

Gerhard Bosch, Claudia Weinkopf*

Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn?**

Zusammenfassung – Seit Januar 2015 gilt in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde. Die Mindestlohneinführung ist Teil eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, das darauf abzielt, die Tarifbindung wieder zu erhöhen und Allgemeinverbindlicherklärungen zu erleichtern. In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, ob und inwieweit die in einigen anderen Ländern festgestellten ripple-Effekte – also Verhandlungen über höhere Tariflöhne auf der Plattform des Mindestlohns – auch in Deutschland zu erwarten sind. Auf der Basis der Erfahrungen mit den branchenbezogenen Mindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und der Übertragung einer Ländertypologie auf unterschiedliche Branchen in Deutschland arbeiten wir systematische Gründe für mögliche Branchenunterschiede heraus und identifizieren Faktoren, die hierfür von Bedeutung sind. Aus unserer Sicht ist noch offen, ob und inwiefern es gelingen wird, die auf der politischen Ebene angestrebte Stärkung des Tarifvertragssystems zu realisieren. Letztlich hängt vieles davon ab, ob die Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland konsequent und ernsthaft betrieben wird.

Revitalisation of collective bargaining through the statutory minimum wage?

Abstract – In January 2015, Germany introduced a statutory minimum wage of € 8.50 per hour. The new Minimum Wage Act is part of a more extensive legislative package bearing the programmatic title of ‘Act on the Strengthening of Free Collective Bargaining’ with the aim to increase coverage by collective agreement and facilitate the process of declaring collective agreements generally binding. In this contribution, we explore whether and to what extent the so-called ‘ripple effects’ detected in several other countries – i.e. bargaining on higher pay grades based on the platform of the minimum wage – can be expected in Germany too. Based on experience with sector-specific minimum wages and by transferring a country typology to different sectors in Germany, we identify systematic reasons and relevant factors for variation across sectors. In our view, it remains to be seen whether the politically intended promotion of free collective bargaining will be successful in practice. Finally, the effects of the statutory minimum wage largely depend on whether the enforcement of the statutory minimum wage is taken seriously and consequently.

Key words: **minimum wage, collective bargaining, unions, employer associations, ripple effects** (JEL: J31, J51, J52, J81)

* Prof Dr. Gerhard Bosch, Jg. 1947, Geschäftsführender Direktor des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, 47057 Duisburg.
E-Mail: gerhard.bosch@uni-due.de.

Claudia Weinkopf, Jg. 1963, Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des IAQ und Leiterin der Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“.
E-Mail: claudia.weinkopf@uni-due.de.

** Artikel eingegangen: 15.10.2014
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 14.2.2015.

1. Einleitung

Die umfangreiche internationale Mindestlohnforschung hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten fast ausschließlich auf die Frage konzentriert, ob durch Mindestlöhne die Beschäftigung beeinträchtigt wird. Die meisten empirischen Studien, deren Ergebnisse wir an anderer Stelle zusammengefasst haben (Bosch/Weinkopf 2014), zeigen keine negativen Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen. Diese Ergebnisse lassen sich vermutlich auch auf den deutschen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € übertragen, da dieser noch unterhalb des Niveaus der Mindestlöhne in den westlichen Nachbarländern liegt (Schulten 2014) und erstmals Anfang 2017 erhöht werden kann. Darüber hinaus haben die Tarifpartner die Möglichkeit erhalten, für eine maximal dreijährige Übergangsphase bis Ende 2017 auf der Branchenebene niedrigere tarifliche Mindestlöhne zu vereinbaren.¹

Die heftigen Kontroversen um die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen in Wissenschaft und Politik haben einen Forschungsboom zu diesem Thema ausgelöst, dessen Kehrseite die Vernachlässigung anderer wichtiger Wirkungen von Mindestlöhnen war. Dazu zählen die Unterbindung von reinem Lohnkostenwettbewerb und der daraus folgende stärkere Fokus der Unternehmen auf Produktivitätssteigerungen, Innovationen und Qualitätswettbewerb.

Auch die Verteilungswirkungen von Mindestlöhnen sind unzureichend untersucht. So werden etwa in den meisten Modellrechnungen zu den fiskalischen Effekten von Mindestlöhnen (Ehrentraut/Matuschke/Schmutz/Schüssler 2011) oder zu ihren Auswirkungen auf die Armutsquote (Bruckmeier/Wiemer 2014) nur die Primäreffekte berechnet. Über Zweitrundenwirkungen auf die Einkommensverteilung, die in der internationalen Literatur als „ripple“- oder „spillover“-Effekte bezeichnet werden, können Mindestlöhne aber unter Umständen einen viel weiter reichenden Beitrag zur Verringerung der Lohnungleichheit leisten. Solche Effekte können sich daraus ergeben, dass Unternehmen ihre Einstiegsgehälter über das Mindestlohniveau anheben, um auf dem Arbeitsmarkt attraktiv zu bleiben und ihre Beschäftigten zu motivieren. Weiterhin kann es zu Lohnerhöhungen für Fachkräfte kommen, da viele Unternehmen die Lohndifferenzierung zwischen verschiedenen Qualifikations- und Hierarchieniveaus nach Anhebung der unteren Löhne wieder herstellen wollen (Wicks-Lim 2008). Schließlich können sich solche ripple-Effekte auch daraus ergeben, dass die Sozialpartner nach Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen die gesamte Lohnskala in den Tarifverträgen neu verhandeln und insgesamt anheben. Vor allem Verhandlungen auf Branchenebene haben eine erheblich größere Reichweite als betriebliche Einzelentscheidungen, da Tarifverträge in der Fläche wirken. Zudem sind die Ergebnisse stabiler, da Tariflöhne nicht ohne weiteres bei veränderter Arbeitsmarktlage wieder abgesenkt werden können.

Systematisch untersucht wurden die tariflichen ripple-Effekte in Frankreich. Dort liegen die untersten Tariflöhne in den meisten Branchen nahe beim gesetzlichen Mindestlohn. Bei Erhöhungen des Mindestlohns werden die Tarife neu ausgehandelt, wodurch Löhne bis zum Zweifachen des gesetzlichen Mindestlohns angehoben wer-

¹ Ab Anfang 2017 müssen allerdings mindestens 8,50 € pro Stunde bezahlt werden.

den (Koubi/Lhommeau 2007). Die Erhöhungen des französischen Mindestlohns auf 9,61 € zum Januar 2015 werden danach Auswirkungen auf Stundenlöhne bis zu einem Niveau von 19,22 € haben.

Mindestlöhne können also von den Tarifpartnern als Plattform für die Anhebung des gesamten Lohngefüges genutzt werden, vor allem wenn die untersten Tarifgruppen nahe beim Mindestlohn liegen. Wenn die Tariflöhne hingegen deutlich höher sind als der Mindestlohn wie in den meisten Branchen in Belgien und den Niederlanden, lässt sich nur eine lose Koppelung feststellen. Bei geringer Tarifbindung, hoher Arbeitslosigkeit und leichter Ersetzbarkeit von Beschäftigten in Routinetätigkeiten können auch keine (Stewart 2010) oder sogar negative ripple-Effekte auftreten, wie dies etwa im britischen Einzelhandel der Fall war, wo die untersten Löhne in wichtigen Unternehmen auf das Niveau des Mindestlohns abgesenkt wurden (Grimshaw 2010: 485f). Denkbar sind also unterschiedliche ripple-Effekte, deren Richtung und Stärke nicht nur von Arbeitsmarktsituation und Unternehmerstrategien, sondern auch von der Architektur der Lohnsysteme abhängen (Bosch/Weinkopf 2013).

Wenn sich positive Wechselwirkungen zwischen Mindestlöhnen und Tarifverträgen feststellen lassen, reichen die Wirkungen von Mindestlöhnen viel weiter als üblicherweise angenommen. Über ripple-Effekte kann bildlich gesprochen aus einem „Benachteiligtenprogramm“, von dem nur die unteren 20% in der Einkommenshierarchie profitieren, ein „Mittelklasseprojekt“ werden, das breiten Teilen der Bevölkerung zugutekommt. Genau dies entspricht den Zielsetzungen des deutschen Mindestlohngesetzes. In ihrem Gesetzentwurf weist die Bundesregierung auf die begrenzten primären Verteilungswirkungen des Mindestlohns hin und formuliert die Hoffnung auf zusätzliche Tarifvereinbarungen der Sozialpartner. Sie schreibt in der Gesetzesbegründung ausdrücklich: „Im Übrigen bleiben Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dazu aufgerufen, über die Organisation in Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften und den Abschluss von Tarifverträgen eine angemessene Teilhabe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am von den Unternehmen erwirtschafteten zu erreichen“ (Bundesregierung 2014: 28).

Zu diesem Zweck wurde das Mindestlohngesetz in ein umfassenderes Gesetzespaket mit dem programmatischen Namen „Tarifautonomiestärkungsgesetz“ eingebunden, mit dem die für positive ripple-Effekte so zentrale Rolle der Tarifpartner gestärkt werden soll. Diese wollten den Übergang von einem „autonomen“ zu einem „gemischten“ System der Lohnfindung mit Staatsinterventionen so pfadabhängig wie möglich gestalten und haben ihren Einfluss im parlamentarischen Verfahren genutzt, um ihre Rolle noch weiter zu stärken. Auf ihren Vorschlag hin wurde die Frist zur erstmaligen Erhöhung des Mindestlohns von drei auf zwei Jahre verkürzt und vereinbart, dass sich die Erhöhung an der Entwicklung der tariflichen Entgelte orientieren soll, damit allgemein sichtbar wird, dass die Sozialpartner mit ihren Verhandlungen zum Taktgeber für den Mindestlohn werden.

In der neuen Mindestlohnkommission, die erstmals für das Jahr 2017 und dann alle zwei Jahre die Erhöhungen des Mindestlohns vorschlagen soll, haben nur die sechs Vertreter/innen der Sozialpartner Stimmrecht. Den beiden wissenschaftlichen Mitgliedern bleibt lediglich eine beratende Rolle. Den Tarifpartnern wurde die Möglichkeit eingeräumt, für eine Übergangsphase bis höchstens Ende 2017 über allge-

meinverbindliche Branchentarifverträge Abweichungen vom Mindestlohn zu vereinbaren. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wurde für die Vereinbarung von höheren Branchenmindestlöhnen in allen Branchen geöffnet. Schließlich ist die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) nicht mehr an eine Tarifbindung von mindestens 50% der Beschäftigten in der betreffenden Branche gebunden, sondern kann auch bei einem „öffentlichen Interesse“ an der „Sicherung tariflicher Normsetzung bei wirtschaftlichen Fehlentwicklungen“ (Bundesregierung 2014: 28) erfolgen. Damit können auch für schwächer organisierte Branchen allgemeinverbindliche Tarifvereinbarungen ausgehandelt werden.

Neben der Einigkeit der Sozialpartner auf Branchenebene ist für eine AVE aber weiterhin die Zustimmung des paritätisch besetzten Tarifausschusses auf Bundesebene erforderlich. Die Gewerkschaften hatten vorgeschlagen, dass Branchenanträge auf AVE nur mit Mehrheit der Stimmen abgelehnt werden können (DGB-Bundesvorstand 2014), was aber nicht umgesetzt worden ist. Insofern haben die Vertreter/innen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) auch weiterhin eine Schlüsselrolle hinsichtlich der AVE und der Frage, ob diese für das gesamte Tarifgitter erstreckt werden, oder sich der Trend fortsetzt, lediglich eine tarifliche Lohnuntergrenze auf der Branchenebene für allgemeinverbindlich zu erklären.

In diesem Beitrag analysieren wir, ob und inwieweit positive Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tarifverträgen – also die beschriebenen ripple-Effekte – auch in Deutschland zu erwarten sind. Dabei können wir auf Erfahrungen anderer europäischer Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen und die deutschen Erfahrungen mit branchenbezogenen Mindestlöhnen zurückgreifen. Unsere These ist, dass die ripple-Effekte sektoral höchst unterschiedlich ausfallen werden, weil die Machtverhältnisse zwischen Beschäftigten und Unternehmen auf der Branchenebene in Deutschland infolge der starken Erosion des Tarifsystems in den letzten 20 Jahren besonders heterogen sind. Ziel dieses Beitrages ist, die systematischen Gründe für solche Branchenunterschiede herauszuarbeiten und dabei auch abzuschätzen, inwieweit die neuen Regelungen zur Stärkung der Tarifautonomie die Akteure in ihren Anstrengungen, die Tarifpolitik zu revitalisieren, hinreichend unterstützen.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst analysieren wir zur Fundierung unserer Hypothese den Wandel des traditionellen deutschen Systems der Lohnsetzung in den letzten zwei Jahrzehnten von einem relativ homogenen zu einem sehr heterogenen Modell im Branchenvergleich (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 gehen wir auf die Erfahrungen mit branchenbezogenen Mindestlöhnen und ihre Wirkungen auf die Lohnstruktur ein. In Abschnitt 4 diskutieren wir unter Nutzung einer Ländertypologie, die wir an anderer Stelle entwickelt haben (Bosch/Weinkopf 2013), mögliche Wechselwirkungen zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und Tarifverträgen in unterschiedlichen Branchen und zeigen Ansatzpunkte auf, wie man künftig, wie im „Tarifautonomiestärkungsgesetz“ beabsichtigt, Mindestlöhne und Tarifverträge enger verbinden könnte.

2. Der Wandel des deutschen Systems der Lohnfindung von einem autonomen zu einem gemischten System

Deutschland wird zu den „autonomen“ Lohnsystemen gezählt (Visser 2009), in denen Unternehmen bzw. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ohne direkte staatliche Eingriffe die Löhne und viele andere Arbeitsbedingungen wie etwa die Dauer und die Lage der Arbeitszeit aushandelten. Die Vorteile der Tarifautonomie gegenüber staatlichen Eingriffen in die Lohnfindung wurden in der geringen Bürokratisierung der Arbeitswelt gesehen, da die Sozialpartner nicht nur akzeptierte Normen generierten, sondern auch ihre Einhaltung kontrollierten. Der Staat konnte auf umfangreiche Kontrollen verzichten und den Unternehmen blieben aufwändige und möglicherweise konfliktbeladene Verhandlungen über eigene Lohnstrukturen erspart. Hinzu kommen als weitere Vorteile die Passgenauigkeit der Normen im Hinblick auf die spezifischen Branchenbedingungen und ihre Flexibilität bei Veränderungen dieser Bedingungen.

Der Staat wurde in der direkten Lohnsetzung nur auf Initiative der Tarifvertragsparteien aktiv, wenn diese einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestentgelten, von ausgewählten tariflichen Lohngruppen oder auch von ganzen Tarifgittern stellten. Allgemeinverbindliche Entgelttarifverträge blieben jedoch in Deutschland eher die Ausnahme (Kirsch 2003; Bispinck 2012) und waren nur in einigen Branchen mit hohen Anteilen von kleinen und mittleren Betrieben wie dem Einzelhandel oder dem Friseurgewerbe zu finden.

Autonome Lohnsysteme sind allerdings äußerst voraussetzungsvoll. Sie erfordern starke Gewerkschaften, die mit den Unternehmen und ihren Verbänden auf Augenhöhe verhandeln können und im Zweifel in der Lage sind, kollektiven Druck zu entfalten. Deutschland zählte zu den schwachen autonomen Systemen, da selbst zu Hochzeiten gewerkschaftlicher Organisationsstärke Ende der 1970er Jahre nicht mehr als gut 35% der Beschäftigten in einer Gewerkschaft organisiert waren (Visser 2014). Damit ist das deutsche System in besonderer Weise abhängig von der Bereitschaft der Unternehmen, sich in Arbeitgeberverbänden zu organisieren.

Bis zur Wiedervereinigung lag die Tarifbindung mit rund 85% (Visser 2014) um ein Mehrfaches über dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Selbst nicht-tarifgebundene Betriebe orientierten sich weitgehend an den Tarifverträgen. Die Standards galten auch für Beschäftigte mit geringer Verhandlungsmacht und wirkten ähnlich inklusiv wie allgemeine gesetzliche Regelungen. Dies war die Grundlage für den damals im internationalen Vergleich relativ geringen Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen (OECD 1996). Die hohe unternehmerische Tariftreue hatte ihren Grund zum einen in der geringen Arbeitslosigkeit der alten Bundesrepublik, die die Verhandlungsmacht der Beschäftigten stärkte und Verhandlungen ohne den Schutz der Arbeitgeberverbände im Konfliktfall wenig attraktiv erscheinen ließ. Zum anderen konnten die Verbände und Kammern im alten deutschen Korporatismus mit langfristig denkenden Unternehmen auch über moralischen Druck Regeln fairen Lohnwettbewerbs durchsetzen.²

² In der Literatur über die „Varieties of Capitalism“ wird die normsetzende Funktion des deutschen Korporatismus auch zur Erklärung anderer Institutionen wie der hohen

Die Bindungskraft der Arbeitgeberverbände begann zunächst in Ostdeutschland bald nach der Wiedervereinigung zu sinken. Der Widerstand gegen die rasche Lohnangleichung mit Westdeutschland wuchs, da die Produktivität der zumeist neu gegründeten Unternehmen sehr niedrig war. Zudem entdeckten die Unternehmen die Chance, Löhne einseitig festzulegen, da die Gewerkschaften durch die schockartige Deindustrialisierung in Ostdeutschland und den raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit geschwächt waren. Teile des Unternehmerlagers propagierten den Ausstieg aus der Tarifbindung und unterstützten dies durch das Angebot von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung. Die Erfahrung, dass man das deutsche Tarifsystem „ungestraft“, also ohne Zunahme betrieblicher Konflikte, verlassen konnte und dafür noch Zuspruch von der Verbandsseite bekam, lud zur Nachahmung auch in Westdeutschland ein. Im Jahr 2003 waren nur noch 22,5% der Unternehmen in Deutschland Mitglied in einem Arbeitgeberverband (Haipeter/Schilling 2006: 26f). Die Tarifbindung sank bis 2013 auf nur noch bei 60% in West- und 48% in Ostdeutschland (vgl. auch Tabelle 2).

Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die Öffnung vieler ehemals öffentlich erbrachter Dienstleistungen (Post, Bahn, Nahverkehr etc.) für private Anbieter, die nicht tarifgebunden waren oder geringere tarifliche Standards hatten und mit Lohnunterbietung gegen die staatlichen Unternehmen konkurrierten. Das wachsende Lohngefälle zwischen den Branchen sowie zwischen tarifgebundenen und tarifungebundenen Betrieben in derselben Branche erhöhte die Anreize zur Auslagerung von Tätigkeiten (Bosch/Kalina/Weinkopf 2008).

Weiterhin wirkte die wachsende Frauenbeschäftigung im traditionellen westdeutschen Familienmodell wie ein automatischer „Deregulator“ von Beschäftigungsstandards. Durch den Mangel an Kinderbetreuung und durch die Kombination der Abgabefreiheit für Minijobs mit abgeleiteter Krankenversicherung über den Ehepartner und Ehegattensplitting mündete ein großer Teil des zunehmenden Arbeitsangebotes von Frauen in Minijobs. Da die meisten Unternehmen Minijobber/innen nur bei Anwesenheit entlohnen, also weder Urlaub noch Feier- oder Krankheitstage bezahlen (Weinkopf 2014), sind Minijobs gegenüber sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit erheblich billiger. Daher werden für viele Dienstleistungstätigkeiten häufig nur noch Minijobs angeboten mit der Folge, dass die Chancen auf einen Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abgenommen haben. Dies hat gravierende Auswirkungen auf die Machtbasis der Gewerkschaften. Frauen in marginaler Beschäftigung haben nur eine geringe Bindung an das Erwerbssystem und organisieren sich kaum. Im Unterschied zu den skandinavischen Gewerkschaften, die auf vollwertige Beschäftigung von Frauen setzten, konnten die deutschen Gewerkschaften nicht vom Beschäftigungszuwachs von Frauen profitieren, was die Verteidigung der Flächentarifverträge in vielen Dienstleistungsbereichen erheblich erschwerte.³

Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen herangezogen (Bosch/Haipeter/Latniak/Lehndorff 2007).

³ Der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Frauen sank in Deutschland zwischen 1980 und 2009 von 21,4% auf 12,9%, während er in Schweden von 1963 bis 2008 von 48% auf 74% anstieg und die Mitgliederverluste bei den Männern mehr als ausglich (Visser 2014).

Die Hartz-Gesetze haben die deutliche Ausdifferenzierung des Lohnspektrums nach unten nicht angestoßen, aber verstärkt und zudem verhindert, dass im starken Aufschwung ab 2005 Niedriglohnbeschäftigung abgebaut wurde. Einen wichtigen Einfluss hatten dabei die beiden im Zuge der Hartz-Gesetze deregulierten Beschäftigungsformen Leiharbeit und Minijobs, die mit Niedriglohnanteilen von zwischen zwei Dritteln und 80% überwiegend schlecht entlohnt werden (Destatis 2012).

Das einstmals relativ homogene und inklusive deutsche Lohnsystem ist sehr heterogen und exklusiv geworden. Die unterschiedlich hohen Niedriglohnanteile in den Branchen erschwerten auch die innergewerkschaftliche Willensbildung zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Vorreiter waren die beiden Gewerkschaften Nahrung-Genuss-Gaststätten und ver.di, die in ihren jeweiligen Organisationsbereichen schon früh erlebt hatten, dass die Chancen, im Rahmen der Tarifpolitik akzeptable Löhne durchzusetzen, immer geringer geworden sind. Mit erheblicher Zeitverzögerung realisierten die Industriegewerkschaften, dass der Niedriglohnsektor durch die Auslagerung von Tätigkeiten in Leiharbeit oder Subunternehmen zunehmend auch an ihrer Mitgliedschaft nagte. Allerdings wurde gleichzeitig (wie auch in Skandinavien, vgl. Eldring/Alsos 2012) eine Schwächung der Tarifautonomie durch den Mindestlohn befürchtet. Nach einer mehrjährigen und auch innerhalb des gewerkschaftlichen Lagers sehr kontrovers geführten Debatte beschloss der Deutsche Gewerkschaftsbund auf seinem Bundeskongress im Mai 2006, einen gesetzlichen Mindestlohn zu fordern.

Auf der politischen Ebene war die Skepsis gegenüber einem einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn noch stärker ausgeprägt. Im Juni 2007 entschied die damalige Bundesregierung, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für weitere Branchen zu öffnen, und damit statt auf einen gesetzlichen Mindestlohn auf branchenspezifische Mindestlöhne zu setzen, die von den Sozialpartnern ausgehandelt werden sollten. Obwohl sich schnell herausstellte, dass die Bedingungen hierfür nur in wenigen Branchen gegeben waren, sprach sich die CDU/CSU noch im Bundestagswahlkampf 2013 für nach Branchen und Regionen differenzierte Mindestlöhne aus. Letztlich hat sich die SPD in den Koalitionsverhandlungen aber mit ihrer Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn durchgesetzt.

Mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland wird der Staat branchenübergreifend zu einem zentralen Akteur nicht nur bei der Festlegung, sondern auch bei der Durchsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Das deutsche System der Lohnfindung geht damit von einem autonomen zu einem gemischten System über. Im alten autonomen System haben die Tarifparteien nicht nur ohne staatliche Eingriffe Lohnstandards festgelegt, sondern waren gleichzeitig auch für deren Einhaltung zuständig. Im neuen gemischten System delegiert der Staat die Festlegung der Erhöhungen des allgemeinen Mindestlohns an eine Mindestlohnkommission, übernimmt aber die Aufgabe der Kontrolle und eröffnet den Tarifparteien gleichzeitig durch neue Möglichkeiten der AVE die Chance, die darüber liegenden tariflich vereinbarten Löhne zu stabilisieren.

3. Erfahrungen mit branchenbezogenen Mindestlöhnen in Deutschland

Die meisten Branchenmindestlöhne in Deutschland sind über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) implementiert worden, das im Jahr 1996 zur Umsetzung der Europäischen Entsende-Richtlinie in Kraft getreten ist (Koberski/Asshoff/Eustrup/Winkler 2011; Bosch/Zühlke-Robinet 2000). Ziel des AEntG war ursprünglich, zum Schutz der Beschäftigten und zur Herstellung von Wettbewerbsgleichheit im offenen europäischen Arbeitsmarkt Mindestarbeitsbedingungen für heimische und entsandte Arbeitnehmer/innen durchzusetzen. Es war offensichtlich, dass man die Durchsetzung nicht – wie bislang gewohnt – den Tarifpartnern überlassen konnte, da die ausländischen Unternehmen und ihre Beschäftigten (wenn überhaupt) ganz anderen Verbänden angehörten und angesichts des Lohngefälles in der EU offensichtlich auch kein originäres Interesse an der Einhaltung der von deutschen Tarifpartnern ausgehandelten Mindestarbeitsbedingungen hatten.

Der Geltungsbereich des AEntG war zunächst auf wenige Branchen beschränkt, die im Gesetz ausdrücklich benannt wurden: das Bauhaupt- und Baunebengewerbe einschließlich Montageleistungen auf Baustellen und die Seeschifffahrtsassistenten (Hafenschlepper). Auf dieser Basis wurden im Jahr 1997 Mindestlohnregelungen im Bauhauptgewerbe, Elektrohandwerk und Dachdeckerhandwerk eingeführt. In den folgenden Jahren wurde das AEntG zunehmend als „Reformwerkstatt“ (Däubler 2012: 508f) für weitere Entwicklungen von gesetzlichen Mindestarbeitsbedingungen genutzt. So wurde im Jahr 1999 das Instrument der Rechtsverordnung eingeführt, für deren Erlass lediglich der Antrag einer Tarifvertragspartei auf eine AVE erforderlich ist, weil die BDA im Tarifausschuss jegliche AVE von Lohnstarifen blockiert hatte (Blanke 1999). In den Jahren 2003 (Maler- und Lackiererhandwerk) und 2007 (Gebäudereinigung und Briefdienste) wurden weitere Branchen in das AEntG aufgenommen.

Im Juni 2007 beschloss die damalige große Koalition dann, das AEntG für weitere Branchen zu öffnen und das „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ (MiArbG) von 1952 zu modernisieren.⁴ Das ursprünglich auf Mindestbedingungen für entsandte Arbeitskräfte aus dem Ausland orientierte AEntG ist demnach über die Jahre zu einem zentralen Instrument zur Regulierung des innerdeutschen Lohnwettbewerbs geworden.

Die Aufnahme einer Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz erfordert eine bundesweite Tarifvereinbarung der Sozialpartner, die regional differenzierte Mindestlöhne für West- und Ostdeutschland beinhalten kann. Nur Branchen mit einer langen Tradition bundesweiter Tarifverträge und einer engen Kooperation der Sozialpartner wie das Bauhauptgewerbe und baunahe Handwerksbranchen konnten diese Bedingungen ohne institutionelle Reformen erfüllen. Sie zählten damit auch zu den ersten Branchen, in denen Mindestlöhne vereinbart wurden. In anderen Branchen waren hingegen mehr oder weniger weitreichende institutionelle Änderungen notwendig, die man mit den Stichworten Zentralisierung und Überlappung kennzeichnen kann. Für

⁴ Das reformierte MiArbG wurde aber in der Praxis überhaupt nicht angewendet und ist mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz aufgehoben worden.

die Zentralisierung steht z.B. das Gebäudereiniger-Handwerk. Dort wurden im April 2004 die regionalen Tarifverträge mit sehr unterschiedlichen Stundenlöhnen, die seit Ende der 1970er Jahre i.d.R. allgemeinverbindlich erklärt worden waren, durch einen bundesweiten Tarifvertrag abgelöst, der nur noch unterschiedliche Lohnniveaus in Ost- und Westdeutschland vorsah. In einigen Bundesländern führte dies zu einer mehr oder weniger deutlichen Absenkung der unteren Stundenlöhne.⁵ Die tariflichen Lohngruppen 1 (Innen- und Unterhaltsreinigung) und 6 (Glas- und Fassadenreinigung) bestimmen seit Juli 2007 die beiden Mindestlöhne. In der Zeitarbeitsbranche wurden die seit 2006 geforderten Mindestlohnregelungen erst Anfang 2012 umgesetzt, weil lange strittig war, welcher der verschiedenen existierenden Tarifverträge zugrunde gelegt werden sollte.⁶

Beispiele für die Überlappung sind die Abfallwirtschaft, die Pflege und die Wäschereien. In diesen Branchen stehen regionale oder Spartentarifverträge mit unterschiedlichen Löhnen einerseits und die Mindestlöhne andererseits relativ unverbunden nebeneinander. Durch die Kollision unterschiedlicher Verbandsinteressen, die nur Kompromisse auf einem niedrigen Niveau erlauben, unterschreiten die Mindestlöhne in diesen Branchen die untersten tariflich vereinbarten Stundenlöhne mehr oder weniger deutlich.

Die Verfahren zur Zulassung und Umsetzung branchenbezogener Mindestlohnregelungen haben sich in der Praxis als höchst anfällig für Blockaden auf unterschiedlichen Ebenen erwiesen. Um einen Mindestlohn für eine Branche neu einzuführen, ist eine mehrheitliche Zustimmung im Tarifausschuss auf Bundesebene erforderlich. Für eine Reihe von Branchen wurde eine solche Mehrheit in den vergangenen Jahren wegen des Widerstands der BDA nicht oder erst nach mehrmaliger Beratung erreicht. Besonders kritisch wird seitens der BDA die Beantragung einer zweiten höheren Mindestlohnstufe für qualifizierte Beschäftigte beurteilt. Hinzu kommt, dass die administrative Umsetzung eines neuen Mindestlohns oder einer beantragten Erhöhung häufig noch mehrere Monate dauert. Da branchenbezogene Mindestlohnregelungen im Unterschied zu ausgelaufenen Tarifverträgen keine Nachwirkung haben, gab es in einer ganzen Reihe von Branchen aufgrund von Verzögerungen bereits mehr oder weniger lange Phasen, in denen keine Mindestlohnregelung galt.⁷

Zu den Wirkungen von Mindestlöhnen auf die Lohnstruktur haben die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2011 durchgeführten Evaluationen in acht Branchen eine Reihe von Erkenntnissen und Hinweisen geliefert (Bosch/Weinkopf 2012), die auch für die Einschätzung der künftigen Wech-

⁵ Angestoßen wurde dieser Tarifabschluss durch die im Zuge der Hartz-Reformen vorgenommene Deregulierung der Leiharbeit und die in der Folge für diese Branche abgeschlossenen Tarifverträge (Bosch/Kalina/Weinkopf 2012).

⁶ Außerdem wurden diese Mindestlöhne nicht im AEntG, sondern im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) geregelt.

⁷ Dies betraf etwa die Abfallwirtschaft, das Dachdecker- und Elektrohandwerk sowie die Gebäudereinigung, die Maler und Lackierer und die Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft.

selwirkungen zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und den Tarifverträgen von Interesse sind. So war die Eingriffsintensität, also der Anteil der Beschäftigten, deren Löhne erhöht werden mussten, in Ostdeutschland trotz der meist niedrigeren Mindestlöhne in allen Branchen wesentlich stärker als in Westdeutschland. Da gleichzeitig die höheren tariflichen Lohngruppen geringere Lohnsteigerungen verzeichneten oder sogar abgesenkt wurden, hat sich die Lohnverteilung in Ostdeutschland meist um den jeweiligen Mindestlohn gestaucht. Die Mindestlöhne sind zur „going rate“ in vielen Branchen geworden mit der Folge, dass in Ostdeutschland inzwischen Fachkräfte oftmals kaum noch besser entlohnt werden als An- und Ungelernte. Dies könnte die Anreize auf Seiten der Beschäftigten schwächen, in Bildung zu investieren, was angesichts des aktuellen und künftig weiter steigenden Fachkräftebedarfs problematisch erscheint.

Die Erfahrungen mit Branchenmindestlöhnen verweisen darüber hinaus darauf, dass die Lohnstruktur auch von der Qualifikations- und Tätigkeitsstruktur der jeweiligen Branche beeinflusst wird. In der Gebäudereinigung, die einen geringen Fachkräfteanteil aufweist und in der viele Beschäftigten im Bereich der Innen- und Unterhaltsreinigung tätig sind, konzentrieren sich die meisten Löhne auf die untere Mindestlohngruppe. In Branchen mit einem hohen Fachkräfteanteil wie das Baugewerbe und baunahe Handwerksbereiche konnte demgegenüber zumindest in Westdeutschland eine Komprimierung der Löhne weitgehend verhindert werden. Die Tariflöhne oberhalb der Mindestlöhne sind hier noch zu einem großen Teil Maßstab für die Entlohnung der Beschäftigten. In einigen Branchen wurde ein zweiter Mindestlohn für Fachkräfte eingeführt. Im ostdeutschen Baugewerbe wurde der höhere Mindestlohn jedoch so wenig respektiert, dass er mit Zustimmung der Gewerkschaft im September 2009 nach sechs Jahren zugunsten höherer Steigerungen des unteren Mindestlohns wieder abgeschafft wurde. Auch in der Gebäudereinigung steht der höhere Mindestlohn deutlich unter Druck.⁸ Im ostdeutschen Maler- und Lackierhandwerk wurde ebenfalls im Jahr 2009 eine der beiden Mindestlohngruppen wieder abgeschafft, aber der Mindestlohn wurde hier auf das Niveau des zuvor höheren Mindestlohns angehoben, was in der Folge zu deutlichen Lohnsteigerungen in Ostdeutschland geführt hat.

Die Erwartung, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland eingeführt wird, hat bereits im Vorfeld in einigen Branchen zu einer (Re-)Vitalisierung von Tarifverhandlungen geführt. Im Friseurhandwerk ging die Initiative von der Arbeitgeberseite aus, die Imageprobleme bemängelte: „Viel zu lange hatte die öffentliche Wahrnehmung der Frisüre zuvor darunter gelitten, dass die Branche in den Medien pauschal als Negativbeispiel im Niedriglohnssektor hingestellt wurde.“ (Zentralverband des Deutschen Friseurhandwerks 2014). Um branchenbezogene Mindestentgelte vereinbaren zu können, mussten die Arbeitgeber zunächst eine Tarifgemein-

⁸ Dort wurden die höheren Mindestlöhne nach der Tarifierhöhung Anfang 2012 nicht entsprechend angepasst, sondern weitestgehend auf dem vorherigen Niveau eingefroren, weil die Erhöhung von den Sozialpartnern der Branche als nicht durchsetzbar eingeschätzt und die Gefahr gesehen wurde, dass der höhere zweite Mindestlohn auf Druck der BDA-Vertreter/innen im Tarifausschuss gänzlich abgeschafft werden könnte.

schaft gründen, die dann im Jahr 2013 mit der Gewerkschaft ver.di die Einführung von Mindestentgelten für das Friseurhandwerk vereinbarte. Diese galten zunächst nur für Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben, wurden aber Mitte Dezember 2013 rückwirkend zum 1. November 2013 nach dem Tarifvertragsgesetz allgemeinverbindlich erklärt. Von einem Ausgangsniveau von 7,50 € in West- und 6,50 € in Ostdeutschland und Berlin stiegen diese Mindestlöhne in zwei Schritten auf 8,50 € bundesweit ab August 2015.

Auch in der Fleischwirtschaft ist es gelungen, bereits im Vorfeld des gesetzlichen Mindestlohns tarifliche Mindestlohnregelungen zu vereinbaren. Die meisten Betriebe in der Branche sind nicht tarifgebunden, nur in wenigen größeren Unternehmen finden sich noch Haustarifverträge. Zum Abschluss eines Flächentarifvertrags fehlten in der Vergangenheit sowohl die Bereitschaft der Unternehmen als auch ein tariffähiger Arbeitgeberverband. Entsprechend lag der Anteil von Niedriglöhnen extrem hoch (Czommer 2007). Darüber hinaus ist die Nutzung von Werkverträgen durch den zunehmenden Einsatz osteuropäischer Werkvertragsunternehmen in den vergangenen Jahren nochmals deutlich gesteigert worden. Die Gewerkschaft NGG hatte im Juli 2013 alle relevanten Unternehmen der Fleischwirtschaft angeschrieben und sie zum Abschluss eines Mindestlohntarifvertrags aufgefordert. Wesentliche Unternehmen erklärten sich bereit, mit der Gewerkschaft NGG hierüber zu verhandeln und gemeinsam die Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu beantragen. Es war aber zunächst völlig offen, ob diese Initiative Erfolg haben würde, „denn die Branche muss(te) sich von einem lange praktizierten Bestandteil ihres Geschäftsmodells verabschieden“ (NGG 2014).

Letztlich konnte am 15. Januar 2014 unter dem Druck des absehbaren gesetzlichen Mindestlohns eine Einigung zwischen der Gewerkschaft NGG und der Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss e.V. (ANG) erzielt werden. Der Tarifvertrag hat eine Laufzeit bis Ende 2017 und sieht eine stufenweise Steigerung des bundeseinheitlichen Mindestlohns von zunächst 7,75 € pro Stunde ab August 2014 auf 8,75 € ab Dezember 2016 vor. Bemerkenswert ist, dass dieser branchenspezifische Mindestlohn bereits ab Oktober 2015 mit 8,60 € den gesetzlichen Mindestlohn übersteigen wird. Darüber hinaus haben die Tarifvertragsparteien vereinbart, dass im Jahr 2017 weitere Verhandlungen geführt werden, was darauf hindeutet, dass angestrebt wird, in der Fleischwirtschaft auch weiterhin an einem Branchenmindestlohn oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns festzuhalten.

Nach der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes im Sommer 2014 wurden auch für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbau Mindestentgelte vereinbart, die die Übergangsperiode für geringere tarifliche Mindestlöhne bundesweit voll ausschöpfen. Im Bereich Textil und Bekleidung wurden Ende 2014 geringere Mindestentgelte für Ostdeutschland vereinbart, um den Anpassungsprozess zeitlich zu strecken. Tabelle 1 gibt einen Überblick zu den branchenbezogenen Mindestlöhnen und macht deutlich, dass die meisten bereits (teils deutlich) über dem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € liegen.

**Tab. 1: Branchenbezogene Mindestlöhne in Deutschland, in € pro Stunde
(Stand: Januar 2015)**

Branche	Beschäftigtengruppe	West	Ost	Einführung
Abfallwirtschaft		8,86		1/2010
Bauhauptgewerbe ⁹	Werker Fachwerker	11,15 14,20	10,75 -	1/1997
Bergbau-Spezialarbeiten	Mindestlohn I Mindestlohn II (Facharbeiter)	11,92 13,24		10/2009
Berufliche Aus- und Fortbildung	Pädagogische Mitarbeiter/innen	13,35	12,50	8/2012
Dachdeckerhandwerk		11,85		10/1997
Elektrohandwerk (TVG)	Montage	10,10	9,35	6/1997
Gebäudereinigerhandwerk	Innenreinigung Glas- und Fassadenreini- gung	9,55 12,65	8,50 10,63	7/2007
Fleischindustrie		8,00 (ab 10/2015: 8,60)		8/2014
Friseurhandwerk (TVG)		8,00	7,50	11/2013
		(ab 8/2015: 8,50)		
Gerüstbauerhandwerk		10,25 (ab 5/2015: 10,50)		8/2013
Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau		7,40 (ab 1/2016: 8,00)	7,20 (ab 1/2016: 7,90)	1/2015
Leiharbeit (AÜG)		8,50 (ab 4/2015: 8,80, ab 6/2016: 9,00)	7,86 (ab 4/2015: 8,20, ab 6/2016: 8,50)	1/2012
Maler- und Lackiererhandwerk	Ungelernte	9,90 (ab 5/2015: 10,00)		12/2003
	Gesellen	12,50 (ab 5/2015: 12,80)	10,50 (ab 5/2015: 10,90)	
Pflegebranche		9,40	8,65	8/2010
Steinmetzhandwerk		11,25	10,66	10/2013
Textil und Bekleidung		8,50	7,50 (ab 1/2016: 8,25; ab 11/2016: 8,75)	1/2015
Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft		8,50	8,00	10/2009
		ab 7/2016: 8,75		
Schornsteinfeger (TVG)		12,78		5/2014

Quelle: Eigene Darstellung nach BMAS 2015.

⁹ Im Bauhauptgewerbe sieht der aktuelle Tarifvertrag, der bis Ende 2017 läuft, ab Anfang 2017 einen bundeseinheitlichen unteren Mindestlohn in Höhe von 11,30 € vor.

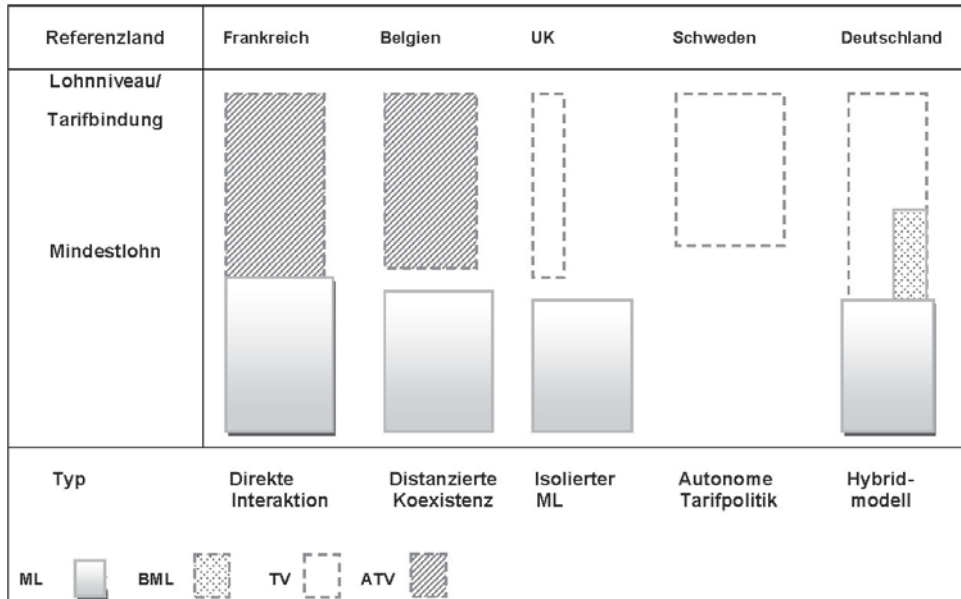
4. Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen auf der Branchenebene

Je nach Architektur der nationalen Lohnsysteme lassen sich ganz unterschiedliche ripple-Effekte von Mindestlöhnen feststellen. Auf der Basis mehrerer Ländervergleiche¹⁰ haben wir eine Typologie der Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und dem Tarifsystem entwickelt, die sich auch für die Abschätzung der Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Tarifverhandlungen in den unterschiedlichen Branchen in Deutschland nutzen lässt. Auf der Länderebene haben wir folgende Typen unterschieden (vgl. Abb. 1): den Typ des „isolierten Mindestlohns“, der aufgrund einer geringen Tarifbindung keine zusätzlichen Tarifverhandlungen auslöst (UK), die „distanzierte Koexistenz“ (z.B. Belgien), wo die Tarifbindung sehr hoch ist (2012: 97%; vgl. Schulten 2014), die Tariflöhne aber i.d.R. deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen, so dass die Tarifverhandlungen unabhängig von der Höhe des Mindestlohns sind, bis hin zur „direkten Interaktion“ von Mindest- und Tariflöhnen, die vor allem in Frankreich ausgeprägt ist, wo die unteren Tariflöhne oft nah am gesetzlichen Mindestlohn liegen und bei Erhöhungen des Mindestlohns über neue Tarifvereinbarungen angepasst werden müssen. Daneben steht der Typ der „Autonomen Tarifpolitik“ in Schweden und den anderen skandinavischen Ländern, der ohne gesetzliche Mindestlöhne auskommt. Das frühere autonome System der Lohnfindung in Deutschland entsprach ebenfalls diesem Typ. Mit dem Wandel des deutschen Systems und insbesondere durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie die Branchenmindestlöhne hat Deutschland sich von dem Typ der autonomen Tarifpolitik hin zu einem gemischten Typ entwickelt, den wir in unserer Typologie als „Hybridmodell“ bezeichnet haben.

Ländertypologien sind immer etwas holzschnittartig, weil bei der notwendigen Verallgemeinerung Besonderheiten einzelner Branchen nicht berücksichtigt werden können (Bosch/Weinkopf 2013: 397). In Deutschland sind die Unterschiede auf der Branchenebene jedoch besonders ausgeprägt, weil in manchen Branchen die Löhne noch über autonome Tarifverhandlungen gesetzt werden, während am anderen Ende des Spektrums – wie in UK – alleine der Mindestlohn gilt. Die großen Unterschiede zwischen den Branchen in Deutschland lassen sich unter anderem an der Tarifbindung und dem Anteil der Beschäftigten mit betrieblicher Interessenvertretung festmachen. Solche „Kennzahlen“ sind zwar nicht für einzelne Branchen verfügbar, werden aber zumindest für Wirtschaftszweige regelmäßig auf der Basis des IAB-Betriebspanels berechnet. Zur (freilich sehr groben) Einschätzung des Lohnniveaus bzw. der „Eingriffsintensität“ des gesetzlichen Mindestlohns wird zudem ausgewiesen, wie hoch der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € im Jahr 2012 war (Tab. 2).

¹⁰ Vgl. Bosch/Weinkopf/Worthmann 2011; Bosch/Weinkopf 2013; Grimshaw/Bosch/Rubery 2014.

Abb. 1: Typologie der Wechselwirkungen zwischen Tarifverträgen (TV), allgemeinverbindlichen Tarifverträgen (ATV), Mindestlöhnen (ML) und Branchenmindestlöhnen (BML)



Quelle: Bosch/Weinkopf 2013: 399.

Tabelle 2 veranschaulicht, dass Branchen mit einer überdurchschnittlich hohen Tarifbindung wie die Öffentliche Verwaltung/Sozialversicherung, der Bereich Energie, Wasser, Abfall, Bergbau, die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und das Baugewerbe sowie das Verarbeitende Gewerbe, in dem die Tarifbindung allerdings nur in Westdeutschland noch knapp über dem Durchschnitt liegt, im Jahr 2012 vergleichsweise geringe Anteile von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € aufwiesen. Deutlich überdurchschnittliche Anteile geringerer Löhne fanden sich demgegenüber in Branchen mit einer niedrigen Tarifbindung (Gastgewerbe, Landwirtschaft und Handel). Dies deckt sich mit Ergebnissen von ländervergleichenden Analysen, die zeigen, dass die Tarifbindung offenbar einen deutlich stärkeren Einfluss auf den Umfang des Niedriglohnsektors hat als die Existenz oder Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns (Hayter/Weinberg 2011).

Auch die Bundesregierung hat mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland und der Einbettung in das Tarifautonomiestärkungsgesetz die Hoffnung verbunden, dass der Mindestlohn als Plattform für eine Stärkung des Tarifvertragssystems genutzt werden kann. In Anlehnung an unsere Ländertypologie lassen sich diesbezüglich mehrere mögliche Branchenkonstellationen unterscheiden:

Tab. 2: Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben und mit betrieblicher Interessenvertretung sowie Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € nach Wirtschaftszweig, 2012, in %

Wirtschaftszweig	Tarifbindung		Stundenlöhne unter 8,50 €	Beschäftigte mit Betriebsrat
	Westdeutschland	Ostdeutschland		
Landwirtschaft u.ä.	53	19	42	k.A.
Energie, Wasser, Abfall, Bergbau	88	60	8	78
Verarbeitendes Gewerbe	64	37		64
Baugewerbe	72	54	16	15
Großhandel	47	27	28	29
Einzelhandel	45	42		
Verkehr und Lagerei	59	37	21	51
Information und Kommunikation	36	27	k.A.	44
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	82	65	6	66
Gastgewerbe	44	32	54	13
Gesundheit, Erziehung und Unterricht	63	50	14	47
Wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen	51	54	k.A.	31
Organisationen ohne Erwerbscharakter	67	47	k.A.	k.A.
Öffentliche Verwaltung/ Sozialversicherungen	98	100	5	k.A.
Gesamt	60	48	20	42

K.A.: keine Angabe verfügbar.

Quelle: Eigene Darstellung nach Ellguth/Kohaut 2013 und IAQ-Berechnungen auf der Basis des SOEP (Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 € im Durchschnitt der Jahre 2009-2012).

- „*Distanzierte Koexistenz*“: Bei hoher Tarifbindung und einem tariflichen Lohnniveau, das deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € liegt, beeinflusst der gesetzliche Mindestlohn das Tarifniveau auf der Branchenebene (zunächst) nicht.¹¹ Dies betrifft in Deutschland eine ganze Reihe von Branchen, wie Tabelle 2 nahelegt. Beispiele sind die Öffentliche Verwaltung, die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie große Teile des Verarbeitenden Gewerbes, wo auch die Mehrheit der Beschäftigten auf der betrieblichen Ebene eine Interessenvertre-

¹¹ Vom Mindestlohn profitieren können in diesen Branchen allerdings Beschäftigte in Betrieben ohne Tarifbindung oder in Betrieben, in denen die Tarifverträge nicht umgesetzt werden, sofern sie vorher weniger als 8,50 € pro Stunde verdient haben. Dieser Anteil ist allerdings eher gering.

tion hat. Ein weiteres Beispiel für diesen Typ ist das Bauhauptgewerbe, in dem die unteren branchenbezogenen Mindestlöhne seit Anfang 2015 bereits bei 11,15 € in West- bzw. 10,75 € in Ostdeutschland liegen. Aufgrund der Dominanz von Klein- und Mittelbetrieben besteht in großen Teilen des Baugewerbes allerdings eine gravierende betriebliche Vertretungslücke, die vor allem in Ostdeutschland die Durchsetzung von tariflichen Standards erschwert.

- „*Isolierter Mindestlohn*“: In typischen Niedriglohnbranchen mit geringer Tarifbindung, in denen viele Beschäftigte durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Anspruch auf eine mehr oder weniger starke Lohnerhöhung haben, ist – ohne eine Revitalisierung von Tarifverhandlungen – zu erwarten, dass der gesetzliche Mindestlohn zur „going rate“ (also zum üblichen Lohn) für einen nennenswerten Teil der Beschäftigten wird. Nach unseren Berechnungen müssen im Zuge der Mindestlohneinführung z.B. im Gastgewerbe für gut die Hälfte der Beschäftigten die Löhne angehoben werden (Kalina/Weinkopf 2014). Ein anderes Beispiel für diesen Typ ist die Fleischindustrie, in der es in Erwartung des gesetzlichen Mindestlohns erstmals gelungen ist, einen flächendeckenden tariflichen Mindestlohn zu vereinbaren, der für allgemeinverbindlich erklärt worden ist. Dieser Branchentarifvertrag ist ein Unikat, da nur eine verbindliche Lohnuntergrenze, aber keine weiteren tariflichen Lohngruppen vereinbart wurden. Das Gastgewerbe weist im Vergleich zur Fleischindustrie zwar insofern etwas bessere Voraussetzungen auf, als tarifvertragliche Regelungen existieren. Allerdings ist diese Branche in weiten Teilen kleinbetrieblich strukturiert und nur 13% der Beschäftigten des Gastgewerbes sind in Betrieben mit betrieblicher Interessenvertretung tätig, was die Durchsetzung und Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns und auch höherer tariflicher Löhne erschwert.
- „*Direkte Interaktion*“: In Branchen, in denen der Abstand zwischen den unteren Tariflöhnen und dem gesetzlichen Mindestlohn nur gering ist, können künftige Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns direkte Wirkungen auf die unteren Tariflöhne entfalten. Ob sich dies positiv auf die Löhne im gesamten Tarifgitter auswirkt, ist allerdings davon abhängig, wie hoch die Tarifbindung ist. Die stärksten Wirkungen sind zu erwarten, wenn das gesamte Tarifgitter – wie in den meisten Branchen in Frankreich – allgemeinverbindlich ist, was in Deutschland aber bislang nur vereinzelt der Fall ist. So waren z.B. die Tariflöhne in der Gebäudereinigung seit Ende der 1970er Jahre i.d.R. allgemeinverbindlich. Seit der Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz im Juli 2007 betrifft dies jedoch nur noch zwei der insgesamt neun tariflichen Lohngruppen. Gleichwohl werden die beiden Mindestlöhne im Rahmen der Tarifverhandlungen festgelegt und eine Anhebung des unteren Mindestlohns im Gebäudereiniger-Handwerk verschiebt das gesamte Tarifgitter nach oben. In anderen Branchen mit geringer Tarifbindung und ohne AVE, in denen zudem betriebliche Interessenvertretungen eher selten sind, können Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns bei diesem Typ demgegenüber wie im ostdeutschen Baugewerbe auch zu einer Stauchung des Lohnspektrums führen.

Da weiterhin höhere Mindestlöhne auf der Branchenebene vereinbart werden können, stellt sich auch die Frage nach möglichen Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Arten von Mindestlöhnen. Im Wachgewerbe, in dem von Juni 2011 bis Ende 2013 nach Bundesländern differenzierte Mindestlöhne galten (zuletzt zwischen 7,50 und 8,90 € pro Stunde), sind diese Regelungen ersatzlos ausgelaufen. Hintergrund war neben einigen strittigen Punkten im Detail, dass mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gerechnet wurde. Auch die Gewerkschaft ver.di hat in dieser Situation nicht auf den Abschluss neuer Mindestlohnregelungen gedrängt (Creutzburg 2013). Es ist noch völlig offen, ob hier nochmals Verhandlungen über branchenspezifische Mindestlöhne aufgenommen werden. Nicht auszuschließen ist, dass diesem Beispiel weitere Branchen, deren Branchenmindestlöhne nah am Niveau des gesetzlichen Mindestlohnes liegen oder zumindest nach künftigen Erhöhungen liegen werden, folgen werden. Gleichzeitig ist aber auch denkbar, dass künftig in weiteren Branchen zusätzliche Mindestlohnregelungen auf der Branchenebene vereinbart werden. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn Arbeitgeber und Gewerkschaften ein Interesse daran haben, branchenbezogene Mindeststandards oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns zu verankern, um Fachkräfte zu binden oder um für eher einfache, aber sehr belastende Tätigkeiten ausreichend geeignetes Personal gewinnen und halten zu können.

Ob das Tarifautonomiestärkungsgesetz wie beabsichtigt in der Praxis tatsächlich zu mehr AVE führen wird, bleibt abzuwarten. Dies wird erstens davon abhängen, ob die Gewerkschaften durch die Gewinnung von Mitgliedern in der Lage sind, Druck auszuüben. Besondere Herausforderungen ergeben sich aus dem geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und der Vertretungslücke auf betrieblicher Ebene in den meisten Niedriglohnbranchen. Die starken Beteiligungsrechte des Betriebsverfassungsgesetzes, die die Gewerkschaften bei Aufbau und Schutz einer effektiven betrieblichen Interessenvertretung unterstützen sollen, laufen ins Leere, wenn in den meist kleineren Betrieben dieser Branchen keine Betriebsräte gewählt werden. Aktive Mitgliedergewinnung durch „Organizing“-Projekte vor allem in Branchen mit einem bislang sehr geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Beschäftigten (mit einem besonderen Fokus auf Frauen, Jüngere und atypisch Beschäftigte; vgl. Schnabel 2013) und die Unterstützung betrieblicher Akteure bei der Wahl von Betriebsräten werden daher in den nächsten Jahren ein Schwerpunkt gewerkschaftlicher Arbeit sein müssen.

Zweitens müssen die Gewerkschaften allgemeinverbindliche Tarifverträge auch aktiv anstreben, was bislang eher selten der Fall war. Denn einige Gewerkschaften stehen AVE-Anträgen eher kritisch gegenüber – u.a., weil damit nicht organisierte Beschäftigte „quasi automatisch und mühelos in den Genuss tariflicher Regelungen und Leistungen gelangen“ (Bispinck 2012: 499).

Drittens muss das „doppelte Nadelöhr“ auf der Arbeitgeberseite, nämlich die Zustimmung der Branchenverbände und die Zustimmung der BDA im Tarifausschuss, passiert werden. Dies erfordert einen Strategiewechsel auf Seiten der Arbeitgeberverbände, für den es bislang noch keine Signale gibt. Zwar kann für eine AVE aus der Perspektive der Arbeitgeberverbände sprechen, „dass einzelnen Unternehmen die Möglichkeit genommen wird, durch die Unterbietung von Tarifstandards Wettbewerbsvorteile zu erzielen“ (Bispinck 2012: 487). Gleichzeitig halten die meisten von

ihnen jedoch einen bestimmten Grad der Außenseiterkonkurrenz für wünschenswert, um die Verhandlungsmacht gegenüber den Gewerkschaften zu erhöhen.

Angesichts des hohen Fachkräftebedarfs in den nächsten Jahren und der schrumpfenden Kohorten von Berufsanfänger/innen ist nicht ausgeschlossen, dass einige Branchen ihr durch geringe Löhne ramponiertes Image im Wettbewerb um gute Arbeitskräfte verbessern wollen, indem sie den Lohnunterbietungswettbewerb durch allgemeinverbindliche Tarifverträge eindämmen. Diese Branchen müssten im Arbeitgeberlager aber im Entscheidungsprozess über die AVE ein stärkeres Gewicht bekommen. Das könnte durch eine Gesetzesänderung erreicht werden, nach der gemeinsame Anträge der Sozialpartner auf eine AVE aus einer Branche nur mit Stimmenmehrheit im Tarifausschuss auf der Bundesebene abgelehnt werden dürfen. Die BDA könnte damit ihre bisherige Blockadehaltung gegen ihre eigenen Mitgliedsverbände, die sie im zentralen Tarifausschuss z.T. eingenommen hat, nicht mehr fortführen.

5. Fazit und Ausblick

In diesem Beitrag sind wir der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die in einigen anderen Ländern festgestellten ripple-Effekte – also positive Wechselwirkungen zwischen Mindestlöhnen und Tarifverträgen – auch in Deutschland zu erwarten sind. Unsere These war, dass die ripple-Effekte sektoral höchst unterschiedlich ausfallen werden, weil die Machtverhältnisse zwischen Beschäftigten und Unternehmen auf der Branchenebene in Deutschland infolge der starken Erosion des Tarifsystems in den letzten 20 Jahren besonders heterogen sind. Auf der Basis der Erfahrungen mit den branchenbezogenen Mindestlöhnen nach dem AEntG und der Übertragung einer Ländertypologie auf unterschiedliche Branchen in Deutschland haben wir systematische Gründe für solche Branchenunterschiede herausgearbeitet. Von besonderer Bedeutung sind die Tarifbindung und die Verbreitung betrieblicher Interessenvertretungen, die auch mit dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Beschäftigten und der Größenstruktur der Unternehmen auf der Branchenebene zusammenhängen.

Aus unserer Sicht ist noch offen, inwiefern es gelingen wird, die auf der politischen Ebene angestrebte Stärkung des Tarifvertragssystems und damit auch der industriellen Beziehungen in der Praxis zu realisieren. Wir haben einige Ansatzpunkte hierfür aufgezeigt, die von einer Mobilisierung der Beschäftigten in Niedriglohnbranchen mit geringer Tarifbindung bis hin zu einem sich künftig möglicherweise verändernden Umgang mit AVE auf Seiten der Gewerkschaften und insbesondere der Arbeitgeberverbände und ihrer Mitgliedsverbände und -unternehmen reichen.

Von zentraler Bedeutung hierfür ist allerdings, dass der gesetzliche Mindestlohn in der Praxis erst einmal effektiv um- und durchgesetzt werden muss, um überhaupt Ausstrahlungseffekte auf Tarifverträge entfalten zu können. Die Unternehmen schließen nach vorliegenden Erfahrungen ihren Frieden mit Mindestlohnregelungen, wenn sie sich darauf verlassen können, dass sich auch die Konkurrenz daran halten muss, und sind dann wahrscheinlich auch offener für Vereinbarungen zu einer höheren Bezahlung von qualifizierten Beschäftigten. Dies setzt effektive Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit voraus, deren Personal schneller und deutlicher aufgestockt werden müsste als derzeit geplant.

Erfahrungen in anderen Ländern verweisen auch darauf, dass sich nicht alle denkbaren Fragen zur Umsetzung und Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns vorab klären und regeln lassen. Die britische Low Pay Commission ist auch in den Jahren nach der Einführung des dortigen gesetzlichen Mindestlohns immer wieder branchen- und tätigkeitsspezifischen Problemen bzw. Auslegungsfragen nachgegangen und hat hierfür Lösungsvorschläge entwickelt. In Deutschland sind diesbezüglich nach unserer Einschätzung auch die betrieblichen Interessenvertretungen (sofern vorhanden) sowie die Gewerkschaften und Arbeitgeber auf der Branchenebene gefragt. Im besten Fall würde sich eine solche intensiviertere Kooperation der Sozialpartner zu Fragen der Mindestlohndurchsetzung auch positiv auf deren Bereitschaft auswirken, die Tarifpolitik auf der Branchenebene (wieder) aktiv(er) zu gestalten.

Literatur

- Bispinck, R. (2012): Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – vom Niedergang zur Reform? In: WSI-Mitteilungen, 65(7): 496-507.
- Blanke, T. (1999): Die Neufassung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes: Arbeitsmarktregulierung im Spannungsverhältnis von Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerschutz und Tarifautonomie. In: Arbeit und Recht, 47(11): 417-426.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2015): Mindestlöhne Im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (einschließlich der Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) und nach dem Tarifvertragsgesetz – Stand 1. Januar 2015. Berlin.
- Bosch, G./Haipeter, T./Latniak, E./Lehndorff, S. (2007): Demontage oder Revitalisierung? Das deutsche Beschäftigungsmodell im Umbruch. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 59(2): 318-339.
- Bosch, G./Kalina, T./Weinkopf, C. (2008): Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite. In: WSI-Mitteilungen, 61(8): 423-430.
- Bosch, G./Kalina, T./Weinkopf, C. (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in der Gebäudereinigung. In: Journal for Labour Market Research, 45(3-4): 209-231.
- Bosch, G./Weinkopf, C. (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs. Bonn: FES.
- Bosch, G./Weinkopf, C. (2013): Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: WSI-Mitteilungen, 66 (6): 393-404.
- Bosch, G./Weinkopf, C. (2014): Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland. HBS-Arbeitspapier 304. Düsseldorf.
- Bosch, G./Weinkopf, C./Worthmann, G. (2011): Die Fragilität des Tarifsystems – Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes. Berlin: edition sigma.
- Bosch, G./Zühlke-Robinet, K. (2000): Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche. Frankfurt a. M.: Campus.
- Bruckmeier, K./Wiemer, J. (2014): Begrenzte Reichweite. Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig. IAB-Kurzbericht 7/2014. Nürnberg.
- Bundesregierung (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz). Drucksache 18/1558 vom 28. Mai 2014. Berlin.
- Creutzburg, D. (2013): Mindestlohn für Wachleute vor dem Aus. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. August 2013.
- Czommer, L. (2007): Wildwestzustände in Deutschland? Einfacher Arbeitsplätze in der Ernährungsindustrie. In: Bosch, G./Weinkopf, C. (Hg.): Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt a. M.: Campus: 142-174.
- Däubler, W. (2012): Reform der Allgemeinverbindlicherklärung – Tarifrrecht in Bewegung? In: WSI-Mitteilungen, 65(7): 508-516.

- Destatis (2012): *Niedriglohn und Beschäftigung 2010*. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin. Wiesbaden.
- DGB-Bundesvorstand (2014): *Schriftliche Stellungnahme zum Tarifautonomiestärkungsgesetz*. Ausschussdrucksache 18(11)150. Ausschuss für Arbeit und Soziales. Berlin.
- Ehrentraut, O./Matuschke, M./Schmutz, S./Schüssler, R. (2011): *Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns*. WISO-Diskurs. Bonn: FES.
- Eldring, L./Alsos, K. (2012): *European minimum wage: A Nordic outlook*. Fafo-report 2012:16. Oslo.
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2013): *Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012*. In: *WSI-Mitteilungen* 66 (4): 281-288.
- Grimshaw, D. (2010): *United Kingdom: Developing a progressive minimum wage in a liberal market economy*. In: Vaughan-Whitehead, D. (ed.): *The minimum wage revisited in the enlarged EU*. Cheltenham: Geneva: 473-508.
- Grimshaw, D./Bosch, G./Rubery, J. (2014): *Minimum wages and collective bargaining: What types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?* In: *British Journal of Industrial Relations*, 52(3): 470-498.
- Haipeter, T./Schilling, G. (2006): *Von der Einfluss- zur Mitgliedschaftslogik. Die Arbeitgeberverbände und das System der industriellen Beziehungen in der Metallindustrie*. In: *Industrielle Beziehungen*, 13(1): 21-42.
- Hayter, S./Weinberg, B. (2011): *Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality*. In: Hayter, S. (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for social justice*. Cheltenham: 136-186.
- Kalina, T./Weinkopf, C. (2014): *Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte*. IAQ-Report 2014-02. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Kirsch, J. (2003): *Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise*. In: *WSI-Mitteilungen*, 56(7): 405-412.
- Koberski, W./Asshoff, G./Eustrup, G./Winkler, H. (Hrsg.) (2011): *Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Mindestarbeitsbedingengesetz*. Kommentar, 3. Auflage. München: Beck.
- Koubi, M./Lhommeau, B. (2007): *Les effets de diffusion de court terme des hausses du Smic dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005. Les salaires en France, édition 2007*. Paris.
- NGG (2014): *Endlich: Mindestlohn in der Fleischwirtschaft. Güster: „Wir haben Fakten geschaffen. Die Löhne von vielen tausend Menschen werden deutlich erhöht!“*
https://www.ngg.net/presse_medien/pressemitteilungen-2014/1-quartal-2014/2014-01-14-chg-mindestlohn-fleisch/
- OECD (1996): *Employment outlook*. Paris.
- Schnabel, C. (2013): *Union membership and density: Some (not so) stylized facts and Challenges*. In: *European Journal of Industrial Relations*, 19(3): 255-272.
- Schulten, T. (2014): *WSI-Mindestlohnbericht 2014 – stagnierende Mindestlöhne*. In: *WSI-Mitteilungen*, 67(2): 132-139.
- Stewart, M.B. (2010): *Individual-level wage changes and spillover effects of minimum wage increases*. University of Warwick. ESRC.
- Visser, J. (2009): *The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy*. In: *European Commission: Industrial Relations 2008*. Luxembourg: 45-72.
- Visser, J. (2014): *Institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention and social pacts (ICTWSS). An international database*. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS). Amsterdam.
- Weinkopf, C. (2014): *Women's employment in Germany: Robust in crisis but vulnerable in job quality*. In: Eydoux, A./Math, A./Périvier, H. (eds.): *European labour markets in times of crisis – A gender perspective*. *Revue de l'OFCE – Débats et politiques* 133: 189-214.
- Wicks-Lim, J. (2008): *Mandated wage floors and the wage structure: new estimates of the ripple effects of minimum wage laws*. In: Pollin, R./Brenner, M./Wicks-Lim, J./Luce, S. (eds.): *A measure of fairness the economics of living wages and minimum wages in the United States*. Ithaca: 199-215.
- Zentralverband des Deutschen Friseurhandwerks (2014): *Ein Leben für die Friseure*. Presseinformation vom 3. September 2014. Köln.