

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 045, August 2017

## Zum Wechselverhältnis von Mindestlohn und Tarifpolitik

Handlungsstrategien tarifpolitischer Akteure in  
der Gebäudereinigung, im Einzelhandel und der  
Metallbranche

Till Kathmann

---

**Der Autor:**

**Till Kathmann**, Jg. 1976, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft, [kathmann@uni-bremen.de](mailto:kathmann@uni-bremen.de)

**ISSN 2509-2359**

© 2017 Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

Alle Rechte vorbehalten.  
Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

# Inhalt

Zusammenfassung .....	4
Einleitung.....	6
1. Forschungsstand.....	8
2. Forschungsdesign.....	11
3. Gebäudereinigung.....	13
Branchen- und Betriebsstruktur .....	13
Tarifpolitik.....	15
Wechselverhältnis von Tarifpolitik und Mindestlohn.....	16
Kontrolle.....	20
4. Einzelhandel.....	22
Branchen- und Betriebsstruktur .....	22
Tarifpolitik und die Auseinandersetzung um die Allgemeinverbindlichkeit.....	23
Wechselverhältnis von Tarifpolitik und Mindestlohn.....	26
Kontrolle.....	31
5. Metallbranche.....	32
Branchen- und Betriebsstruktur .....	32
Tarifpolitik.....	33
Wechselverhältnis Tarifpolitik und Mindestlohn .....	35
Kontrolle.....	41
Fazit.....	42
Literatur .....	44

## Zusammenfassung

Welche Konsequenzen die Einführung des Mindestlohns auf die Tarifpolitik nach sich zieht, wird gegenwärtig kontrovers diskutiert. Mit der vorliegenden Studie soll gezeigt werden, welche branchenspezifisch unterschiedlichen Auswirkungen der Mindestlohn hervorruft und welche spezifischen Wechselverhältnisse von Tarifpolitik und Mindestlohn vorliegen. Während in klassischen Hochlohnbranchen wie der Metallbranche nur sehr eingeschränkte oder gar keine Folgen zu beobachten sind, versuchen die Tarifpartner in Branchen wie der untersuchten Gebäudereinigung, deren Tariflöhne unter bzw. knapp über dem Mindestlohniveau lagen, den Abstand zum Mindestlohn zu wahren – trotz ungünstiger struktureller Bedingungen. Hilfreich dabei sind, u. a. Erfahrungen mit dem Branchenmindestlohn. Im Einzelhandel wiederum, der durch geringe Tarifbindung und keinen Branchenmindestlohn sowie hohe Niedriglohnanteile gekennzeichnet ist, dessen Tariflöhne jedoch über dem Mindestlohniveau liegen, entfaltet der Mindestlohn vor allem in tariffreien Bereichen seine Wirkung.

Die herausgearbeiteten branchenspezifischen Auswirkungen des Mindestlohns spiegeln sich in unterschiedlichen Positionierungen der Gewerkschaften ihm gegenüber wider. Während die IG Metall an der autonomen Tarifpolitik festhielt und die Zustimmung zum Mindestlohn nur sehr zögerlich einsetzte, war ver.di, die auch klassischen Niedriglohnbranchen wie den Einzelhandel vertreten, treibende Kraft der Einführung des Mindestlohns. Die IG BAU schließlich nimmt eine Mittelstellung ein: Wird auf der einen Seite für branchenspezifische Lösungen wie den Branchenmindestlohn plädiert, werden auf der anderen Seite etwa durch die Vertretung vieler Niedriglöhner Mindestlöhne nicht grundsätzlich abgelehnt.

Aufgrund der differentiellen Branchenstruktur, der verschiedenen Positionierungen zum Mindestlohn, die gepaart sind mit unterschiedlichen Akteurstrategien, lassen sich unterschiedliche Wechselverhältnisse von Tarifpolitik und Mindestlohn konstatieren. Sie lassen sich entlang der von Grimshaw und Bosch (2013) aufgestellten Typologie, als autonome Tarifpolitik in der Metallindustrie, isolierte bzw. extensive Interaktion im Einzelhandel und teils distanzierte teils interaktive Koexistenz in der Gebäudereinigung verstehen. Verdeutlicht werden kann darüber hinaus, dass trotz unterschiedlicher auch branchenbedingter Positionierungen und Wechselverhältnissen von Tarifpolitik und Mindestlohn, dieser durchgesetzt werden konnte, seine Wirkmächtigkeit aufgrund der Differenzen jedoch beschränkt

bleibt. Deshalb sind weitere Maßnahmen zur Stabilisierung des Tarifsystems notwendig.

## Einleitung

Mit der Einführung des Mindestlohns ist eine Trendwende in der deutschen Tarifpolitik eingeleitet worden. Seine Etablierung ist Teil des Gesetzespakets, dem Tarifautonomiestärkungsgesetz, das explizit darauf ausgerichtet ist, die Erosion des Tarifsystems zu stoppen. So heißt es im Gesetzesentwurf: „Insbesondere im Bereich einfacher Tätigkeiten sind die Tarifvertragsparteien oftmals nicht mehr selbst in der Lage, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen“ (BMAS 2014). Ob es durch die Einführung des Mindestlohns zu einer Stabilisierung der Tarifpolitik kommt, ist im Vorfeld kontrovers diskutiert worden: Kritisch wurde angemerkt, der Mindestlohn destabilisiere das Tarifsystem und würde einen Eingriff in die Tarifautonomie darstellen. Vor allem Arbeitgeber verstehen ihn deshalb als Tarifautonomieschwächung (BDA 2016). Welche Auswirkungen der Mindestlohn auf die Tarifpolitik seit seiner Einführung Anfang 2015 tatsächlich entfalten konnte, ist unklar. Um diese Frage zu beantworten, wird in der vorliegenden Arbeit ein branchenspezifischer Ansatz verfolgt. Ziel ist es, die Auswirkungen des Mindestlohns differenziert darzustellen und das Wechselverhältnis von Tarifpolitik und Mindestlohn in den Blick zu nehmen. Der branchenspezifische Ansatz wird verfolgt, weil Tarifpolitik in Deutschland oftmals auf Branchenebene ausgehandelt wird. Entsprechend ist die Frage nach der Prägekraft branchenspezifischer Bedingungen auf den Prozess der Einführung des Mindestlohns bzw. die Auswirkung des Mindestlohns, die sich je nach Branche unterschiedlich ausgestalten dürfte, folgendermaßen zu differenzieren:

1. Welche Wechselwirkungen entstehen zwischen Mindestlohn und Tarifpolitik in den verschiedenen Branchen?
2. Inwiefern prägt die Branchenstruktur verschiedene Interessenlagen der korporativen Akteure hinsichtlich der Positionierung in der Mindestlohn-debatte?
3. Welche Handlungsstrategien der korporativen Akteure können identifiziert werden? In welchem Zusammenhang stehen sie mit branchenspezifischen Bedingungen?

Für die Beantwortung der Fragen werden Daten verwendet, die im Rahmen des Projektes „Mindestlöhne im Ländervergleich“ erhoben wurden, das von der Hans-Böckler Stiftung zwischen März 2015 und Dezember 2017 unter der Projektnummer 2014-802-3 gefördert wurde. Dafür wurden in

Deutschland insgesamt 13 Experteninterviews geführt (siehe Tabelle 1). Vor allem die Auswertungsergebnisse aus den Experteninterviews mit Gewerkschaftsvertretern auf der einen Seite und mit den Vertretern der Arbeitsgeberverbände auf der anderen Seite fließen in die vorliegende Untersuchung mit ein. Die Analysen zur jeweiligen Branchenstruktur und zur Tarifpolitik basieren zudem auf Sekundäranalysen. Betrachtet werden dabei die Branchen der Gebäudereinigung, des Einzelhandels und der Metallbranche.

*Tabelle 1: Überblick Interviewpartner*

Exp. 1	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
Exp. 2	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
Exp. 3	Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
Exp. 4	Zoll
Exp. 5	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
Exp. 6	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG)
Exp. 7	Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (BIV)
Exp. 8	ver.di Einzelhandel
Exp. 9	IG BAU
Exp. 10	HDE
Exp. 11	Südwestmetall
Exp. 12	IG Metall Baden-Württemberg

Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden wird der Forschungsstand zum Wechselverhältnis von Mindestlohn und Tarifpolitik aufgearbeitet und dabei auch auf flankierende Maßnahmen zur Stabilisierung des Tarifsystems eingegangen (Abschnitt 1). Dann folgt die Erläuterung des Forschungsdesigns sowie die Begründung der Fallauswahl (Abschnitt 2). Anschließend werden die Branchenstudien zur Gebäudereinigung (Abschnitt 3), des Einzelhandels (Abschnitt 4) und zur Metallbranche (Abschnitt 5) vorgestellt. Im Fazit werden die Gesamtergebnisse auf Basis des Branchenvergleichs diskutiert.

# 1. Forschungsstand

In der Forschungsliteratur werden unterschiedliche Wechselverhältnisse von Mindestlohn – als bereits eingeführter, gesetzlicher Regulierung – und allgemeiner Tarifpolitik konstatiert (Grimshaw/Bosch 2013). An bereits identifizierte Typen von Wechselverhältnissen knüpft die vorliegende Arbeit an. Dabei wird der so genannte ripple-Effekt zum Ausgangspunkt genommen, also die Wirkung von Mindestlöhnen auf die darüber liegenden Löhne: Direkte Interaktion bezeichnet einen vergleichsweise hohen Mindestlohn, der das gesamte Tarifgefüge nach oben verschiebt (hoher ripple-Effekt). In entsprechenden Systemen, beispielsweise in Frankreich, konzentrieren sich politische und gewerkschaftliche Akteure auf die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, der oftmals in Verbindung mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Tarifverträge die Macht der Gewerkschaften stärkt (Bosch/Weinkopf 2013). Eine Tarifpolitik, bei der die Tariflöhne deutlich über dem Mindestlohn liegen, wird als distanzierte Koexistenz bezeichnet. Wenngleich hier eine Vorrangstellung der Tarifpolitik auf der einen Seite besteht, sind zwei unterschiedliche Arten von Lohnuntergrenzen zu konstatieren, die der allgemeinverbindlich erklärten Tariflöhne und die des gesetzlichen Mindestlohns. Der isolierte Mindestlohn geht wiederum mit einer geringen Tarifbindung einher, da Tarifpolitik auf Branchenebene nahezu unbedeutend ist. Der ripple-Effekt manifestiert sich im Betrieb und hängt von der Arbeitsmarkt- und Konjunkturlage ab. Der Übergang zum extensiven Mindestlohn, bei dem der Staat quasi als Ersatz für fehlende Tarifstrukturen den Mindestlohn implementiert, gilt als fließend. Von autonomer Tarifpolitik wird schließlich gesprochen, wenn die Tarifbindung hoch und die Handlungsmacht der Gewerkschaften stark ist und sie damit nicht auf einen Mindestlohn angewiesen sind.

Einschätzungen und Typisierungen zu den Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tarifpolitik fokussieren bislang primär auf den Vergleich nationaler Regulierungen. Aufgrund der Dualisierung der Lohnsetzungsinstitutionen kann eine Art Konkurrenzsituation zwischen nationaler und sektoraler Lohnfindung entstehen, d. h. zwischen gesetzlich geregelter Mindestlohn und branchenspezifischer Tarifpolitik (Grimshaw/Bosch 2013). Mit der Einführung des Mindestlohns 2015 in Deutschland dürfte die Dualisierung verschärft worden sein, da zusätzlich zum bereits bestehenden sektoralen, ein universelles Mindestlohnregime etabliert worden ist (Schulten 2014). Dabei wird der Mindestlohn in einer Kommission verhandelt, deren Ergebnis das Arbeitsministerium per Verordnung umsetzen kann (sog.



Kommissionsmodell) (Mindestlohnkommission 2016). Da gleichzeitig sektorale Regelungen wie Branchenmindestlöhne weiter fortbestehen, wird von einem Hybridmodell gesprochen (Bosch/Weinkopf 2015). Damit wiederum könnte ein Unterschied zwischen sektoraler und nationaler Lohnfindung zementiert worden sein.

Um eine Konkurrenz zwischen nationaler und sektoraler Lohnfindung zu vermeiden, erfolgt die Festsetzung des Mindestlohns in Deutschland reflexiv mit Bezug auf das tarifliche Lohnniveau, indem eine Art Indexierung angewendet wird, die die Tarifentwicklung nachvollzieht (§ 9 MiLoG). Wenngleich diese Konstruktion als Reflexion auf die Unterschiede zwischen nationaler und sektoraler Lohnfindung gedeutet werden kann, sind unterschiedliche Wirkungen des Mindestlohns auf Branchenebene in Abhängigkeit von branchenspezifischen Tarif- und Organisationsstrukturen (Bosch/Weinkopf 2015) bislang wenig erforscht. Da in Deutschland die Kernsektoren der Industrie weiterhin durch eine hohe Tarifdeckung, eine noch starke Verbreitung des Normalarbeitsverhältnisses und vergleichsweise hohe Löhne gekennzeichnet sind, während sich vor allem die eher personen- und/oder konsumbezogenen Dienstleistungsbranchen durch geringe Tarifdeckung, hohe Anteile flexibler Beschäftigungsformen und Niedriglohn auszeichnen (Eichhorst/Marx 2009a, 2009b; Bosch/Weinkopf 2013; Berninger/Schröder 2015), dürften gerade in diesen Branchen die Auswirkungen des Mindestlohns gänzlich anders ausfallen als in Hochlohnbranchen. Dementsprechend wird für die vorliegende Untersuchung angenommen, dass je nach Branche sehr unterschiedliche Typen des Wechselverhältnisses von Tarifpolitik und Mindestlohn zu finden sind.

Maßgeblichen Einfluss auf die Wechselwirkung zwischen Tarifpolitik und Mindestlohn haben Handlungs- und Machtressourcen der jeweils beteiligten Akteure. Zentrale Thesen des Machtressourcenansatzes sind (Dörre/Schmalz 2013; Schmalz/Dörre 2014): Erstens, dass die Lohnabhängigenmacht eingesetzt wird, um strukturell vorhandene Machtasymmetrien zwischen Kapital und Arbeit auszugleichen. Zweitens wird betont, dass es nach der Finanzkrise Gewerkschaften zunehmend gelingt, neue Machtressourcen zu erschließen. Oftmals geht damit ein verändertes Verhältnis zwischen Hauptamtlichen und Basis einher, das durch Organisationskrisen ausgelöst oder zumindest verstärkt wurde. Darüber hinaus zählen veränderte Organisationspraktiken und eine stärkere Interaktion mit der Zivilgesellschaft dazu. Flankierende Regelungen, die die Handlungsressourcen der Tarifpartner beeinflussen, wie staatlich gewährte Organisationshilfen zur Steigerung der Repräsentativität des Tarifsystems, dürften zudem zu einer Stärkung der Machtressourcen beitragen. So werden beispielsweise

Allgemeinverbindlichkeitserklärungen der Tarifverträge – wenngleich auch nur begrenzt vorhanden – dazu genutzt, diese auszubauen (Bispinck 2012; Schulten 2012). Nicht abschließend geklärt ist jedoch, ob Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Regelungen entstehen und wie diese sich auf die Handlungs- und Machtressourcen der Akteure auswirken. Angenommen werden kann, dass diese nach Branchen variieren.

## 2. Forschungsdesign

Zur Analyse der Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tarifpolitik werden vergleichende Branchenstudien in der Gebäudereinigung, dem Einzelhandel und der Metallbranche durchgeführt. Die genannten Branchen sind durch Unterschiede im gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der Tarifdeckung sowie unterschiedliche Lohn- und Beschäftigungsstrukturen charakterisiert. Eine mögliche, unterschiedliche Wirkung wird dann wiederum in Bezug zur Positionierung in der Mindestlohndebatte betrachtet, sowie im Hinblick auf unterschiedliche bzw. gemeinsame Handlungsstrategien, die verschiedene Akteure in den Branchen verfolgen. Zu erwarten ist – im Einklang mit der Literatur (Schroeder/Futh/Schulze 2016) – dass in den Branchen mit einem hohen Niedriglohn bzw. einer geringen Tarifdeckung und einem hohen Anteil an atypisch Beschäftigten die Gewerkschaften die Einführung des Mindestlohns favorisieren bzw. versuchen, diesen durchzusetzen.

Um diese Untersuchungsperspektive verfolgen zu können, sind zwei der drei ausgewählten Branchen (Gebäudereinigung und Einzelhandel) durch einen vergleichsweise hohen Niedriglohnanteil charakterisiert. Allerdings variieren sie hinsichtlich des gewerkschaftlichen Organisationsgrad und auch in Bezug auf die Tarifdeckung. Dabei reflektiert die Branchenauswahl mit der Gebäudereinigung einen Sektor, für den ein Branchenmindestlohn nach AEntG reguliert wurde – anfangs noch auf der Basis einer mindestens 50 prozentigen Tarifdeckung. Deshalb kann insbesondere hier das für Deutschland spezifische Zusammenwirken verschiedener Mindestlohnregelungen beobachtet werden. Unter anderem aufgrund der geringeren Tarifdeckung im Einzelhandel kam es nicht zur Einführung eines Branchenmindestlohns. Weil es sich aber ebenso um eine klassische Niedriglohnbranche handelt, dürfte hier die Auswirkung der Einführung eines Mindestlohns besonders sichtbar sein. Die Metallverarbeitung als dritte Branche fungiert als Kontrastfall und ist durch einen hohen Lohnstandard, und einen vergleichsweise hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad gekennzeichnet. Letztlich ermöglicht die Auswahl von Branchen mit heterogenen Bedingungen, unterschiedliche Auswirkungen eines universellen Mindestlohnregimes aufzuzeigen.

Durch die Varianz der Tarifbindung und des Organisationsgrades wie auch der unterschiedlichen Nutzung flankierender Maßnahmen wie der Allgemeinverbindlichkeitserklärung sind die Handlungs- bzw. Machtressourcen der Gewerkschaften in den einzelnen untersuchten Branchen sehr he-

terogen. Dabei kann einerseits davon ausgegangen werden, dass Gewerkschaften, deren Position geschwächt ist, die Forderung nach Einführung und Durchsetzung des Mindestlohns verfolgen bzw. mit Nachdruck darauf dringen weitere Maßnahmen zur Stabilisierung des Tarifsystems zu ergreifen, um ihre Machtressourcen zu stärken. Andererseits könnten in Branchen mit hoher Tarifbindung und/oder hohem Organisationsgrad die Gewerkschaften eine Mindestlohnregelung als Gefahr für die Autonomie ihrer Verhandlungen sehen.

Es gilt zu zeigen, ob der Mindestlohn in Abhängigkeit dieser unterschiedlichen Bedingungen auch unterschiedliche Wirkungen entfaltet. Auf der einen Seite sollten sich Effekte zeigen lassen, die auf eine direkte Interaktion schließen lassen, wobei der Mindestlohn das Tarifgefüge nach oben verschiebt. Dann wiederum ist insbesondere in tariffreien Zonen von einem isolierten Mindestlohn auszugehen. Und schließlich dürfte in den Hochlohnbereichen eine autonome Tarifpolitik vorherrschen. Diesen Thesen soll im Folgenden nachgegangen werden.

### 3. Gebäudereinigung

#### Branchen- und Betriebsstruktur

Gebäudereinigung gilt als beschäftigungsstärkstes Handwerk, das bis 2005 ein sehr starkes Beschäftigungswachstum verzeichnete. Danach kam es zu einer Konsolidierung bei knapp 850.000 Beschäftigten (Kathmann/Dingeldey 2017). Der Jahresumsatz der Branche liegt bei etwa elf Milliarden Euro – ist also deutlich geringer als in den anderen hier untersuchten Branchen des Einzelhandels und der Metallbranche (Bosch/Weinkopf 2012: 36). Weil der Personalkostenanteil bei 72 Prozent liegt, gilt die Branche als sehr wettbewerbsintensiv, wobei dies durch die Vergleichbarkeit der Dienstleistungen und die hohe Markttransparenz verschärft wird (ebd.). Dementsprechend sind Marktanteile nur gegen andere Wettbewerber zu gewinnen (ebd.).

In den letzten Jahren hat sich ein tiefgreifender Wandel der Betriebsstruktur vollzogen, die überwiegend klein- und mittelständisch geprägt war. Parallel zu dem Anstieg der Beschäftigtenzahlen stieg die Zahl der Betriebe von 1995 lediglich 5.494 Betriebe auf 37.636 in 2010 (Bosch et al. 2011, S. 86), was vor allem auf einen Anstieg von Solo-selbstständigen zurückzuführen ist (Koch/Rosemann/Späth 2011, S. 17). Gleichzeitig hat die Betriebsgröße eigenen Berechnungen zufolge im Zeitverlauf sich hin zu den mittelgroßen Betrieben verschoben. Während der Anteil der Kleinbetriebe (weniger als 20 Beschäftigte) im Zeitraum zwischen 2001–2005 noch bei 28 Prozent lag, verringerte sich dieser auf 7 Prozent im Zeitraum zwischen 2007–2011. Parallel dazu verringerte sich der Anteil der Großbetriebe im selben Zeitraum geringfügig von 34 auf 30 Prozent. Diese Entwicklung ist vor allem vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass tendenziell die Löhne mit der Betriebsgröße steigen und die Tarifbindung in kleineren und mittleren Betrieben eher gering ist (Lappe 1981).

*Tabelle 2: Niedriglohnbeschäftigung in der Gebäudereinigung nach Beruf und Geschlecht*

	Niedriglohn		
	2001–2005	2007–2011	Differenz
Gesamt	18 %	19 %	10 %
Reinigungspersonal	52 %	57 %	11 %
ohne Raumpfleger	40 %	62 %	54 %

Anmerkung: Die Niedriglohngrenze entspricht 66 Prozent des mittleren (d. h. Median-) Lohnes aller Beschäftigten der Stichprobe. Die Höhe der gesamtdeutschen Niedriglohngrenze variiert von Jahr zu Jahr. Zugrundeliegende Werte finden sich in Kalina/Weinkopf 2015.

Quelle: SOEP, verschiedene Wellen, eigene Berechnungen

Die Gebäudereinigung zählt zu den klassischen Niedriglohnbereichen. Unseren eigenen Berechnungen zufolge liegt die Niedriglohnquote im Zeitraum von 2007–2011 bei 57 Prozent (ohne Raumpfleger sogar bei über 60 Prozent, vgl. Tabelle 2). Selbst die Einführung eines Branchenmindestlohns, die als Folge dieser Entwicklung gewertet werden kann, hat die Niedriglohnanteile nur unwesentlich verändert, da die Mehrheit der Arbeitnehmer in der untersten Lohngruppe eingruppiert sind, die jedoch unter der Niedriglohnschwelle liegt (Dingeldey/Schröder/Kathmann 2015). Strukturell sind die Beschäftigten in der Gebäudereinigungsbranche vor allem über den hohen Frauenanteil zu charakterisieren: knapp vier von fünf Beschäftigten sind weiblich (Kathmann/Dingeldey 2017). Viele der weiblichen Beschäftigten arbeiten Teilzeit. Entsprechend ist Teilzeitbeschäftigung die dominante atypische Beschäftigungsform in der Gebäudereinigung, obgleich hier der Anteil von 49 Prozent (2001–2005) auf 40 Prozent (2007–2011) zurückging. Gleichzeitig ist die Zunahme geringfügiger Beschäftigung hervorzuheben, die im Zeitraum 2007–11 bei 28 Prozent lag – und damit stärker ausgeprägt war als das Normalarbeitsverhältnis. Zusätzlich hat sich der Anteil befristeter Beschäftigung verdoppelt, von sieben Prozent im Zeitraum von 2001–2005 auf 14 Prozent im Zeitraum Jahr 2007–2011. Demgegenüber ist der Anteil der Leiharbeit auf einem geringen Niveau verblieben und spielt in der Gebäudereinigung keine nennenswerte Rolle.

Hinsichtlich der Qualifikationsstruktur zeigt sich in der Gebäudereinigung ein eher gemischtes Bild. Zum einen ist der Anteil derjenigen ohne Berufsausbildung mit 29 Prozent in 2011 sehr hoch (IAB 2016). Dem stehen 24 Prozent der Beschäftigten gegenüber, die über einen Berufsausbildungsabschluss verfügen (ebd.). Diese strukturellen Merkmale

legen zusammengenommen ein schwieriges Umfeld für Gewerkschaften nahe, sei es in Bezug auf Organisation oder in Bezug auf Konfliktfähigkeit und Verhandlungsmacht im Rahmen der Tarifpolitik.

## Tarifpolitik

In der Gebäudereinigungsbranche agieren als wesentliche Akteure in der Tarifpolitik auf der Arbeitgeberseite der Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (BIV) und auf der Arbeitnehmerseite die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU). Die Tarifbindung ist in der Gebäudereinigungsbranche im Vergleich zu den anderen untersuchten Branchen mit 85 Prozent in den Jahren 2008–2010 überproportional hoch. Dabei hat die Bindung an den Branchentarifvertrag mit 85 Prozent in 2008/10 im Zeitverlauf sogar noch zugenommen. Diese günstige Entwicklung spiegelt sich allerdings nur bedingt in den Mitgliederzahlen der Gewerkschaft wieder: Die IG BAU verzeichnet branchenübergreifend massive Mitgliederverluste: Zwischen 2000 und 2014 ging die Anzahl der Mitglieder von 481.371 auf 280.928 zurück (DGB 2015). Auch im Bereich der Gebäudereinigung alleine wird ein niedriger bzw. rückläufiger gewerkschaftlicher Organisationsgrad gemessen: 2001–2003 lag er noch bei 13 Prozent, im Zeitraum von 2007–2011 nur noch bei 7 Prozent. Frauen sind mit 7 Prozent (2007–2011) sogar mittlerweile stärker organisiert als Männer mit 6 Prozent. Allerdings sind in jüngster Zeit – laut Expertenangaben – erneut Mitgliederzuwächse im Bereich der Gebäudereinigung zu verzeichnen (Exp. 9). Für die Arbeitgeberseite gilt es festzuhalten, dass der Arbeitgeberverband keine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung zulässt – im Gegensatz zum Einzelhandel und der Metallbranche.

Herausragende Merkmale in der Gebäudereinigung in Bezug auf die Tarifverhandlungen sind erstens, dass sie seit 2003 zentral geführt werden und der Tarifvertrag damit für das gesamte Bundesgebiet gilt. Überdies werden seit dem 1.4.2004 die Tarifverträge in der Regel auch für allgemeinverbindlich erklärt. Dies wurde damals über beidseitige Zugeständnisse der Tarifpartner ermöglicht: Einige große Arbeitgeberunternehmer drohten mit dem Ausstieg aus dem Tarifvertrag bzw. einem Wechsel in die Zeitarbeitsbranche. Dies hätte ein Absinken der Tarifbindung auf unter 50 Prozent bedeutet – womit die AVE verhindert worden wäre. Als „Entgegenkommen“ stimmten die Gewerkschaften einer Lohnregelung zu, welche eine nominelle Absenkung der tariflich

vereinbarten Bruttolöhne in einigen Regionen beinhaltete. Zudem gelang die Aufnahme in das Arbeitnehmerentsendegesetz, womit ein Branchenmindestlohn eingeführt wurde. Dieser weist eine wechselvolle Geschichte auf: 2008 wurde er das erste Mal erhöht. Aufgrund eines Vetos des Bundeswirtschaftsministeriums konnte er jedoch erst mit drei Monaten Verspätung in Kraft treten. Im September 2009 kam es während der Neuverhandlungen zum Streik. Daraus resultierte ein neuer Tarifabschluss im Oktober 2009, der die Wiedereinführung des Mindestlohns und seine Erhöhung zum 1. Januar 2010 beinhaltete. Mit Wirkung zum 1.1.2012 ist der Branchenmindestlohn erneut allgemeinverbindlich erklärt worden (BMAS 2008; 2010; 2011; 2012).

Der gegenwärtig gezahlte Branchenmindestlohn wird je nach Tätigkeit und Region unterschiedlich gestaltet (vgl. Tabelle 3). Im Bereich der Lohngruppe 1 in der Innen- und Unterhaltsreinigung werden in Westdeutschland seit dem 1.1.2017 10,00 Euro gezahlt. Demgegenüber liegt er im Bereich der Glas- und Fassadenreinigung, die zur Lohngruppe 6 gehört, in Westdeutschland bei 13,25 Euro. In Ostdeutschland wiederum liegt der Branchenmindestlohn im Bereich der Innen- und Unterhaltsreinigung gegenwärtig bei 9,05 Euro. Im Bereich der Glas- und Fassadenreinigung werden in Ostdeutschland seit dem 1.1.2017 11,53 Euro gezahlt.

## **Wechselverhältnis von Tarifpolitik und Mindestlohn**

Auf Seiten der Arbeitgeber wird dem Branchenmindestlohn eine „herausragende Bedeutung“ zugeschrieben (Landesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks NRW 2011). Dies wird damit begründet, dass durch die Schaffung gleicher Entlohnungsbedingungen im Rahmen des Branchenmindestlohns Lohndumping vermieden und – vor allem ausländische – Konkurrenz gemildert werde, die fast ausschließlich über den Preis bzw. den Lohn geführt wird. Nicht zuletzt das bisherige Fehlen einer Mitgliedschaft ohne Tarifbindung im Arbeitgeberverband der Gebäudereiniger unterstreicht deren „Bekanntnis“ zur Tarifbindung – und ist letztlich die Voraussetzung für die weiterhin hohe Tarifdeckung in dieser Branche.

Die hohe Tarifbindung wie auch der Branchenmindestlohn sind jedoch auch als Erfolg gewerkschaftlicher Strategien und Durchsetzungsstärke zu interpretieren. Um Mindestarbeitsbedingungen vor allem auch in den dominierenden kleineren Betrieben garantieren zu können, hatte die IG BAU in einer langjährigen Kampagne für den branchenspezifischen



Mindestlohn geworben (z. B. mit der Kampagne Sauberkeit hat ihren Preis) und ihre Forderung durch Arbeitskämpfe unterstützt. Die Arbeitskämpfe verweisen auf die Durchsetzungskraft der Gewerkschaft sowie die Strategie des Organisierens am Konflikt, die sich auch hinsichtlich steigender Mitgliederzahlen als erfolgreich erwies (s. o.). Gleichwohl wird die Durchsetzung des Branchenmindestlohns mit Bezug auf die Organisationsstärke auch skeptisch beurteilt:

„Ja, das Handikap ist, dass natürlich durch den Branchenmindestlohn, der Druck auch nicht da [ist] für die Beschäftigten, in die Gewerkschaft zu gehen. Sie kriegen diese beiden Mindestlöhne, auch wenn sie nicht in der Gewerkschaft sind. Und die decken ja das Gros unserer Beschäftigten ab. Das heißt wir können uns nur noch in anderen Lohngruppen tummeln. Also ist es eine schwere Diskussion immer mit Mitgliedern, dass wir sagen, du musst trotzdem in die Gewerkschaft gehen, damit wir auch diesen Branchenmindestlohn halten. Das muss man immer wieder erklären. Aber eigentlich leben die Gewerkschaften davon, dass sie Tarifverträge für ihre Mitglieder machen“ (Exp. 9).

Insgesamt ist das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaft als kooperativ-konfliktiv zu bezeichnen (vgl. Kathmann/Dingeldey 2015). Für die Gebäudereinigung spezifisch erscheint dabei das gemeinsame Bestreben beider Verbände, Mindeststandards, insbesondere in Bezug auf die Entlohnung, zu gewährleisten – und damit ein Lohndumping als Wettbewerbselement zu vermeiden. Allerdings variiert die Bewertung der Interviewpartner hinsichtlich der Frage, inwiefern der Mindestlohn Einfluss auf die Tarifverhandlungen genommen hat. Während von der Arbeitgeberseite dieser Einfluss negiert wird (Exp. 7), kommt die interviewte Gewerkschaftsvertreterin zu einem gegenteiligen Ergebnis: „[W]ir hatten letztes Jahr Lohnverhandlung sehr unter dem Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns“ (Exp. 9). Der Einfluss wird vor allem auf die vorhandene unterschiedliche Entlohnung in Ost- bzw. Westdeutschland zurückgeführt:

„Das habe ich das erste Mal erlebt. [...] Aber Tatsache ist, der gesetzliche Mindestlohn [hat] erst mal die Tarifverhandlungen belastet, weil die 8,50 [durch den gesetzlichen Mindestlohn] standen im Raum. Und wir waren bei 9,55 im Westen und bei 8,21 Euro [im Osten, Anm. der Verf.]. Da haben sich die Ostleute erst mal richtig gefreut [...]. Die haben also eine nicht verhandelte Lohnerhöhung gekriegt [...]. Jetzt ist der neue 8,84 Euro [...]. Aber insgesamt haben die Arbeitgeber in der Verhandlung immer wieder darauf hingewiesen: wir haben fünf Verhandlungsrunden und in jeder Verhandlungsrunde war der gesetzliche Mindestlohn das Thema von den Arbeitgebern. Die haben immer gesagt, wir dürfen uns nicht so weit entfernen von dem was der Gesetzgeber will. Also die haben das reduziert auf... Und wir haben dann natürlich gesagt: das ist Unsinn. Uns betrifft das doch gar nicht, der gesetzliche, außer im Osten. Im Westen betrifft der uns gar nicht. Die haben wirklich immer geblockt. Wir ha-

ben gesagt: wir reden nicht über den gesetzlichen. [Es] geht es nur um die Lohntabelle, zwei Löhne, immer wieder“ (Exp. 9).

Der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns drückt sich entsprechend in der Veränderung des Tarifgefüges aus – vor allem in Ostdeutschland. Zum einen kommt es zu einer stärkeren Ost- West-Angleichung, weil die Lohnzuwächse in Ostdeutschland höher sind als in Westdeutschland. In Westdeutschland lagen sie bei 2,6 Prozent zwischen 2014 und 2015, bei ebenfalls 2,6 Prozent zwischen 2015 und 2016 und bei zwei Prozent zwischen 2016 und 2017 (vgl. Tabelle 3). In Ostdeutschland wurden in denselben Zeiträumen die Tarife um 2,5 Prozent in einigen wenigen Lohngruppen erhöht, sonst lagen die Abschlüsse mit 3,1 Prozent bis sechs Prozent deutlich darüber (ebd.). Zum anderen kommt es zu einem Ineinanderschieben des Tarifgefüges insgesamt. Eine Tendenz, die wiederum in Ostdeutschland besonders ausgeprägt ist, weil untere Lohngruppen einen stärkeren Lohnzuwachs erfahren als höhere. So liegen die Zuwächse in diesen Gruppen zwischen 4,9 Prozent und sechs Prozent zwischen 2015 und 2016. Dies kann als unmittelbare Folge der Mindestlohneinführung gewertet werden, weil diese Anhebung hier vonnöten war, um ein Lohnhöhe über dem gesetzlichen Mindestlohn zu erreichen (ebd.). Dementsprechend werden oder wurde vor allem in Ostdeutschland der Branchenmindestlohn durch den allgemeinen bundesweiten, gesetzlichen Mindestlohn im Sinne einer solidarischen Lohnentwicklung massiv beeinflusst (Kathmann/Dingeldey 2015). Deshalb kann der Branchenmindestlohn in der Gebäudereinigung einerseits als sektorales Modell verstanden werden, das in Abgrenzung zum universellen Mindestlohnregime besteht. Dort, wo er über dem Mindestlohn liegt – insbesondere in Westdeutschland – handelt es sich um ein Verhältnis der distanzierten Koexistenz (vgl. Grimshaw/Bosch 2013). Gleichzeitig wird jedoch die Wechselwirkung zwischen der Festlegung der untersten Tarifgruppe und dem allgemeinen Mindestlohn betont. Insbesondere in den Regionen, wo die Distanz gering ist oder nicht existiert, ist letztlich von einer direkten Interaktion zu sprechen:

„[A]lso der gesetzliche Mindestlohn greift ein, weil wir natürlich versuchen, drüber zu liegen und die Arbeitgeber nach dem schielen, was aber kein Problem ist. Also Tarifverhandlungen leben von Konflikten. Und dann trägt man den Konflikt aus. Also [...] in der Tarifautonomie gehört wirklich auch die Auseinandersetzung dazu“ (Exp. 9).

Tabelle 3: Lohntarifvertrag Gebäudereinigung 2015–2017

		Lohngruppe							
		1*)	2	3	4	6*)	7	8	9
Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein	ab 01.01.2015 in Euro	9,55	10,16	10,79	11,42	12,65	14,01	15,2	16,15
	ab 01.01. 2016 in Euro	9,8	10,43	11,07	11,72	12,98	14,38	15,6	16,57
	Steigerung 2015–2016	2,6 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %
	ab 01.01. 2017 in Euro	10	10,64	11,3	11,96	13,25	14,67	15,92	16,91
	Steigerung 2016–2017	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt	ab 01.01. 2015 in Euro	8,21	8,74	9,72	9,82	10,63	12,06	13,08	13,88
	ab 01.01. 2016 in Euro	8,7	9,18	9,74	10,31	11,1	12,37	13,42	14,25
	Steigerung 2015–2016	6 %	5 %	5 %	4,9 %	4,4 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
	ab 01.01. 2017 in Euro	9,05	9,58	10,17	10,76	11,53	12,76	13,85	14,71
	Steigerung 2016–2017	4 %	4,4 %	4,4 %	4,4 %	3,9 %	3,2 %	3,2 %	3,2 %

\*) Zugleich Stundenlöhne (Mindestlöhne) nach dem Tarifvertrag zur Regelung der Mindestlöhne für gewerbliche Arbeitnehmer in der Gebäudereinigung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (TV Mindestlohn) vom 30.10.2015.

Anmerkung: Lohngruppe 5 ist seit 2011 entfallen.

Quelle: Maier 2016; BIV 2017

Zusammengenommen bedeutet dies, dass die Durchsetzung des Branchenmindestlohns, der über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt, als Stärke der Gewerkschaften interpretiert werden kann. Diese „Distanz“ kann allerdings nicht immer gewahrt werden, so dass hier eine direkte Interaktion zwischen gesetzlichem und branchenspezifischem Mindestlohn kommt. Dass die Einführung bzw. Anpassung des Mindestlohns zu proportional höheren Lohnzuwächsen in den unteren Lohngruppen führt, kann nicht

ohne weiteres im Sinne einer Stärkung der Gewerkschaften interpretiert werden, da das Ergebnis von den (potentiellen) Mitgliedern nicht zwangsläufig als Verdienst der Gewerkschaften wahrgenommen wird (vgl. auch Interviewpassage weiter oben). Es gilt daher als essenziell auch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns als Erfolg gewerkschaftlicher Politik und Durchsetzungsfähigkeit im übergreifenden, nichtbranchenspezifischen Sinne zu vermitteln. Von der Fähigkeit beides zu gestalten, so ist anzunehmen, ist es abhängig, wie erfolgreich Gewerkschaftspolitik in Zukunft sein wird, um Niedriglöhne zu vermeiden.

## **Kontrolle**

Die Kontrolle des Mindestlohns, die vom Zoll realisiert wird, beruht auf einem ganzheitlichen Prüfansatz. Da die Gebäudereinigung im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz als Schwerpunktbranche genannt wird, kommt es hier regelmäßig zu ausführlichen Prüfungen (Exp. 4). Aus dem Bericht der Mindestlohnkommission (2016) geht hervor, dass 4 (2014) bzw. 3 Prozent (2015) aller Mindestlohnkontrollen auf diese Branche entfallen. Trotz der vergleichsweise hohen Kontrolldichte wird diese von Gewerkschaftsseite als nicht ausreichend empfunden: „Was ein Problem ist, das sind tatsächlich die fehlenden Kontrollen“ (Exp. 9). Das wird darauf zurückgeführt, dass der „Zoll stichprobenartige Kontrollen [macht] oder auf Hinweise, die sie bekommen“ reagiert (Exp. 9). Allerdings haben die Kontrollen besondere Auswüchse bei der Lohnzahlung eingedämmt, wie im Rückblick festgestellt wird: „Anfang 2000, als es mal umgesetzt war mit den Branchenmindestlöhnen, Messe Frankfurt, öffentliches Gebäude, fünf Euro die Stunde gezahlt und solche Späße. Das ist weg“ (Exp. 9). Gleichwohl werden weiterhin ausgeprägte Umgehungsstrategien moniert. Besonders häufig werden zu reinigende Flächen im Arbeitsvertrag festgehalten, wobei die entsprechende Leistung in der offiziellen Arbeitszeit nicht erbracht werden kann (Böhlke/Schulten 2014). Dahingegen findet sich sehr selten der Fall, dass „offen“ zu geringe Löhne gezahlt werden und Arbeitgeber darauf bauen, nicht kontrolliert zu werden.

Um die mangelnden Kontrollen einerseits zu ergänzen und die vorhandenen Umgehungsstrategien weiter einzudämmen, bestehen mittelfristige Überlegungen der IG BAU darin, Kontrollelemente in den Tarifvertrag aufzunehmen:

„Über Tarifvertrag herein, dass die Firmen sich verpflichten auch gerne mit AVE, dass man in den Rahmentarifvertrag reinpackt, wie sehen die Kontrollen aus. Also ich würde es mitmachen. Aber im Moment anschupsen? – Vielleicht in zwei Jahren“ (Exp. 9).

Wenngleich sich sehr viele Arbeitgeber gesetzeskonform verhalten, werden gleichwohl zahlreiche Verstöße bzw. Strategien gegen die Mindestlohnregelungen von der Gewerkschafts-, aber auch von der Beschäftigtenseite berichtet (Exp. 2, Int. 7). Gleichwohl gibt es wohl auch vereinzelt erfolgreiche verbandsinterne Vermittlungen auf Arbeitgeberseite, wenn Missbrauchsverhalten bekannt wird – so die Beobachtung der Gewerkschaftsvertreter (Exp. 9).

## 4. Einzelhandel

### Branchen- und Betriebsstruktur

Der Einzelhandel ist mit etwa drei Millionen Arbeitnehmern eine der beschäftigungsstärksten Branche (HDE 2015a). Mit einem Umsatz von rund 470 Milliarden Euro ist der Einzelhandel nach der Industrie und dem Handwerk der drittgrößte Wirtschaftszweig (HDE 2015b, S. 4). Hinsichtlich der Unternehmensstruktur weist der Einzelhandel in Deutschland durchaus Ähnlichkeiten mit der Gebäudereinigung auf: Es dominieren kleine Unternehmen. 2010 hatten 94 Prozent der Unternehmen weniger als zehn Beschäftigte. Demgegenüber hat knapp die Hälfte der Beschäftigten (47 Prozent) in den Großunternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten gearbeitet (Nitt-Drießelmann 2013, S. 17).

Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten im Einzelhandel sollte einen gewissen Schutz vor Niedriglohn bieten, denn anders als in der Gebäudereinigung verfügen die meisten Beschäftigten über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Wenngleich der Anteil über die Jahre gesunken ist, besaßen 2011 immer noch 72 Prozent diesen Status (IAB 2016). Demgegenüber ist – auch im Zeitverlauf – der Anteil der Ungelernten als sehr niedrig einzustufen: 2011 betrug er 4 Prozent (ebd.).

Im Einzelhandel sind überwiegend atypische Beschäftigungsformen anzutreffen – ähnlich wie in der Gebäudereinigung: Zunächst ist die besonders hohe Teilzeitquote hervorzuheben, sie liegt bei 44 Prozent (Dummert 2013, S. 6). Dazu kommen allerdings noch 23 Prozent geringfügig Beschäftigte – eine an sich schon überdurchschnittliche Quote (Dummert 2013, S. 6). Dagegen sind Leiharbeit bei einem und Werkverträge bei nur zwei Prozent der Beschäftigten insgesamt von geringer Relevanz (ebd.: S. 14). Der hohe Anteil insbesondere von Teilzeitarbeitsverhältnissen geht einher mit einem hohen Frauenanteil, der bei 69 Prozent liegt (ebd.: S. 12). Als weiteres Element prekärer bzw. atypischer Beschäftigung gilt der hohe Niedriglohnanteil von 50 Prozent im Einzelhandel (Schäfer 2014).

## Tarifpolitik und die Auseinandersetzung um die Allgemeinverbindlichkeit

Geführt werden die Tarifverhandlungen vom Handelsverband Deutschland (HDE) auf der Arbeitgeberseite und von ver.di auf der Arbeitnehmerseite. Die Beschäftigungsstruktur deutet auch hier auf spezifische Problemlagen der Mitgliederorganisation auf Seiten der Gewerkschaften hin, wobei die These der geringen Organisationsrate unter Frauen sehr differenziert betrachtet werden muss (Dingeldey/Schröder/Kathmann 2015). Wenngleich hier weder Angaben im Zeitverlauf noch aktuellere Zahlen vorliegen, wird der Organisationsgrad im Einzelhandel auf Gewerkschaftsseite auf etwa 15 Prozent geschätzt (Vanselow/Voss-Dahm 2008). In den vergangenen Jahren haben sich jedoch unter dem Stichwort „Organisieren am Konflikt“ erfolgreich Organisationsstrategien etabliert. Dies schlägt sich auch in der gestiegenen Anzahl von Arbeitskämpfen nieder. Während durch ver.di 2004 lediglich 36 Arbeitskämpfe geführt wurden, waren es 2012 mit über 200 Arbeitskämpfen bereits fünf Mal so viele (Dribbusch/Birke 2014, S. 14). In Bezug auf den Einzelhandel sind hierbei insbesondere die Arbeitskämpfe bei Schlecker und bei Lidl hervorzuheben. Erfolgreich war die Strategie des Organisieren am Konflikt zum einen insofern, als dass 2013 vor einem achtmonatigen Arbeitskampf mehr als 20.000 neue Mitglieder gewonnen werden konnten – mehr als doppelt so viele wie zuvor (Dribbusch/Birke 2014, S. 27). Zum anderen verschafften diese Kampagnen gewerkschaftlichen Forderungen bzw. Themen eine breite gesellschaftliche Resonanz.

Bei den Arbeitgeberverbänden (damals HDE und BAG) wurde dagegen seit 1999 vor allem in einzelnen regionalen Verbänden OT-Mitgliedschaften eingeführt (Behrens 2011, S. 176). Dies geschah deutlich später als beispielsweise in der Metallindustrie, hat aber hier wie dort maßgeblich zur Erosion der Tarifpolitik beigetragen. Die dahinter verborgene, heterogene Interessenlage auf Arbeitgeberseite wird in einem Interview geschildert:

„Wer ist überhaupt tarifgebunden? Und was wir haben, ist eben eine Tariffucht, die sehr stark dafür sorgt, dass vor allen Dingen, ich sag jetzt mal von der Tendenz her, eher große Unternehmen und eher Unternehmen mit einer starken ... sagen wir mal Gewerkschaftsorganisationsgrad in der Tarifbindung drin sind. Deswegen, die Tarifgebundenen sind und auch die Tarifpolitik stark bestimmen. Während eben die eher kleineren Unternehmen, die nicht, die nicht so einen hohen Organisationsgrad haben, nicht in der Tarifbindung drin sind. Das heißt den Takt bestimmen eigentlich die Insider und nicht die Outsider“ (Exp. 10).

Der Grund für die Tariffucht war die Einführung der OT-Mitgliedschaft, wodurch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung unterlaufen wurde, die Anfang der 2000er Jahre vom Arbeitgeberverband ausgehebelt wurde (Hans-Böckler-Stiftung 2013). Der planvolle Rückgang der Tarifbindung kann dabei auch als spezifische Arbeitgeberstrategie gewertet werden:

„Also die Unternehmen hatten schon erkannt, dass die Allgemeinverbindlichkeit nur deswegen möglich war, weil der Organisationsgrad so hoch war. Also musste man gucken, dass man den Organisationsgrad niedrig hinbekommt, wenn man die AVE kaputt machen will. Und das führt dann dazu, dass es einzelne Initiativen von einzelnen Unternehmen gab, nach dem Motto: ‚Raus aus den Verbänden‘. Wenn ihr raus aus den Verbänden seid, sinkt der Organisationsgrad, sinkt der Organisationsgrad unter 50 Prozent, kann es keine AVE mehr geben“ (Exp. 10).

In Folge dieser Entwicklungen lag dann 2014 die Tarifbindung bei 25 Prozent. Dabei verfügen lediglich ein Prozent der Betriebe über einen Haus- bzw. Firmentarifvertrag (WSI-Tarifarchiv 2016).

Unter anderem aufgrund der abnehmenden Tarifbindung scheiterte der Versuch einen Branchenmindestlohn einzuführen. Auch die nach 2015 erleichterten Bedingungen, eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu erlangen, haben bislang nicht zu einer erneuten Initiative in Richtung Einführung eines Branchenmindestlohns beigetragen. Wichtig erscheint jedoch, dass sich in Folge dieser Entwicklungen bei ver.di die Position von einer Ablehnung hin zu einem diesbezüglichen Agenda Setting beschrieben werden kann:

„Also 2007 weiß ich, haben wir eine sehr heftige Diskussion mit den Ehrenamtlichen damals geführt und die Frage von Allgemeinverbindlichkeit und Sinnhaftigkeit vor allem von Allgemeinverbindlichkeiten. Und ich weiß, dass damals noch die Mehrheit unserer Tarifkommission gegen eine Allgemeinverbindlichkeit war, weil da gesagt worden ist, ‚ne Allgemeinverbindlichkeit kriegen alle. Deswegen ist die gute Option Gewerkschaftsmitglied zu werden und ähm ... die Leute sollen Gewerkschaftsmitglied werden und gemeinsam so die Anerkennung über Tarifverträge diskutieren. Da muss man einfach mal feststellen, dass es sechs Jahre her ist. Also heute völlig andere Diskussion und weil wir feststellen, es gibt immer weniger Unternehmen, die in der Tarifbindung reingehen. Also der HDE hat ja Anfang 2000 mit seiner Satzungsänderung, also [...] [die] Tarifmitgliedschaft ohne Tarifbindung [...] [eingeführt], weil, weil wir halt viele Unternehmen haben, die ohne Tarifbindung Mitglied sind beim HDE“ (Exp. 8).

Dementsprechend kann als Reaktion auf den Rückgang der Tarifbindung die Strategie der Gewerkschaft, in diesem Fall ver.di, darin gesehen werden, „dass wir [ver.di, Anm. des Verf.] auch das Thema Allgemein-



verbindlichkeit von Tarifverträgen wieder stärker in den Fokus unserer Fachbereichs- und Gewerkschaftspolitik stellen“ (Exp. 8). Zudem wird eine langfristige Strategie der Weiterentwicklung der Allgemeinverbindlichkeit verfolgt, vor allem vor dem Hintergrund der erleichterten gesetzlichen Lage:

„Also von daher, das muss ein politisches Thema sein, das muss auch ein gesellschaftspolitisches Thema sein. Die Barrieren also auch zur Anerkennung von Allgemeinverbindlichkeit zu verändern. Das ist ein politisches Thema, wo wir jetzt auch uns gerade drauf vorbereiten“ (Exp. 8).

Auch innerhalb des Arbeitgeberlagers gibt es unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Einerseits wurde die Forderung ver.dis in den Tarifverhandlungen 2015 abgelehnt (Bispinck 2016, S. 194; HDE 2015c). Andererseits wird auch die Position vertreten – jedenfalls der Einschätzung des Gewerkschaftsvertreters zufolge –, dass Teile des Tarifvertrages, vor allem die unteren Lohnstufen für allgemeinverbindlich erklärt werden könnten, was dann wiederum einem Branchenmindestlohn entspräche:

„Weil da erlebe ich auch, da sind auch die Arbeitgeberverbände, die sagen, ja im Kern sind wir schon dafür, irgendwie auch für die Allgemeinverbindlichkeit. Aber nicht von Tarifverträgen, sondern nur von Teilen die Tarifverträge. Also [für] die untersten Einkommensgruppen wird Allgemeinverbindlichkeit erklärt“ (Exp. 8).

Diese Position deutet darauf hin, dass die vorangetriebene Erosion der branchenspezifischen Tarifpolitik limitiert werden soll. Diese Einschätzung wird auch von wissenschaftlichen Beobachtern geteilt, obgleich der Erfolg als eingeschränkt bewertet wird:

„Denn die Liberalisierung hat zu einer unkontrollierten Erosion des Verbands geführt, der seine Machtressourcen grundlegend gefährdet. Deswegen ist er bemüht, die tarifgebundene Mitgliedschaft wieder zu stärken. Möglicherweise ist dazu die Erosion aber schon zu weit fortgeschritten und die Liberalisierung durch die OT-Strategie damit irreversibel“ (Haipeter 2016, S. 86).

Die Analyse der Branchenstruktur ergibt das Bild einer abnehmenden Organisationsfähigkeit der Sozialpartner sowie einer erodierenden Tarifbindung bei gleichzeitig hohem Niedriglohnanteil. Dies wird ergänzt durch die Zersplitterung der Tariflandschaft, da in insgesamt 16 Regionen unterschiedliche Tarifverträge abgeschlossen werden. Auch dies dürfte das kollektive Handeln sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeit-

nehmerseite im Hinblick auf das Schaffen einheitlicher Beschäftigungsbedingungen erschweren.

## **Wechselverhältnis von Tarifpolitik und Mindestlohn**

Die strukturellen Voraussetzungen der Tarifpolitik im Einzelhandel, wie der Rückgang der Tarifbindung, die hohe Anzahl atypisch Beschäftigter und die geringe Organisationsrate werden von den Akteuren reflektiert. Bereits im Vorfeld der Mindestlohneinführung wurden Befürchtungen auf Arbeitgeberseite artikuliert hinsichtlich einer – aus ihrer Sicht – negativen Tarifentwicklung.

„[W]ir haben einzelne Tarifgebiete, die jetzt von der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns überholt werden. Und damit haben wir natürlich eine Situation, die dann das, sagen wir mal, das Lohn- und Gehaltsgitter durcheinander bringt“ (Exp. 10).

Diese Annahmen waren teilweise berechtigt. So wurden Tarifverhandlungen durch die Gewerkschaft blockiert mit Blick auf die Einführung des Mindestlohns. Durch ihn wurde deren Verhandlungsposition gestützt:

„Das eine ist natürlich als Diskussion bereits da über den gesetzlichen Mindestlohn, 8,50 Euro, war es so gut wie unmöglich Tarifverhandlungen zu führen, wo Entgelte gerade in den neuen Bundesländern, wo es [die] sogenannte Kleinbetriebsklauseln gab, die Abschläge vorsahen für kleine Unternehmen, einen Wert für unter 8,50 Euro zu fixen. Also hier hat es eigentlich bereits die Politik, bereits die politische Debatte noch vor dem Gesetzesbeschluss dazu geführt, dass die Gewerkschaft gesagt hat, da lassen wir uns nicht drauf ein und dann machen wir eben keinen Tarifvertrag, dann kriegen wir die 8,50 Euro eben auch so“ (Exp. 10).

Die Befürchtung betrifft insbesondere ein „Ineinanderschieben“ von Tarifgruppen, woraus ein Gerechtigkeitsproblem resultiere, in dem Sinne, dass unterschiedliche Qualifikationen ähnlich bewertet werden könnten:

„Das Lohn- und Gehaltsgitter ist ja normalerweise dazu da, dass sie eben Tätigkeiten, die gleichwertig sind, gleich bezahlen und Tätigkeiten die ungleichwertig sind, ungleich bezahlen. Wenn sie jetzt aber Situationen haben, dass auf einmal sich dieses Gitter eindellt, dann kommen sie ja in die Situation rein, dass auf einmal Tätigkeiten, die ungleichwertig sind, gleich, oder annähernd gleich bezahlt werden“ (Exp. 10).

Die Bedenken haben sich jedoch nicht bewahrheitet. Denn aus den Befürchtungen resultierten Überlegungen, wie sich deren Realisierung verhindern ließe:

„Und die [...] Frage ist ja natürlich, ja wie korrigiert man das. Weil letztendlich, wenn ich bei einem Prinzip [...] bleibe, kriegen sie ja die Delle nicht mehr raus, es sei denn sie würden das gesamte Tarifgitter nach oben korrigieren“ (Exp. 10).

Ein „Ineinanderschieben“ von Tarifgruppen konnte dadurch abgewendet werden, dass beispielsweise in Nordrhein-Westfalen – als exemplarischer Untersuchungsfall – alle Gehaltsgruppen im Tarifvertrag weitgehend gleichmäßig erhöht wurden (vgl. Tabelle 4). Hier variieren die Tariflohnsteigerungen von 2,47 bis 2,53 Prozent zwischen 2014 und 2015. Zwischen 2015 und 2016 liegen sie bei zwei Prozent (ebd.). Eine Verringerung der Differenzen zwischen hohen und niedrigen Tariflöhnen durch eine ausschließliche, überproportionale Anhebung der Tariflöhne in den niedrigen Gehaltsgruppen konnte so verhindert werden.

Da selbst die Entlohnung 2014 in der niedrigsten Gehaltsstufe mit 1.487 Euro einem Stundenlohn von 9,15 Euro entsprach (bei einer regelmäßigen tariflich festgelegten Arbeitszeit von 37,5 Stunden), und diese zum 1.8.2015 auf 1.524 Euro angehoben wurde, was einem Stundenlohn von 9,38 Euro entspricht, liegt der Tariflohn über dem Mindestlohn.

*Tabelle 4: Tarife im Einzelhandel, Nordrhein-Westfalen 2015–2017, in Euro*

	bisher	neu ab 1.8.2015	Steigerung 2014–2015	neu ab 1.5.2016	Steigerung 2015–2016
<b>Angestellte ohne abgeschlossene Ausbildung</b>					
im 1. Jahr der Tätigkeit	1.487,00	1.524,00	2,48 %	1.554,00	2 %
im 2. Jahr der Tätigkeit	1.573,00	1.612,00	2,47 %	1.644,00	2 %
im 3. Jahr der Tätigkeit	1.661,00	1.703,00	2,53 %	1.737,00	2 %
<b>Gehaltsgruppe I (Verkäufer, Kassierer)</b>					
1. Berufsjahr	1.617,00	1.657,00	2,47 %	1.690,00	2 %
2. Berufsjahr	1.663,00	1.705,00	2,53 %	1.739,00	2 %
3. Berufsjahr	1.856,00	1.902,00	2,48 %	1.940,00	2 %
4. Berufsjahr	1.900,00	1.948,00	2,53 %	1.987,00	2 %
5. Berufsjahr	2.085,00	2.137,00	2,49 %	2.180,00	2 %
ab dem 6. Berufsjahr	2.364,00	2.423,00	–	2.471,00	2 %

<b>Gehaltsgruppe II (Erste Kräfte)</b>					
1. und 2. Tätigkeitsjahr	2.100,00	2.153,00	2,52 %	2.196,00	2 %
3. bis 5. Tätigkeitsjahr	2.370,00	2.429,00	2,49 %	2.478,00	2 %
nach dem 5. Tätigkeitsjahr	2.777,00	2.848,00	2,48 %	2.903,00	2 %
<b>Gehaltsgruppe III (Substitute, Verwalter)</b>					
Gehaltstafel a)					
im 1. bis 3. Tätigkeitsjahr	2.446,00	2.507,00	2,49 %	2.557,00	2 %
Im 4. und 5. Tätigkeitsjahr	2.615,00	2.680,00	2,49 %	2.734,00	2 %
nach dem 5. Tätigkeitsjahr	2.889,00	2.961,00	2,49 %	3.020,00	2 %
Gehaltstafel b)					
im 1. bis 3. Tätigkeitsjahr	2.615,00	2.680,00	2,49 %	2.734,00	2 %
im 4. und 5. Tätigkeitsjahr	2.889,00	2.961,00	2,49 %	3.020,00	2 %
nach dem 5. Tätigkeitsjahr	3.181,00	3.261,00	2,51 %	3.326,00	2 %
Gehaltstafel c)					
im 1. bis 3. Tätigkeitsjahr	2.889,00	2.961,00	2,49 %	3.020,00	2 %
im 4. und 5. Tätigkeitsjahr	3.181,00	3.261,00	2,51 %	3.326,00	2 %
nach dem 5. Tätigkeitsjahr	3.477,00	3.564,00	2,50 %	3.635,00	2 %
<b>Gehaltsgruppe IV (Leiter)</b>					
Gehaltstafel a)					
im 1. bis 3. Tätigkeitsjahr	2.899,00	2.971,00	2,48 %	3.030,00	2 %
im 4. und 5. Tätigkeitsjahr	3.124,00	3.202,00	2,50 %	3.266,00	2 %
nach dem 5. Tätigkeitsjahr	3.261,00	3.343,00	2,50 %	3.410,00	2 %
Gehaltstafel b)					
im 1. bis 3. Tätigkeitsjahr	3.124,00	3.202,00	2,50 %	3.266,00	2 %
im 4. und 5. Tätigkeitsjahr	3.261,00	3.343,00	2,50 %	3.410,00	2 %
nach dem 5. Tätigkeitsjahr	3.713,00	3.806,00	2,50 %	3.882,00	2 %

Gehaltstafel c)					
im 1. bis 3. Tätigkeitsjahr	3.261,00	3.343,00	2,50 %	3.410,00	2 %
im 4. und 5. Tätigkeitsjahr	3.713,00	3.806,00	2,50 %	3.882,00	2 %
nach dem 5. Tätigkeitsjahr	4.507,00	4.620,00	2,50 %	4.712,00	2 %
<b>Löhne Lohngruppe II</b>					
Lohnstaffel a)	1.887,00	1.934,00	2,49 %	1.973,00	2 %
Lohnstaffel b)	2.106,00	2.159,00	2,52 %	2.202,00	2 %
Lohnstaffel c)	2.295,00	2.352,00	2,48 %	2.399,00	2 %
<b>Löhne Lohngruppe III</b>					
Lohnstaffel a)	2.106,00	2.159,00	2,52 %	2.202,00	2 %
Lohnstaffel b)	2.295,00	2.352,00	2,48 %	2.399,00	2 %
Lohnstaffel c)	2.724,00	2.792,00	2,50 %	2.848,00	2 %
Lohnstaffel d) im 1. Tätigkeitsjahr	2.527,00	2.590,00	2,50 %	2.642,00	2 %
Lohnstaffel d) ab 2. Tätigkeitsjahr	2.724,00	2.792,00	2,50 %	2.848,00	2 %
<b>Lohngruppe IV (20 % auf LIII-Sätze)</b>					
<b>Lohngruppe V</b>	2.151,00	2.205,00	2,50 %	2.249,00	2 %
<b>Vergütung für Auszubildende</b>	<b>bis 30.08.15</b>	<b>ab 01.09.15</b>		<b>ab 01.09.16</b>	
1. Ausbildungsjahr	730,00	750,00		765,00	
2. Ausbildungsjahr	805,00	830,00		850,00	
3. Ausbildungsjahr	925,00	950,00		970,00	
4. Ausbildungsjahr	965,00	990,00		1010,00	

Quelle: ver.di 2015a, eigene Berechnungen

Die gleichmäßige Entwicklung der Tariflöhne und deren Höhe knapp über dem Mindestlohn dürfte der Grund dafür sein, warum es nicht zu einem Ineinanderschieben des Tarifgitters gekommen ist. Teilweise gibt es aber Unterschiede zwischen der Entwicklung der Löhne und der Entwicklung der Tariflöhne. Denn wenngleich die Tariflöhne über dem Mindestlohn liegen, bedeutet dies nicht, dass die Beschäftigten im Einzelhandel nicht vom ihm profitieren, wobei dies wiederum vor allem die nichttariflich Beschäftigten

betrifft. In diesem Zusammenhang ist es zu Lohnsteigerungen in nichttarifgebundenen Betrieben gekommen.

Ein Hinweis darauf findet sich in den Daten der Lohnentwicklung. Insgesamt stiegen die Löhne zwischen dem 3. Quartal 2014 und 2015 um 3,3 Prozent, wobei es vor allem im ostdeutschen Einzelhandel zu hohen Lohnsteigerungen von 11 Prozent kam (Amlinger/Bispinck/Schulten 2016, S. 10). Dementsprechend wurden die unteren Löhne im Vergleich zu den höheren stark angehoben (Lesch/Schröder 2016: 67). Dies dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass im Einzelhandel überdurchschnittlich viele Beschäftigte vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 Euro verdient haben. Denn neben dem Gastgewerbe und der Landwirtschaft zählt der Einzelhandel mit 31 Prozent Beschäftigten zu einer Branche mit dem höchsten Anteil von Betroffenen.<sup>1</sup> Dementsprechend ist der Mindestlohn – vor allem in nicht tarifgebundenen Unternehmen durchaus maßgeblich für die unteren Löhne. Damit fungierte er als Treiber für die Lohnentwicklung und weniger als Treiber der Tariflöhne. Allerdings kann auch gezeigt werden, dass nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und den dadurch beeinflussten überproportionalen Steigerungen der unteren Löhne, im Laufe der Zeit auch die höheren Lohngruppen „aufholten“ und somit insgesamt eine Lohnerhöhung stattgefunden hat (Lesch/Schröder 2016).

Jenseits der diskutierten branchenspezifischen Auswirkungen des Mindestlohns zeichnen sich unternehmensspezifische Unterschiede ab, die vom interviewten Arbeitgebervertreter deutlich hervorgehoben werden:

„Also wenn ich, wenn es die Situation ist, dass die Unternehmen, die sich wirtschaftlich von der Tarifpolitik abgehängt fühlen aus der Tarifbindung ausgetreten sind, und dann die starken Unternehmen drin bleiben, die sich auch wirtschaftlich einen höheren Tarifabschluss leisten könne, dann heißt das, dass am Ende über die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns die wirtschaftlich nicht so starken Unternehmen von der Entwicklung eingeholt werden an der Stelle. Also zumindest was die, was die, also jetzt den Mindestlohn relevanten Tätigkeiten, also die unteren, in den Bereichen betrifft“ (Exp. 10).

Dabei ist hervorzuheben, dass vor allem die Großunternehmen – die damit nicht zu den hier angesprochenen starken Unternehmen zählen dürften – und nicht die kleineren und mittleren die Tarifbindung verlassen – anders als in der Metallbranche (Haipeter 2017). Dementsprechend kommt es vor

---

1 In Bezug auf die betroffenen Unternehmen ergeben sich für den Einzelhandel folgenden Zahlen: 71 Prozent der Unternehmen sind in Ostdeutschland vom Mindestlohn betroffen und 54 Prozent in Westdeutschland (Weber 2016, S. 37).

allem in Betrieben ohne Tarifbindung zu einer Verringerung der Lohndifferenzen zwischen verschiedenen Qualifikationsgruppen. Gleichzeitig wird die Differenzierung zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen vertieft. Hier fungiert der Mindestlohn vor allem in nichttarifgebundenen Unternehmen als Treiber der Lohnentwicklung.

Da im Einzelhandel die Einführung des Mindestlohns vor allem in Ostdeutschland und hier wiederum in tarifungebundenen Unternehmen als Treiber mit Blick auf die Erhöhung vor allem der Niedriglöhne gewirkt hat und weniger auf die Tariflöhne, die über dem Mindestlohn liegen und von ihm relativ unabhängig einigermaßen gleichmäßig angehoben wurden, kann die Branche dem Typus der isolierten bzw. extensiven Interaktion zugeordnet werden (Grimshaw/Bosch 2013). Damit einher geht eine geringe Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und eine geringe Tarifbindung. Inwiefern die Erosion der Tarifbindung und die damit einhergehende Lohndifferenzierung sich über branchenspezifische Lösungen oder Regulierungen im Sinne eines Branchenmindestlohns oder gar einer erneuten Allgemeinverbindlichkeitserklärung des gesamten Tarifvertrages aufhalten lässt, bleibt offen bzw. wird auch in starkem Maße vom Agieren der politischen Akteure abhängen.

## Kontrolle

In Bezug auf die Kontrolle von Mindestlohnzahlungen im Einzelhandel liegen keine besonderen Erkenntnisse vor. Die Branche ist nicht eigens in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz aufgenommen worden. Unsere Interviewpartner berichten von vereinzelt Kontrollen, die im Zuge der Mindestlohneinführung durchgeführt wurden. Besonders deren negative Auswirkungen werden hervorgehoben:

„Wir haben jetzt die Kontrollen Schwarzarbeit, eh Mindestlohnprüfung vor der Tür stehen. Mal sind es zwei Zollbeamte, mal sind es 20 Zollbeamte. Die Freude darüber ist dann durchaus sehr unterschiedlich. Weil dann normalerweise die Kunden fluchtartig den Laden verlassen und sich nicht als Schaulustige das Ganze anschauen wollen. Und die Unternehmen sehen dann halt schon, dass sie sagen: Ok wir können die fünf nicht grade sein lassen und deswegen, wie gesagt, halten wir dann auch bei bestimmten Dingen Abstand“ (Exp. 10).

Dementsprechend wird eine disziplinierende Funktion von Kontrollen durchaus wahrgenommen.

## 5. Metallbranche

### Branchen- und Betriebsstruktur

Mit der Metallbranche wurde ein kontrastierender Fall gewählt, um vor diesem Hintergrund die branchenspezifische Lagerung innerhalb der Mindestlohndebatte, die Positionen und Strategien der Akteure und das spezifische Wechselverhältnis von Mindestlohn und Tarifpolitik beleuchten zu können. Der Kontrast bezieht sich sowohl auf die Entlohnungsbedingungen und die Beschäftigungsverhältnisse als auch auf die Tarifpolitik. Weniger Unterschiede gibt es im Hinblick auf die Unternehmensstruktur. Auch in der Metallbranche gibt es viele klein- und mittelständische Unternehmen. Ein Drittel der Beschäftigten arbeitet in Betrieben mit bis zu fünfzig Beschäftigten, ein weiteres Drittel in dem Segment 50 bis 250 Beschäftigte, die Mehrheit des verbleibenden Drittels in Betrieben mit über 500 Beschäftigten (Pfeiffer/Schütt/Wühr 2009). Wird allerdings die Automobilbranche mit dazu gezählt – hier gibt es durchaus auch Abgrenzungsprobleme – ändert sich das Bild, weil in dieser vor allem Großunternehmen dominieren.

Die immense Bedeutung der Metallbranche in Deutschland zeigt sich am Anteil an der Gesamtbeschäftigung, die bei 12 Prozent liegt. Das entspricht 3,85 Mio. Beschäftigten im Jahr 2016 (Hartung 2013, S. 237). Der Umsatz lag 2015 bei rund 96,8 Milliarden Euro und wurde vor allem durch den Export erwirtschaftet (Commerzbank 2016, S. 7). Für diesen gilt die Metallbranche als Schlüsselindustrie in Deutschland. Durch die Exportorientierung einerseits und die hohe Relevanz von Großkonzernen andererseits ergeben sich transnationale Liefer- und Fertigungsketten und eine Einbettung in die globale Ökonomie.

Im Gegensatz zu den anderen hier untersuchten Branchen verweist die Analyse der Qualifikationsstruktur darauf, dass hier wesentlich mehr mittel- und hochqualifizierte Beschäftigte arbeiten: Ein Drittel der Beschäftigten besitzt die Hochschulreife, 40 Prozent einen mittleren Bildungsabschluss und ein Viertel einen Hauptschulabschluss (Bundesagentur für Arbeit 2015). Nur vier Prozent der Beschäftigten haben keinen Berufsabschluss, lediglich acht Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten üben Helfertätigkeiten aus. Darüber hinaus finden sich in der Branche vergleichsweise wenig atypische Beschäftigungsverhältnisse. Die Teilzeitbeschäftigung spielt mit sechs Prozent eine sehr geringe Rolle (Bundesagentur für Arbeit 2015). Gleiches gilt für die geringfügige



Beschäftigung, in der vier Prozent der Beschäftigten arbeiten (ebd.). Dies geht auch damit einher, dass der Frauenanteil mit elf Prozent unterdurchschnittlich ist (Schröder/Schäfer 2013). Hinsichtlich der befristeten Beschäftigung fehlen leider aktuelle, branchenspezifische Daten. Allerdings ist bekannt, dass im produzierenden Gewerbe die befristeten Beschäftigungsverhältnisse im Zeitverlauf abgenommen haben von 4 Prozent in 2008 auf 2 Prozent in 2010 (Brücker et al. 2013, S. 169). Die Zeitarbeit, die einem eigenen Branchentarifvertrag unterliegt, ist wiederum starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Gegenwärtig liegt der Anteil in der gesamten Metall- und Elektroindustrie bei 5 Prozent (IG Zeitarbeit 2015).<sup>2</sup> Wenngleich der Anteil der Leiharbeitenden in der Metall- und Elektrobranche insgesamt zurückgegangen ist, waren immer noch 28 Prozent von ihnen in dieser Branche beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2015).

Ein Blick auf die Entlohnungsverhältnisse in der Metallbranche verdeutlicht, dass hier überdurchschnittliche Löhne gezahlt werden. Die vergleichsweise hohen Löhne gehen mit einem geringen Niedriglohnanteil einher, der in der Metall- und Elektroindustrie 2010 bei 7 Prozent lag (Bosch 2012, S. 14). Niedriglohnbeschäftigte finden sich vor allem in Kleinbetrieben, die wiederum keine Tarifbindung aufweisen bzw. in denen kein Betriebsrat vorhanden ist (ebd.).

## Tarifpolitik

Die überdurchschnittlichen Entlohnungsverhältnisse, die geringen Anteile von Niedriglohn sowie atypischen Beschäftigungsverhältnissen gehen hier mit einer hohen Tarifbindung einher. 2016 lag diese bei 61 Prozent im verarbeitenden Gewerbe (WSI 2016). Zudem ist die gewerkschaftliche Organisationsrate weiterhin hoch. Anhand älterer Daten ist diese auf 70–80 Prozent in Westdeutschland und etwa 60 Prozent in Ostdeutschland zu schätzen (Glassner 2011, S. 541). In Bezug auf die Mitgliederentwicklung der IG Metall lässt sich feststellen, dass deren Anzahl zwischen 2000 und 2010 um nahezu 500.000 gesunken ist, sich seit 2014 hingegen erneut positiv entwickelt und aktuell bei 2.269.281 liegt. Dies entspricht einem

---

<sup>2</sup> Allerdings hat der Zuschnitt der Branche einen erheblichen Einfluss auf die Größe des Anteils von Leiharbeitenden. Während auf die oben genannte Zahl vor allem die Arbeitgeber aus der Metallbranche verweisen, liegt er in der Metallerzeugung, -bearbeitung und Metallbauberufen bei 11 Prozent (ebd.)

Anstieg im letzten Zeitraum um über einem Prozent (DGB 2015) und dürfte auf jüngste Organisierungserfolge zurückzuführen sein.

Wenngleich die Metallbranche von der Erosion der Tarifpolitik, dem Ausbau des Niedriglohnsektor und dem Anstieg atypischer Beschäftigungsformen vergleichsweise wenig tangiert wurde, sind die Erosionstendenzen nicht spurlos an ihr vorbeigegangen (vgl. auch: Haipeter 2017). Hintergrund ist u. a., dass der Arbeitgeberverband Gesamtmetall die OT-Mitgliedschaft im sogenannten Parallelverbandsmodell organisiert. Die nichttarifgebundenen Mitglieder sind in einem anderen Verband organisiert als die tarifgebundenen, firmieren aber immer noch unter Gesamtmetall (Exp. 11). Ein wichtiger Auslöser der Einführung der OT-Mitgliedschaft dürfte der Rückgang des Organisationsgrades gewesen sein. 2010 besaßen 42 Prozent der Unternehmen eine OT-Mitgliedschaft, wobei in diesen nur 17 Prozent der Beschäftigten tätig sind (Behrens 2013, S. 477).

Des Weiteren dürfte der Einsatz von Leiharbeitenden, der als systematische Arbeitgeberstrategie identifiziert werden kann, die Tarifpolitik im Metallsektor massiv unter Druck gesetzt haben. Hatte die IG Metall anfangs diesem Phänomen wenig Beachtung geschenkt, setzte ein Bewusstseinswandel ein, auch weil der Einsatz massiv ausgedehnt wurde, z. B. zwischen 2005 und 2008 um 150 Prozent (Dribbusch/Birke 2014, S. 21). So heißt es in einem IG Metall Grundsatzpapier:

„Tarifliche Schutzniveaus wurden teilweise erheblich abgesenkt und die Entgeltunterschiede zwischen Vergütung als Leiharbeitnehmer und als Stammarbeitnehmer haben sich ständig vergrößert. Durch die immer größere Lohnspreizung wird der Anreiz für Entleihbetriebe, Leiharbeitnehmer einzusetzen, weiter vergrößert“ (zit. n. Dribbusch/Birke 2014, S. 22).

Ziel der gewerkschaftlichen Strategie, die benannten Erosionsbewegungen zu mildern, war und ist es zum einen, durch direkte Ansprache Gewerkschaftsmitglieder zu gewinnen. Das ist auch in gewisser Hinsicht gelungen: Ende 2013 waren mehr als 45.000 Leiharbeitende in der IG Metall organisiert. Zum anderen sollen mit der „equal pay“ Kampagne die Lohnbedingungen der Leiharbeitenden verbessert und dadurch die Lohnspreizung verringert werden. Dabei werden indirekt positive Auswirkungen auf die Tariflöhne in der Metallbranche bzw. ein Schutz der Stammebelegschaft erwartet.

Wenngleich tarifpolitischen Erosionserfahrungen in der Metallbranche vorhanden sind – wobei etwa durch Outsourcingprozesse, beispielsweise in Bezug auf Dienstleistungen wie Reinigung, Wachdienste, Kantinen-

betreuung, bei denen diese Bereiche Gefahr laufen bzw. liefern, in den Niedriglohnbereich abzugleiten – werden diese als weniger ausschlaggebend für den Positionswechsel der IG Metall in der Mindestlohndebatte eingeschätzt:

„Es hat eine gewisse Rolle gespielt, aber das war nicht ausschlaggebend. Wobei es ist ja immer die Frage, sind es direkte oder indirekte Einflussfaktoren? Ja, also ich sag jetzt mal, direkt haben wir natürlich auch unsere Tarifverträge durchforstet und haben in der Tat irgendeinen Tarifvertrag in den neuen Bundesländern gefunden im, ich glaube, Textilreinigungsgewerbe, wo tatsächlich in der untersten Entgeltgruppe unterhalb der ersten Stufe des gesetzlichen Mindestlohns lagen. Und es hat halt ausschlaggegeben, sondern das war die Erkenntnis. Sondern es waren schon eher diese Frage der Aufspaltung der Wertschöpfungsketten, also die ganzen Ausgliederungen z. B. von Logistikbereichen, aber auch von Facilitymanagement und und und, wo wir festgestellt haben, hoppla, das geht tatsächlich auch in Bereiche, dass wenn das Facilitymanagement teilweise auch die Gebäudereinigung ausgegliedert werden, dann landet das in Bereichen, die nicht oder wesentlich schlechter tarifvertraglich erfasst sind. Und da hat es in der Debatte vielleicht eine indirekte Rolle gespielt, aber wir haben dann eher unseren eigenen Sinn, sind unseren eignen Weg gegangen und haben dann genau diesen Bereich gewerkschaftlich organisiert“ (Exp. 12).

Demnach dürfte das Ziel, das Lohngefüge insgesamt zu stabilisieren, zentrale Bedingung für die Unterstützung des Mindestlohns durch die IG Metall gewesen sein.

## Wechselverhältnis Tarifpolitik und Mindestlohn

Zu Beginn der Mindestlohndebatte wurde die Einführung des Mindestlohns sowohl von der IG Metall als auch von der Arbeitgeberseite, von Gesamtmetall, mit Verweis auf die Tarifautonomie abgelehnt (Exp. 11; Exp. 12).<sup>3</sup> Spätestens mit der DGB-Konferenz 2006 fand ein Wechsel ins Lager der Mindestlohnbefürworter statt.

„Wir haben uns ja relativ lange im gesamten Prozess der Debatte der letzten 10, 12 Jahren erstmal dagegen ausgesprochen. [...] Die IG Metall, weil das eben aus unserer Sicht schon

---

3 Noch im Gesetzgebungsverfahren der Hartz-Reformen wurden Versuche zurückgewiesen, einen Mindestlohn einzuführen wie es beispielsweise der damalige SPD-Vorsitzenden bzw. Fraktionsvorsitzender Franz Müntefering unternommen hatte. Dabei wurde unterstellt, die Zustimmung zu den Hartz-Reformen und insbesondere zu den erweiterten Zumutbarkeitsregelungen – die die Gewerkschaften ablehnten – sei mit der Mindestlohneinführung erkauft (vgl. Dingeldey/Kathmann 2017).

auch ein Widerspruch ist zum Thema der Tarifautonomie. Und wir im Laufe dieses Prozesses dann aber, ich sag mal, der politischen Debatte nachgeben haben, auch unter der Überschrift: wir stellen halt einfach fest, dass der Tarifrahmen in viele Bereiche nicht mehr greift und dass es insofern wohl die Notwendigkeit gibt, so etwas zu machen. Allerdings nie mit einer großen Begeisterung, sondern immer mit der Erkenntnis, es braucht als zweitbeste Lösung, um auch einen Mindestlohn abzusichern, aber es darf niemals das bestimmende Prinzip sein, sondern eben nur dort greifen, wo eben Entgelte vollkommen unterirdisch finden und es keine entsprechende gewerkschaftliche Strukturen gibt, die Entgelte durchzusetzen. Also insofern ist der Begriff eines ‚Notnagels‘ vielleicht angebrachter“ (Exp. 12).

Vorbehalte von Teilen der IG Metall in Bezug auf die mögliche Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Autonomie der Tarifverhandlungen gingen mit der Präferenz für ein sogenanntes Indexmodell einher, das die Anpassung des Mindestlohns aufgrund der Berechnung der vorangegangenen Tarifentwicklung bestimmt. Dies impliziert auch eine Absage für ein „echtes“ Verhandlungsmandat der Mindestlohnkommission. Die Durchsetzung des Indexmodells, wie es angewandt wurde bei der ersten Anhebung des Mindestlohns zum 1.1.2017, hat damit das von der IG Metall präferierte Ziel, das Primat der Tarifpolitik zu wahren, erfüllt.

„Für uns waren im Wesentlichen zwei Dinge wichtig. Das erste ist: es ist kein eigenständiger Verhandlungsprozess in, der auch immer mit einer Tarifverhandlung vergleichbar, die Anpassung vornimmt, sondern es braucht dafür ein klares gesetzliches Verfahren, wo die Rahmenbedingungen festgeschrieben sind und die nicht von den anliegenden Akteuren, ich sage mal, ausbaldowert werden. [in: Ja.] Sonst würde es uns passieren, ob die Mindestlohnkommission im Hotel Adlon in Berlin oder sonst irgendwo und davor demonstrieren dann 10.000 für einen höheren Mindestlohn und damit haben wir im Prinzip die nächste Stufe erreicht: nämlich, dass man sich endgültig an diesen Stellen aus der Tarifautonomie verabschiedet hat. Mindestlohn quasi so eine Ersatztarifrunde. Das war die erste Bedingung, sowas darf es auf gar keinen Fall passieren. Und das zweite, was für uns immer wichtig war, das koalitiert natürlich mit dem ersten, dass es kein Vorgriff auf kommende normale Tarifrunden sein darf, sondern dass die Anpassung des Mindestlohns immer ein Ergebnis sein muss, was in der in der Tariflandschaft insgesamt bereits geschehen ist, dieses nachzuzeichnen. Dass man quasi, abstrakt beschrieben, diese beiden politischen Dinge, die für die Anpassung notwendig sind, und das hat sich ja dann durch den Prozess auch dann glücklicherweise so durchgesetzt“ (Exp. 12).

Die gesamt hier nachgezeichnete Entwicklung bzw. die unterschiedlichen Positionierungen wird treffend in der folgenden Passage zusammengefasst, die aus einem Interview mit einem Gewerkschaftler der IG Metall aus Baden-Württemberg stammt und die Solidarisierung der IG Metall mit den anderen Gewerkschaften bzw. den Niedriglohnbeschäftigten zeigt:

„[E]s war schon auch die Erkenntnisse, dass wir da als IG Metall jetzt nicht hochnäsiger durch die Gegend laufen können und sagen: ‚Ihr seid doch selber schuld, wenn ihr die Dinge nicht hinkriegt‘, sondern anzuerkennen, dass es halt tatsächlich Bereiche gibt, wo es organisatorisch viel, viel schwieriger ist, die Dinge zu durchdringen. Und dass muss man auch klar sagen, die Liberalisierung des Arbeitsmarkts, insbesondere die Frage, das Thema Leiharbeit in den Nullerjahren nach vorne zu schieben, Stichwort Agenda 2010, das hat natürlich auch schon nochmal ein paar Dinge hochgespült, wo wir auch sagen: ‚Hoppla, da müssen wir anerkennen, dass beispielweise im Organisationsbereich von ver.di und einigen anderen Gewerkschaften auch Umsicht nicht ausreicht und es diese Untergrenze braucht.‘ Und deshalb war das auch die Akzeptanz dann zu sagen: ‚Ok, wir ziehen da mit.‘ Aber immer mit dem Hinweis es ist nicht das, was wir eigentlich wollen“ (Exp. 12).

Die Arbeitgeberseite begründet ihre fortbestehende Ablehnung des gesetzlichen Mindestlohns weiterhin damit, dass dieser einen Eingriff in die Tarifautonomie darstellt.<sup>4</sup> Gleichzeitig wird betont, dass dem Gesetz Folge geleistet wird, wobei die effektive Relevanz des Mindestlohns in den Kernunternehmen der Metallbranche als gering eingeschätzt wird. Allein der rechtlich unsichere Umgang mit Praktika und die damit einhergehende Frage, ob diese mindestlohnrelevant sind, wird in Folge der Einführung problematisiert (Exp. 11). Das gilt auch für die Unternehmerhaftung, für mindestlohnkonforme Entlohnungsverhältnisse in anderen Betrieben zu sorgen, die nicht dem unmittelbaren Einflussbereich des Unternehmers unterliegen. Dies ist gerade bei hochkomplexen Wertschöpfungsketten wie in der Metallbranche von Bedeutung, da 40 Prozent der Beschäftigten in der Metallbranche in Zuliefererbetrieben arbeiten (Abel/Ittermann 2013). Gerade in den Bereichen von Subunternehmen können durchaus Entlohnungsverhältnisse vorliegen – so räumt der Interviewpartner der Arbeitgeber in der Metallindustrie ein (Exp. 11) – die nicht denen in den Betrieben in der Metallbranche selbst entsprechen.

---

4 Diese Haltung spiegelt sich auch in der wissenschaftlichen Debatte wider, wird jedoch nur von einer Minderheit vertreten (BAVC 2014; Pfalzmetall 2014; Lobinger 2014).

*Tabelle 5: Tarifentgelte Metall- und Elektroindustrie, Tarifrunden 2014–2016, Entgeltstufe 1 Eingangsstufe, in Euro*

<b>Bundesland</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Steigerung 2014–2015</b>	<b>2016</b>	<b>Steigerung 2015–2016</b>
Baden-Württemberg	2.120,50	2.192,00	3,4 %	2.254,00	2,8 %
Bayern	2.122,00	2.194,00	3,4 %	2.255,00	2,8 %
Berlin/Brandenburg	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–
Hessen	2.136,00	2.208,00	3,4 %	2.271,00	2,9 %
Niedersachsen	–	–	–	–	–
Nordrhein-Westfalen	2.158,00	2.231,00	3,4 %	2.294,00	2,8 %
Osnabrück-Emsland	–	–	–	–	–
Pfalz	2.136,00	2.208,00	3,4 %	2.271,00	2,9 %
Rheinland-Rheinhausen	2.136,00	2.208,00	3,4 %	2.271,00	2,9 %
Saarland	2.136,00	2.208,00	3,4 %	2.271,00	2,9 %
Sachsen	2.136,00	2.208,00	3,4 %	2.271,00	2,9 %
Sachsen-Anhalt	2.156,00	2.229,00	3,4 %	2.291,00	2,8 %
Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, nordwestliches Niedersachsen	–	–	–	–	–
Thüringen	2.136,00	2.208,00	3,4 %	2.271,00	2,9 %

Quelle: IG Metall 2017a, eigene Berechnungen

Das Entlohnungsniveau in der Metallbranche selbst liegt deutlich über dem Mindestlohn. 2015 lag die unterste Lohnstufe in Baden-Württemberg bei 2.192 Euro, was (bei einer im Manteltarifvertrag vereinbarten Wochenarbeitszeit von 36 Stunden) einem Stundenlohn von 14,06 Euro entspricht (Tabelle 5). Für die Tarifrunde 2016 wurde dann in Nordrhein-Westfalen ein Pilotabschluss erzielt, der auf die anderen Regionen übertragen wurde (IG Metall 2017a). Seit dem 1.7.2016 variieren die Grundentgelte der niedrigsten Tarifstufe in nur geringem Umfang zwischen 2.254 in Baden-Württemberg als niedrigstem Wert und 2.294 Euro in Nordrhein-Westfalen (IG Metall 2017b). Auch bei den prozentualen Tarifsteigerungen sind kaum regionale Unterschiede festzustellen. Sie liegen bei 3,4 Prozent von 2014 auf 2015 und bei 2,8 Prozent zwischen 2015 und 2016 in der niedrigsten

Entgeltstufe 1 (Eingangsstufe) in fast allen Regionen. Lediglich in Hessen, der Pfalz, Rheinland-Rheinessen, Saarland und Sachsen wurde zwischen 2015 und 2016 ein Anstieg um 2,9 Prozent erreicht. Auch über die verschiedenen Entgeltgruppen hinweg gibt es keinerlei Verschiebungen. Die unteren Lohngruppen verzeichnen dieselben prozentualen Steigerungen wie andere Entgeltgruppen. Exemplarisch sind die Ergebnisse für die Entgeltgruppe sechs bzw. elf berechnet (Tabelle 6 und Tabelle 7).

*Tabelle 6: Tarifentgelte Metall- und Elektroindustrie, Tarifrunden 2014–2016, Entgeltstufe 6 Eingangsstufe, in Euro*

Bundesland	Entgelthöhe niedrigster Entgeltstufe (EG 1)				
	2014	2015	Steigerung 2014–2015	2016	Steigerung 2015–2016
Baden-Württemberg	2.693	2.785	3,4 %	2.863	2,8 %
Bayern	2.873	2.971	3,4 %	3.054	2,8 %
Berlin/Brandenburg	2.808	2.902	3,3 %	2.984	2,8 %
Hamburg und Unterwe- ser	2.908	3.007	3,4 %	3.091	2,8 %
Hessen	2.797	2.892	3,4 %	2.973	2,8 %
Niedersachsen	2.830	2.926	3,4 %	3.008	2,8 %
Nordrhein-Westfalen	2.350	2.430	3,4 %	2.498	2,8 %
Osnabrück-Emsland	3.087	3.192	3,4 %	3.281	2,8 %
Pfalz	2.797	2.892	3,4 %	2.973	2,8 %
Rheinland-Rheinessen	2.797	2.892	3,4 %	2.973	2,8 %
Saarland	2.797	2.892	3,4 %	2.973	2,8 %
Sachsen	2.797	2.892	3,4 %	2.973	2,8 %
Sachsen-Anhalt	2.830	2.926	3,4 %	3.008	2,8 %
Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpom- mern, nordwestliches Niedersachsen	2.887	2.985	3,4 %	3.069	2,8 %
Thüringen	2.797	2.892	3,4 %	2.973	2,8 %

Quelle: IG Metall 2017, eigene Berechnungen

*Tabelle 7: Tarifentgelte Metall- und Elektroindustrie, Tarifrunden 2014–2016, Entgeltstufe 11 Grundstufe, in Euro*

<b>Bundesland</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Steigerung 2014–2015</b>	<b>2016</b>	<b>Steigerung 2015–2016</b>
Baden-Württemberg	3.711	3.837	3,4 %	3.944 ,5	2,8 %
Bayern	4.501	4.654	3,4 %	5.246	2,8 %
Berlin/Brandenburg	4.030	4.167	3,4 %	4.284	2,8 %
Hamburg und Unterweser	5.485	5.671	3,4 %	5.830	2,8 %
Hessen	4.705	4.864	3,4 %	5.001	2,8 %
Niedersachsen	3.725	3.852	3,4 %	3.960	2,8 %
Nordrhein-Westfalen	3.396	3.511	3,4 %	3.610	2,8 %
Osnabrück-Emsland	4.113	4.253	3,4 %	4.372	2,8 %
Pfalz	4.705	4.864	3,4 %	5.001	2,8 %
Rheinland-Rheinhessen	4.705	4.864	3,4 %	5.001	2,8 %
Saarland	4.705	4.864	3,4 %	5.001	2,8 %
Sachsen	4.450	4.601	3,4 %	4.730	2,8 %
Sachsen-Anhalt	5.086	5.259	3,4 %	5.406	2,8 %
Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpom- mern, nordwestliches Niedersachsen	5.249	5.427	3,4 %	5.579	2,8 %
Thüringen	4.450	4.601	3,4 %	4.730	2,8 %

Quelle: IG Metall 2017a; eigene Berechnungen

Insgesamt deuten die Befunde auf eine Tarifpolitik, die durch die Mindestlohneinführung nicht beeinflusst ist, womit die Branche dem Typus der autonomen Tarifpolitik zugeordnet werden kann. Unterstützt wird dies zusätzlich durch Aussagen aus den von uns geführten Interviews:

„Also es ist für alle die Höhe des Mindestlohns insofern schon angebracht, auch in Abstand zu entsprechenden Tarifverträgen in dem unteren Bereich. [in: Ja.] Insofern passt das aus unserer Sicht. Jetzt kann man natürlich immer sagen: ‚Mehr wäre besser.‘ Aber betroffen auf den einzelnen Menschen trifft das natürlich zu, ich meine, mit 8, 50 Euro oder 8 Euro – was auch immer, da macht man natürlich keine gigantisch großen Sprünge als Arbeitnehmer. Aber auf der anderen Seite muss man natürlich auch sehen, wenn der Mindestlohn zu nah auch an Tarifbereich, und da rede jetzt nicht über die Branchen der IG Metall, sondern auch andere Tarifverträge, dann beginnt natürlich der Mindestlohn Tarifbindung zu kannibalisieren und das kann nicht die Aufgabe und Funktion des Mindestlohns sein“ (Exp. 12).



## Kontrolle

Kontrollen des Mindestlohns werden – hier stimmen sowohl Arbeitgeber als Gewerkschaftsvertreter überein – eine nur geringe Bedeutung zugemessen.

„[E]s spielt hier und da ´ne Rolle, wo es bestimmte Werkvertragsunternehmen betrifft, aber das ist jetzt auch nicht, das ist jetzt auch nicht, wo ich ständig gesagt krieg: ‚Wir waren jetzt da oder da oder dort.‘, sondern das ist eher mal die Ausnahme, dass man so etwas mitkriegt. Und eher ´ne Rolle spielt, das ist bei unseren Baubranchen, also bei den Elektrikern, bei den Installateuren, bei den ja vielleicht am ehesten noch bei den Schreibern, klar, bei Fensterbauern, das sind ja alles IG Metall organisierte Teilbranchen, da kriegt man dann schon mal mit, dass da auf dem Bau ´ne entsprechende Kontrolle stattfindet. Aber das ist jetzt nichts, ich sag mal, was in unserem Fokus ist das ist eher, das ist eher Randerscheinung“ (Exp. 12).

Die Branche ist nicht im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz nicht als Schwerpunkt aufgeführt. Lediglich bei der Klärung des Status von Praktikanten wurden zu Beginn der Einführung des Mindestlohns einige Rechtsunsicherheiten vonseiten der Arbeitgeber benannt, hinsichtlich der Frage, wie bestimmte Praktika zu bewerten seien. Sie waren damit bei der Rechtsberatung des Arbeitgeberverbandes vorstellig geworden, um bei eventuellen Kontrollen Gesetzesverstöße zu vermeiden (Exp. 11).

## Fazit

Die Branchenanalysen zeigen die Vielgestaltigkeit des deutschen Mindestlohnregimes. Dieses ist mit der Einführung des allgemeinen Mindestlohns Anfangs 2015 deutlich komplexer geworden. Durch diese Regelungen sind branchenspezifische Festlegungen von Mindestarbeitsbedingungen nicht obsolet geworden. Vielmehr bestehen diese weiter fort, weswegen auch insgesamt von einem hybriden Mindestlohnregime gesprochen werden kann (ähnlich: Bosch/Weinkopf 2015). Inwiefern die Parallelstruktur weiterentwickelt wird, ist derzeit unklar. So sind nach der Mindestlohneinführung einige Branchenmindestlöhne hinzugekommen (Geld- und Wertdienste, Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Textil- und Bekleidungsindustrie; siehe Böckler 2017). Außerdem gibt es vereinzelte Versuche, wie im Einzelhandel, die Allgemeinverbindlichkeit – unter erleichterten Bedingungen wie im Tarifstärkungsgesetz geregelt – zu nutzen. Hier zeigen sich Ansätze, das Tarifsysteem weiter zu stabilisieren. Sie sind soweit erfolgreich, als dass die Erosion Tarifdeckung vorläufig eingedämmt werden konnte. Die Einführung des Mindestlohns hat diesbezüglich also keine negativen Wirkungen gehabt – obgleich entsprechende Befürchtungen von verschiedenen Vertretern der Tarifpartner geäußert wurden.

Positive Interaktionen zwischen gesetzlichem Mindestlohn und Tariflöhnen lassen sich in den vorliegenden Branchenanalysen insbesondere bei der Gebäudereinigung und im Einzelhandel aufzeigen: In der Gebäudereinigung gilt der Branchenmindestlohn und die Gewerkschaft versucht, eine distanzierte Koexistenz aufrechtzuerhalten. Der Übergang zur direkten Interaktion zwischen gesetzlichem Mindestlohn und Tarifpolitik bzw. Branchenmindestlohn ist jedoch insbesondere in Ostdeutschland gegeben. Im Einzelhandel wiederum hat der Mindestlohn im Vorgriff auf seine Einführung eine Wirkung entwickelt. In Bezug auf die Entwicklung der Tariflöhne nach der Einführung sind jedoch kaum Auswirkungen sichtbar. Demgegenüber hat er zu einer deutlichen Erhöhung der Löhne in den tariffreien Bereichen beigetragen. Die Metallbranche scheint dagegen in der Tarifentwicklung von der Mindestlohneinführung wenig tangiert bzw. abgekoppelt zu sein, so dass hier in erster Linie von einer autonomen Tarifpolitik gesprochen werden kann. Allein für die in diesem Bereich vorhandene Leiharbeit und outgesourcte Bereiche gilt dies nicht.

Diese branchenspezifischen Unterschiede in Bezug auf die Auswirkungen des Mindestlohns spiegeln sich in den Akteursstrategien und

Positionen wider. Während mit ver.di im Einzelhandel eine der Gewerkschaften, die als erste den die Einführung des Mindestlohns gefordert hat, auf den Plan tritt, was sicherlich auch auf den hohen Niedriglohnanteil und die sehr geringe Tarifbindung zurückzuführen ist, ist mit der IG BAU in der Gebäudereinigung eine Gewerkschaft vertreten, deren Handeln auf die Weiterentwicklung des Branchenmindestlohns gerichtet ist. Hier wiederum könnte die außergewöhnlich hohe Tarifbindung eine entscheidende Rolle spielen. Demgegenüber erweist sich die IG Metall als eine Gewerkschaft, die den Primat der autonomen Tarifpolitik vertritt.

Trotz unterschiedlicher Strategien, wie sie sich in der Haltung zu Mindestlöhnen und in den Verhandlungen der Tariflöhne niederschlagen, zeigt sich, dass diese in bestimmten Punkten konvergieren. Gemeinsam ist das Interesse an der Mitgliedergewinnung, die sich auf die unorganisierten, größer werdenden Bereiche konzentriert. Dabei wird zusehends auf das Organisieren am Konflikt gesetzt: Sei es, dass Leiharbeit vor allem in der Metallbranche eingedämmt werden soll, dem Absinken der Tarifbindung und dem Aussetzen des Branchenmindestlohns über Streik und Kampagnen in der Gebäudereinigung begegnet wird, oder dass prekäre Arbeitsbedingungen im Einzelhandel etwa bei Lidl oder Schlecker ebenfalls mit Kampagnen thematisiert werden. Sie zielen auf eine breite Öffentlichkeit, um die Meinungsführerschaft zu gewinnen. Eine breite Öffentlichkeit zu gewinnen, ist auch durch die Mindestlohnkampagne gelungen. Hier zeichnet sich hier ein verändertes Bild ab von Gewerkschaften in dem Sinne, dass diese in der Gesellschaft positiver wahrgenommen werden (Exp. 6).

Gleichwohl führen die unterschiedlichen Interessen, die auf den Branchenunterschieden beruhen, zur begrenzten Wirkmächtigkeit des Mindestlohns. Positiv ist, dass vor allem in nicht tarifgebunden Bereichen die untersten Löhne angestiegen sind. Gleichwohl wurde das Problem des Niedriglohns keinesfalls gelöst und noch weniger das Problem von Armut trotz Arbeit – solange der Mindestlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle liegt. Gleichzeitig erzeugen die aus Brancheunterschieden gespeisten Interessenunterschiede weiterhin Schwierigkeiten, gemeinsame solidarische Ziele zu verfolgen und durchzusetzen. Dies stellt ein Problem für eine gemeinsame Strategie zur weiteren Stabilisierung des Tarifsystems dar. Eine entsprechende Lösung wäre allerdings vonnöten, wenn die Erosionserscheinungen des Tarifsystems nicht nur gestoppt, sondern auch in ihr Gegenteil verwandelt werden sollten.

## Literatur

- Abel, Jörg/Ittermann, Peter (2013): Innovation und Einfacharbeit in der Lowtech-Industrie. In: Abel, Jörg/Bender, Gerd/Hahn, Katrin (Hrsg.): Traditionell innovativ, Berlin: Edition Sigma, S. 122–139.
- Amlinger, Marc/Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (2016): Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven, Düsseldorf: WSI.
- BAVC (2014): Regierungspläne Mindestlohn schwächt die Tarifautonomie, [https://www.bavc.de/bavc/web/web.nsf/id/li\\_ib\\_05\\_2014\\_st2.html](https://www.bavc.de/bavc/web/web.nsf/id/li_ib_05_2014_st2.html) (Abruf am 18.07.2017).
- BDA (2016): Tarifautonomie unverzichtbar für die Soziale Marktwirtschaft, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE\\_Tarifautonomie](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Tarifautonomie) (Abruf am 18.07.2017).
- Behrens, Martin (2013): Arbeitgeberverbände – auf dem Weg in den Dualismus?. In: WSI-Mitteilungen 66, S. 473–481.
- Behrens, Martin (2011): Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten, Berlin: Edition Sigma.
- Berninger, Ina/Schröder, Tim (2015): Niedriglohn, Working Poor und die Governance von Erwerbsarbeit. Eine Analyse von Normalarbeitnehmern aus geschlechts- und branchenspezifischer Perspektive. In: Dingeldey, Irene/Holtrup, André/Warsewa, Günter (Hrsg.): Governance von Erwerbsarbeit, Wiesbaden: VS Verlag, S. 199–225.
- Bispinck, Reinhard (2016): Tarifpolitik vor alten und neuen Herausforderungen. In: Bäcker, Gerhard/Lehnhoff, Stephan/Weinkopf, Claudia (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Festschrift für Gerhard Bosch, Wiesbaden: Springer VS, S. 181–198.
- BIV (2017): Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks: Tarifinformationen, <http://www.die-gebaeuedienstleister.de/service-fuer-gebaeuedienstleister/tarifinformationen/> (Abruf am 18.07.2017).
- BMAS (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS (2012): Bekanntmachung über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Tarifvertrags für die Gebäudereinigung vom 7.Mai 2012. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

- BMAS (2011): Dritte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung vom 21. Dezember 2011. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS (2010): Zweite Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung vom 21. Dezember 2011. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS (2008): Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Gebäudereiniger-Handwerk vom 27. Februar 2008. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Böckler (2017): Mindestlöhne in Deutschland, [https://www.boeckler.de/pdf/ta\\_mindestloehne.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/ta_mindestloehne.pdf) (Abruf am 18.07.2017).
- Böhlke, Nils/Schulten, Thorsten (2014): Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland. In: Schulten, Thorsten et al. (Hrsg.): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Bottrop: G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung, S. 30–39.
- Bosch, Gerhard (2012): Prekäre Beschäftigung und Neuordnung am Arbeitsmarkt, Duisburg: IAQ.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2015): Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn?. In: Industrielle Beziehungen 22, S. 305–324.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2013): Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: WSI-Mitteilungen 6, S. 393–404.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bosch et al. (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche Gebäudereinigung. Abschlussbericht, Universität Duisburg-Essen, IAQ.
- Brücker, Herbert et al. (2013): Handbuch Arbeitsmarkt 2013: Analysen, Daten, Fakten, Bielefeld: Bertelsmann.
- Bundesagentur für Arbeit (2015): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (2012): Die Branche im Überblick. Daten und Fakten, <http://www.die-gebaeuedienstleister.de/die-branche/daten-und-fakten/> (Abruf am 28.8.2016).
- Commerzbank (2106): Metallerzeugung und -bearbeitung. Branchenbericht. Frankfurt am Main: Commerzbank.

- DGB (2015): Mitgliederzahlen der DGB-Gewerkschaften, <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen> (Abruf am 18.07.2017).
- Dingeldey, Irene/Kathmann, Till (2017): Die Einführung des Mindestlohns in Deutschland als reflexive institutionelle Reform. Akteurstrategien in einem segmentierten Tarifsysteem, Bremen: Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Dingeldey, Irene/Schröder, Tim/Kathmann Till (2015): Zum Zusammenhang von prekären Beschäftigungsbedingungen und Interessenvertretung im Dienstleistungssektor. In: Industrielle Beziehungen 3–4, S. 240–259.
- Dörre, Klaus/Schmalz, Stefan (2013): Einleitung: Comeback der Gewerkschaften? Eine machtsoziologische Forschungsperspektive. In: Schmalz, Stefan/Dörre, Klaus (Hrsg.): Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, Frankfurt am Main u. a.: Campus, S. 13–38.
- Dribbusch, Heiner/Birke, Peter (2014): Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise. Entwicklungen, Herausforderungen, Strategien, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dummert, Sandra (2013): Branchenstudie Einzelhandel. Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2010 und 2011, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Eichhorst, Werner/Marx, Paul (2009a): From the Dual Apprenticeship System to a Dual Labor Market? The German High-Skill Equilibrium and the Service Economy, Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Eichhorst, Werner/Marx, Paul (2009b): Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility. In: IZA Discussion Paper No. 4100, S. 1–33.
- Gesamtmetall (2017): Die Beschäftigung älterer Mitarbeiter in der Metall- und Elektro-Industrie, Berlin: Gesamtmetall.
- Glassner, Vera (2011): Gewerkschaftsansätze zur lohnpolitischen Koordination in der Eurozone. Befunde aus der Metallbranche in Belgien, den Niederlanden und Deutschland. In: Wirtschaft und Gesellschaft H. 4/37, S. 531–553.
- Grimshaw, Damian/Bosch, Gerhard (2013): The Intersections between Minimum Wage and Collective Bargaining Institutions. In: Grimshaw, Damian (Hrsg.): Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations, New York: Routledge, S. 50–81.
- Haipeter, Thomas (2017): Lohnfindung und Lohnungleichheit in Deutschland, Universität Duisburg-Essen: Institut Arbeit und Qualifikation.

- Haipeter, Thomas (2016): Variety of Strategies. Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung in Deutschland. In: Zeitschrift für Politikwissenschaften 26, S. 75–91.
- Hartung, Emil (2013): Belastungen und Erkrankungshäufigkeit in der Metallindustrie. In: Wolter, Dietmar/Seide, Klaus (Hrsg.): Berufsbedingte Erkrankung der Lendenwirbelsäule, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 265–271.
- Hans-Böckler-Stiftung (2013): Schwächelnde Gegenspieler, [https://www.boeckler.de/44324\\_44346.htm](https://www.boeckler.de/44324_44346.htm) (Abruf am 18.07.2017).
- HDE (2015a): Bedeutender Arbeitgeber, <http://www.einzelhandel.de/> (Abruf am 18.07.2017).
- HDE (2015b): Der Handel als Wirtschaftsfaktor, Berlin: HDE.
- HDE (2015c): Tarifverhandlungen: Angebot der Arbeitgeberseite, <http://www.einzelhandel.de/index.php/presse/pressearchiv/item/125382-tarifverhandlungen-angebot-der-arbeitgeberseite> (Abruf am 18.07.2017).
- IAB (2016): Berufe im Spiegel der Statistik, <http://bisds.infosys.iab.de/> (Abruf am 18.07.2016).
- IG Metall (2017a): Tarifticker, <https://www.igmetall.de/tarifticker-21135.htm> (Abruf am 18.07.2017).
- IG Metall (2017b): Metall und Elektro: Monatsentgelte, Ausbildungsvergütungen, Urlaub und mehr, <https://www.igmetall.de/tarifticker-21135.htmwww.igmetall.de/metall-und-elektro-monatsentgelte-907.htm> (Abruf am 18.07.2017).
- IG Zeitarbeit (2015): Metallbranche: Weniger Zeitarbeitskräfte, <http://www.ig-zeitarbeit.de/presse/artikel/metallbranche-weniger-zeitarbeitskraefte> (Abruf am 18.07.2017).
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau. In: IAQ-Report 03/2015. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Kathmann, Till/Dingeldey, Irene (2017): Dienstleistungsarbeit und Interessensvertretung im Wandel: Eine Untersuchung von Handlungsstrategien, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik bei Gebäudereinigern, Sozialarbeitern und Sozialpädagogen, Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen/Universität Bremen.
- Kathmann, Till/Dingeldey, Irene (2015): Landesmindestlöhne: Vom Wegbereiter zum Auslaufmodell?, Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen/Universität Bremen.
- Koch, Andreas/Rosemann, Martin/Späth, Jochen (2011): Soloselbstständige in Deutschland, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Landesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks NRW (2011): 90 Prozent der geprüften Betriebe zahlen Mindestlohn, <http://www.die-gebaeuedienstleister.nrw/presse/pressemeldungen/archiv-2011/gebaeudereiniger-handwerk-90-prozent-der-geprftten-betriebe-zahlen-mindestlohn.html> (Abruf am 18.07.2017).
- Lappe, Lothar (1981): Die Arbeitssituation erwerbstätiger Frauen, Frankfurt am Main/New York.
- Lesch, Hagen/Schröder, Christoph (2016): Ein Jahr gesetzlicher Mindestlohn. Ein Faktencheck. In: IW-Trends 43, S. 57–73.
- Lobinger, Thomas (2014): Stärkung oder Verstaatlichung der Tarifautonomie?. In: Juristen Zeitung 69, S. 810–821.
- Maier, Arne (2016): Tarifverträge: Gebäudereinigung, <http://www.rechtsrat.ws/info/gebaeudereinigung-tarife.htm> (Abruf am 18.07.2017).
- Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin: Mindestlohnkommission.
- Nitt-Drießelmann, Dörte (2013): Einzelhandel im Wandel, Hamburg: HWWI.
- Pfalzmetall (2014): Pfalzmetall-Tag 2014: Kritik an Rentenpakt und Tarifautonomiestärkungsgesetz, <http://www.pfalzmetall.de/verband/news/pfalzmetallde-news/artikel/pfalzmetall-tag-2014-kritik-an-rentenpakt-und-tarifautonomiestaerkungsgesetz.html> (Abruf am 18.07.2016).
- Pfeiffer, Sabine/Schütt, Petra/Wühr, Daniela (2009): Der Maschinenbau und seine Fachkräfte – Struktur und Stimmung, München: ISF.
- Schäfer, Holger (2014): Die Niedriglohnbranchen boomen. idw kompakt, <https://www.iwd.de/artikel/die-niedriglohnbranchen-boomen-147596/> (Abruf am 18.07.2017).
- Schmalz, Stefan/Dörre, Klaus (2014): Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. In: Industrielle Beziehungen 21, S. 217–237.
- Schröder, Tim/Schäfer, Andrea (2013): Wer erhält einen Ernährerlohn? Befunde nach Region und Geschlecht. In: WSI-Mitteilungen 66, S. 171–181.
- Schroeder, Wolfgang/Futh, Sascha Kristin/Schulze, Michael (2016): Der Weg zur Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn – Gewerkschaftliche Deutungs- und Präferenzkonflikte. In: Zeitschrift für Politikwissenschaften 26, S. 135–154.
- Schulten, Thorsten (2014): Mindestlohnregime in Europa... und was Deutschland von ihnen lernen kann, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.



- Schulten, Thorsten (2012): Renaissance of Pay Clauses in German Public Procurement and the Future of the ILO Convention 94 in Europe, <http://column.global-labour-university.org/2012/01/renaissance-of-pay-clauses-in-german.html> (Abruf am 18.07.2017).
- Vanselow, Achim/Voss-Dahm, Dorothea (2008): Alte Konflikte – Neue Spannungen. Herausforderungen an die industriellen Beziehungen in der Hotellerie und im Einzelhandel, <http://docplayer.org/19268176-Alte-konflikte-neue-spannungen-herausforderungen-an-die-industriellen-beziehungen-in-der-hotellerie-und-im-einzelhandel.html> (Abruf am 18.07.2016).
- ver.di (2015a): Die neuen Tarife 2015–2017, [http://www.verdi.de/++file++55d484236f6844604d0000cd/download/tarifinfo\\_eh%20nrw.pdf](http://www.verdi.de/++file++55d484236f6844604d0000cd/download/tarifinfo_eh%20nrw.pdf) (Abruf am 18.07.2017).
- ver.di (2015b): Tarifabschlüsse EH, <http://www.verdi.de/themen/geld-tarif/tarifverhandlungen-handel-2015/++co++b2931bba-2708-11e5-bb18-52540059119e> (Abruf am 18.07.2017).
- Weber, Michael (2016): Der flächendeckende Mindestlohn in Ost- und Westdeutschland: Erwartungen und Wirklichkeit. In: ifo Dresden berichtet 3, S. 36–40.
- WSI (2016): Tarifbindung. Hans-Böckler-Stiftung, [https://www.boeckler.de/-wsi-tarifarchiv\\_2257.htm](https://www.boeckler.de/-wsi-tarifarchiv_2257.htm) (Abruf am 18.07.2016).
- WSI-Tarifarchiv (2016): Statistisches Taschenbuch, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.

---

Welche Auswirkungen der Mindestlohn auf die Tarifpolitik seit seiner Einführung Anfang 2015 tatsächlich entfalten konnte, ist unklar. Das Working Paper zeigt auf, welche Auswirkungen der Mindestlohn auf die Tarifpolitik hat und welches Wechselverhältnis von Tarifpolitik und Mindestlohn besteht. Insgesamt wurden 13 Experteninterviews in der Gebäudereinigung, im Einzelhandel und in der Metallbranche in Deutschland geführt.

---