhandlungssysteme in Großbritannien und Deutschland. Leviathan, 11(1), 118-150.

Nelson, P. (1970). Information and Consumer Behavior. Journal of Political Economy, 78(2), 311-329.

Paqué, K.-H. (1996). Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß? Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45(1), 49-57.

Roth, S. J. (2016). VWL für Einsteiger (5. Auflage). Stuttgart: Lucius&Lucius.

Rothgang, H. (1997). Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung: Eine ökonomische Analyse. Frankfurt am Main/New York: Campus.

RWI, ADMED und Institute for Health Care Business GmbH (2009). Auswirkungen von Mindestlöhnen auf Pflegeeinrichtungen und Pflegebedürftige. RWI Projektberichte. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Pflege-Mindestlohn.pdf (zuletzt abgerufen am 06.01.2017).

Salop, S. C. und Scheffman, D. T. (1983). Raising Rivals' Costs. The American Economic Review, 73(2), 267-271.

Sesselmeier, W. und Blauermel, G. (1998). Arbeitsmarkttheorien: ein Überblick (2. Auflage). Heidelberg: Physica.

Statistisches Bundesamt (2017). Pflegestatistik 2015. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse5224001159004.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Streeck, W. (2001). Tarifautonomie und Politik: Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit. In: Gesamtverband der Metallindustriellen Arbeitgeberverbände e.V. (Hrsg.), Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts (76-102). Köln.

Tolksdorf, M. (1971). Ruinöser Wettbewerb. Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 161). Berlin: Duncker & Humblot.

Vanberg, V. J. (1997). Die normativen Grundlagen von Ordnungspolitik. ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 48, 707-726.

Vanberg, V. J. (2013). Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, 13/3.

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (2016). Pressemitteilung Dritte Pflegemindestlohn-Kommission: ver.di fordert umfassende Mindestlohnregelungen für Pflegebeschäftigte. <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++7214dd62-9516-11e6-8a35-525400b665de> (zuletzt abgerufen am 30.01.2017).

Waschkuhn, A. (1995). Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004). Tarifautonomie auf dem Prüfstand.

http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/tarifautonomie-auf-dem-pruefstand-dokumentation-531.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 16.02.2017).

Woeckener, B. (2007). Strategischer Wettbewerb: Marktökonomische Grundlagen, Produktdifferenzierung und Innovation. Berlin/Heidelberg: Springer.