

Dingeldey, Irene; Kathmann, Till

Research Report

**Einführung und Wirkmächtigkeit des gesetzlichen Mindestlohns
in Deutschland: Institutionelle Reformen und gewerkschaftliche
Strategien in einem segmentierten Tarifsysteem**

Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, No. 21/2017

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

Suggested Citation: Dingeldey, Irene; Kathmann, Till (2017) : Einführung und Wirkmächtigkeit des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland: Institutionelle Reformen und gewerkschaftliche Strategien in einem segmentierten Tarifsysteem, Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, No. 21/2017, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157275>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Irene Dingeldey
Till Kathmann

**Einführung und
Wirkmächtigkeit des
gesetzlichen
Mindestlohns in Deutschland**

**Institutionelle Reformen und
gewerkschaftliche Strategien
in einem segmentierten
Tarifsystem**

Herausgeber: Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

Bestellung: Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
- Geschäftsstelle -
Tel.: +49 421 218-61704
info@iaw.uni-bremen.de
Schutzgebühr: 5 €

1. Auflage 2017
ISSN: 2191-7264

Institut Arbeit und Wirtschaft
Irene Dingeldey/Till Kathmann

Einführung und Wirkmächtigkeit des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

Institutionelle Reformen und gewerkschaftliche Strategien in einem segmentierten Tarifsystem

Die vorliegende Publikation wurde im Rahmen des Projektes
„Mindestlöhne im Ländervergleich“ erstellt, das von der Hans-Böckler Stiftung
zwischen März 2015 und Dezember 2017 unter der Projektnummer 2014-802-3
gefördert wurde

Kurzfassung

Im vorliegenden Papier wird die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland als Wechselwirkung zwischen institutionellem Wandel und (der Veränderung) der Strategien sowie der Machtressourcen von Tarifpartnern untersucht. Mit Hilfe einer sequenzorientierten Policy-Analyse wird - in Anlehnung an den Ansatz des diskursiv erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus - die Einführung des Mindestlohns als reflexive Bewältigung des Wandels gedeutet und als Erfolg strategischen Handelns der in ihren Organisationsbereichen von Niedriglohn am stärksten betroffenen Gewerkschaften interpretiert. Angesichts eines zunehmend stärker segmentierten Tarifsystems wird die Frage nach der Wirkmächtigkeit des Mindestlohns in Bezug auf die Entwicklung der Löhne in Abhängigkeit des jeweiligen Branchenkontextes gesehen: In tariffreien Zonen bzw. in Branchen mit geringen Einstiegsgehältern ist ein positiver Anstieg der untersten Löhne zu beobachten. In einigen Niedriglohnbranchen können handlungsstarke Gewerkschaften den gesetzlichen Mindestlohn als eine Art Sprungbrett für die Durchsetzung höherer Tarifgehältern nutzen. Dagegen gibt es jedoch auch Branchen, deren unterste Tarifgruppen von der Anpassung des Mindestlohns „überholt“ werden, was von Gewerkschaftlern als Problem wahrgenommen wird. Sozialpartner in Branchen, deren unterste Lohngruppen weit über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen, fühlen sich kaum tangiert. Insgesamt ist damit zu konstatieren, dass die Segmentierung des deutschen Tarifsystems durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kaum entschärft wurde und entsprechend auch die Divergenz gewerkschaftlicher Strategien in Bezug auf die weitere Gestaltung des Mindestlohns bestehen bleiben.

Abstract

The present paper analyses the introduction of a legal minimum wage in Germany as a consequence of institutional change and actors' reflexive strategies and power resources. A sequence oriented policy analysis on the basis of the discursively extended actor centered institutionalist approach explains the introduction of the legal minimum wage as a success of strategic action by unions that organize in sectors with a high incidence of low-pay employment. In the light of an increasingly segmented collective bargaining system, the question of the impact of the legal minimum wage on the development of wages is answered with a focus on different sectors: sectors without or with weak collective bargaining coverage show a positive development of wages at the lower end of the wage scale. In some low-wage sectors with strong trade unions, the minimum wage is used as a springboard for higher negotiated wages. By contrast, in other sectors the lowest wage scales are overtaken by the minimum wage adaption, which is regarded as a problem by union representatives. In sectors where the lowest wage scales are far above the minimum wage, social partners feel only marginally affected. All in all, it can be stated that the segmentation of the collective bargaining system in Germany has not been reversed by the introduction of the minimum wage. Therefore, the divergence of trade unions' strategies concerning the adaption of the minimum wage remains.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	3
2	FORSCHUNGSSTAND	4
	2.1 Dynamik institutionellen Wandels	4
	2.2 Industrial Relations Forschung	5
	2.3 Analysen zu Mindestlohnsystemen	6
3	ANALYSEANSATZ UND FORSCHUNGSDESIGN	7
4	SEGMENTATION DES DEUTSCHEN TARIFSYSTEMS	10
5	ENTWICKLUNG DER AKTEURSPRÄFERENZEN AUF DEM WEG ZUM GESETZLICHEN MINDESTLOHN	14
	5.1 Koalitionsbildung im Gewerkschaftslager	15
	5.2 Fragmentierung im Arbeitgeberlager	16
	5.3 Öffentlichkeitskampagnen und Unterstützung in der parlamentarischen Arena	17
	5.4 Ausgestaltung als Kompromiss	19
6	GEWERKSCHAFTLICHE STRATEGIEN UNTER VERÄNDERTEN INSTITUTIONELLEN BEDINGUNGEN: ZUR WIRKMÄCHTIGKEIT DES GESETZLICHEN MINDESTLOHNS	20
	6.1 Lohneffekte und Repräsentativität des Tarifsystems	20
	6.2 Tarifpolitische Präferenzen und Strategien weiter divergent.....	23
7	FAZIT	24
	LITERATUR	27
	ANHANG	35

Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1: Entwicklung der Tarifbindung nach Region.....	11
Schaubild 2: Lohnstruktur in ausgewählten Branchen in 2007	14
Schaubild 3: Tarifliche Vergütungsgruppen nach Höhe – Anteil in %.....	21
Schaubild 4: Tarifliche Vergütungsgruppen unter 8,50€- Anteil in %.....	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Tarifbindung der Beschäftigten in 2013 in Prozent	13
Tabelle 2: Überblick Interviewpartner	35
Tabelle 3: Mitgliederveränderung bei ausgewählten Gewerkschaften zwischen 2010 und 2014	35
Tabelle 4: Entwicklung der Nominallöhne nach verschiedenen Gliederungsarten	37

1 Einleitung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 wird wahlweise als „historische Sozialreform“ (Rainer Hofmann), als „Meilenstein in der Arbeits- und Sozialpolitik“ (Andrea Nahles) oder als eine der wichtigsten Reformen in der deutschen Tarifpolitik der vergangenen Jahre bezeichnet (Exp. 5). Wesentlich erscheint dabei, dass die Reform einen zweifachen Bruch beinhaltet: Erstens kann die Etablierung eines gesetzlichen Mindestlohns als Pfadbruch in Bezug auf die tradierten Normen des deutschen Tarifsystems verstanden werden (Béland/Powell 2016; Hall 1993). Darin wurde die Regelung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen vergleichsweise exklusiv als Gegenstand der Verhandlungen zwischen den Tarifvertragsparteien betrachtet – und Tarifautonomie als „jenseits staatlichen Einflusses“ definiert (DGB 2015a). Zweitens folgt die Einführung des Mindestlohns nicht der Liberalisierungs- und Flexibilisierungspolitik der vergangenen Dekaden (Hassel 2014; Streeck 2009), welche zur Erosion und Segmentierung des Tarifsystems beitrug (Artus 2010; Dingeldey 2016), sondern ist explizit darauf ausgerichtet, deren negative Folgen einzudämmen. Dafür stehen sowohl der Titel ‚*Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie*‘ als auch die Zielsetzung, die Ausbreitung extrem geringer Löhne zu verhindern sowie die weitere Erosion des Tarifverhandlungssystems zu stoppen. Der Wandel des Tarifsystems in Deutschland scheint damit durch verschiedene Phasen wie auch durch unterschiedliche Muster des institutionellen Wandels geprägt. Zudem wirkt sich dieser Wandel nach Branchen und Sektoren sehr unterschiedlich aus, sodass sich mittlerweile verschiedene institutionelle ‚Modelle‘ herausgebildet haben (Deeg/Jackson 2007). Da institutionelle Arrangements die Präferenzen kollektiver Organisationen wie auch ihrer Mitglieder kanalisieren und die Interaktionen mit anderen Akteuren wie Arbeitgebern oder dem Staat strukturieren (Jackson 2010), ist davon auszugehen, dass die verschiedenen Gewerkschaften – wie auch ihre Pendanten auf Arbeitgeberseite – durchaus unterschiedliche Präferenzen in Bezug auf die Beibehaltung bzw. die Veränderung und Ausgestaltung der institutionellen Arrangements entwickelten (Hall/Thelen 2009). Eine entsprechende Interessendifferenzierung gilt im Allgemeinen als Hindernis für kollektives Handeln und wird insbesondere für Gewerkschaften als Schwächung ihrer Machtressourcen interpretiert (Offe/Wiesenthal 1980; Streeck 1989). Die politische Durchsetzung des deutschen Mindestlohns scheint damit auch vor dem Hintergrund der Interessenlagen und Machtressourcen der relevanten Akteure keinesfalls „selbstverständlich“.

Entsprechend ist nicht nur der institutionelle Wandel des deutschen Tarifsystems über verschiedene Phasen hinweg näher zu beleuchten, sondern auch die Handlungsstrategien und Machtressourcen der Akteure – vor allem der verschiedenen gewerkschaftlichen Organisationen. Ferner ist die konkrete Gestaltung der deutschen Mindestlohnregelung im Kontext des Tarifautonomiestärkungsgesetzes sowohl als Ergebnis dieses Prozesses zu betrachten, als auch als Teil eines wiederum veränderten institutionellen Handlungsrahmens, der die weitere Entwicklung der deutschen Tarifpolitik in Zukunft beeinflussen wird. Konkret sollen dazu folgenden Fragen beantwortet werden:

1. Inwiefern hat sich der Wandel des Tarifsystems in der Herausbildung unterschiedlicher branchenspezifischer Bedingungen niedergeschlagen? Wie spiegeln diese sich in den Positionen der verschiedenen kollektiven Akteure wider?
2. Wie war die Durchsetzung des Mindestlohngesetzes als institutioneller Pfadbruch in Bezug auf das deutsche Tarifsystem möglich – trotz Interessendivergenzen vor allem auch innerhalb des gewerkschaftlichen Lagers?
3. Wie ist die Wirkmächtigkeit der Reform einzuschätzen in Bezug auf a, die Anhebung der unteren Löhne und die Erosion der Tarifbindung und b, die Segmentierung der deutschen Tarifpolitik und die Präferenzen der Einzelgewerkschaften?

2 Forschungsstand

Die Ausrichtung der genannten Fragen stellt einen Bezug zu unterschiedlichen Forschungssträngen her, die bislang selten explizit verbunden wurden. Dazu gehören a, die vorwiegend im Rahmen der politischen Ökonomie bzw. der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung geführte Diskussion zum institutionellen Wandel, d.h. dessen Formen und Bedingungen; b, die Industrial Relations Forschung, welche die Tarifpolitik einschließlich der Handlungsbedingungen und Machtressourcen der kollektiven Akteure untersucht und c, die vergleichende Mindestlohnforschung bzw. erste Befunde zum deutschen „Fall“.

2.1 Dynamik institutionellen Wandels

Was unter „Wandel“ zu verstehen ist, wird im Rahmen verschiedener Ansätze der politischen Ökonomie durchaus unterschiedlich definiert. Bis Anfang der 2000er Jahre dominierten im Bereich der politischen Ökonomie sowie der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung Analysen, welche den Befund institutioneller Stabilität im Rahmen der Pfadabhängigkeitsthese deuteten (Pierson 1993; 2000). Dabei wird davon ausgegangen, dass sogenannte Rückkopplungseffekte dazu führen, dass einmal etablierte Institutionen langjährig stabil sind. Selbst wenn die Effizienz der Institutionen aufgrund veränderter Umweltbedingungen nachlässt, verhindern hohe Transaktionskosten bei radikalen Veränderungen deren Wandel. Zudem werden bestehende institutionellen Arrangements von den Gruppen verteidigt, die davon profitieren. Insgesamt werden die Handlungsmöglichkeiten der Akteure daher als durch vorangegangene Entscheidungen restringiert verstanden. Veränderungen erfolgen demnach primär durch inkrementelle Anpassungen entlang der jeweils etablierten Entwicklungspfade. Entsprechend führen – so die Annahme – allein externe Schocks wie Krisen oder Kriege zu einem Pfad- oder Systembruch (Pierson 1996). Wenige Jahre später wurde jedoch anerkannt, dass auch inkrementelle Veränderungen (in der Summe) zu transformatorischem bzw. pfadbrechendem Wandel führen können (Pierson 2001).

Dabei sind nach Streeck und Thelen (2005) wiederum verschiedene Mechanismen des Wandels zu unterscheiden: *Drift* wird demnach konstatiert, wenn Institutionen nicht an sich verändernde Umwelten angepasst werden und damit ihre Bedeutung verlieren. *Conversion* bezeichnet dagegen die Reinterpretation bestehender Normen. Als Beispiel ist hier die veränderte Rolle von Betriebsräten im Rahmen eines weitgehend stabilen Regelsystems zu nennen (Rehder 2003; Streeck 2009). *Layering* bezieht sich darauf, dass bestehende Institutionen unverändert bleiben, parallel dazu aber ‚neue‘ Institutionen geschaffen werden, die diese allmählich an Relevanz überlagern – wie bei den Reformen der Renten- und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (Dingeldey 2015; Streeck 2009). *Displacement* benennt schließlich das Ersetzen einer Institution durch eine neue (Streeck 2009; Streeck/Thelen 2005: 18ff.). *Exhaustion* also Wandel durch Erschöpfung wird angenommen, wenn Akteure nicht mehr im Sinne bestehender Institutionen handeln, wie z.B. in Bezug auf die korporatistischen Arrangements der Sozial- und Berufsbildungspolitik gezeigt wurde (Busemeyer/Trampusch 2013). Diesen Kategorisierungen folgend wurden die Erosionstendenzen des deutschen Tarifsystems als inkrementeller Wandel in Form von *drift* klassifiziert (Rehder 2015). Demgegenüber kann unseren Analysen zufolge die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns als *layering* bezeichnet werden, weil damit eine neue Institution geschaffen worden ist, die parallel zu den bereits zuvor bestehenden Institutionen wie die Tarifautonomie, die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen (AVE) und auch sektoralen sowie regionalen Mindestlöhnen Gültigkeit entwickelt.

Die Differenzierung der verschiedenen Formen betont die Prozesshaftigkeit von Wandel. Vor allem bei den Erstgenannten spielt Zeit eine zentrale Rolle, indem eine Art Alterung und Mortalität von Institutionen angenommen wird (Streeck 2009). Gleichwohl ist diese nicht funktional zu betrachten, sondern kann durch Akteurshandeln beeinflusst werden. Wesentliche Unterscheidungskriterien für die fünf Typen des institutionellen Wandels sind daher auch, ob bzw. wie Wandel durch relevante Akteure aktiv vorangetrieben oder verhindert wird. Für *displacement* und *conversion* wird dabei eine hohe Reformfähigkeit relevan-

ter Akteure angenommen, während *layering* und *drift* eher in Systemen mit starken Veto-Optionen zustande kommen (Mahoney/Thelen 2010). Entsprechenden Annahmen liegt das Verständnis zugrunde, dass Institutionen unterschiedliche Auswirkungen auf Akteure und deren Machtressourcen haben und die Präferenzen kollektiver Organisationen wie auch ihrer Mitglieder prägen sowie die Interaktionen zwischen den Akteuren strukturieren (Jackson 2010: 77). Eine Neugestaltung institutioneller Arrangements wird folglich dann angestrebt, wenn sich die Präferenzen hinsichtlich deren „Angemessenheit“ ändern (Hall/Thelen 2009). Diskurse, die neue „Lösungsmöglichkeiten“ für politische Probleme anbieten sowie politisches Lernen, gelten in diesem Zusammenhang als wichtige Motoren, um einen entsprechenden Präferenzwandel anzustoßen (Campbell 2010). Gleichzeitig wird der Einfluss der bestehenden Institutionen auf das Akteurshandeln betont. Entsprechend wird auch ein transformativer, aber gleichwohl pfadabhängiger institutioneller Wandel für möglich erachtet (Baccaro/Howell 2011; Dingeldey 2011).

Folgt man diesen Annahmen, ist Wandel nicht nur auf exogene Ursachen zurückzuführen, sondern kann auch durch endogene Ursachen wie die Folgen vorangegangener Veränderungen angestoßen werden (Hall/Thelen 2009; Trampusch 2006). Auf entsprechende, den Wandel begünstigende Rückkopplungseffekte, wurde bislang vor allem in der sequenzorientierten Policy-Analyse hingewiesen (Trampusch 2006). Bislang wenig berücksichtigt wurde dabei jedoch, dass auch innerhalb eines nationalen Systems die verschiedenen Akteure zunehmend in einem heterogenen institutionellen Umfeld agieren, was u.a. zu unterschiedlichen Präferenzen innerhalb einer Akteursgruppierung führen kann.

2.2 Industrial Relations Forschung

Analysten kapitalistischer Wirtschaftssysteme betonen als gemeinsame Entwicklung den Trend einer allgemeinen Liberalisierung, die als eine Befreiung der Akteure von institutionell gesetzten Verpflichtungen verstanden wird (Streeck 2009). Die damit einhergehenden Veränderungen werden von zahlreichen Untersuchungen zum System der Tarifbeziehungen in Deutschland dahingehend bestätigt, dass die Dezentralisierung der Tarifpolitik zunimmt bzw. auch die Repräsentativität der Tarifverhandlungen stark abnimmt (Baccaro/Howell 2011; Thelen 2014). Den oben genannten Kategorisierungen folgend, wurden diese Erosionstendenzen des deutschen Tarifsystems als inkrementeller Wandel in Form von *drift* klassifiziert (Rehder 2015). Ursachen werden u.a. in der bereits seit langem konstatierten De-Organisation gesehen (Lash/Urry 1987), die in Deutschland durch die spezifischen Bedingungen in Folge der Wiedervereinigung befeuert wurde. Gleichzeitig ist die abnehmende Organisationsfähigkeit der kollektiven Akteure – sowohl auf Arbeitgeberseite (Haipeter 2010), als auch auf Arbeitnehmerseite (Schroeder/Greef 2008) – als Folge der allgemeinen Liberalisierung bzw. in Zusammenhang mit damit einhergehenden, steigenden Wettbewerbsdrucks sowie der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu sehen (Hassel 2014). Da sich diese Trends jedoch in den verschiedenen Sektoren und Branchen durchaus unterschiedlich vollziehen, wird die Segmentierung des Tarifsystems konstatiert (Artus 2010). Diese scheint deutlich komplexer als die – in Anlehnung an den Varieties of Capitalism Ansatz – benannte Parallelität eines koordinierten und eines liberalen Modells der Marktwirtschaft in den traditionellen Industriesektoren und dem Dienstleistungssektor (Eichhorst 2015; Hassel 2014).

Entsprechend der oben skizzierten Beziehung zwischen institutionellen Arrangements und Akteurshandeln ist anzunehmen, dass dies mit einer Differenzierung von Interessen – auch innerhalb der jeweiligen Lager von Kapital und Arbeit einhergeht. Die Differenzierung von Interessen bzw. die fehlende organisatorische Homogenität wird wiederum als Einschränkung der Handlungs- und Machtressourcen kollektiver Akteure gesehen, wobei hier aufgrund der Asymmetrie zwischen Kapital und Arbeit insbesondere die Gewerkschaften als „benachteiligt“ gelten (Offe/Wiesenthal 1980). Im Rahmen der Machtressourcentheorie wird jedoch betont, dass Defizite hinsichtlich struktureller oder organisatorischer Macht kompensiert werden können über institutionelle Macht (in Form von gesetzlich garantierten Rechten) und/oder die Aktivierung gesellschaftlicher Macht, die sich u.a. in Strategien der Koalitionsbildung im eigenen Lager und

darüber hinaus manifestieren (siehe Schmalz/Dörre 2014). In diesem Zusammenhang ist die Rolle des Staates von zentraler Bedeutung, da dieser die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern moderiert – und dabei strukturell bedingte Benachteiligungen auf Arbeitnehmerseite ausgleichen kann (Bosch/Weinkopf 2015b; Meardi 2014). Dies scheint relevant, um die Einführung des deutschen Mindestlohns erklären zu können, in einer Situation, welche durch die Schwächung und Spaltung der gewerkschaftlichen Interessen gekennzeichnet ist.

2.3 Analysen zu Mindestlohnsystemen

Im Einklang mit der traditionellen Mindestlohnforschung (Überblicksstudien siehe Bosch 2010; Detzer 2010) fokussieren auch Studien zum deutschen Mindestlohn primär auf Beschäftigungseffekte. Bislang sind keine negativen Effekte nachzuweisen, da eine Abnahme geringfügig Teilzeitbeschäftigter mit der Zunahme sozialversicherungspflichtig Beschäftigter einhergeht (Amlinger et al. 2016; vom Berge et al. 2016). Analysen, welche die Strategien kollektiver Akteure in den jeweiligen (Mindestlohn-)Regimen mit der jeweiligen Lohnstruktur in Verbindung bringen, sind vergleichsweise neu und bislang primär auf der Ebene des nationalstaatlichen Vergleichs angelegt. Erste Typisierungen unterscheiden dabei unterschiedliche Regelungssysteme bzw. deren Wechselwirkung mit den Strategien der kollektiven Akteure bzw. der Entwicklung der allgemeinen Lohnstruktur: Schulten (2012; 2014) unterscheidet die europäischen Mindestlohnregelungen zunächst entlang der Regelungsebene (ähnlich: Rycx/Kampelmann 2013), sodass universelle und sektorale Regime zu differenzieren sind. Ein weiteres Kriterium sind die prozeduralen Regelungen zur Anpassung von Mindestlöhnen. Diese beinhalten die Festlegung via Tarifvertrag, über Indexierung nach ökonomischen Kennziffern (wie Inflation, Tarifierhöhungen oder auch einer Kombination aus beiden Größen), via Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern, durch Kommissionen (Konsultationsmodell) oder durch unilaterale Entscheidungen der Regierung. Der Erfolg der verschiedenen Regelungen wird zumeist anhand der Höhe der Mindestlöhne in Relation zur nationalen Lohnstruktur gemessen. Ein Zusammenhang zwischen prozeduraler Regelung und Höhe des Mindestlohns wurde dahingehend festgestellt, dass die von Tarifpartnern verhandelten Mindestlöhne generell höher sind als Mindestlöhne, die von der Regierung festgelegt werden (Boeri 2009).

In den Typologien von Bosch und Weinkopf (2013) sowie Grimshaw und Bosch (2013) werden Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tarifpolitik auf nationaler Ebene hervorgehoben,¹ wobei auch idealtypische Positionen der Gewerkschaften in den verschiedenen Systemen angedeutet werden. Ausgangspunkt ist dabei der so genannte Ripple-Effekt, also die Wirkung von Mindestlöhnen auf die darüber liegenden Löhne: *Direkte Interaktion* bezeichnet einen vergleichsweise hohen Mindestlohn, der das gesamte Tarifgefüge nach oben verschiebt (hohe Ripple Effekte). In entsprechenden Systemen konzentrieren sich Politik und gewerkschaftliche Akteure auf die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, der in Verbindung mit der Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge die Macht der Gewerkschaften stärkt. Dagegen wird eine weitgehend autonome Tarifpolitik, bei der die Tariflöhne deutlich über dem Mindestlohn liegen, als *distanzierte Koexistenz* bezeichnet. Nahezu flächendeckende Allgemeinverbindlichkeitserklärungen unterstützen dabei die Vorrangstellung der Tarifpolitik. Dadurch entstehen zwei Arten von Lohnuntergrenzen, nämlich die als allgemeinverbindlich erklärten Tariflöhne und der gesetzliche Mindestlohn. Der *isolierte Mindestlohn* geht mit einer geringen Tarifbindung einher, da Tarifpolitik auf Branchenebene nahezu unbedeutend ist. Die Ripple-Effekte manifestieren sich im Betrieb und hängen von der Arbeitsmarkt- und Konjunkturlage ab. Die Übergänge zum *extensiven Mindestlohn*, bei dem der Staat quasi als Ersatz für fehlende Tarifstrukturen den Mindestlohn nach Qualifikation differenziert, gelten als fließend. Von au-

¹ Die entsprechenden Typologien unterscheiden sich allein darin, dass der „extensive Mindestlohn“ von Grimshaw und Bosch nicht differenziert wird und die Benennung des „Mischtypus“ variiert.

tonomer Tarifpolitik wird schließlich gesprochen, wenn die Tarifbindung hoch und die Handlungsmacht der Gewerkschaften stark ist. Gesetzliche Mindestlöhne werden oft abgelehnt (Eldring/Alsos 2012; Furaker/Lovén Seldén 2013), da die untersten tariflichen Lohngruppen als Substitute gelten bzw. spezifische tarifliche Mindestlohnregelungen vereinbart werden. Deutschland wäre demnach ursprünglich der autonomen Tarifpolitik zuzuordnen.

Bosch und Weinkopf (2013) sowie Grimshaw und Bosch (2013) bestätigen, dass die von ihnen identifizierten länderspezifischen institutionellen Arrangements der Lohnsetzung in Bezug auf die Bekämpfung der Niedriglohnbeschäftigung unterschiedlich erfolgreich sind, wobei die von Tarifpartnern verhandelten Mindestlöhne mit besonders geringen Niedriglohnanteilen einhergehen. Obgleich diese Studien einen wesentlichen Fortschritt in der Mindestlohnforschung hin zur Einbeziehung von Institutionen und Akteurstrategien darstellen, werden branchenspezifische Differenzen in den Typologien nicht systematisch integriert. Weitere Untersuchungen von Bosch und Weinkopf zur Wirkung der deutschen Branchenmindestlöhne bestätigen jedoch, dass die Branchenstruktur eine relevante Wirkungsbedingung darstellt: Ist eine Branche von gering Qualifizierten dominiert, zeigt die Lohnverteilung eine „Ballung“ um den Mindestlohn, so dass viele Arbeitnehmer betroffen sind. Sofern höher qualifizierte Beschäftigung dominiert, ist die Lohnverteilung dagegen stärker gespreizt und weniger Beschäftigte sind vom Mindestlohn betroffen (Bosch/Weinkopf 2012). Dem folgend sind auch unterschiedliche Wirkungen eines generellen gesetzlichen Mindestlohns in einem nach Branchen stark segmentierten Tarifsystems anzunehmen. Es gilt daher zu prüfen, inwiefern die für nationale Systeme entwickelten Typen auch die unterschiedliche Situation in einzelnen Branchen skizzieren können. Ferner dürfte die Antizipation entsprechender Wirkungen auch dazu beigetragen haben, die Präferenzen bzw. Strategien in Bezug auf Einführung und Ausgestaltung eines allgemeinen Mindestlohnes zu prägen.

Erste Untersuchungen, welche sich auf die Einführung des Mindestlohns in Deutschland beziehen, bestätigen die unterschiedlichen Positionen der Einzelgewerkschaften (Dribbusch/Birke 2014; Thelen 2014). Dabei wird die „erschwerte innergewerkschaftliche Willensbildung“ zur Einführung eines allgemeinen Mindestlohns auf die Heterogenisierung des Tarifsystems bzw. die starken Branchenunterschiede zurückgeführt (Bosch 2015). Die entsprechenden Analysen knüpfen damit – implizit – an die Theorien kollektiven Handelns an (Offe/Wiesenthal 1980; Streeck 1989), welche die Heterogenisierung von Interessen als Problem für kollektive Organisationen sehen bzw. davon ausgehen, dass ‚Solidarität‘ durch Segmentation verdrängt wird (Streeck 2009: 151). Gleichzeitig wird in den vorliegenden Analysen auch ausgeführt, dass die großen Gewerkschaften etwa seit Ende der ersten Dekade der 2000er Jahre die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn sowohl von den großen Gewerkschaften, als auch von den Sozialdemokraten auf Bundesebene unterstützt wird. Damit liegt den Analysen ein dynamisch-prozesshaftes Verständnis von Wandel zugrunde, das die zunehmende Segmentierung zum Ausgangspunkt nimmt. Offen bleibt dabei allerdings die Frage, wie trotz der unterschiedlichen Präferenzen der Einzelorganisationen letztlich erfolgreich ein gemeinsames Ziel verfolgt und durchgesetzt werden konnte bzw. wie die unter diesen Bedingungen erzielte Einigung die bereits bestehende Segmentation des Tarifsystems weiter beeinflussen wird.

3 Analyseansatz und Forschungsdesign

Um die formulierten Forschungsfragen beantworten zu können, bietet sich eine Verbindung der verschiedenen aufgezeigten Forschungsperspektiven an. Die vorliegenden Ergebnisse legen dabei ein prozessorientiertes Verständnis von Wandel nahe, wie es im Rahmen der sequenzorientierten Policy-Analyse angeboten wird (Trampusch 2006). Gemäß der sequenzorientierten Policy-Analyse sind insbesondere Veränderungen des institutionellen Kontextes in einer Phase als endogene Ursachen für weiteren institutionellen Wandel in der nachfolgenden Phase zu verstehen (Hall/Thelen 2009; Trampusch 2006). Dem-

nach werden Rückkopplungseffekte vorangegangenen Wandels als Ursache für die Veränderungen der Handlungsressourcen und Präferenzen von Akteuren verstanden. Im Einklang mit diesem Ansatz wird die Unterscheidung verschiedener Reformphasen nahegelegt, wobei sich Veränderungen der ersten Phase und der Beginn der reflexiven Reformaktivitäten allerdings über mehrere Jahre hinweg parallel entwickeln. Inhaltlich sind die verschiedenen Phasen entlang der Erkenntnisse des Forschungsstandes folgendermaßen zu strukturieren:

1. Die im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung seit Anfang der 1990er Jahre zunehmende Erosion und Segmentierung des Tarifsystems und der damit einhergehende, ungleiche Problemdruck für die verschiedenen Branchengewerkschaften
2. Die daraus seit Anfang der 2000er Jahre erwachsende Forderung nach Einführung – oder auch Ablehnung – eines bundesweiten Mindestlohns bis zur Durchsetzung bzw. Verabschiedung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes in 2014
3. Die von den verschiedenen Akteuren unter veränderten institutionellen Bedingungen (spätestens seit Inkrafttreten des Gesetzes in 2015) verfolgten Strategien und deren Wirkung

Insgesamt gilt es, diese Annahmen in einen weiteren Erklärungsansatz einzubetten. Hier bietet sich ein diskursiv erweiterter, akteurzentrierter Institutionalismus an (Dingeldey 2011). Entsprechend besteht der institutionelle Kontext sowohl aus Normen und Regelungen der Tarifpolitik, schließt aber auch Regelungen der politischen Entscheidungsfindung ein. Diese beeinflussen zusammen mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen die Machtressourcen der verschiedenen Akteure – und damit die Durchsetzungsfähigkeit von Reformen. Welche Präferenzen dabei verfolgt werden, ergibt sich einerseits durch den Problemdruck, der für die verschiedenen Akteure aufgrund von entsprechenden Veränderungen entsteht. Andererseits wird jedoch die Bedeutung von Ideen und Diskurs hervorgehoben (Béland/Powell 2016; Campbell 2010; Dingeldey 2011; Scharpf 2000). Für die hier verfolgte Perspektive ist es zudem relevant, dass die Veränderung des Tarifsystems in der ersten Phase mit einer zunehmenden Segmentierung des Tarifsystems einherging (Artus 2010). Entsprechend wurde der entfaltete Problemdruck in Form von steigenden Niedriglohnanteilen wie auch einer abnehmenden Repräsentativität der Tarifverhandlungen branchenspezifisch gebrochen und stellte sich für die Einzelgewerkschaften jeweils different dar. Somit dürfte auch die antizipierte Wirkung einer allgemeinen Mindestlohnregelung entlang der Branchen unterschiedlich wahrgenommen worden sein. Dies führte insbesondere bei den Einzelgewerkschaften – so die Annahme – zu unterschiedlichen Präferenzen in Bezug auf die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns.

Da die Aufrechterhaltung tradierter Regelungen zunehmend von den konkreten Organisations- und Beschäftigungsbedingungen in den jeweiligen Branchen abhing, dürfte der Problemdruck für Gewerkschaftsorganisationen mit niedrigem Organisationsgrad sowie geringer Konflikt- und Verhandlungsstärke am stärksten gewachsen sein, da sie dem allgemeinen Veränderungsdruck – so in Anlehnung an die Machtressourcentheorie – am wenigsten entgegensetzen konnten (Schmalz/Dörre 2014). Entsprechend ist zu erwarten, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zunächst primär von eher ‚schwachen‘ Gewerkschaften gefordert wurde, deren Organisationsbereich vom Niedriglohn besonders stark betroffenen war. Für die erfolgreiche Durchsetzung der Mindestlohnforderung musste daher die eigene strukturelle Schwäche überwunden und die bestehenden Interessendifferenzen mit anderen Gewerkschaftsorganisationen überbrückt werden. Im Einklang mit dem Ansatz des diskursiv erweiterten, akteurzentrierten Institutionalismus sind damit das „framing of issues and interests, mobilizing of resources, and coalition building“ (Davis et al. 2005) als zentrale Elemente zu sehen, um die verfolgten Strategien zu charakterisieren. Diese dürften zunächst auf die Mobilisierung der Unterstützung im eigenen Lager, aber auch auf die allgemeinpolitische bzw. parlamentarische Arena zielen. Dabei ist auch zu prüfen, inwiefern

die Unterstützung für eine pfadbrechende Veränderung durch eine Art Kompromisslösung erreicht wurde, die sich in der konkreten Ausgestaltung der prozeduralen Regelung des Mindestlohns widerspiegelt, was wiederum in der darauffolgenden Phase relevant erscheint, da dies die Wirkmächtigkeit der Neuregelung maßgeblich beeinflussen dürfte. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Entwicklung der Höhe des Mindestlohns als auch für branchenspezifische Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflohnsystem, ähnlich wie sie für die nationalen Systeme bereits typisiert wurden. Letztlich wird damit die Fortschreibung unterschiedlicher Präferenzen und Tarifstrategien der Einzelorganisationen begünstigt oder aber nivelliert.

Um die soweit skizzierten Annahmen anhand der Veränderungsprozesse in den verschiedenen Phasen zu belegen, bedienen wir uns der Methode des process tracing (George/Bennett 2005). Neben der Dokumenten- und Sekundäranalyse stützen wir uns dabei auf sechs Experteninterviews, die im Sommer 2015 mit Vertretern der verschiedenen kollektiven Akteure geführt wurden (siehe Tabelle 2 im Anhang). Die Wahl des Experteninterviews als Methode begründet sich darin, dass dieses bevorzugt auf Fragestellungen angewandt wird, welche die Abbildung von Entscheidungsprozessen zum Ziel haben und/oder der quantitativen Analyse nicht zugänglich sind (Lauth et al. 2009: 167). Die Daten wurden auf Basis eines Leitfadens in offenen Interviews erhoben, in denen der Experte seine Sicht der Dinge entfaltet. Die Interviews dienen entsprechend als originäre Quelle der Information (z.B. in Bezug auf Strategien, kollektiven Entscheidungen, vorangegangene Konflikte sowie die Bedingungen des erreichten Kompromisses). Ziel ist es dabei, das Framing der gewerkschaftlichen Mindestlohnforderung, wie auch die Ressourcenmobilisierung und die Koalitionsbildung exemplarisch darzustellen. Dabei fokussieren wir insbesondere auf die Gewerkschaft für Nahrung, Genuss und Gaststätten (NGG) und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), die IG Metall und den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) als zentrale gewerkschaftliche Akteure in der Mindestlohndebatte. Zudem werden vor allem Positionen des Bundesverbandes der deutschen Arbeitgeber (BDA) und Gesamtmetall als Vertreter der Arbeitgeber in der Metall- und Elektroindustrie denen verschiedener anderer Branchenverbände gegenübergestellt. Bei den Parteien wird primär auf die Sozialdemokraten (SPD) und die Christlich Demokratische Union (CDU) abgehoben.

Die konkrete Vorgehensweise im Folgenden besteht darin, als erste Phase den Wandel des deutschen Arbeits- und Tarifsystems und seine Ursachen seit den 1990er Jahren anhand sekundäranalytischer Befunde kurz zu skizzieren. Ziel ist es, die Segmentierung des Tarifsystems sowie der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen nach Branchen anhand von Indikatoren wie Tarifdeckung, Niedriglohnquote, aber auch der Beschäftigungsstruktur aufzuzeigen (Abschnitt 3). Der Beginn des reflexiven Reformprozesses als zweite Phase wird mit den ersten öffentlich gemachten Forderungen nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zur Eindämmung der Niedriglohnbeschäftigung bzw. von Maßnahmen zur Bekämpfung der Erosion des Tarifsystems durch kollektive Akteure verortet. Dabei differenzieren wir zwischen den verschiedenen branchenspezifischen Organisationen der Gewerkschaften wie auch der Arbeitgeberverbände, da Präferenzen und Handlungsstrategien der kollektiven Akteure bereits als durch das transformierte und segmentierte System der industriellen Beziehungen beeinflusst verstanden werden. Ziel ist es hier, die Strategien der verschiedenen kollektiven Akteure dahingehend nachzuvollziehen, wie die Reformforderung untermauert (framing) und gegenüber dem eigenen Lager als auch im öffentlichen Diskurs lanciert wurde, um Unterstützung zu mobilisieren. In diesem Zusammenhang sind auch mögliche Kompromisse hervorzuheben, die bei der Gestaltung des Gesetzes zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen der Akteure eingegangen wurden (Abschnitt 4). Das entstandene Mindestlohnregime wird dann – unter Berücksichtigung branchenspezifischer Bedingungen – typisiert und im Hinblick auf seine Wirkmächtigkeit interpretiert. Dabei sind sowohl die Entwicklung der (unteren) Löhne als auch die Steigerung der Repräsentativität des Tarifverhandlungssystems und die Weiterentwicklung gewerkschaftlicher Strategien relevante Kriterien (Abschnitt 5).

4 Segmentation des deutschen Tarifsystems

Das traditionelle deutsche Modell der Arbeitsbeziehungen ist einerseits geprägt durch die Sozialpartnerschaft, also ein hohes Maß der Kooperation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Neben punktuellen korporatistischen Arrangements zwischen Staat und Verbänden sind entsprechende Kooperationen insbesondere in den Sozialversicherungen, wie auch im dualen System der Berufsbildung institutionalisiert (Weßels 1999). Andererseits gilt das Prinzip der Tarifautonomie, das gestützt auf die Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG) garantiert, dass Löhne ohne die Einflussnahme staatlicher Akteure vereinbart werden können. Tarifverhandlungen finden primär auf Branchenebene zwischen den nach dem Industrieprinzip organisierten, starken Gewerkschaften und umfassend organisierte Arbeitgeberverbänden statt. Rechtlich regulierte Mitbestimmungsmöglichkeiten auf Betriebsebene werden von Betriebsräten wahrgenommen. Diese sind formal von den Gewerkschaften unabhängig, faktisch aber häufig eng mit den jeweiligen Branchengewerkschaften verflochten. Im internationalen Vergleich ist Deutschland daher bis Ende der 1980er Jahre hinein als mittelstarkes korporatistisches System (Crepaz 1992) und später als koordinierte Marktwirtschaft charakterisiert worden (Hall/Soskice 2001).

Spätestens seit den 1990er Jahren haben jedoch verschiedene Entwicklungen dazu beigetragen, dass die soweit skizzierten Institutionen ihre Bedeutung verlieren. Ausschlaggebend dafür ist einerseits der Wandel hin zur Dienstleistungsökonomie, der sowohl mit einer zunehmenden Relevanz kleinerer und mittlerer Unternehmen, veränderter Ausbildungsinstitutionen als auch mit einem gestiegenen Anteil weiblicher und/oder atypischer Beschäftigter einhergeht (Bosch/Lehndorff 2005; Eichhorst 2015; Hassel 2014; Wren 2013). Ferner ist der mit der Globalisierung verbundene gesteigerte Wettbewerbsdruck zu nennen, der genutzt wurde, um die Liberalisierung der Wirtschaft und der Arbeitsbeziehungen voranzutreiben. Als deutsches Spezifikum ist zunächst die Wiedervereinigung zu nennen bzw. die nur bedingt gelungene „Etablierung“ der Akteure der kollektiven Arbeitsbeziehungen in den neuen Bundesländern, was die Erosion der Tarifbeziehungen verschärft und die regionale Segmentierung bedingt hat (Bispinck 2007).

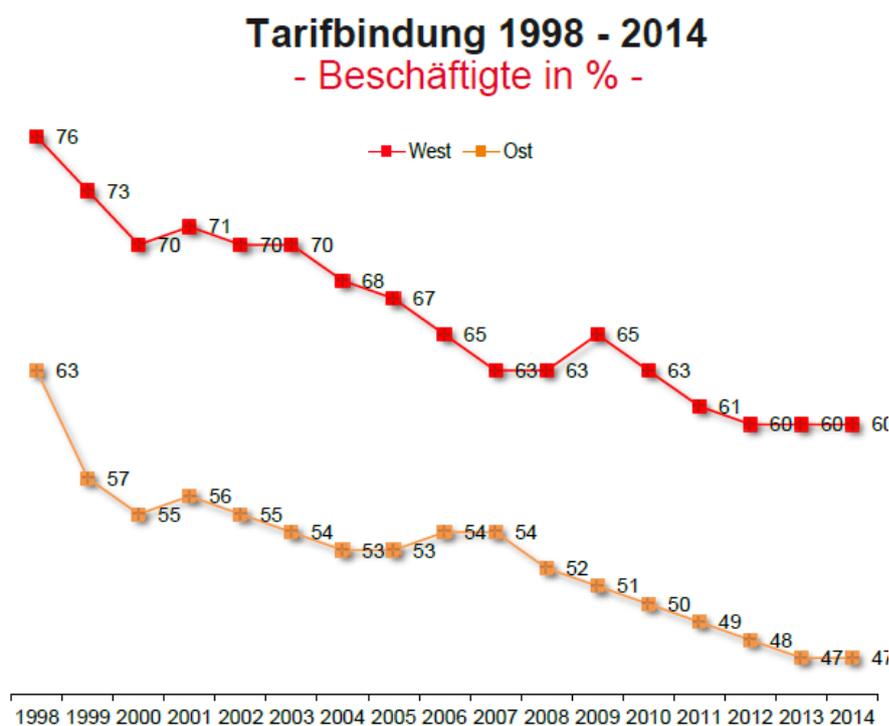
Ferner haben vor allem die unter dem sozialdemokratischen Kanzler Gerhard Schröder verabschiedeten sogenannten Hartz-Reformen bzw. die mit der Agenda 2010 geforderte Flexibilisierung der Löhne und die damit verbundenen Veränderungen seit Mitte der 2000er Jahre dazu beigetragen, dass der Anstieg der Beschäftigungsquote mit einer enormen Expansion flexibler Arbeitsverhältnisse und einer Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung einherging. Vor diesem Hintergrund nahm der Anteil männlicher Normalarbeitnehmer, die bevorzugt in großen Industriebetrieben beschäftigt waren, an der Gesamtbeschäftigung ab. Gleichzeitig taten sich Gewerkschaften schwer, die neue Klientel im Dienstleistungssektor zu organisieren. In Folge dieser Veränderungen sank die Organisationsfähigkeit sowohl der Gewerkschaften als auch der Arbeitgeberverbände. So waren Ende 2010 nur noch 19 Prozent der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert, was einem Rückgang von fünf Prozent innerhalb von zehn Jahren ausmacht (Dribbusch/Birke 2012: 2). Zwischen 2000 und 2010 verloren die im DGB organisierten Gewerkschaften knapp 500.000 Mitglieder (DGB 2015b). Dieser Rückgang ist relativ gleichmäßig über die verschiedenen Einzelorganisationen verteilt (siehe Tabelle 3 im Anhang), sodass bestehende Differenzen beim Organisationsgrad in Bezug auf Kernindustrie und Dienstleistungssektor eher vertieft wurden (Dingeldey et al. 2015). Als weitere Erosionserscheinung wurde überdies der Bedeutungsgewinn von Spartengewerkschaften wahrgenommen (Dütsch et al. 2014; Schroeder/Greef 2008). Während der BDA (2014) vor der Entwicklung englischer Verhältnisse warnte, wurde diese Befürchtung vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010: 280) relativiert.

Für die Arbeitgeberverbände wurde eine äußere Erosion in Form der Verbandsflucht bzw. in Form von Mitgliederverlust durch Unternehmensaufgabe beobachtet, die nicht durch Neueintritte substituiert werden konnte. Das quantitative Ausmaß dieser Erosion ist bislang in der Forschungsliteratur allerdings nur unzureichend dokumentiert. Bekannt ist jedoch, dass Gesamtmetall als größter Arbeitgeberverband beispielsweise allein zwischen 1991 und 1996 23 Prozent seiner Mitglieder verlor. Zudem wird die Ver-

bandsmitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft), die etwa von der Hälfte der deutschen Arbeitgeberverbände angeboten wird, als innere Erosionserscheinung gewertet (Behrens 2013). Wie viele Unternehmen davon Gebrauch machen ist dagegen unbekannt. Von Gewerkschaftsseite wird die Möglichkeit der OT-Mitgliedschaft als Destabilisierung des Tarifsystems verstanden, da sie ein Absinken der Repräsentativität von Tarifverhandlungen beinhaltet (Haipeter 2010: 213).

Insgesamt hat die abnehmende Organisationsfähigkeit der Sozialpartner, insbesondere aber der Rückzug der Arbeitgeber von den Tarifverhandlungen dazu beigetragen, dass die bundesweite Tarifdeckung massiv zurückging (Thelen 2014). Lag die Tarifbindung Ende der 90er Jahre noch bei über 70 Prozent, betrug sie in 2013 nur noch insgesamt 58 Prozent (Schaubild 1/ Tab. 1). Auch die seit 1949 gesetzlich geregelte Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen,² welche diese Entwicklung hätte abfedern können, wurde in Deutschland nur selten in Anspruch genommen bzw. sank sogar. Während 1995 noch 627 Tarifverträge (4,5 Prozent) allgemeinverbindlich erklärt wurden, waren es 2015 nur noch 491. Dies entspricht einem Anteil von lediglich 0,7 Prozent aller abgeschlossenen Tarifverträge (Böckler Impuls 2009; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016: 6; eigene Berechnungen).

Schaubild 1: Entwicklung der Tarifbindung nach Region



Quelle: WSI-Tarifarchiv 2015

Der Wandel des Tarifsystems in dieser Phase wird als *drift* bezeichnet, aufgrund der fehlenden Anpassung der Institutionen und Akteure. Dabei wird auf die genannten Strukturveränderungen verwiesen

² Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann nach § 5 Tarifvertragsgesetz einen Tarifvertrag im Einvernehmen mit einem aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehenden Ausschuss auf gemeinsamen Antrag der Tarifvertragsparteien unter bestimmten Voraussetzungen für allgemeinverbindlich erklären. Im Wesentlichen gilt dies, wenn ein öffentliches Interesse an der AVE besteht. In der Folge sind dann auch Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, die keinem Arbeitgeberverband oder keiner Gewerkschaft angehören, an den von den Tarifparteien verhandelten Tarifvertrag in dessen Geltungsbereich gebunden.

(Rehder 2015; Thelen 2014).³ Die Differenzen der Tarifdeckung nach Branchen und Regionen bestätigen dabei die These, dass dies mit einer massiven Segmentation des Tarifsystems einherging (Artus 2010). Die Erosion der Institutionen zeigt sich insbesondere in den Branchen und Segmenten, in denen geringe Machtressourcen der Einzelgewerkschaften zu verzeichnen sind, also z.B. eine geringe Organisationsfähigkeit vor dem Hintergrund zunehmend atypischer Beschäftigungsstrukturen zu beobachten ist. Dies trifft vor allem auf Branchen zu, die überwiegend weiblich besetzt sind und/oder einen hohen Anteil sogenannter atypischen Beschäftigungsformen aufweisen (Eichhorst/Marx 2009).

Entsprechend ist die Tarifdeckung in Ostdeutschland generell geringer als in Westdeutschland (Schaubild 1). Ferner ist nicht nur auf den Unterschied zwischen dem verarbeitenden Gewerbe (z.B. Metallverarbeitung und Chemie) und dem Dienstleistungssektor zu verweisen (Thelen 2014). Vielmehr sind auch innerhalb des tertiären Sektors wiederum starke Differenzen zwischen verschiedenen Branchen zu finden. Während Banken und Versicherungen sowie der öffentliche Sektor weiterhin eine sehr hohe Tarifdeckung aufweisen, ist diese in Branchen wie dem Einzelhandel, dem Gastgewerbe oder auch Information & Kommunikation sehr niedrig (Tabelle 1). Das derart nach Branchen und z.T. nach Berufsgruppen segmentierte Tarifsystem geht mit jeweils segmentspezifischen Outputs bei den Lohnverhandlungen einher (Bispinck 2013).

³ Veränderungen in Form von *conversion* thematisieren insbesondere die veränderte Rolle der Betriebsräte im Tarifsystem (Rehder 2015; Thelen 2014), die sich auf deren zunehmenden Einfluss in der Tarifpolitik beziehen. Dieser ergibt sich durch die Flexibilisierung von Flächentarifverträgen, die mit einer partiellen Dezentralisierung und Verbetrieblichung der Tarifpolitik einherging, da Öffnungs- und Härtefallklauseln auf Betriebsebene verhandelt wurden. Zudem wurden Tarifverhandlungen insgesamt auf Betriebsebene verlagert und Haustarifverträge abgeschlossen.

Tabelle 1: Tarifbindung der Beschäftigten in 2013 in Prozent

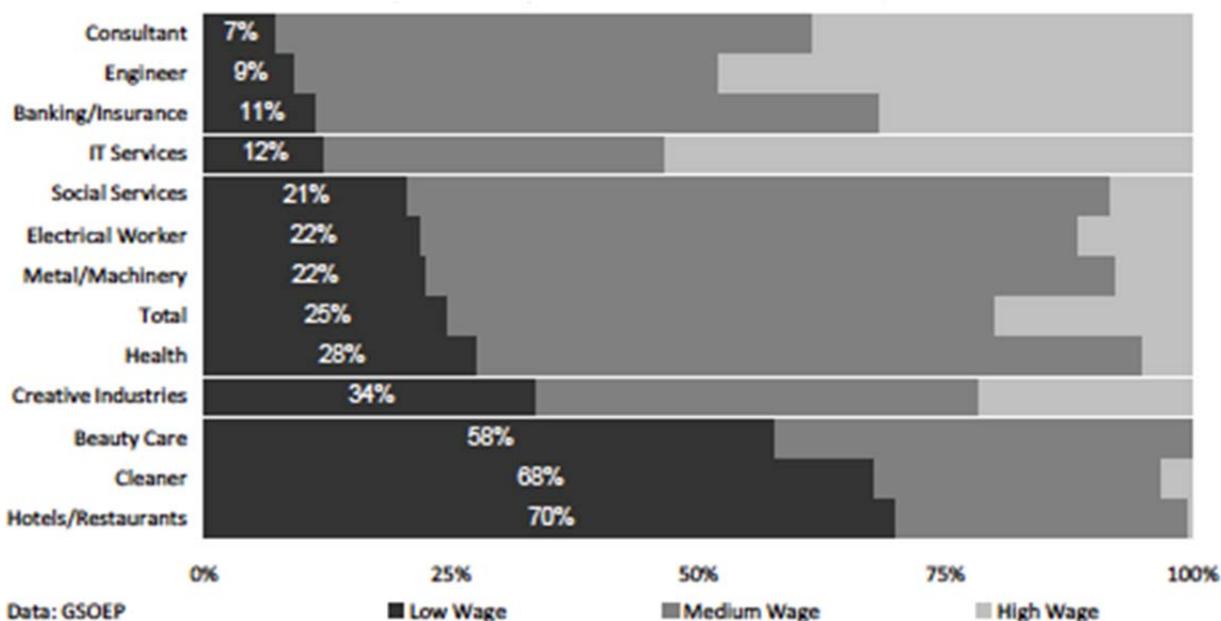
	Tarifbindung 2013											
	Branchen-tarifvertrag			Haus-/Firmen-tarifvertrag			Kein Tarifvertrag (davon Orientierung am Branchentarifvertrag)					
	West	Ost	Ge-samt	West	Ost	Ge-samt	West	Ost	Gesamt			
Landwirtschaft u. a.	50	14	38	(2)	5	3	48	(47)	81	43	59	(49)
Energie/Wasser/Abfall & Bergbau	75	42	68	15	29	18	10	(48)	40	60	14	(45)
Verarbeitendes Gewerbe	55	20	51	12	14	12	33	(62)	62	51	38	(59)
Baugewerbe	69	51	65	2	6	3	29	(65)	46	61	32	(65)
Großhandel, Kfz-Handel und -reparatur	37	17	34	7	12	8	56	(58)	74	56	58	(56)
Einzelhandel	41	27	39	2	6	3	57	(65)	58	45	58	(63)
Verkehr & Lagerei	42	20	38	13	12	13	45	(39)	62	35	50	(41)
Information & Kommunikation	15	7	14	19	16	19	65	(32)	72	26	67	(31)
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	81	57	79	2	(0)	2	16	(39)	35	44	19	(37)
Gastgewerbe & sonst. Dienstleistungen	40	26	38	3	6	4	57	(50)	68	48	59	(49)
Gesundheit & Erziehung/Unterricht	54	30	49	10	23	12	37	(65)	50	55	39	(62)
Wirtschaftl., wissenschaftl. u. freiberufl. Dienstleistungen	43	45	44	4	7	4	53	(37)	46	35	52	(37)
Org. ohne Erwerbscharakter	53	28	48	12	13	13	35	(61)	52	53	40	(59)
Öffentliche Verwaltung/Sozialversicherung	89	83	88	9	16	11	2	(63)	0	(13)	2	(67)
Gesamt	52	35	49	8	12	9	40	(53)	51	48	42	(52)

Quelle: WSI-Tarifarchiv 2015

Die durchschnittlichen Lohnerrhöhungen waren bis etwa 2009 in Deutschland eher gering und beinhalten z.T. Reallohnverluste. Hinter dieser Entwicklung standen sehr unterschiedliche Lohnentwicklungen in den einzelnen Branchen bzw. für bestimmte Personengruppen: Die Stundenlöhne stiegen zwischen 1990 und 2006 in den verschiedenen Dienstleistungssektoren deutlich weniger als in der Metall- und Elektroindustrie. In 2006 verdienen Beschäftigte bei Banken und Versicherungen noch 80 Prozent, aber in der Hotel- und Gaststättenbranche nur noch 40 Prozent der Stundenlöhne, die in der metallverarbeitenden Industrie gezahlt wurden (Hassel 2014). Die negative Lohnentwicklung betraf Geringverdiener überproportional stark (Brenke/Grabka 2011).

Ebenso ist der Befund, dass Deutschland im Jahr 2013 mit fast 25 Prozent Niedriglohnbeschäftigten den zweitgrößten Niedriglohnsektor im europäischen Vergleich aufwies (Rhein 2013), nach Regionen und Branchen zu differenzieren. So lag der Niedriglohnanteil in Ostdeutschland im Jahr 2012 bei knapp 37 Prozent, in Westdeutschland bei knapp 22 Prozent (Kalina/Weinkopf 2014). Während in der Metallverarbeitung, bei Banken und Versicherungen oder IT-Dienstleistungen die entsprechenden Anteile vergleichsweise gering waren, können Hotel- und Gaststätten, das Reinigungsgewerbe oder die Kosmetik- und Friseurbranche überwiegend als Niedriglohnbranchen qualifiziert werden (Schaubild 2).

Schaubild 2: Lohnstruktur in ausgewählten Branchen in 2007



Quelle: Eichhorst/Marx 2009: 18

5 Entwicklung der Akteurspräferenzen auf dem Weg zum gesetzlichen Mindestlohn

Die Forderung nach der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns kann vor diesem Hintergrund als „Rückkopplungseffekt“ in Bezug auf die skizzierte Erosion der Tarifpolitik seit den 1990er Jahren (erste Phase) bezeichnet werden. Dabei gilt es jedoch festzuhalten, dass sich der vor allem über *drift* vollzogene Wandel in Form eines nach Branchen differierten Problemdrucks für die einzelnen Gewerkschaftsorganisationen darstellte und deren Handlungspräferenzen unterschiedlich beeinflusste. Faktisch waren die Organisationsbereiche der IG Metall oder der IG BCE (Bergbau, Chemie und Energie) aber auch der öffentliche Sektor (als einer der zentralen Organisationsbereiche von ver.di), zunächst kaum vom Problem der Niedriglohnbeschäftigung betroffen. Auch die Repräsentativität der Tarifpolitik blieb in diesen Branchen – vor allem in Westdeutschland – weitgehend stabil (siehe oben). Der Organisationsbereich der IG BAU, der im Bereich der kleineren und mittleren Unternehmen vor allem für Hilfstätigkeiten durchaus zur Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung neigt, wurde durch den ersten Branchenmindestlohn vor dem „Verfall“ der untersten Löhne weitgehend geschützt. Dieser wurde im Zusammenhang mit der Etablierung des EU-Binnenmarktes und der damit verbundenen Dienstleistungsfreiheit und erweiterten Arbeitnehmerfreizügigkeit, durch die Löhne unter Druck hätten geraten können, bereits 1996 in der Bauindustrie bzw. verschiedenen baunahen Handwerksbereichen auf Grundlage des *Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG)* eingeführt (Bosch et al. 2011). Dabei werden die untersten Lohngruppen der vereinbarten Branchentarifverträge von der Bundesregierung allgemeinverbindlich erklärt und gelten als Branchenmindestlohn auch in den tariflich nicht gebundenen Unternehmen. Zentrale Maßgabe war hier zunächst zu verhindern, dass mit dem Einsatz von entsendeten Arbeitnehmern aus anderen EU-Staaten in Deutschland bestehende Lohn- und Arbeitsstandards unterlaufen wurden – eine Befürchtung,

die vor allem hätte eintreten können nachdem die Arbeitsmarktzugangsbeschränkungen für osteuropäische EU-Bürger in Deutschland 2011 aufgehoben wurden (Böhlke/Schulten 2014: 30).

In Bestätigung der theoretischen Erwägungen ging die Initiative zur Einführung eines allgemeinen Mindestlohns von der NGG, einer der kleinsten Gewerkschaften des DGB aus (NGG 2016a). Im Organisationsbereich der NGG ist der Anteil weiblicher und atypisch Beschäftigter vor allem im Hotel- und Gaststättenbereich besonders hoch, wie auch die Betroffenheit durch extrem niedrige Löhne (Exp. 6). Voraussetzung für die im Jahre 1999 erstmals formulierte Forderung nach einem gesetzlich regulierten Mindestlohn sei – so Vertreter der Organisation – das „Eingeständnis der eigenen Machtlosigkeit“ gewesen (Exp 6.). Die Erkenntnis, dass die schwindende Repräsentativität der Tarifpolitik aber auch die abnehmende Verhandlungsmacht der Gewerkschaft bei den Tarifverhandlungen selbst, nicht mehr ausreichte, das Abrutschen der unteren Löhne zu vermeiden, habe die Mindestlohnforderung motiviert (Exp. 6). Die verfolgten Strategien zum Erreichen des formulierten Ziels beinhaltete zunächst die Suche nach Unterstützung innerhalb des Gewerkschaftslagers – womit auch die aufgrund der Analyse der Segmentationsentwicklung formulierte Erwartung bestätigt werden kann.

5.1 Koalitionsbildung im Gewerkschaftslager

Nicht zuletzt die Konzentration von Niedriglohnbeschäftigten auch in anderen Dienstleistungssparten dürfte ausschlaggebend dafür gewesen sein, dass von Seiten der NGG zunächst die Unterstützung von ver.di gesucht wurde. Bereits 2003 forderten daher beide Dienstleistungsgewerkschaften die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Da ver.di als eine der größten Einzelgewerkschaften ein ‚Schwergewicht‘ darstellt, hat diese ‚Koalition‘ der Mindestlohnforderung Nachdruck verliehen und den Zugang zu finanziellen Ressourcen für die Finanzierung von Kampagnen eröffnet (Exp. 6). 2006 wurde die gemeinsame Initiative zur Forderung eines Mindestlohns unter dem Motto „Arm trotz Arbeit“ gestartet. Wichtiger Ankerpunkt der Forderungen waren dabei die im Zuge der Einführung von ALG II angekündigten und später auch umgesetzten Verschärfungen der Zumutbarkeitsregelungen für Arbeitslose. In diesem Zusammenhang kritisierten die Gewerkschaften die Einstellung von Arbeitslosen mit einem Entgelt unterhalb des gültigen Tariflohns wie auch die Praxis des Aufstockens von Erwerbseinkommen durch das bedarfsgeprüfte Arbeitslosengeld II als unzulässige Subvention von Niedriglöhnen (DGB 2013).

Aufgrund der anders gelagerten Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen bzw. dem deutlich geringeren Problemdruck aufgrund von Niedriglohn oder „tariffreier Zonen“ in ihren Organisationsbereichen wurde die Forderung für die Einführung eines Mindestlohns zunächst von den großen Industriegewerkschaften IG Metall und IG BCE nicht geteilt. Dass die IG Metall dennoch schrittweise ins Lager der Mindestlohnbefürworter wechselte, ist daher als Erfolg des Framings der Kampagne und der Koalitionsbildung im Gewerkschaftslager zu sehen. Der entsprechende Präferenzwandel war verschiedenen Motiven geschuldet: Erstens hat die Betroffenheit durch Niedriglohn auch innerhalb des Organisationsbereichs der IG Metall im Laufe der Jahre zugenommen. Dies geht einerseits auf die Zunahme von Leiharbeitnehmern zurück, für deren Organisation und Vertretung sich die IG Metall zuständig fühlt und deren spezifische Problemlage zunehmend durch die Forderungen der IG Metall adressiert wurde (Barlen 2014). Andererseits dürfte auch die Eingliederung der Textilgewerkschaft in die IG Metall eine Rolle gespielt haben, da mit dem Wäschereibereich nun eine explizite Niedriglohnbranche zum Organisationsbereich der IG Metall zählt. Zweitens liegt es im Interesse der starken Gewerkschaften, die wachsende Lohnspreizung langfristig einzudämmen, um die eigene Verhandlungsmacht für hohe Tarifabschlüsse nicht zu schmälern. Dieses „Eigeninteresse“ ist eng mit der fortbestehenden Solidarität zwischen Gewerkschaften gekoppelt und wird der IG Metall als weiteres Motiv zugeschrieben (Exp. 6). Drittens dürften die Erfolge der Mindestlohnkampagne in Form einer großen Zustimmung in der Bevölkerung ihre Wirkung auf die IG Metall und ihre Mitglieder ebenfalls nicht verfehlt haben. Zudem machten innerhalb der IG Metall die An-

hänger der Partei DIE LINKE,⁴ die pro Mindestlohn ausgerichtet waren, ihren Einfluss geltend (Dribbusch/Birke 2012).

Als Folge dieser Entwicklung vertrat die IG Metall beim Gewerkschaftstag im Oktober 2005 – ähnlich wie die IG BAU – noch die Position einer Erweiterung der AVE, wonach die untersten Tariflöhne als Mindestlöhne festgeschrieben werden sollten (Bispinck 2007: 22). Allerdings wurde auf dem Bundeskongress des DGB 2006 bereits eine Forderung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 7,50 Euro unterstützt (Bosch et al. 2006). Dies gilt auch für die im Mai 2010 auf 8,50 Euro angehobene Forderung (DGB 2010). Als indirekte Unterstützung für die gesetzliche Mindestlohnforderung kann auch die Kampagne der IG Metall für die Leiharbeitnehmer gesehen werden, welche mit dem Motto des „Equal Pay“ auf das Niedriglohnproblem bei atypisch Beschäftigten aufmerksam machte (Artus 2010). Demgegenüber hielt die IG BCE vergleichsweise lange an ihrer Mindestlohn kritischen Position fest, da hier der Problemdruck über Niedriglohnbeschäftigte im Organisationsbereich kaum spürbar war (Bosch et al. 2006).

Vorbehalte von Teilen der IG Metall in Bezug auf die mögliche Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns wurden durch die Präferenz für ein sogenanntes Indexmodell ausgedrückt, das die Anpassung des Mindestlohns aufgrund der Berechnung der vorangegangenen Tarifentwicklung bestimmt. Dies beinhaltet eine Absage für ein „echtes“ Verhandlungsmandat der Mindestlohnkommission zu Gunsten des Primats der Tarifpolitik – womit allerdings auch eine politisch möglicherweise gewollte, überproportionale Anhebung des Mindestlohns verhindert wird. Der damalige Vorsitzende der IG Metall, Detlef Wetzel, drückte dies folgendermaßen aus:

„Die große Koalition tut gut daran, die Orientierung am Tariflohnindex gleich im Gesetz vorzusehen, um der Politisierung und Instrumentalisierung des Mindestlohns von vornherein einen Riegel vorzuschieben. Falls sie diesem Rat nicht folgen sollte, werden wir als IG Metall auch damit umgehen können. Aber wir übernehmen dann keine Verantwortung für das, was in den kommenden Jahren rund um den Mindestlohn passieren wird“ (IG Metall 2014).

Auf diese Weise sollte vermieden werden, dass die Arbeit der Mindestlohnkommission „größtmöglichen Einfluss“ auf die gesamte Tarifpolitik in Deutschland erhalten hätte, denn – so Wetzel: „Mit unserem Verständnis von Tarifautonomie hat das nichts zu tun“ (IG Metall 2014). Inwiefern die Favorisierung eines Indexmodells eine breit geteilte Meinung innerhalb der IG Metall darstellte, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden.

5.2 Fragmentierung im Arbeitgeberlager

Die Segmentation der Tarifpolitik bzw. der Beschäftigungsbedingungen beeinflusste auch die Präferenzen im Arbeitgeberlager. Die Repräsentanten der Arbeitgeber Metall- und Elektroindustrie betonten, dass sie eine Hochlohnbranche vertreten (Gesamtmetall 2015). Sie lehnten die Einführung des Mindestlohns gleichwohl ab, da die Unternehmen in ihrem Bereich „indirekt“ durch dessen Umsetzung betroffen seien, z.B. beim Management der Arbeitszeitkonten oder bei der Einstellung von Praktikanten. Auch verschiedene Arbeitgeber im Handel oder bei Hotel- und Gaststätten, die durchaus mit der Niedriglohnproblematik konfrontiert sind, verteidigen ihre individuelle Flexibilität in der Lohnpolitik zu Gunsten von allgemeingültigen Mindestregelungen (Thelen 2014; Exp. 6). Gleichzeitig gibt es jedoch Arbeitgeber, welche die Preis konkurrenz auf der Basis von Niedriglohn vermeiden wollen. Von einzelnen Vertretern des Handwerks

⁴ Diese unterstützte nicht nur die Forderung nach Einführung eines Mindestlohns, sondern legte seit der Verabschiedung des Wahlprogramms auf dem Parteitag in Berlin 2009 auch die höchste Mindestlohnforderung aller im Bundestag vertretenen Parteien vor; sie liegt bei 10 Euro pro Stunde (Rheinische Post Online 21.06.2009). Seit dem Parteitag in Dresden 2013 wird sogar eine mittelfristige Erhöhung auf 12 Euro gefordert (DIE ZEIT 15.06.2013).

wurden branchenweite Mindestlöhne daher als ein Mittel zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen durch Dumpinglöhne gesehen (Exp. 3). Entsprechende Positionen finden sich u.a. auch in der Branche der Gebäudereiniger (Kathmann/Dingeldey 2015). Dabei wurde allerdings u. a. von Arbeitgebern im Handwerk – wie auch von der CDU – ein ausdifferenziertes Branchenmindestlohnsystem gegenüber einem allgemeinen Mindestlohn favorisiert, das regionale und branchenbezogene Unterschiede besser abbilden kann (Exp. 3). Die Befürworter wurden nicht zuletzt dadurch bestärkt, dass bereits eingeführte Branchenmindestlöhne offenbar keine „negativen“ Wirkungen für das Beschäftigungsniveau entfalteten. Allein in Bezug auf die Durchsetzungsfähigkeit wurde die höhere Publizitätswirkung und die allgemeine Gültigkeit eines gesetzlichen Mindestlohns hervorgehoben (Exp. 3).

Trotz der partiellen Sympathie für Mindestlohnregelungen von Seiten einzelner Arbeitgeber hat der BDA seine Strategie darauf ausgerichtet, die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zu verhindern – was zunächst auch durchaus erfolgreich war (Exp. 2). In öffentlichen Verlautbarungen wie auch durch arbeitgebernahe Wissenschaftler wurde lanciert, dass die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns einen schwerwiegenden Eingriff in die Tarifautonomie darstelle, negative Beschäftigungseffekte hervorrufe und regionalen sowie sozialstrukturellen Spezifika am Arbeitsmarkt nicht Rechnung trage (BDA 2014).

Insgesamt dürfte die Uneinigkeit im Arbeitgeberlager jedoch dazu beigetragen haben, dass der Widerstand gegenüber dem allgemeinen Mindestlohn letztlich nicht flächendeckend organisiert werden konnte. Zudem wird von Arbeitgeberseite betont, dass nach der letzten Bundestagswahl bzw. der im Koalitionsvertrag vereinbarten Einführung eines Mindestlohns eine weitere Verhinderung des Mindestlohns als aussichtslos betrachtet wurde (Exp. 2; Exp. 3). In Folge zielten die Handlungsstrategien der Arbeitgeber darauf, die konkreten Regelungen zu beeinflussen. So wurde auch hier ein Indexmodell präferiert (BDA 2014), das die Tarifentwicklung als einzigen Maßstab und Obergrenze der Anpassungshöhe des zukünftigen Mindestlohns zugrunde legt. Demgegenüber wurde die Einrichtung einer Mindestlohnkommission als „Eingriff des Staates“ abgelehnt:

„Die Mindestlohnkommission hat nichts mit Tarifautonomie zu tun. Sie ist ein staatliches Gremium, in dem keine Tarifverhandlungen stattfinden können. Sie ist keine Kommission der Tarifpartner, sondern der Bundesregierung. Um den Schaden für die Tarifautonomie zu begrenzen, sollte der Mindestlohn daher nicht Gegenstand von Abstimmungen in dieser staatlichen Kommission werden“ (BDA 2014).

Zudem wurden entlang der unterschiedlichen Bedingungen in den Branchen wiederum unterschiedliche Ausnahme- und Übergangsregelungen gefordert.

5.3 Öffentlichkeitskampagnen und Unterstützung in der parlamentarischen Arena

Dass die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns schließlich Unterstützung in der parlamentarischen Arena fand, ist über verschiedene Entwicklungen zu erklären. Dabei bestätigt sich, dass die von NGG und ver.di 2006 gestartete und dann vom DGB weitergeführte Öffentlichkeitskampagne aufgrund des Framings der Mindestlohnforderung sehr erfolgreich war. So wurde unter anderem mit Portraits von Niedriglohnempfängern versucht, den Armutslöhnen „ein Gesicht zu geben“ und persönliche Betroffenheit zu erzeugen (Exp. 5). Damit wurde ein Handlungs- und Legitimationsdruck gegenüber Parteien aufgebaut, die auf Wählerstimmen angewiesen sind. Umfragen in 2013 bestätigten schließlich, dass 86 Prozent der wahlberechtigten Bürger die Einführung eines Mindestlohns unterstützten (DGB 2013). Die zunehmende Unterstützung der Öffentlichkeit für einen gesetzlichen Mindestlohn – über die Parteigrenzen hinweg – dürfte die Durchsetzung in der parlamentarischen Arena maßgeblich unterstützt haben.

Die unter der Schröder-Regierung eingeleiteten Flexibilisierungs- bzw. Liberalisierungsmaßnahmen des Arbeitsmarktes hatten zu einer Entfremdung zwischen Sozialdemokratie und den Gewerkschaften geführt (Dribbusch/Birke 2012). Erste Vorschläge, z.B. vom damaligen Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion Müntefering, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, wurden in Verbindung mit der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln der sogenannten Hartz IV-Reformen gesehen (Handelsblatt 22.08.2004) und

stießen daher – vor allem bei der IG Metall – auf Ablehnung (SPIEGEL ONLINE 22.08.2004). Erst aufgrund des Führungswechsels in der Parteispitze der SPD nach 2005, welche den Einfluss der unter Schröder dominanten „Modernisierer“ einschränkte, fanden Gewerkschaftsforderungen allgemein wieder zunehmend „Gehör“ in der SPD (Exp. 6). Dies dürfte nicht zuletzt auch dadurch motiviert worden sein, dass Wahlanalysen nicht nur für 2005, sondern auch für 2009 massive Stimmenverluste der SPD bei den Gewerkschaftsmitgliedern zeigten (2009: -14 Prozent) (Forschungsgruppe Wahlen 2009).

Die Gründung einer Arbeitsgruppe zum Thema Mindestlohn war Bestandteil des Koalitionsvertrages der Großen Koalition (2005-2009) (CDU/CSU/SPD 2005: 32) und mündete 2007 in einem Kompromiss, der in der Ausweitung des AEntG auf der Basis der AVE bestand, sodass weitere branchenbezogene Mindestlöhne eingeführt werden konnten (Oschmiansky/Kühl 2011; Schroeder 2010: 194). 2009 kam es dann zu einer weiteren Reform des AEntG, woraufhin Mindestlohnregelungen in sechs weiteren Branchen eingeführt wurden: in der Pflege, den Wach- und Sicherheitsdiensten, der Abfallwirtschaft sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung, den Großwäschereien und den Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken. Der Mindestlohn für Leiharbeit kam dann 2012 auf der Basis des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zu Stande. Zu diesem Zeitpunkt lagen die vereinbarten Mindestlöhne in den einzelnen Branchen jedoch vor allem in Ostdeutschland noch vielfach unter 8,50 Euro.

Die SPD blieb bezüglich der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zunächst gespalten. Während das Finanzministerium unter Leitung von Peer Steinbrück ein Papier verfasste, das Argumente gegen den Mindestlohn sammelte (SPIEGEL ONLINE 01.04.2006), unterstützten dann im Juni 2008 Andrea Nahles und Olaf Scholz, als damals amtierende Generalsekretärin, respektive als Arbeitsminister der großen Koalition, den DGB (DGB 2013). Gleichzeitig brachten verschiedene SPD-geführte Landesregierungen ihre Unzufriedenheit mit einer hinsichtlich der Einführung des Mindestlohns eher zögerlich agierenden Parteispitze bzw. Regierung zum Ausdruck, indem sie ihren Handlungsspielraum im Rahmen der Tariftreue- und Vergabegesetze nutzten.⁵ Entsprechend sind die vergabespezifische Mindestlöhne bzw. die in Bremen (2012), Hamburg, Schleswig-Holstein und Berlin (jeweils 2013) eingeführten Landesmindestlöhne als ‚politisches Projekt‘ von Seiten der SPD geführten Landesregierungen zu interpretieren (Kathmann/Dingeldey 2015). 2013 wurde dann schließlich die vom DGB formulierte Forderung nach einem Mindestlohn von 8,50 Euro von der SPD vertreten (Lösche 2009; Statista 2016) und schließlich in den neuen Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU aufgenommen (CDU/CSU/SPD 2013).

Die Ausweitung der branchenspezifischen Mindestlohnregelungen spiegeln daher die Dominanz der Präferenzen der CDU/CSU zu diesem Zeitpunkt wider und bilden deren ‚Koalition‘ mit den Arbeitgebern ab. Dementsprechend heißt es auf dem Parteitag in Leipzig 2011 in dem Papier der Antragskommission:

„Die CDU Deutschlands hält es für notwendig, eine allgemeine verbindliche Lohnuntergrenze in den Bereichen einzuführen, in denen ein tarifvertraglich festgelegter Lohn nicht existiert. Die Lohnuntergrenze wird durch eine Kommission der Tarifpartner festgelegt, die Höhe der Lohnuntergrenze soll sich am Tarifabschluss für Zeitarbeiter orientieren. Wir wollen eine durch die Tarifpartner bestimmte und damit marktwirtschaftlich organisierte Lohnuntergrenze und keinen politischen Mindestlohn.“

Der Präferenzwandel der CDU wird schließlich mit wahltaktischen Gründen in Zusammenhang gebracht – wie aus einem Interview mit einem Befragten hervorgeht (Exp. 3). Die CDU habe im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 keine Angriffsfläche bieten wollen, und sich deswegen an der SPD-Position orientiert. Gleichwohl habe man mit der Fortsetzung der Koalition mit der FDP gerechnet, der gegenüber man sich die Mindestlohnposition während der Koalitionsverhandlungen hätte abverhandeln lassen können (Exp.

⁵ Gleichzeitig ist darauf zu verweisen, dass die SPD nicht immer treibende Kraft gewesen ist. So ist beispielsweise die Veränderung in der Vergabegesetzgebung in Berlin maßgeblich auf die LINKEN zurückzuführen.

3).⁶ Die Bundestagswahl 2013 hat dann eine machtpolitische Konstellation geschaffen, welche die Umsetzung des bundesweiten Mindestlohns ermöglichte, indem dieser zunächst in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben und dann 2014 im Parlament verabschiedet wurde. Auf die Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns hat sich positiv ausgewirkt, dass die Verbindungen zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern durch das Wiederbeleben eines „Krisenkorporatismus“ während der Finanzkrise zuvor gestärkt worden waren und das gemeinsame Vorgehen zur Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie hoher Wettbewerbsfähigkeit beitrug (Schroeder 2013).

Zudem wurde die Forderung zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland auch durch den transnationalen politischen Diskurs bzw. über die direkten Empfehlungen der EU gestützt. Im Vergleich zur Intervention der EU in die nationale Tarifpolitik in den Krisenländern war die Intervention in Bezug auf Deutschland jedoch eher als symbolischer „Druck“ zu verstehen. Der Hinweis im Rahmen des European Semester, die Löhne im Einklang mit der Produktivitätsentwicklung zu gestalten, war klar als Kritik an den im Ländervergleich geringen Lohnsteigerungen der vergangenen Jahre in Deutschland zu interpretieren (Allinger et al. 2014; Schulten/Müller 2013). Diese wurden als eine Art unangemessene Benachteiligung der anderen Länder im Preiswettbewerb gesehen.

5.4 Ausgestaltung als Kompromiss

Die im Jahr 2014 verabschiedete Fassung des ‚Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie‘, kann als Kompromiss interpretiert werden, da es die unterschiedlichen Präferenzen der verschiedenen Akteure widerspiegelt. In der Konsequenz ergibt sich eine gewisse Uneindeutigkeit bei der prozeduralen Regelung des Mindestlohns: Einerseits ist die Einrichtung einer ständigen Mindestlohnkommission vorgesehen,⁷ die alle zwei Jahre über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns befindet. Dieses soll sich „nachlaufend“ an der Tarifentwicklung orientieren. Die genannten Regelungen bleiben somit offen für Interpretationsspielräume. Derzeit ist auch unter den Experten strittig, ob bei der (ersten) Anpassung ausschließlich die Tarifierhöhungen der vergangenen Jahre nachvollzogen werden – was letztlich einer Indexierung nahekommt. Andererseits wäre die Anpassung des Mindestlohns „im Rahmen einer Gesamtabwägung“ – wie es im Gesetzestext heißt – zu begründen, wodurch das Verhandlungsmandat der Kommission zum Ausdruck gebracht würde (siehe oben bzw. Schulten 2014).

Die verschiedenen Verfahren sind dabei letztlich eng mit den unterschiedlichen Akteurspräferenzen verflochten: Die Anpassung entlang eines errechneten Indizes verhindert eine – im Vergleich zur Tariflohnentwicklung überproportionale Anpassung – und „sichert“ damit das Primat der Tarifautonomie bzw. verhindert die Mindestlohnerhöhung in Konkurrenz zur Erhöhung von Tariflöhnen. Eine Verhandlungslösung eröffnet die Möglichkeit zu überproportional hohen Anpassungen des Mindestlohns – wie sie beispielweise in den ersten Jahren nach Einführung in Großbritannien stattfanden. Dies ist insbesondere für die Klientel der Gewerkschaften in den Niedriglohnbranchen relevant. In Vorwegnahme, dass in Deutschland letztlich die erstgenannte Variante dominiert, wird von Seiten der NGG in der Bilanz nach einem Jahr Mindestlohn offen bedauert, dass in absehbarer Zeit eine weitere Anpassung auf 11,50 Euro nicht zu er-

⁶ Die FDP war mit ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem Mindestlohn die Partei, die diese Position am längsten beibehielt – bis zum Parteitag in Nürnberg 2013. Sie vertrat damit die Position der Arbeitgeberverbände in der Politik. Diese Position wurde jedoch nicht zuletzt dadurch marginalisiert, dass die FDP nicht mehr im Bundestag vertreten war.

⁷ Die Mindestlohnkommission wird alle fünf Jahre neu berufen. Sie besteht aus einer oder einem Vorsitzenden, sechs weiteren stimmberechtigten ständigen Mitgliedern, die jeweils zur Hälfte von Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Arbeitgeber vorgeschlagen werden. Weiterhin wird jeweils ein/e Wissenschaftler/in vorgeschlagen, die allerdings nur beratende Funktion hat. Der Vorsitzende wird auf gemeinsamen Vorschlag der Spitzenorganisationen benannt. Im Fall der Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag für den Beschluss der Mindestlohnkommission.

warten ist, obgleich vom Arbeitsministerium errechnet wurde, dass allein ab diesem Stundenlohn eine armutssichernde Rente – wenigstens für Vollzeitbeschäftigte – gewährleistet wäre (NGG 2016b).

Darüber hinaus ist klar erkennbar, dass verschiedene Präferenzen der Arbeitgeberseite bei den Ausnahme- und Übergangsregelungen in Bezug auf Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Zeitungszusteller verwirklicht wurden, welche die Universalität des Mindestlohns einschränken. Dazu zählt auch die Einrichtung von weiteren sechs Branchenmindestlöhnen (Erwerbsgartenbau, Landwirtschaft, Friseurhandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk, Textil- und Bekleidungsindustrie, Leih-/Zeitarbeit), welche dazu dienen, die Gültigkeit der teilweise noch unterhalb des gesetzlichen Mindestlohnes liegenden Stundenlöhne bis zum Ende der Übergangsfrist bis Anfang 2017 bzw. Anfang 2019 als Ausnahmeregelung zu bewahren (WSI 2015). Weiterhin konnte, wenngleich auch nicht im Mindestlohngesetzestext selbst, eine Ausweitung der Dokumentation der Arbeitszeiten auf dem Wege der Rechtsverordnungen durchgesetzt werden. Inwiefern damit bereits Umgehungsstrategien des Mindestlohns angelegt sind, hängt maßgeblich von der Ausgestaltung der Kontrolle ab. So wurden im Zuge der Mindestlohneinführung zwar weitere 1600 Planstellen für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit bewilligt. Die neuen Prüfkkräfte werden jedoch erst 2018 vollständig zum Einsatz kommen können, weil sie zunächst eine zwei- bis dreijährige Ausbildung absolvieren müssen. Dies wird in der Regel als eine Lücke in der Kontrolle interpretiert, die bereits mit der Einführung des Mindestlohns vollumfänglich einsetzt (SPIEGEL ONLINE 2016).

6 Gewerkschaftliche Strategien unter veränderten institutionellen Bedingungen: Zur Wirkmächtigkeit des gesetzlichen Mindestlohns

Damit bleibt festzuhalten, dass auf die verschärfte Erosion und Segmentation des Tarifsystems seit den 1990er Jahren reflexiv mit schrittweisen und punktuellen Reformen reagiert wurden, die schließlich in der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kumulierten. Die entsprechenden Reformen folgten dem Muster des *layering*, sodass nunmehr verschiedene Regelungssysteme nebeneinander existieren: Weiterhin werden Tariflöhne von den Tarifparteien verhandelt, die in einigen Branchen flächendeckend sind und dort mit der untersten Lohngruppe vielfach oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegen. Daneben gibt es die branchenspezifischen Mindestlöhne, die je nach Entstehungsbedingungen ebenfalls klar oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegen oder aber – im Zuge der Übergangsregelung bis 2017 zum Teil auch knapp darunter. Quasi quer dazu existieren landesspezifische bzw. vergabespezifische Mindestlöhne, die für öffentliche Zuwendungsempfänger bzw. Auftragnehmer gelten und z.T. über dem derzeitigen gesetzlichen Mindestlohn liegen. Damit definiert der gesetzliche Mindestlohn primär in den sogenannten tariffreien Zonen der Niedriglohnbranchen die unterste Lohngrenze. Doch auch hier sind spezifische Personengruppen wie Jugendliche und vormals Langzeitarbeitslose sowie – für eine Übergangsfrist – einige Branchen ausgenommen. Im Ganzen ist das in Deutschland entstandene Mindestlohnregime – entlang der in der vergleichenden Forschung entwickelten Typisierungen – als Hybridmodell zu charakterisieren, welches einen weitgehend universellen Mindestlohn mit der Fortführung sektoraler Mindestlohnregime kombiniert (Bosch/Weinkopf 2015a). Entsprechend wird die Wirkmächtigkeit des neu eingeführten gesetzlichen Mindestlohns in hohem Maße durch die Segmentation des Tarifsystems bestimmt, die auch weiterhin die divergierenden Präferenzen der Einzelgewerkschaften maßgeblich beeinflusst.

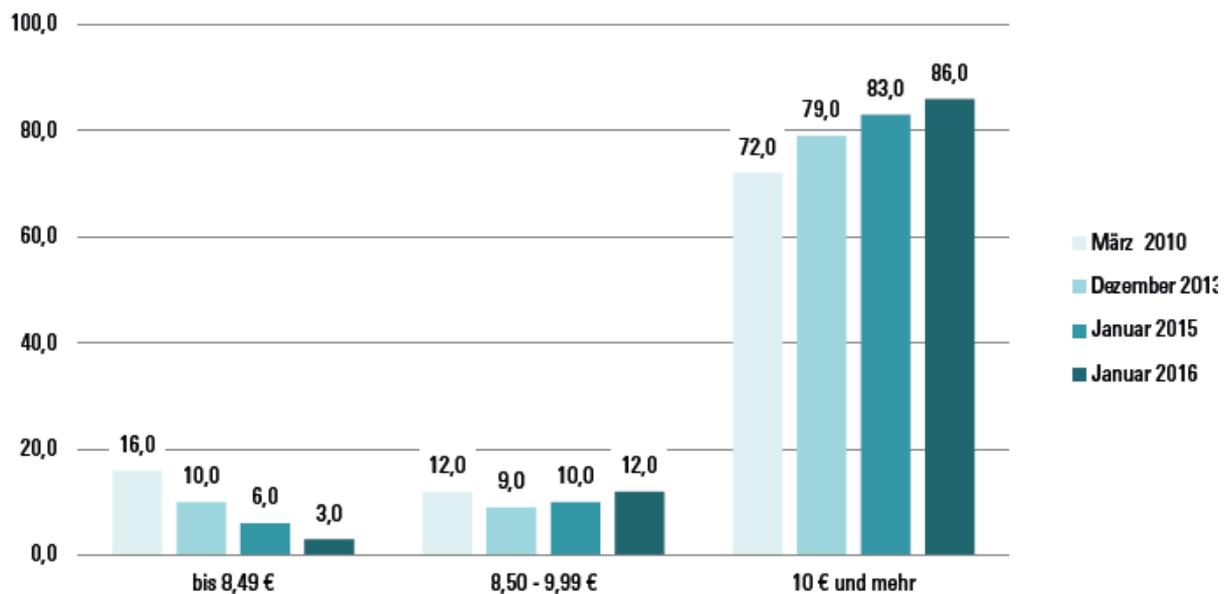
6.1 Lohneffekte und Repräsentativität des Tarifsystems

Wie von einem Vertreter des Arbeitsministeriums betont, geht die Einführung des Mindestlohns erstmals seit Jahren wieder mit einer dezidierten Steigerung der untersten Löhne einher (Exp. 1). Dies zeigt sich darin, dass im ersten, zweiten und dritten Quartal 2015 die Nominallohnsteigerung der ungelerten Beschäftigten mit 4,0; 4,8 und 3,9 Prozent ebenso wie bei den geringfügig Beschäftigten mit jeweils 5,0 Prozent bzw. zuletzt 4,3 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Lohnsteigerung von 2,5; 3,2 und 2,6

Prozent lagen (siehe Tabelle 4 im Anhang). Dies bedeutet auch, dass die Lohndifferenzierung zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen zu Gunsten der unteren Beschäftigtengruppen leicht zurückgegangen ist (ibid).

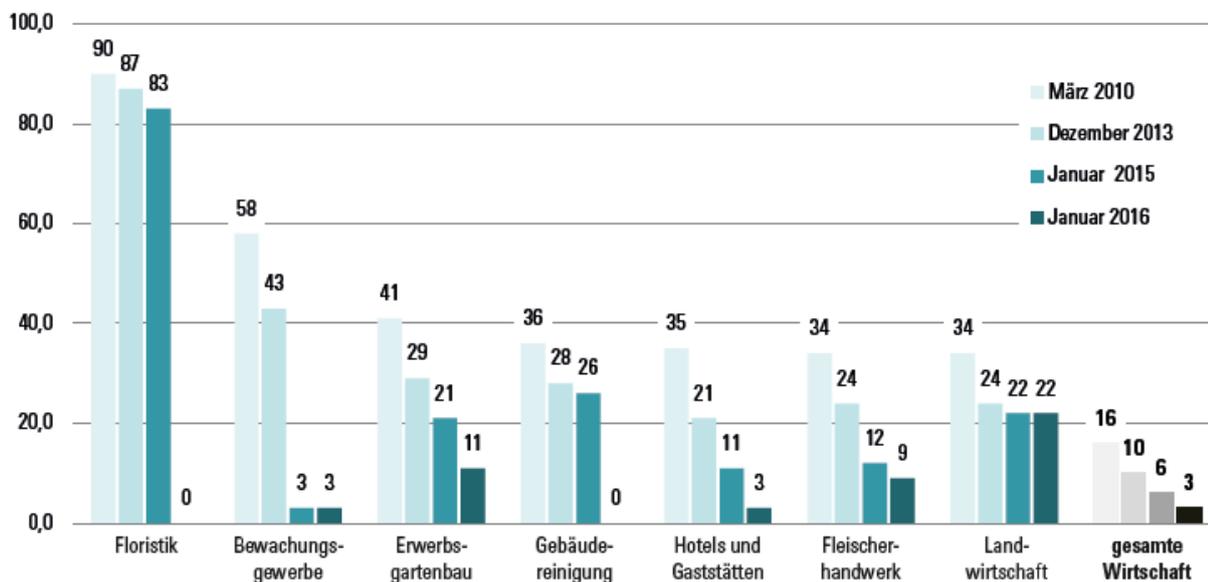
Bereits im Vorfeld der Einführung ging der Anteil der Tarifgruppen, die weniger als 8,50 Euro in der Stunde erhalten, deutlich zurück und beträgt 2016 nur noch drei Prozent. Spiegelbildlich dazu hat sich der Anteil der tariflichen Lohngruppen über 10 Euro, die deutlich über dem Mindestlohn angesiedelt sind, zwischen 2010 und 2016 von 72 auf 86 Prozent erhöht (Amlinger et al. 2016: 11; Schaubild 3). Diese Entwicklung ist gleichwohl branchenspezifisch, wobei dieser Effekt in Niedriglohnbranchen mit fortbestehender Tarifbindung besonders stark ist, z.B. im Bewachungsgewerbe, bei Hotels und Gaststätten, im Fleischerhandwerk und im Erwerbsgartenbau (Schaubild 4). Hinsichtlich der Angleichung bzw. der Anhebung der Löhne in den unteren Lohngruppen stellt die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns damit einen Erfolg dar.

Schaubild 3: Tarifliche Vergütungsgruppen nach Höhe – Anteil in %



Abweichungen zu 100 %: Rundungsdifferenzen

Quelle: WSI-Tarifarchiv; Stand: Januar 2016.

Schaubild 4: Tarifliche Vergütungsgruppen unter 8,50€- Anteil in %

Quelle: WSI-Tarifarchiv; Stand: Januar 2016.



Zudem ist seit 2013 eine Stabilisierung der Tarifbindung bei etwa 60 Prozent im Westen und 47 Prozent im Osten festzustellen (Schaubild 1). Diese ist mit einer allgemeinen Stärkung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften im Zuge der Einführung des Mindestlohns bzw. der öffentlichkeitswirksam geführten Kampagne, wie auch einzelner Tarifaufeinandersetzungen für einzelne Gruppen, beispielsweise im Organisationsbereich von ver.di oder der IG Metall in Verbindung zu bringen (siehe oben). Für den Erfolg der gewerkschaftlichen Strategien und den damit erzielten reflexiven Wandel der Institutionen – im Vergleich zur vorangegangenen Erosion des Tarifsystems – spricht auch, dass der Trend einer negativen Mitgliederentwicklung bei den DGB-Gewerkschaften zwar insgesamt noch nicht umgekehrt werden konnte (weiterer Rückgang der Mitglieder der DGB Gewerkschaften von 2010 mit 6.193.252 auf 6.104.851 in 2014), aber verschiedene Einzelgewerkschaften, darunter die IG Metall – und die NGG als Initiatorin der Mindestlohnkampagne – erneut Mitgliedererfolge verzeichnen. Auch diese im Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns zu beobachtende Entwicklung ist positiv und als Erfolg gewerkschaftlicher Strategien zu interpretieren.

Gleichwohl ist zu konstatieren, dass die skizzierte Segmentierung des Tarifsystems durch den Mindestlohn kaum verringert wurde. Die im Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie ebenfalls integrierte Vereinfachung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung adressiert dieses Problem. Doch obgleich die 50-Prozent-Klausel aufgehoben wurde, kann in der jeweiligen Tarifkommission von Arbeitgeberseite weiterhin eine Vetoposition ausgeübt werden – selbst wenn zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern der betroffenen Branche ein gemeinsamer Antrag nach Allgemeinverbindlichkeit vorliegt (Exp. 6). Dementsprechend ist das Nutzen der Vetofunktion selbst im Arbeitgeberlager umstritten. Aufgrund der fortbestehenden Segmentierung des Tarifsystems, die sich sowohl über die unterschiedliche Repräsentativität aber auch über die unterschiedlichen Lohnstrukturen entlang der verschiedenen Branchen ergibt, hat die Einführung des Mindestlohns zudem zu durchaus unterschiedlichen Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn- und Tarifpolitik geführt.

6.2 Tarifpolitische Präferenzen und Strategien weiter divergent

Die verschiedenen Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn- und Tarifpolitik in einzelnen Branchen lassen sich exemplarisch anhand der für die nationalen Regime entwickelten vergleichenden Typisierungen skizzieren (Bosch/Weinkopf 2013; Grimshaw/Bosch 2013). In den sogenannten tariffreien Zonen oder auch in nur begrenzt tarifvertraglich repräsentierten Niedriglohnbranchen ist von einem *isolierten Mindestlohn* auszugehen. Für große Teile der dort – oftmals atypisch – Beschäftigten dürfte der gesetzlich definierte Mindestlohn die einzige bzw. dominante Lohnleitlinie darstellen. Gewerkschaften, wie beispielsweise die NGG, die in entsprechenden Branchen große Teile ihrer (potentiellen) Organisationsbasis haben, treten daher weiterhin für eine maßgebliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ein (siehe oben).

Der Übergang zu den als *direkte Interaktion* bezeichneten Systemen ist fließend, da mit einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auch positive Effekte für das gesamte Tarifgefüge verbunden werden. In diesem Sinne wird angenommen, dass bereits die anvisierte Mindestlohngesetzgebung die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften in Bezug auf die Tarifsetzung für die unteren Lohngruppen generell gestärkt hat (Bispinck 2013). Gleichzeitig ist es in einigen Branchen zum Beispiel im Bewachung, Hotel- und Gaststättengewerbe, dem Fleischerhandwerk sowie dem Erwerbsgartenbau zu einem Kaminzugeffekt durch die Mindestlohneinführung gekommen (Exp. 3; Bispinck 2013; WSI-Tarifarchiv 2013: 32f.). D.h. Gewerkschaften konnten hier zum einen Tarifabschlüsse in zuvor nicht tarifierten Bereichen erzielen und zum anderen deutliche Tarifsteigerungen verbuchen. Punktuell haben die Einzelgewerkschaften mit der Mindestlohneinführung im Rücken in einigen Niedriglohnbranchen sogar extrem hohe Lohnforderungen gestellt und auch umgesetzt – so die IG BAU in der Gebäudereinigung, wo die unterste Lohnstufe um 15 Prozent (Westdeutschland) und 25 Prozent (Ostdeutschland) angehoben werden sollte (BIV 05.02.2013). Unter dem Motto „Der Lohn muss zum Leben reichen“ forderte ver.di in NRW im Bewachungsgewerbe für Beschäftigte an Flughäfen sogar 30 Prozent mehr Lohn, wovon faktisch nach Streik und Schlichtung immerhin eine Lohnerhöhung von 10,5-18,9 Prozent für die verschiedenen Gruppen verwirklicht werden konnte (WSI-Tarifarchiv 2013). Damit gelang es, einige Branchen aus dem statistisch definierten Niedriglohnbereich herauszuführen.

Für Deutschland kommt hier allerdings noch die Spezifik der branchenspezifischen Mindestlöhne hinzu, die sich – je nach Verhandlungsmacht der Gewerkschaften in den entsprechenden Branchen – unterschiedlich entwickeln dürften. So ist für verschiedene Niedriglohnbranchen nicht zu erwarten, dass Tarifabschlüsse für die untersten Lohngruppen (deutlich) über dem Mindestlohn liegen werden. Gewerkschaftliche Verhandlungsführer sehen sich dabei paradoxen Situationen ausgesetzt, bei denen sie fürchten müssen, dass ihre Verhandlungsergebnisse durch die zukünftige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns „obsolet“ werden. Dies wird beispielsweise für die Leiharbeit berichtet, wo die Anpassung des branchenspezifischen Mindestlohns bis Juni 2016 (direkt) mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns „konkurriert“:

„Jetzt stellen Sie sich mal folgendes vor: Wir machen da Leiharbeit, Erhöhungen, das sind jetzt nur Beispiele und sagen die untersten Lohngruppe geht auf 8,90 € und dann entscheidet die Mindestlohnkommission der Mindestlohn wird auf 8,92 € erhöht. (...) Da habe ich ein Problem. Da haben wir ein Problem“ (Exp. 5).

In anderen Bereichen wird versucht werden, eine *distanzierte Koexistenz* zu erreichen, indem Branchenmindestlöhne – zumindest für Westdeutschland – deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn abgeschlossen werden, wie in verschiedene Handwerkssparten bereits geschehen: Im Elektrohandwerk ist für 2016 geplant die untersten Löhne auf 9,85 Euro in Ost- und 10,35 Euro in Westdeutschland anzuheben. Im Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk gelten seit dem 1. November 2015 Mindestlöhne von 11,30 Euro in West- und 10,90 Euro in Ostdeutschland. In der Abfallwirtschaft wird seit dem 1. Oktober 2015 ein Mindestlohn von 8,94 Euro gezahlt. Dieser wird ab Januar 2016 auf 9,10 Euro angehoben. Auch der erstmals für die privaten Geld- und Wertdienstleister vereinbarte Branchenmindestlohn liegt, zumindest in

Westdeutschland mit 12,56 Euro (9,06 Euro in Ostdeutschland), deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn.

Dabei ist wiederum ein fließender Übergang zu Systemen der *autonomen Tarifpolitik* anzunehmen, d.h. den Bereichen, wo die Tarifdeckung weiterhin hoch und die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften stark ist. Entsprechend dürften in den Kernindustrien, also den Hauptorganisationsfeldern von IG Metall und IG BCE selbst die untersten Lohngruppen weiterhin deutlich über dem Mindestlohn bezahlt werden. Die reflexiven institutionellen Reformen konnten damit nicht verhindern, dass unterschiedliche Präferenzen in Bezug auf die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns bzw. die Tariflöhne bestehen blieben, sondern haben diese möglicherweise sogar vertieft.

7 Fazit

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass der Wandel des Tarifsystems über *drift* und *layering* maßgeblich zur Segmentation des Tarifsystems beigetragen hat. Die über *drift* bedingte Aushöhlung der Tarifdeckung hat die nach Branchen bestehende Heterogenität maßgeblich verschärft. Sie variiert nunmehr in hohem Maße mit der Verbandspolitik der Arbeitgeber – z.B. einer möglichen OT-Mitgliedschaft – respektive der Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften, Tarifverhandlungen zu erzwingen. Die Einführung des Mindestlohns stellt Wandel in Form von *layering* dar und hat die Pluralität bestehender Regelungen weiter erhöht. Über die Verbindung der Theorien des institutionellen Wandels und der Theorien des kollektiven Handelns konnte gezeigt werden, dass die damit entstandenen branchenspezifischen Institutionensysteme dazu beitragen, dass sich die Handlungsbedingungen der Sozialpartner bzw. der Problemdruck in Form von Niedriglohn und fehlender Tarifdeckung stark ausdifferenzieren. Gleichzeitig konnte unter Einbezug der gewerkschaftlichen Machtressourcentheorie dargelegt werden, dass die Gewerkschaften diese strategische Schwäche mittels strategischen Handelns überwinden können. Zentral scheint hier, dass die in ihren Organisationsbereichen am stärksten von Niedriglohn und fehlender Tarifbindung betroffenen Gewerkschaften zunächst erfolgreich für die solidarische Unterstützung im eigenen Lager geworben haben, um dann breite öffentliche Kampagnen zu lancieren. Zudem wird deutlich, dass die Segmentation des Tarifsystems auch die kollektiven Organisationen der Arbeitgeber beeinträchtigt. Punktuell sind sogar „klassenübergreifende“ Koalitionen – zumindest in Bezug auf branchenweite Mindestlöhne – zu erkennen, sofern die jeweiligen Arbeitgeber bzw. ihre Branchenvertreter das Lohndumping als Wettbewerbselement ablehnen. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist vor diesem Hintergrund als Erfolg gewerkschaftlicher Strategien und solidarischen Handelns zu interpretieren, welche letztlich zunächst die am stärksten deprivierten Arbeitnehmer außerhalb der Tarifbindung stützt. Die Rückwirkung auf die Löhne innerhalb der verschiedenen Bereiche ist – wie gezeigt – sehr unterschiedlich. Ein sogenannter Kaminzugeffekt, also die Anhebung der Tarifgruppen jenseits des gesetzlichen Mindestlohns ist vor allem in den Niedriglohnbranchen zu erkennen, in denen die Gewerkschaften weiterhin öffentlichkeitswirksam und gegebenenfalls auch konfliktiv ihre Forderungen nach Lohnsteigerungen vertreten können. Gleichzeitig ist aber auch erkennbar, dass dort, wo diese Handlungsressourcen gering sind, durchaus eine Art Konkurrenz zwischen Mindestlohn und Tariflohnsetzung entsteht, welche die Organisationsfähigkeit der entsprechenden Organisationen weiter in Frage stellen könnte.

Im Hinblick auf eine stärkere Vereinheitlichung der gewerkschaftlichen Handlungsbedingungen ist die „Wirkmächtigkeit“ des Mindestlohns als begrenzt einzuschätzen. Hier schlägt sich nieder, dass die Ausgestaltung der gesetzlichen Mindestlohnregelung als Kompromiss ausgestaltet wurde, der Widerstand auf Unternehmer- wie auch Gewerkschaftsseite Rechnung trägt. Damit aber wurde das Problem der Pluralisierung der institutionellen Regelungen und der damit einhergehenden Ausdifferenzierung von Interessenlagen bzw. Handlungskontexten der kollektiven Akteure kaum verringert. Um eine nachhaltige Trendumkehr in Bezug auf die Revitalisierung der Tarifpolitik zu erreichen, sind weitere institutionelle Re-

formen notwendig, welche u.a. auf die Verringerung der Segmentierung des Tarifsystems zielen. Die Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung dürfte hier ein lohnendes Ziel sein, zumal dabei ein gemeinsames Interesse der Einzelgewerkschaften vorausgesetzt werden kann. Die Wirkmächtigkeit entsprechender institutioneller Regelungen bleibt jedoch maßgeblich von den genuinen Machtressourcen der Gewerkschaften abhängig, also ihrer Organisationsstärke und Mobilisierungsfähigkeit.

Literatur

- Allinger, Bernadette; Flecker, Jörg; Hermann, Christoph (2014): "Das Ende der Pfadabhängigkeit? Umwälzungen in den industriellen Beziehungen seit der Krise", Sozialer Fortschritt 63 (1-2): 7-13.
- Amlinger, Marc; Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten (2016): "Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland - Erfahrungen und Perspektiven", WSI-Report 28 (1/2016): 1-20.
- Artus, Ingrid (2010): "Interessenhandeln jenseits der Norm: Ein deutsch-französischer Vergleich betrieblicher Interessenvertretung in peripheren und prekären Wirtschaftssegmenten", Industrielle Beziehungen 17 (4): 317-344.
- Baccaro, Lucio; Howell, Chris (2011): "A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism", Politics & Society 39 (4): 521-563.
- Barlen, Vivien (2014): Herausforderung Leiharbeit und Werkverträge. Strategien der Mitbestimmung auf gewerkschaftlicher und betrieblicher Ebene im Organisationsbereich der IG Metall. Schriftenreihe IAW Nr. 17. Bremen: Institut Arbeit und Wirtschaft.
- BDA (2014): Tarifeinheit kompakt. Berlin: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- Behrens, Martin (2013): "Arbeitgeberverbände - auf dem Weg in den Dualismus?", WSI Mitteilungen (7): 473-481.
- Béland, Daniel; Powell, Martin (2016): "Continuity and Change in Social Policy", Social Policy & Administration 50 (2): 129-147.
- Bispinck, Reinhard (Hg.) (2007): Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg: VSA-Verlag Hamburg.
- Bispinck, Reinhard (2013): "Tarifvergütung von Beschäftigten mit Berufsausbildung und Fachhochschulqualifikation im Branchenvergleich", WSI Mitteilungen 66 (3): 201-209.
- BIV (05.02.2013): Gebäudereiniger-Handwerk sieht IG BAU Lohnforderungen mit Sorge. Download unter: <http://www.die-gebaeuedienstleister.nrw/presse/pressemeldungen/archiv-2013/lohnforderungen-der-ig-bau.html> (Zugriff am 17.11.2016).
- Böckler Impuls (2009): Europäische Staaten stützen das Tarifgefüge. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Boeri, Tito (2009): Setting the Minimum Wage. IZA Discussion Paper no. 4335. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- Böhlke, Nils; Schulten, Thorsten (2014): "Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland", in: Schulten, Thorsten; Böhlke, Nils; Burgess, Pete; Vincent, Catherine; Wagner, Ines (Hg.), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Arbeitspapier Nr. 49 der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung mbH. Bottrop: G.I.B., 30-39.
- Bosch, Gerhard (2010): "Beschäftigung und Mindestlöhne - Neue Ergebnisse der empirischen Mindestlohnforschung", WSI Mitteilungen 63 (8): 404-411.
- Bosch, Gerhard (2015): "Der holprige Weg zum gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland", Sozialer Fortschritt (7): 173-181.

- Bosch, Gerhard; Lehndorff, Steffen (Hg.) (2005): *Working in the Service Sector. A Tale from Different Worlds*. London/New York: Routledge.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2012): *Wirkung der Mindestlohnregelungen in acht Branchen*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2013): "Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen", *WSI Mitteilungen* (6): 393-404.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2015a): "Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn?", *Industrielle Beziehungen* 22 (3-4): 305-324.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2015b): "Verringerung von Lohnungleichheit durch staatliche Schutz- und Beteiligungsstandards", *Arbeit* 24 (3-4): 195-213.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia; Kalina, Thorsten (2006): *Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia; Worthmann, Georg (2011): *Die Fragilität des Tarifsystems. Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes*. Berlin: Edition Sigma.
- Brenke, Karl; Grabka, Makus M. (2011): "Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt", *DIW Wochenbericht* 78 (45): 3-15.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): *Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (2013): "Liberalization by Exhaustion: Transformative Change in German Welfare State and Vocations Training System", *Zeitschrift für Sozialreform* 59 (3): 291-312.
- Campbell, David F.J. (2010): "Institutional Reproduction and Change", in: Campbell, David F.J.; Crouch, Colin; Morgan, Glenn; Pedersen, Ove Kaj; Whitley, Richard (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. New York: Oxford University Press, 93-116.
- CDU/CSU/SPD (2005): *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag 2005*. Download unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar_0.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=543 (Zugriff am 21.04.2016).
- CDU/CSU/SPD (2013): *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode*. Rheinbach: Union Betriebs-GmbH.
- Crepaz, Markus M. L. (1992): "Corporatism in Decline? An Empirical Analysis of the Impact of Corporatism on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes in 18 Industrialized Democracies", *Comparative Political Studies* 25 (2): 139-168.
- Davis, Gerald F.; McAdam, Doug; Scott, Richard W.; Zald, Mayer N. (Hg.) (2005): *Social Movements and Organization Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Deeg, Richard; Jackson, Gregory (2007): "Towards a More Dynamic Theory of Capitalist Variety", *Socio-Economic Review* 5 (1): 149-180.

- Detzer, Daniel (2010): "Mindestlöhne und Beschäftigung - Die theoretische Debatte und empirische Ergebnisse", WSI Mitteilungen 63 (8): 412-418.
- DGB (2010): Beschlüsse des 19. DGB-Bundeskongresses. Download unter: www.dgb.de/++co++17e337ba-f37c-11e2-aed8-00188b4dc422 (Zugriff am 28.03.2016).
- DGB (2013): Geschafft! Der Mindestlohn wird in Deutschland Gesetz. Rückblick auf die Mindestlohnkampagne des DGB. Berlin: DGB Bundesvorstand.
- DGB (2015a): Mindestlohngesetz. Informationen für Prozessvertretungen, Gerichte, ehrenamtliche RichterInnen und GewerkschaftssekretärInnen. Berlin: Deutscher Gewerkschaftsbund.
- DGB (2015b): Mitgliederzahlen der DGB-Gewerkschaften. Download unter: <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen> (Zugriff am 21.12.2015).
- DIE ZEIT (15.06.2013): Linke fordert mittelfristig Mindestlohn von 12 Euro. Download unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-06/linke-mindestlohn-12euro> (Zugriff am 21.04.2016).
- Dingeldey, Irene (2011): Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland. Frankfurt: Campus.
- Dingeldey, Irene (2015): "Institutionelle Dualisierung und Geschlecht", in: Dingeldey, Irene; Holtrup, André; Warsewa, Günter (Hg.), Wandel der Governance der Erwerbsarbeit. Wiesbaden: Springer, 101-130.
- Dingeldey, Irene (2016): "Change of Labour Market Policies, the Gender Model and Social Inequality. Institutional Dualization revisited", in: Wulfgramm, Melika; Bieber, Tonia; Leibfried, Stephan (Hg.), Welfare State Transformations and Inequality in OECD Countries. Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan, forthcoming.
- Dingeldey, Irene; Schroeder, Tim; Kathmann, Till (2015): "Zum Zusammenhang von Beschäftigungsbedingungen und Interessenvertretung im Dienstleistungssektor", Industrielle Beziehungen 22 (3-4): 240-259.
- Dribbusch, Heiner; Birke, Peter (2012): Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland: Organisation, Rahmenbedingungen, Herausforderungen. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dribbusch, Heiner; Birke, Peter (2014): Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise. Entwicklungen. Herausforderungen. Strategien. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Dütsch, Matthias; Gückelhorn, Cathrin; Stephan, Gesine; Struck, Olaf (2014): "Hohe Gehaltssteigerungen durch Berufsgewerkschaften: Gerechtigkeitsbewertungen und Folgewirkungen", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 66 (4): 517-548.
- Eichhorst, Werner (2015): "The Unexpected Appearance of a New German Model", British Journal of Industrial Relations 53 (1): 49-70.
- Eichhorst, Werner; Marx, Paul (2009): From the Dual Apprenticeship System to a Dual Labor Market? The German High-Skill Equilibrium and the Service Economy. IZA Discussion Paper no. 4220. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Eldring, Line; Alsos, Kristin (2012): Gesetzlicher Mindestlohn: Die nordischen Länder und Europa. Fafo Report 2012: 17. Oslo: Fafo Institute of Applied International Studies.

- Forschungsgruppe Wahlen (2009): Bundestagswahl 27. September 2009. Download unter: www.forschungsgruppe.de/Wahlen/Wahlanalysen/News/BTW09.pdf (Zugriff am 27.01.2016).
- Furaker, Bengt; Lovén Seldén, Kristina (2013): "Trade Union Cooperation on Statutory Minimum Wages? A Study of European Trade Union Positions", Transfer: European Journal of Labour and Research 19 (4): 507-520.
- George, A.L.; Bennett, A (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge: MIT Press.
- Gesamtmetall (2015): Interview vom 19.10.2015 mit Hauptgeschäftsführer Oliver Zander. Download unter: <https://www.gesamtmetall.de/aktuell/interviews/wir-haben-uns-eindeutig-gegen-eine-veraenderung-des-mindestlohns-ausgesprochen> (Zugriff am 07.01.2016).
- Grimshaw, Damian; Bosch, Gerhard (2013): "The Intersection between Minimum Wage and Collective Bargaining Institutions", in: Grimshaw, Damian (Hg.), Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations. New York/London: Routledge, 50-80.
- Haipeter, Thomas (2010): "OT-Mitgliedschaften und OT-Verbände", in: Schroeder, Wolfgang; Weßels, Bernhard (Hg.), Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag, 209-219.
- Hall, Peter A. (1993): "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain", Comparative Politics 25 (2): 275-296.
- Hall, Peter A.; Soskice, David (Hg.) (2001): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A.; Thelen, Kathleen (2009): "Institutional Change in Varieties of Capitalism", Socio-Economic Review 7 (1): 7-34.
- Handelsblatt (22.08.2004): Peters: Mindestlohn kein Ersatz für Entschärfung von Harz IV. Download unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/peters-mindestlohn-kein-ersatz-fuer-entschaerfung-von-hartz-iv/2388616.html> (Zugriff am 21.04.2016).
- Hassel, Anke (2014): "The Paradox of Liberalization - Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy", British Journal of Industrial Relations 52 (1): 57-81.
- IG Metall (2014): Mindestlohn. Erhöhung an den Tariflohnindex koppeln. Download unter: <https://www.igmetall.de/mindestlohn-13800.htm> (Zugriff am 04.01.2016).
- Jackson, Gregory (2010): "Actors and Institutions", in: Campbell, David F.J.; Crouch, Colin; Morgan, Glenn; Pedersen, Ove Kaj; Whitley, Richard (Hg.), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis. New York: Oxford University Press, 64-86.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2013): "Niedriglohnbeschäftigung 2011. Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50€ verändern könnte", IAQ - Report 01 1-16.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2014): "Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was eine gesetzlicher Mindestlohn von 8,50€ verändern könnte", IAW-Report 02.

- Kathmann, Till; Dingeldey, Irene (2015): Landesmindestlöhne: Vom Wegbereiter zum Auslaufmodell? Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Ausgabe 12. Bremen: Institut Arbeit und Wirtschaft/Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Lash, Scott; Urry, J (1987): The End of Organized Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lösche, Peter (2009): "Ende der Volksparteien", Aus Politik und Zeitgeschichte 6-12.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen (2010): "A Theory of Gradual Institutional Change", in: Mahoney, James; Thelen, Kathleen (Hg.), Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. New York: Cambridge University Press, 1-37.
- Meardi, Guglielmo (2014): "The State and Employment Relations", in: Wilkinson, Adrian; Wood, Geoffrey; Deeg, Richard (Hg.), The Oxford Handbook of Employment Relations. Comparative Employment Systems. Oxford: Oxford University Press, 617-636.
- NGG (2016a): 150 Jahre NGG - Geschichte der NGG. "Keine Krümel, sondern Kekse". Download unter: <https://150.ngg.net/geschichte-der-ngg/keine-kruemel-sondern-kekse/> (Zugriff am 21.04.2016).
- NGG (2016b): Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland. Download unter: <https://www.ngg.net/artikel/2015/12/1-jahr-mindestlohn-bilanz-im-video/> (Zugriff am 04.01.2016).
- Offe, Claus; Wiesenthal, Helmut (1980): "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organisation Form", Political Power and Social Theory 1 (1): 67-115.
- Oschmiansky, Frank; Kühl, Jürgen (2011): Mindestlohn. Download unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55329/mindestlohn> (Zugriff am 25.11.2016).
- Pierson, Paul (1993): "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", World Politics 45 (4): 595-628.
- Pierson, Paul (1996): "The New Politics of the Welfare State", World Politics 48 (2): 143-179.
- Pierson, Paul (2000): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", American Political Science Review 94 (2): 251-267.
- Pierson, Paul (2001): "Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", in: Pierson, Paul (Hg.), The New Politics of the Welfare State. Oxford/New York: Oxford University Press, 410-456.
- Rehder, Britta (2003): "Konversion durch Überlagerung. Der Beitrag betrieblicher Bündnisse zum Wandel der Arbeitsbeziehungen", in: Beyer, Jürgen (Hg.), Vom Zukunfts- zum Auslaufmodell? Die deutsche Wirtschaftsordnung im Wandel. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 61-78.
- Rehder, Britta (2015): "Institutioneller Wandel und neue Governance im System der Arbeitsbeziehungen", in: Dingeldey, Irene; Holtrup, André; Warsewa, Günter (Hg.), Wandel der Governance der Erwerbsarbeit. Wiesbaden: Springer VS, 23-44.
- Rhein, Thomas (2013): "Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich", IAB-Kurzbericht (15): 1-10.

- Rheinische Post Online (21.06.2009): Parteitag in Berlin. Linke will 10 Euro Mindestlohn. Download unter: <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/linke-will-10-euro-mindestlohn-aid-1.2299806> (Zugriff am 17.11.2016).
- Rycx, Francois; Kampelmann, Stephan (2013): "Who earns Minimum Wages in Europe? New Evidence Based on Household Surveys", CEB Working Paper 13 (002):
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Jahresgutachten 2010/11. Chancen für einen stabilen Aufschwung. Download unter: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuellesjahrgutachten-2010-110.html> (Zugriff am 17.11.2016).
- Scharpf, Fritz (2000): Interaktionsformen Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: UTB.
- Schmalz, Stefan; Dörre, Klaus (2014): "Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens", Industrielle Beziehungen 21 (3): 271-237.
- Schroeder, Wolfgang (2010): "Große Koalition und Sozialpartnerschaft: Von der Konfrontation über die Normalisierung hin zur wechselseitigen Stützung in der Weltwirtschaftskrise", in: Egle, Christoph; Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), Die zweite große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 180-202.
- Schroeder, Wolfgang (2013): "Debatte Krisenkorporatismus. Eigene Stärke braucht Kooperationspartner", Magazin Mitbestimmung.
- Schroeder, Wolfgang; Greef, Samuel (2008): "Industrie- und Spartengewerkschaften im Konflikt. Organisatorische Voraussetzungen und realisierte Gelegenheitsstrukturen", Industrielle Beziehungen 15 (4): 329-355.
- Schulden, Thorsten (2012): "European Minimum Wage Policy: A Concept for Wage-led Growth and Fair Wages in Europe", International Journal of Labour Research 4 (1): 85-103.
- Schulden, Thorsten (2014): Mindestlohnregime in Europa ... und was Deutschland von ihnen lernen kann. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Schulden, Thorsten; Müller, T. (2013): "A new European Interventionism? The Impact of the New Economic Governance on Wages and Collective Bargaining", in: Natali, David; Vanhercke, B. (Hg.), Social Developments in the EU 2012. Brussels: European Trade Unions Institute and the European Social Observatory, 181-213.
- SPIEGEL ONLINE (01.04.2006): Konfrontationskurs: Steinbrück gegen Mindestlohn. Download unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/konfrontationskurs-steinbrueck-gegen-mindestlohn-a-409314.html> (Zugriff am 21.04.2016).
- SPIEGEL ONLINE (22.08.2004): Reformstreit: Gewerkschaften wehren sich gegen den Mindestlohn. Download unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/reformstreit-gewerkschaften-wehren-sich-gegen-mindestlohn-a-314490.html> (Zugriff am 21.04.2016).
- SPIEGEL ONLINE (2016): Schwarzarbeit: Zoll fehlt Personal für Mindestlohn-Kontrollen. Download unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/mindestlohn-zoll-fehlt-personal-fuer-kontrollen-a-1078229.html> (Zugriff am 11.04.2016).

- Statista (2016): Mitgliederentwicklung der SPD bis 2014. Download unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1214/umfrage/mitgliederentwicklung-der-spd-seit-1978/> (Zugriff am 02.05.2016).
- Streeck, Wolfgang (1989): Interest Heterogeneity and Organizing Capacity - Two Class Logics of Collective Action? Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Streeck, Wolfgang (2009): Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen (Hg.) (2005): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen (2014): Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trampusch, Christine (2006): "Sequenzorientierte Policy-Analyse. Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte", Berliner Journal für Soziologie 16 (1): 55-76.
- vom Berge et al. (2016): Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1), IAB Forschungsberichte 1/2016. Nürnberg: Institut für Arbeits- und Berufsforschung.
- Weßels, Bernhard (1999): "Die deutsche Variante des Korporatismus", in: Kaase, Max; Schmid, Günther (Hg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Edition Sigma, 87-113.
- Wren, Anne (Hg.) (2013): The Political Economy of the Service Transition. Oxford: Oxford University Press.
- WSI-Tarifarchiv (2013): Tarifrunde 2013: Bewachungsgewerbe. Download unter: http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_43876.htm (Zugriff am 11.04.2016).
- WSI-Tarifarchiv (2015): Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2015. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler Stiftung.
- WSI (Hg.) (2015): WSI Niedriglohn-Monitoring 2015. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

Anhang

Tabelle 2: 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)

Tabelle 3: Mitgliederänderung bei ausgewählten Gewerkschaften zwischen 2010 und 2014

Gewerkschaft	Mitglieder 2000	Mitglieder 2010	Mitglieder 2014	Veränderung 2010-2014 in Prozent
IG BAU	539.744	314.568	280.926	- 12
IG BCE	891.587	675.606	657.752	- 2,7
GEW	270.264	260.297	272.309	+ 4,4
IG Metall	2.763.485	2.239.588	2.269.281	+ 1,3
NGG	260.774	205.646	205.908	+ 0,1
GdP	188.225	170.607	174.869	+ 2,4

EVG ⁸	320.358	232.485	203.875	- 14
ver.di ⁹	2.538.358	2.094.455	2.039.931	- 2,6

(DGB 2015b)

⁸ Für die EVG, einem Zusammenschluss von TRANSNET und GDBA wurden für das Jahr 2000 nur die Zahlen von TRANSNET herangezogen.

⁹ Für ver.di wurden die Mitgliedszahlen im Jahr 2000 berechnet aus den damaligen Einzelgewerkschaften: Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen, IG Medien, ÖTV sowie der Deutschen Postgewerkschaft.

Tabelle 4: Entwicklung der Nominallöhne nach verschiedenen Gliederungsarten

Gliederungsart	2007 bis 2014	Jahr 2014	4. Quartal 2014	1. Quartal 2015	2. Quartal 2015	3. Quartal 2015
	Veränderung in Prozent	Veränderung gegenüber dem Vorjahres- quartal in Prozent				
Insgesamt	16,7	2,6	2,7	2,5	3,2	2,6
Nach Gebietsstand						
Früheres Bundesge- biet	16,5	2,7	2,7	2,4	3,1	2,5
Neue Länder	19,2	2,9	2,8	3,6	4,6	3,7
Nach Beschäftigungsart						
Vollzeitbeschäftigte	16,4	2,7	2,8	2,4	3,2	2,6
Teilzeitbeschäftigte	19,2	2,6	2,7	2,8	3,3	2,6
Geringfügig Beschäf- tigte	19,4	4,0	3,9	5,0	5,0	4,3
Nach Geschlecht						
Frauen	18,1	2,6	2,8	2,8	3,3	2,6
Männer	16,1	2,7	2,7	2,4	3,3	2,6
Nach Leistungsgruppen ¹						
Arbeitnehmer in lei- tender Stellung	22,8	4,1	4,8	2,4	3,3	2,8
Herausgehobene Fachkräfte	17,2	2,7	2,9	2,3	3,2	2,4
Fachkräfte	14,3	2,2	2,0	2,5	3,0	2,1
Angelernte Arbeit- nehmer	13,3	1,5	1,6	2,8	3,1	2,9
Ungelernte Arbeit- nehmer	14,3	1,2	1,3	4,0	4,8	3,9

1.) Ohne geringfügig Beschäftigte

Quelle: (Statistisches Bundesamt 2015: ; Reallohnindex)

Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft

Nr. 1

Holtrup, André/Warsewa, Günter (2008): Neue Governance-Formen in Wirtschaft, Arbeit und Stadt/Region.

Nr. 2

Holtrup, André/Warsewa, Günter (2008): Der Wandel maritimer Strukturen.

Nr. 3

Ludwig, Thorsten/Tholen, Jochen/Kühn, Manuel (2009): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 4

Baumheier, Ulrike/Schwarzer, Thomas (2009): Neue Ansätze der Vernetzung durch Quartierszentren in Bremen.

Nr. 5

Warsewa, Günter (2010): Evaluation und Optimierung institutioneller Praktiken der Beratung und Förderung von Existenzgründerinnen.

Nr. 6

Kühn, Manuel/Ludwig, Thorsten/Tholen, Jochen (2010): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 7

Baumheier, Ulrike/Fortmann, Claudia/Warsewa, Günter (2010): Schulen in lokalen Bildungs- und Integrationsnetzwerken.

Nr. 8

Sommer, Jörg/Wehlau, Diana (2010): Governance der Politikberatung in der deutschen Rentenpolitik.

Nr. 9

Fortmann, Claudia/von Rittern, Roy/Warsewa, Günter (2011): Zum Umgang mit Diversität und Heterogenität in Bildungslandschaften.

Nr. 10

Klöpper, Arne/Holtrup, André (2011): Ambivalenzen betrieblicher Krisenbewältigung.

Nr. 11

Kühn, Manuel/Ludwig, Thorsten/Tholen, Jochen (2011): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 12

Rosenthal, Peer/Sommer Jörg/Matysik, Alexander (2012): Wandel von Reziprozität in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Nr. 13

Schröter, Anne (2012): Zur Bedürftigkeit von Aufstocker-Familien

Nr. 14

Kühn, Manuel/Ludwig, Thorsten/Tholen, Jochen/Wolnik Kevin (2012): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 15

Almstadt, Esther/Gebauer, Günter/Medjedovic, Irena (2012): Arbeitsplatz Kita – Berufliche und gesundheitliche Belastungen von Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen im Land Bremen

Nr. 16

Ludwig, Thorsten/Wolnik, Kevin (2013): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr.17

Barlen, Vivien (2014): Herausforderung Leiharbeit und Werkverträge. Strategien der Mitbestimmung auf gewerkschaftlicher und betrieblicher Ebene im Organisationsbereich der IG Metall.

Nr. 18

Böhme, René/Warsewa, Günter (2014): „Urban Improvement Districts“ als Instrumente lokaler Governance.

Nr. 19

Ludwig, Thorsten/Wolnik, Kevin (2014): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau.

Nr. 20

Dombois, Rainer (2015): Wohlfahrtsmix, Wohlfahrtsregime und Arbeit in Lateinamerika