

Mindestlöhne und Tarifpolitik in den Branchen

Ein deutsch-niederländischer Vergleich

Irene Dingeldey

Beitrag zur Veranstaltung der Ad-Hoc-Gruppe »Mindestlöhne und soziale Ungleichheiten in Deutschland und Europa«

Die Diskussion zum gesetzlichen Mindestlohn (gML) in Deutschland wurde sehr stark davon geprägt, ob die erwarteten negativen Beschäftigungseffekte tatsächlich eingetreten sind (Caliendo et al. 2018; Bossler, Gerner 2016). Eine weitere Frage war, ob und inwiefern sich der hohe Niedriglohnanteil bzw. die bestehende Lohnungleichheit durch die Mindestlohnregelung verringert hat (Mindestlohnkommission 2016b; Bruttel et al. 2017; Amlinger et al. 2016). Bislang noch wenig diskutiert wurden dagegen die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Tarifpolitik. Im Rahmen ländervergleichender Studien wurde dazu eine Typologie entwickelt (Bosch, Weinkopf 2013; Grimshaw, Bosch 2013). Da Tarifpolitik primär auf Branchenebene stattfindet, stellt sich die Frage, ob der Einfluss des Mindestlohns auf die Tarifpolitik innerhalb eines Landes tatsächlich einheitlich ist oder sich nach Branchen differenziert. Um diese Frage zu beantworten, werden im Folgenden verschiedene Branchen in Deutschland und den Niederlanden vergleichend analysiert. Dabei lehnen wir uns an die vorliegende Typologie an, um mögliche Differenzen zwischen den Ländern und Branchen zu identifizieren. Berücksichtigt wird auch, inwiefern die beobachteten Wechselwirkungen dazu beitragen, dass die untersten Tariflöhne in den Branchen über der Niedriglohnschwelle liegen.

Die Typologie

In institutionalistisch geprägten Analysen der industriellen Beziehungen wird der Einfluss des Mindestlohns auf Tarifpolitik unter anderem anhand einer von Grimshaw und Bosch (2013) sowie Bosch und Weinkopf (2013)¹ entwickelten Typologie verschiedener nationaler Systeme analysiert. Grundlage sind die sogenannten Ripple-Effekte, also der Einfluss des Mindestlohns auf die darüber liegenden (Tarif-)Löhne. Im Vordergrund steht also die Interaktion des Mindestlohns mit den Tariflöhnen. Die verschiedenen Typen werden im Detail folgendermaßen charakterisiert: 1. Der *isolierte Mindest-*

¹ Die beiden Typologien unterscheiden sich darin, dass ein „extensiver Mindestlohn“ von Grimshaw und Bosch (2013) nicht differenziert wird und die Benennung des „Mischtypus“ variiert. Da Unterschiede zum isolierten Mindestlohn graduell sind, wird dieser Typus im Folgenden gänzlich vernachlässigt.

lohn beschreibt dessen Dominanz für das Setzen der untersten Lohnlinie. In entsprechenden Systemen ist die Tarifpolitik auf Branchenebene nahezu unbedeutend und die Tarifbindung gering. Ripple-Effekte manifestieren sich bestenfalls im Betrieb und hängen von der Arbeitsmarkt- und Konjunkturlage ab. Als Beispiel wird Großbritannien genannt. 2. Quasi als Gegenpol gilt die *autonome Tarifpolitik*. Hier fungiert der Tariflohn in Verbindung mit hoher Tarifbindung selbst als eine Art Mindestlohn, da zudem übertarifliche Entlohnung üblich ist. Beispiele sind die skandinavischen Länder oder Österreich. Zwischen diesen Polen gibt es 3. die *direkte Interaktion*, wo sich die Dynamik des gMLs als eine Art Schrittmacher auf das gesamte Tarifgitter überträgt (hohe Ripple-Effekte). Dazu ist ein vergleichsweise hoher Mindestlohn notwendig, der nahe an die untersten Tariflöhne heranreicht, die unterste Lohngruppe bestimmt oder diese sogar übersteigt. Die routinemäßige Allgemeinverbindlicherklärung der Branchentarifverträge durch den Staat (hohe Tarifbindung) kann die entsprechende Wirkung erhöhen. Typisches Beispiel ist Frankreich. 4. *Distanzierte Koexistenz* bedeutet, dass ein vergleichsweise niedriger Mindestlohn deutlich unter den weitgehend autonom verhandelten Tariflöhnen liegt, die zudem einen hohen Bindungsgrad haben. Hier sind neben Belgien und Spanien die Niederlande als markantes Beispiel zu nennen. In den Niederlanden wird die Repräsentativität der Tarifverträge von etwa 80 Prozent durch Allgemeinverbindlicherklärungen massiv gestützt (Eldring, Alsos 2012) und der seit 1969 etablierten Mindestlohn über Indexierung mit Bezug zur allgemeinen Lohnentwicklung festgelegt (Visser 2013). Deutschland wird in seiner Entwicklung bis 2012 als 5. *Hybridmodell* charakterisiert (Bosch, Weinkopf 2013). Einerseits gab es autonom verhandelte Tariflöhne mit hoher Deckungsquote. Andererseits hat die Erosion der Tarifbindung in den vergangenen zwei Dekaden dazu beigetragen, dass in einigen Branchen individuell ausgehandelte Niedriglöhne dominierten. Dem konnte mit der Einführung von Branchenmindestlöhnen seit 1996 allerdings nur in einigen ausgewählten Branchen selektiv begegnet werden. Insgesamt ist damit eine hohe Segmentierung des Tarifsystems zu konstatieren (Artus 2010), das mit als eine der zentralen Ursachen für die steigende Niedriglohnquote sowie die zunehmende Lohnungleichheit genannt wird (Schulten 2014; Statistisches Bundesamt 2012). Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in 2015 wurde schließlich ein universeller Regelungsmechanismus geschaffen. Da die Höhe des Mindestlohns jedoch 2015 lediglich 48 Prozent des mittleren Lohns erreichte (Kaitz-Index; Eurostat 2016) und damit zwölf Prozentpunkte unter der statistischen Niedriglohnschwelle lag, ist die Zahl der Niedriglohnempfänger/-innen zwischen 2014 und 2015 nur von 7,57 auf 7,36 Millionen und damit von 21,5 auf 20,4 Prozent gesunken (Bruttel et al. 2017).

Die skizzierte Typologie deutet einerseits an, dass es sehr unterschiedliche Wirkungen des Mindestlohns auf die Tariflöhne in den verschiedenen Tarifsystemen europäischer Länder gibt, wobei in den skandinavischen Ländern sogar der Tariflohn als Mindestlohn gilt. Andererseits lässt die für Deutschland veranschaulichte, zunehmende Segmentierung des Tarifsystems erwarten, dass die Einführung des Mindestlohns nicht auf ein homogenes Tarifsystem trifft, sondern auf durchaus unterschiedliche ökonomische Bedingungen und Lohnniveaus wie auch differente regulative Elemente in den verschiedenen Branchen. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden untersucht, welche Interaktionen zwischen Mindestlohn und Tariflöhnen in Deutschland entstanden sind bzw. ob diese sich nach Branchen unterscheiden. Ein Vergleich mit den Niederlanden untersucht, ob branchenspezifische Variationen auch in anderen Ländern dominieren bzw. inwiefern hier länderspezifische Regulierungen zu anderen Ergebnissen führen. Dabei wird auch herausgearbeitet, ob in den jeweiligen Ländern bzw. Branchen für die unteren Lohngruppen ein Niveau jenseits des Niedriglohnbereichs erreicht wird.

Fallauswahl und Operationalisierung

Für den Ländervergleich werden mit Deutschland und den Niederlanden Staaten ausgewählt, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und dem politischen System sehr ähnlich sind, sich aber in verschiedenen Aspekten des Tarifsystems unterscheiden. Zentral ist dabei, dass die Allgemeinverbindlichkeitserklärungen der Tarifverhandlungen in den Niederlanden dazu beitragen, dass eine vergleichsweise einheitliche und hohe Tarifdeckung über die Branchen hinweg besteht. Außerdem ist der seit langem etablierte Mindestlohn eine Konstante der Lohnbildung und wird auch von den Arbeitgebern akzeptiert. Dieser lag 2017 bei 9,52 Euro pro Stunde und wird zweimal pro Jahr erhöht (Schulten 2017). Im Januar 2018 war er auf 9,59 Euro angestiegen (in Bezug auf eine 38 Stundenwoche; Ministry of Social Affairs 2019). Dabei ist der Mindestlohn für junge Arbeitnehmer/-innen separat festgelegt und variiert zwischen 30 und 85 Prozent des Erwachsenenlohns in Relation zur Altersgruppe zwischen 15 und 22 Jahren (Dingeldey et al. 2017).

In Deutschland ist dagegen seit mindestens drei Dekaden eine zunehmende Erosion des Tarifsystems zu beobachten. Die Gewerkschaften haben reflexiv mit der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn reagiert. Trotz zunehmender Interessendifferenzen konnte die Solidarisierung verschiedener Organisationen erreicht sowie öffentliche Unterstützung mobilisiert werden. Bei Einführung des gMLs in 2015 betrug dieser 8,50 Euro. Seitdem wurde er zum Januar 2017 auf 8,84 Euro erhöht, um dann für 2019 auf 9,19 Euro und perspektivisch in 2020 auf 9,35 Euro zu steigen. Die Erhöhungen folgen ähnlich wie in den Niederlanden einem Indexierungsmodell mit Bezug zur vorangegangenen Tariflohnentwicklung (Dingeldey 2019) – allerdings ist die Frequenz der Anpassung in den Niederlanden halbjährlich. Auf der regulativen Ebene hat die Einführung des gMLs die hohe Segmentierung des deutschen Tarifsystems nicht verringert. In den verschiedenen Branchen sind weiterhin jeweils unterschiedliche gesetzliche und tarifliche Regelungen relevant, um die unterste Lohnleitlinie zu bestimmen, je nachdem wie hoch die Tarifbindung ist bzw. ob ein Branchenmindestlohn, mit dem die untersten Tariflöhne allgemeinverbindlich erklärt werden, existiert oder nicht (Dingeldey 2019). Im Kontrast zur hohen Tarifbindung in den Niederlanden wäre damit anzunehmen, dass die Interaktion zwischen Mindest- und Tariflohn nach Branchen in Deutschland stärker differiert als in den Niederlanden.

Um dies zu überprüfen und eine entsprechende Vielfalt abzubilden, folgt die Branchenauswahl einem „most divergent case“ Design, indem Branchen mit unterschiedlicher Produktivität und Qualifikationsstruktur gewählt wurden: Die *Metall- und Elektroindustrie* gilt generell als Kernsektor der Exportwirtschaft, die maßgeblich zum GDP bzw. zum allgemeinen Beschäftigungsniveau beiträgt (für Deutschland: Commerzbank 2016). Die Branche wird durch große und mittlere Unternehmen dominiert und bietet überwiegend qualifizierte Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse für männliche Arbeitnehmer. Aufgrund des hohen Produktivitätsniveaus werden generell hohe Löhne gezahlt. Der Organisationsgrad der Gewerkschaften ist in Deutschland extrem hoch und geht mit einer generell hohen, aber gleichwohl sinkenden Tarifdeckung einher. In den Niederlanden ist dagegen der gewerkschaftliche Organisationsgrad nur knapp überdurchschnittlich (Tabelle 1). Das Beschäftigungsniveau in der *Gebäudereinigung* ist in beiden Ländern aufgrund von Outsourcing-Strategien der Arbeitgeber in anderen Branchen überdurchschnittlich stark angestiegen. Die Gewinnspannen der Unternehmen sind eher niedrig, da sie oftmals im Wettbewerb auf Ausschreibungen mit festen Budgetgrenzen reagieren. Produktivität und Technisierung sind eher gering. Es dominieren mittlere bis größere Unternehmen. Die Beschäftigungsstrukturen sind geprägt durch gering qualifizierte Tätigkeiten, Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigung, hohe Anteile von Frauen und Migrant/-innen. Beschäftigte

sind oftmals dezentral auf verschiedene Einsatzorte verteilt. All dies macht die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung schwierig (Schulten, Schultze-Buschhoff 2015), so dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in beiden Ländern unterdurchschnittlich ist (Tabelle 1). In Deutschland ist die Tarifbindung in diesem Sektor jedoch extrem hoch. Dies wird unter anderem dadurch bedingt, dass 2007 ein Branchenmindestlohn nach Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AentG) vereinbart wurde, womit die unterste Tariflohngruppe allgemeinverbindlich ist. Im *Einzelhandel* stagniert die Beschäftigung in Deutschland, während in den Niederlanden (hier beziehen sich die Angaben ausschließlich auf den Lebensmitteleinzelhandel) in den vergangenen beiden Dekaden weiterhin Wachstum zu verzeichnen ist. Es dominieren in beiden Ländern kleine und mittlere Unternehmen, obgleich mehr als die Hälfte der Beschäftigten bei großen Ketten arbeitet. Online shopping hat zu einer Verschärfung der Konkurrenzsituation beigetragen (Eurostat 2017). Auch hier dominieren weibliche Arbeitnehmer bzw. atypische Beschäftigungsformen, insbesondere (kurze) Teilzeitarbeit in beiden Ländern. Viele Tätigkeiten erfordern keine abgeschlossene Berufsausbildung. Gleichwohl arbeiten in Deutschland nach wie vor auch viele Fachkräfte in der Branche (Schäfer, Schmidt 2016), während in den Niederlanden vor allem im Lebensmitteleinzelhandel die hohe Anzahl junger Beschäftigter hervorsteht. Dies verweist auf die Strategie der Arbeitgeber, bevorzugt Schüler/-innen und Studierende einzustellen (De Beer et al. 2017, S.64). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in diesem Sektor ist in beiden Ländern gering (Dribbusch 2005). In Deutschland fällt zudem die sehr geringe Tarifbindung auf.

Tabelle 1: Industrielle Beziehungen (jüngste verfügbare Daten bis 2014)

	Deutschland	Niederlande
National		
Staatlicher Mindestlohn	seit 2015 (seit 1996 in einzelnen Branchen)	seit 1969 (niedriger für Jugendliche)
Tarifbindung*	57 ¹	85
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad*	18	18
Niedriglohnschwelle in 2014**	10,50 Euro	10,60 Euro
Metallindustrie		
Tarifbindung*	61	85 ²⁾
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad*	70-80 %(west); 60 % (ost)	25 % ²⁾
Gebäudereinigung³⁾		
Tarifbindung*	85 ⁴⁾	100
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad*	7 ⁴⁾	11
Einzelhandel (allgemein in BRD/ Lebensmittel in NL)		
Tarifbindung*	25 ⁵⁾	-
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad* (sehr ungleich nach Betrieb ⁶⁾)	15 (angenommen) steigend	25

* In Prozent der Arbeitnehmer/-innen

Quellen: ¹ICTWSS Version 5: 2013; ²Eurostat eigene Berechnung

¹ WSI Tarifarchiv 2018; ² Van Klaveren, Tijdens 2012 (2011); ³ Weinkopf et al. 2013; ⁴ Dingeldey et al. 2015; ⁵ Statistisches Bundesamt 2016; ⁶ Dribbusch 2005.

Jenseits der Literatur und Dokumentenanalysen nutzt die nachfolgende Analyse Interviews und Untersuchungen, die im Rahmen des Projektes „Mindestlöhne im Ländervergleich“ erarbeitet wurden, das von der Hans-Böckler-Stiftung unter Projektnummer S-2014-801-3-B zwischen Mai 2015 und Dezember 2017 gefördert wurde. Interviews aus dem Projektkontext sind unter de Beer et al. 2017; Kathmann 2017; Dingeldey, Kathmann 2017 sowie Dingeldey et al. 2017 ausführlich nachzulesen.

In Anlehnung an die für den Ländervergleich entwickelten Typen zur Interaktion von Mindestlohn und Tariflöhnen nach Bosch und Weinkopf (2013) sowie Grimshaw und Bosch (2013) wird im Folgenden von der *Dominanz des Mindestlohns* ausgegangen, wenn die Entlohnung entlang der untersten Lohngruppe nicht oder nur unbedeutend über dem jeweils geltenden gesetzlichen Mindestlohn liegt und im Zeitverlauf keine „Emanzipation“ der untersten Tariflohngruppe stattfindet. Von einer *direkten Interaktion zwischen Mindest- und Tariflohn* wird ausgegangen, wenn die unterste Tarifgruppe dauerhaft knapp über dem gML angesiedelt ist bzw. dieser als eine Art Referenz für die Tarifierhöhungen fungiert (Dingeldey et al. 2017). Vom Typus *distanzierte bis autonome Tarifpolitik*² wird ausgegangen, wenn die untersten Tariflöhne klar über Mindestlohnniveau wie auch über der Niedriglohnschwelle liegen. Insgesamt sind die Übergänge zwischen den verschiedenen Typen als fließend zu betrachten, so dass möglicherweise auch Mischtypen identifiziert werden können, zum Beispiel zwischen ‚direkter Interaktion und distanzierter Tarifpolitik‘.

Branchenanalysen

Metall- und Elektroindustrie: distanzierte bis autonome Tarifpolitik primär für die Kernarbeitnehmerschaft

In der **deutschen Metall- und Elektroindustrie** lagen die Tariflöhne in den untersten Lohngruppen bereits 2015 klar über zehn Euro (Bispinck 2015), in Baden-Württemberg wurden bereits 14,06 Euro gezahlt (Kathmann 2017). Aufgrund der Qualifikationsstruktur wird zudem davon ausgegangen, dass die untersten Lohngruppen nur schwach besetzt sind, das heißt die Mehrheit noch deutlich höhere Stundenlöhne hat. Danach verhandelte Lohnerhöhungen von 2,8 Prozent galten für das gesamte Tarifgitter, so dass sich keine weiteren Verschiebungen ergaben (ibid.). Hier betonen beide Seiten der Tarifpartner, dass die Tarifverhandlungen durch den gML nicht beeinflusst wurden (Interview, zitiert nach Kathmann 2017, S.35). Alles in allem kann damit die deutsche Metall- und Elektroindustrie auch nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns als Beispiel für ‚distanzierte bis autonome Tarifpolitik‘ betrachtet werden.

Der Tarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie schließt jedoch nicht mehr die gesamte Arbeitnehmerschaft der Branche ein. Nicht zuletzt die Gründung eines Arbeitgeberverbandes ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) durch Gesamtmetall hat dazu geführt, dass bis 2010 etwa 42 Prozent der Arbeitgeber in dieser Branche aus der Tarifbindung ausstiegen, unter anderem um Arbeitskosten zu senken. Da dies jedoch nur etwa 17 Prozent der Arbeitnehmer/-innen betrifft, ist die Tarifdeckung insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen gesunken (Behrens 2013; Haipeter

² Bei der Distanzierten Koexistenz wird von der Autonomie der Tarifpolitik ausgegangen, da der gML im Verhältnis zum untersten Tariflohn sehr niedrig und damit irrelevant für die Tarifpolitik ist. Der für den internationalen Vergleich entwickelte Typus der autonomen Tarifpolitik setzt definitorisch das Fehlen eines gML voraus. Entsprechend verschmelzen diese Typen bei der Anwendung im nationalen Bereich mit gML.

2017). Dies schlägt sich – so auch die Arbeitgeberseite – darin nieder, dass in Zulieferbetrieben deutlich schlechtere Entlohnungsbedingungen vorherrschen als in den großen Unternehmen (Kathmann 2017, S.37). Darüber hinaus hat insbesondere die Leiharbeit auf bis zu fünf Prozent der Beschäftigung in der Branche zugenommen (entspricht 28 Prozent der Leiharbeit in Gesamtdeutschland in 2015; Zeitarbeit 2015). Da Leiharbeit in Deutschland eine eigene Branche darstellt, werden auch Arbeitsbedingungen und Bezahlung different vom Einsatzbetrieb geregelt. Entsprechend fiel auch dieser Teil der Arbeitnehmer/-innen in der Metallbranche nicht unter die privilegierten Tarifbedingungen – und es kam zu einer massiven Differenzierung der Arbeitsstandards und der Bezahlung im Vergleich mit den Normalarbeitnehmer/-innen (Dribbusch, Birke 2014).

Um schließlich den von diesen Praktiken ausgehenden Druck auf die ‚autonome Tarifpolitik‘ zu mildern, hat die IG Metall Tarifverträge für die Leiharbeiter/-innen, einschließlich eines Branchenmindestlohns für Leiharbeit, verhandelt. Zudem wurde eine öffentliche Kampagne „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ gestartet. Die daraufhin verabschiedete gesetzliche Regelung sieht vor, dass Leiharbeiter/-innen nach neun Monaten Beschäftigung im Entleihbetrieb die gleiche Bezahlung wie Stammbeschäftigten garantiert wird. Die entsprechenden Kampagnen wurden durch Organisationsstrategien bei den Leiharbeiter/-innen begleitet und haben maßgeblich zur Steigerung der Mitglieder der IG Metall beigetragen (DGB 2018). Inwiefern sich die Schere zwischen den guten Arbeitsbedingungen der Kernbelegschaften und den weniger guten für die Leiharbeiter/-innen zukünftig wieder schließen lässt, bleibt allerdings noch abzuwarten.

In **den Niederlanden** erlauben zwei unterschiedliche Tarifabkommen für Firmen mit weniger bzw. mehr als 35 Beschäftigten in der Metall- und Elektroindustrie seit 1985 eine Tariflohndifferenzierung vor dem Hintergrund einer umfassenden Tarifdeckung. Obgleich auch hier die Repräsentant/-innen der Tarifpartner angeben, dass der Mindestlohn während der Verhandlungen nicht diskutiert wird (De Beer et al. 2017), stellt dieser die Basislinie für die unterste Tarifgruppe in kleineren Unternehmen dar. In Anlehnung an den gML werden die untersten Tariflohngruppen zweimal jährlich erhöht – so dass hier von einer Dominanz des gML ausgegangen werden kann. Da der gML in den vergangenen Dekaden auf nur noch 45 Prozent des Medianlohns zurückgefallen ist (De Beer et al. 2017), hat sich auch das Niveau der untersten Lohngruppe in den kleineren Unternehmen der Metallindustrie relativ verschlechtert.

Beim Tarifvertrag *Metaal/Elektrotechnische industrie* lagen die Lohnsteigerungen in den vergangenen Jahren deutlich höher als für kleinere Firmen. Der Abstand der untersten Lohngruppe vom Mindestlohn stieg zwischen 2005 und 2015 von 115 auf 118 Prozent (De Beer et al. 2017). ‚Distanzierte bis autonome Tarifpolitik‘ gilt damit für die größeren Unternehmen. Zudem sind die untersten Lohngruppen nur gering besetzt, da die Arbeitnehmer/-innen höhere Qualifikationen haben. In Interviews wird zudem angegeben, dass die de facto Bezahlung 10 bis 20 Prozent über Tariflohn liegt – abhängig von den jeweiligen Unternehmen. Als Grund wird genannt „die Branche für Arbeitnehmer attraktiv zu machen“ (De Beer et al. 2017, S.70).

Auch in den Niederlanden hat der Anteil der Leiharbeiter/-innen in dieser Branche von insgesamt 25 auf 30 Prozent stark zugenommen (Van Klaveren, Tijdens 2012 (2011), S.8). In Folge haben auch hier die Gewerkschaften, insbesondere die FNV als größte Gewerkschaftsorganisation in den Niederlanden, auf eine Angleichung hingewirkt. Im Tarifvertrag der *Metaal/Elektrotechnische industrie* von 2010 wurde eine Klausel zur Gleichstellung der Leiharbeiter/-innen mit der Stammbeslegschaft aufgenommen (Van Klaveren, Tijdens 2012 (2011), S.16) und in späteren Vereinbarungen bestätigt (Hayter, Ebisui 2013, S.84). Trotz unterschiedlicher Regelungsstrukturen bleibt damit auch in den Niederlanden eine vom Mindestlohn distanzierte bzw. autonome Tarifpolitik, welche auch am unteren Ende der Lohnskala Löhne weit über dem gesetzlichen Mindestlohnniveau erreicht, selbst in

der Metall- und Elektroindustrie auf ein Kernsegment der Arbeitnehmer/-innen bei großen Unternehmen beschränkt.

Gebäudereinigung: ‚direkte Interaktion‘ von Mindest- und Tariflohn ohne Überwinden des Niedriglohnbereichs

Der Branchenmindestlohn in der *Gebäudereinigung (Innen- und Unterhaltsreinigung) in Deutschland* lag in Westdeutschland 2015 bei 9,55 Euro, in Ostdeutschland aber nur bei 8,21 Euro. Somit führte der gML dort zu einer direkten Lohnsteigerung (Kathmann 2017). Bis 2017 fand eine Erhöhung auf 9,05 Euro statt, während in Westdeutschland bereits zehn Euro gezahlt wurden. In den entsprechenden Verhandlungen fungierte der gML durchaus als Referenzpunkt, wobei Arbeitgeber eher Erhöhungen vermeiden und Gewerkschaften darüber hinausgehen wollten (Interview, zitiert nach Kathmann 2017, S.18). Der 2018 verhandelte Tarifvertrag sieht nun erstmals vor, bis Ende 2020 die unterste Lohngruppe als bundeseinheitlichen Branchenmindestlohn auf 10,80 Euro anzuheben (IG Bau 2018). Die Lohndifferenzierung – und damit auch Ripple-Effekte – sind insgesamt gering, da auch die Mehrheit der Beschäftigten in den untersten Lohngruppen eingruppiert ist (Kathmann 2017). Insgesamt wird also versucht, ein Tariflohnniveau oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns zu erreichen. Das jeweils angestrebte „Überbieten“ kommt einer Art Vorwegnahme der Mindestlohnsteigerungen gleich – und kann damit letztlich mehr oder weniger als direkte Interaktion skizziert werden. Vor allem das Ergebnis, nämlich ein Lohnniveau, das die Niedriglohnschwelle in den untersten Lohngruppen nicht oder nur minimal überschreitet, zeigt, dass eine distanzierte bzw. autonomen Tarifpolitik im oben skizzierten Sinne angestrebt, aber letztlich nicht erreicht wird.

In **den Niederlanden** besteht für alle Unternehmen, die kommerzielle Reinigung anbieten, eine gesetzlich geregelte Verpflichtung den Tarifvertrag der Gebäudereinigung anzuwenden. Hier verweisen die Tarifpartner direkt auf den gML als Referenzpunkt für Verhandlungen. Indem die Gewerkschaft FNV 130 Prozent des gMLs für die unterste Lohngruppe forderte, ist ihre Tarifpolitik in expliziter Interaktion und Distanz mit bzw. zum gML definiert (De Beer et al. 2017)³. Die Arbeitgeber wollten dagegen eine volle Anpassung der Tariflohnerhöhungen an den gesetzlichen Mindestlohn – also eine direkte Interaktion auf niedrigerem Niveau (De Beer et al. 2017). Seit 2008 wurden die untersten Lohngruppen beständig erhöht, allerdings konnten sich die Gewerkschaften mit der von ihnen geforderten „Distanz“ nicht ganz durchsetzen. Faktisch erreichen die Löhne am unteren Ende der Lohnskala in der Gebäudereinigung seitdem 120 Prozent des gMLs – wobei auch hier das relative Absinken des Mindestlohns in Relation zum mittleren Lohn zu berücksichtigen ist (De Beer et al. 2017). Damit bleibt auch in der niederländischen Gebäudereinigung das Lohnniveau weitgehend unterhalb der Niedriglohnschwelle – und widerspricht im Ergebnis einer autonomen Tarifpolitik.

Einzelhandel: Nutzen regulative Schlupflöcher – hohe Niedriglohnanteile

Im **deutschen Einzelhandel** hatten 2015 nur ein ostdeutscher und einige wenige Tarifbezirke in Westdeutschland noch Tarifgruppen unter 8,50 Euro. In 2017 lag die Mehrheit der untersten Tarifgruppen über zehn Euro (Bispinck 2017). Mit dem gML als Basislohnlinie ist in vielen Bereichen ein leichter „Vorsprung“ der Tariflöhne entstanden, wobei explizit versucht wurde, Lohnerhöhungen auf

³ „In the cleaning sector the youth minimum wage is of minor importance, since the number of young employees is negligible. However, unions want to upgrade negotiated youth wages in order to establish a similar distance to the statutory youth minimum wage as for adults“ (de Beer et al. 2017).

das gesamte Lohngitter zu beziehen, um eine Stauchung zu vermeiden (Interview, zitiert nach Kathmann 2017, S.27). Damit kann die Beziehung von Mindest- und Tariflohn zwischen direkter Interaktion und distanzierter Koexistenz angesiedelt werden. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass hier die Möglichkeit des Ausscherens aus der Tarifbindung, unter anderem bedingt durch das Angebot von OT-Mitgliedschaften auf Seiten der Arbeitgeberverbände, genutzt wird, um Arbeitskräfte unter Tariflohnniveau zu entlohnen. De facto dominiert damit für die Mehrheit der Beschäftigten der gML die unterste Lohnlinie. Dies trägt dazu bei, dass der Einzelhandel weiterhin einen hohen Niedriglohnanteil aufweist.

In den **Niederlanden** gibt es für den Lebensmitteleinzelhandel wiederum zwei unterschiedliche Tarifverträge für große und kleinere Unternehmen. Diese garantieren allerdings ein mehr oder weniger identisches Grundgehalt für die gering qualifizierten Tätigkeiten. Für höher Qualifizierte wird diese im Rahmen individueller Verhandlungen angehoben. Die Mehrheit der Beschäftigten in diesem Bereich des Einzelhandels wird allerdings entlang der untersten Tariflohngruppen bezahlt und erhält keine außertariflichen Zulagen (De Beer et al. 2017). Löhne für Jugendliche werden auch im Tarifvertrag als Prozentanteile der „Erwachsenenlöhne“ (Skale entlang des Jugendmindestlohns) definiert. Sie stellen damit die „billigsten“ Arbeitskräfte dar. Dieses regulative Schlupfloch für besonders niedrige Löhne wird von den niederländischen Arbeitgebern im Lebensmitteleinzelhandel als Geschäftsmodell genutzt (De Beer et al. 2017). Lohnerhöhungen der vergangenen Jahre folgten dem Prinzip ‚gesetzlicher Mindestlohn plus ein kleines extra‘. Damit ist auch hier eine direkte Interaktion bis hin zur distanzierten Koexistenz zwischen Tarifpolitik und Mindestlohn zu konstatieren. In Folge dieser Politik stiegen zwischen 2007 und 2015 die untersten Löhne im Verhältnis zum Mindestlohn von 119 auf 122 Prozent. Die Löhne für Jugendliche erhöhten sich sogar von 120 auf 132 Prozent des Jugendmindestlohns (De Beer et al. 2017).

Die Gewerkschaften forderten eine Reform bzw. Abschaffung der Jugendraten. Eine von ihnen finanziell unterstützte Jugendorganisation startete erfolgreiche Kampagnen mit dem Ziel ‚equal pay for equal work‘. Bislang stimmten Arbeitgeber aber lediglich einer Reduzierung des Alters für die Reichweite der Jugendlöhne von 23 auf 21 Jahren zu, nicht aber einer Erhöhung der Lohnrate als Anteil am Erwachsenenlohn (Dingeldey et al. 2017). Die distanzierte bis autonome Tarifpolitik in dieser Branche wird damit durch die Strategie der Arbeitgeber unterminiert, gesetzlich definierte Schlupflöcher zu nutzen und Jugendliche als extrem ‚billige‘ Beschäftigte zu beschäftigen. Im Ergebnis bleibt damit auch in den Niederlanden die Entlohnung im Lebensmitteleinzelhandel überwiegend unter der Niedriglohnschwelle.

Fazit

Unsere Annahme, dass die Interaktion zwischen Mindest- und Tariflohn nach Branchen in Deutschland stärker differiert als in den Niederlanden hat sich nicht bestätigt. Der Vergleich macht deutlich, dass es offenbar kein landesspezifisches Interaktionsmodell zwischen gesetzlichem Mindestlohn und Tariflohn gibt, sondern vielmehr sektorspezifische Variationen dominieren. Weder die umfassende Tarifbindung noch die langfristige Etablierung eines gMLs scheint damit die Segmentierung des Tarifsystems im Hinblick auf unterschiedliche Wirkungen des Mindestlohns auf die Tarifpolitik bzw. die damit einhergehenden, differenten Lohnniveaus zu verringern.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis unseres Vergleiches ist, dass vom Mindestlohn distanzierte bzw. autonome Tarifverhandlungen, die auch am unteren Ende ein Lohnniveau weit über der Niedrig-

lohngrenze erreichen, selbst innerhalb der *Metall- und Elektroindustrie* primär auf die Kernarbeiterschaft beschränkt sind. Während dabei in Deutschland die Tariffucht dominiert, stand diese Möglichkeit in den Niederlanden aufgrund der Allgemeinverbindlichkeitsregelungen nicht zur Verfügung. Die (Lohn-)Differenzierung innerhalb des Sektors kommt hier durch einen zweiten Tarifvertrag für kleinere Unternehmen zustande.

Im Gegensatz dazu wurde selbst in Deutschland eine umfassende Tarifbindung in der *Gebäudereinigung* durch die Arbeitgeber gestützt, indem sie keine OT-Mitgliedschaft erlauben und dem Branchenmindestlohn zustimmten. Hier dominiert offenbar die Vermeidung von Lohndumping als Wettbewerbselement. Gleichwohl ist in beiden Ländern überwiegend eine Interaktion der Tariflöhne mit dem Mindestlohn zu beobachten, bzw. es wird nur eine geringe Distanz dazu erreicht, so dass die Gebäudereinigung im Niedriglohnsegment verbleibt.

Ähnlichkeiten im *Einzelhandel* in beiden Ländern bestehen darin, dass in der Tarifpolitik versucht wird, eine Distanz zum Mindestlohn zu erreichen, obgleich auch eine gewisse Interaktion mit dem gML besteht. Im Ergebnis sind für beide Länder hohe Niedriglohnanteile innerhalb der Branche zu konstatieren. Dies begründet sich unter anderem darin, dass Arbeitgeber jeweils spezifische Regelungen nutzen, um Lohnkosten zu senken. Als entsprechend indirekte Strategien sind in Deutschland die Tariffucht zu nennen, die durch ein Fehlen von Allgemeinverbindlichkeitsregelungen bzw. eines Branchenmindestlohns ermöglicht wird. In den Niederlanden steht dagegen, jedenfalls im Lebensmitteleinzelhandel, das Nutzen des Jugendmindestlohns im Vordergrund. Damit dominieren hier letztlich länderspezifische Regelungen die jeweiligen Entwicklungen.

Die dokumentierten Befunde sind dahingehend zusammenzufassen, dass ein nationales Modell der Interaktion zwischen Mindest- und Tariflohn – wie in der eingangs skizzierten Typologie angenommen – weder für Deutschland noch für die Niederlande bestätigt werden kann, sondern vielmehr die Varianz zwischen den Branchen hervorsteht. Inwiefern dies auch für weitere Länder oder andere Sektoren zutrifft, gilt es in weiteren Untersuchungen zu prüfen.

Literatur

- Artus, Ingrid. 2010. Interessenhandeln jenseits der Norm: Ein deutsch-französischer Vergleich betrieblicher Interessenvertretung in peripheren und prekären Wirtschaftssegmenten. *Industrielle Beziehungen* 17:317–344.
- Behrens, Martin. 2013. Arbeitgeberverbände – auf dem Weg in den Dualismus? *WSI Mitteilungen* 473–481.
- Bosch, Gerhard und Claudia Weinkopf, 2013. Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. *WSI Mitteilungen* 393–404.
- Commerzbank. 2016. *Metallerzeugung und -bearbeitung. Branchenbericht*. Frankfurt am Main: Commerzbank.
- De Beer, Paul, Wilke Been und Wiemer Salverda. 2017. *The Interplay between Minimum Wage and Collective Bargaining in the Netherlands*. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies. Working Paper 173. Amsterdam: AIAS.
- Dingeldey, Irene. 2019. Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn – Verschiedene Typen im Branchenvergleich Arbeit. *Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 28:1–18.
- Dingeldey, Irene, Tim Schroeder und Till Kathmann. 2015. Zum Zusammenhang von Beschäftigungsbedingungen und Interessenvertretung im Dienstleistungssektor. *Industrielle Beziehungen* 22(3/4):240–259.

- Dingeldey, Irene, Andreas Etling, Till Kathmann und Paul De Beer. 2017. Niedriglohnentwicklung und Lohnungleichheit im Vergleich – Der Einfluss kollektiver Akteure. *WSI Mitteilungen* 70:499–507.
- Dribbusch, Heiner. 2005. *Trade Union Organising in Private Sector Services. Findings from the British, Dutch and German retail industry*. WSI-Discussionpaper No. 136. Düsseldorf: WSI.
- Dribbusch, Heiner und Peter Birke. 2014. *Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise. Entwicklungen. Herausforderungen. Strategien*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Eldring, Line und Kristin Alsos. 2012. *Gesetzlicher Mindestlohn: Die nordischen Länder und Europa*. Fafo Report 2012:17. Oslo: Fafo Institute of Applied International Studies.
- Grimshaw, Damian und Gerhard Bosch. 2013. The Intersection between Minimum Wage and Collective Bargaining Institutions. In *Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations*, Hrsg. Damian Grimshaw, 50–80. New York, London: Routledge.
- Haipeter, Thomas. 2017. *Lohnfindung und Lohnungleichheit in Deutschland*. IAQ-Report 01/2017. Duisburg: Universität Duisburg.
- Hayter, Susan und Minawa Ebisui. 2013. Negotiating parity for precarious workers. *International Journal of Labour Research Report* 5: 79–97.
- Kathmann, Till. 2017. *Zum Wechselverhältnis von Mindestlohn und Tarifpolitik. Handlungsstrategien tarifpolitischer Akteure in der Gebäudereinigung, im Einzelhandel und der Metallbranche*. Working Paper der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 045. Düsseldorf: HBS.
- Schäfer, Holger und Jörg Schmidt. 2016. *Beschäftigung im Einzelhandel*. Expertise. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Schulten, Thorsten. 2017. WSI-Mindestlohnbericht 2017 – Hohe Zuwächse in Europa. *WSI Mitteilungen* 70:135–141.
- Schulten, Thorsten und Karin Schultze-Buschhoff. 2015. *Sector-level strategies against precarious employment in Germany: Evidence from construction, commercial cleaning, hospitals and temporary agency work*. WSI-Diskussionspapier, No. 197. <http://hdl.handle.net/10419/107635>. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans Böckler Stiftung.
- Van Klaveren, Maarten und Kea Tijdens (Hrsg.). 2012 (2011). *Collective bargaining in the Dutch metal and electrical engineering industry*. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies Publication Series No. 2011–1. Reprint. Amsterdam: AIAS.
- Visser, Jelle. 2013. *Wage Bargaining Institutions – from Crisis to Crisis*. Economic Papers 488. Brussels: European Commission.
- Weinkopf, Claudia, Joseph Banyuls und Damian Grimshaw. 2013. Business Cleaning. How Important and Effective are Minimum Wage Standards in a Sector with Strong Cost-Led Competition? In *Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations*, Hrsg. Damian Grimshaw, 115–140. New York, London: Routledge.
- Zeitarbeit, Ig, 2015. Metallbranche: Weniger Zeitarbeitskräfte. <http://www.ig-zeitarbeit.de/presse/artikel/metallbranche-weniger-zeitarbeitskraefte> (Abruf am 18.07.2017).