Mindestlohn

Allianzen
alte Bundesrepublik
altern
Antisemitismusdefinition
B1
barrierefrei
Beziehungsanbahnung
Bruderland
citizenship
Dauerleihgabe
eckiger Tisch
Eigenheim
einsam
Einzugsgebiet
Engagement
erben
gesundheitliche Versorgungsstrukturen
gleichwertige Lebensverhältnisse
Grundsicherung
intersektional
Kneipe
Ko-
Kohleausstieg
Labor
Manifest
mehrsprachig
Mindestlohn
Mitte-Studie
moralisieren
Nebenklage
obdachlos
Plattformökonomie
politische Bildung
Privileg
Racial Profiling
repräsentativ
Schulbuch
Seenotrettung
soziale Mischung
soziale Reproduktion
streiten
Suchbarkeit
Tierwohl
trans
Umfrage

© 2025 Irene Dingeldey / Martin Seeliger, Publikation: Wallstein Verlag
DOI https://doi.org/10.46500/83535697-027 | CC BY 4.0
Literaturangaben zum Beitrag unter https://doi.org/10.46500/83535697-lit2

Irene Dingeldey, Martin Seeliger

Zwischen geförderter Teilhabe und gefährdeter Tarifautonomie

In einer der ersten Ausgaben des von 1881 bis 1885 in England erscheinenden Gewerkschaftsblatts *The Labour Standard* erkannte Friedrich Engels (Marx/Engels 1987 [1875–1883], S. 248) in der Lohnfindung eine »sehr sonderbare Sorte von Gerechtigkeit«. Entscheidend für die Kaufkraft der Lohnabhängigen – also des größten Teils der Mitglieder moderner Gesellschaften – bestimmt der Lohn nicht nur deren Möglichkeiten, am wirtschaftlichen Wohlstand teilzuhaben, er prägt auf diese
Weise auch das Selbstverständnis der Menschen als Arme oder Reiche und damit die sozialen Anerkennungsverhältnisse. Und schließlich beeinflusst seine Höhe auch das Zeitregime der Gesellschaft, denn auch davon, wie viel jemand verdient, hängt es ab, wie viel Zeit er oder sie mit Arbeit verbringen muss. Doch auch in spätmodernen Gesellschaften lassen sich Fragen nach den ökonomischen (Post-) Wachstums- und den Konfliktpotenzialen verteilungspolitischer Probleme nicht ohne Bezug auf den ›Lohn‹ beantworten.

Der für Engels eigentümliche Aspekt besteht darin, dass sich die Festlegung des Lohns unter kapitalistischen Bedingungen weniger aus einer unter moralischen Aspekten angemessenen Verteilung als aus den realen Kräfteverhältnissen zwischen den Parteien am Arbeitsmarkt ergibt. Die Struktur der Tauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit folgen aus dieser Perspektive dem Prinzip einer gegenseitigen Erpressbarkeit, die jedoch eine Schieflage zum Vorteil der Kapitalseite zeigt. Wenn die Arbeiter*innen streiken, können sie das Abschöpfen des Mehrwertes durch das Kapital verhindern, erhalten allerdings auch selbst keinen Lohn – auf den sie zum Decken von Grundbedürfnissen aber angewiesen sind.

Dass die »Teilung der sozialen Arbeit« die Entwicklung der Gesellschaftsstruktur im Modernisierungsprozess bestimmte, postulierte auch Émile Durkheim im Jahr 1893 in seiner gleichnamigen Abhandlung. Aus Sicht des französischen Soziologen erschienen anstelle des Konflikts, den Karl Marx und Friedrich Engels als Motor der Geschichte erkannten, diejenigen Institutionen von Bedeutung, die die Menschen in Beziehungen wechselseitiger Abhängigkeit verbanden und dem sozialen Zerfall der Gesellschaft in Anomie vorbeugen. Eine zentrale Rolle kam für ihn hierbei den sogenannten Intermediären zu – also den Gilden, den Gewerkschaften und anderen zwischen sozialer Ordnung und politischen Akteur*innen vermittelnden Instanzen. Einer zentralen, in zahlreichen Einführungsvorlesungen der Soziologie geäußerten Einsicht folgend lassen sich diese Perspektiven auf zwei Leitfragen hin zuspitzen, die sich den beiden Theorietraditionen zuordnen lassen: Was treibt die Gesellschaft auseinander? (Marx/Engels) Und was hält sie zusammen? (Durkheim).

Im Feld der Lohnpolitik finden wir einen Ausgangspunkt beider Tendenzen – die Kohäsion und die Erosion sozialer Ordnung. Lohnpolitik kann die Gesellschaft sowohl auseinandertreiben als auch zusammenhalten. Dass Gerechtigkeitsprinzipien hierbei, wie dies Engels bemerkte, zwar nicht keine, jedoch lediglich eine untergeordnete Rolle spielen – man könnte im liberalen Kapitalismus auch vom Modus einer nachgelagerten, rückblickenden Rationalisierung sprechen, in dem Marktergebnisse prinzipiell als gerecht dargestellt werden, weil sie eben Marktergebnisse oder auch Marktergebnisse mit kleineren Korrekturen sind –, macht sie zu einem hochgradig dynamischen Feld.

Universelle Mindestnormen wirken sozialen Spaltungen entgegen. Gesetzliche Mindestlöhne, die maßgeblich zur Steigerung der unteren Einkommen beitragen, erhöhen gesellschaftliche Teilhabe, Anerkennung und Kaufkraft von Geringverdiener*innen. Inwiefern dies den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert, hängt jedoch in starkem Maße davon ab, welche politischen Ideale das Feld der Lohnpolitik und insbesondere die Ausgestaltung des Mindestlohns prägen.

In Deutschland wurde die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 von der damaligen Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles als »Meilenstein in der Arbeits- und Sozialpolitik« (Nahles 2014) bezeichnet. Während damit eine langjährige Forderung insbesondere der Dienstleistungsgewerkschaften erfüllt wurde, stieß die Reform auf heftigen Widerstand vonseiten der Arbeitgeber*innen. Diese kritisierten den Mindestlohn als ungerechtfertigte staatliche Einmischung in die Tarifautonomie und stellten massive Beschäftigungsverluste aufgrund des dadurch gestiegenen »Preises« für Arbeit in Aussicht (Bosch 2015).

Dem Mindestlohn kommt damit eine zentrale Bedeutung im »Preiskampf« (Weber 1956 [1922]) auf dem Arbeitsmarkt zu. Als verbindliche Lohnuntergrenzen innerhalb eines bestimmten (z. B. nationalen, sektoralen, regionalen) Arbeitsmarktsegments wirken Mindestlöhne als ordnungsstiftende Prinzipien, die Tauschbeziehungen – und damit mittelbar auch die Kaufkraft- und Anerkennungsordnungen –, aber auch die Wachstumsmodelle und die ihnen zugrunde liegenden Konfliktpotenziale kapitalistischer Gesellschaften strukturieren. Indem sie – im Idealfall – extreme Ausbeutung verhindern, ein Existenzminimum garantieren und Lohn- bzw. Einkommensungleichheit einschränken, stellen sie eine wesentliche Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenhalts dar – jedenfalls dann, wenn man den Aspekt der Angleichung von Lebensverhältnissen hervorhebt.

Normative und politische Kontexte der (Mindest-)Lohnpolitik

Moderne Gesellschaften sind funktional differenziert, kulturell heterogen und ökonomisch asymmetrisch organisiert (Heitmeyer/Imbusch 2005). Vor diesem Hintergrund entfaltet sich im Feld der Lohnpolitik, wie eingangs erwähnt, ein dreifach strukturierendes Moment. Durch die Verteilung von Kaufkraft schafft der Lohn ökonomische und soziale Teilhabe auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. Die Höhe des Lohnes vermittelt soziale Anerkennung. Und für die wirtschaftspolitische Steuerung der Gesellschaft – beziehungsweise deren Versuch –setzt die Höhe des Lohnes spezifische Entwicklungsimpulse. Die Gewährleistung von Kaufkraft, Anerkennung und politischer Steuerungsfähigkeit erhöht die soziale Teilhabe und Anerkennung von und gegenüber Bevölkerungsteilen

im Niedriglohnsektor, stärkt den Einfluss des Staates auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Die spezifische Funktion eines gesetzlichen Mindestlohns im Sinne eines regulativ gesetzten Mindeststandards durch staatliche Politik ist es, Dysfunktionalitäten tariflicher Lohnpolitik zu kompensieren, Armut zu vermeiden und soziale Ungleichheit zu verringern. In dieser Kombination leistet Lohnpolitik einen allgemeinen Beitrag zum Zusammenhalt spätmoderner Gesellschaften.

Der Begriff des »Zusammenhalts« ist im gängigen Sprachgebrauch gleichzeitig eine empirische und eine normative Kategorie. Während er einerseits die Belastbarkeit interdependenter Beziehungsgeflechte beschreibt, impliziert und transportiert er in Bezug auf die Gesellschaft gleichzeitig das Ideal einer bindungsstarken, krisenfesten Sozialordnung. Würde man ihn im politischen Spektrum verorten, so ließe er sich wohl am wenigsten in der liberalen Sphäre ansiedeln (für eine alternative Interpretation ausgehend vom Kohäsionsbergiff vgl. Dubet 2013). Denn während sozialdemokratische und sozialistische – bis zu einem gewissen Grad aber auch konservative – Ordnungsvorstellungen auf der (mehr oder weniger) festen Einbindung individueller Interessen und Lebenslagen in das gesellschaftliche Gefüge beruhen, stellen liberale Ideen die Möglichkeit individueller Selbstentfaltung als Motor wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung in den Mittelpunkt.

Der gesetzliche Mindestlohn stellt dabei ein hybrides Instrument zwischen Lohn- und Sozialpolitik dar (Dingeldey 2019). Als Teil regulativer Arbeitspolitik steht der Ausbeutungsschutz im Vordergrund, indem insbesondere Lohnabhängige mit geringer Verhandlungs- und Vertretungsmacht gegen Lohndumping geschützt werden. Die Höhe des Mindestlohns soll eine angemessene Existenzsicherung gewährleisten – also bedarfsorientiert sein. Diese Logik unterstützen vor allem Arbeitnehmervertreter*innen, indem sie eine Reduzierung der Lohnungleichheit nicht nur als ethische Notwendigkeit der Armutsvermeidung, sondern auch als Motor ökonomischen Wachstums sehen (Herr 2017). Gegner*innen von Mindestlohnregelungen führen an, dass diese das freie Spiel der Marktkräfte behinderten und so als Hemmschuh wirtschaftlicher Entwicklung und als Ursache

von Arbeitslosigkeit wirkten. Vor allem Arbeitgeber*innen heben die unzulässige Intervention in die idealtypisch durch Angebot und Nachfrage bestimmte bzw. an der Produktivität der Arbeitskräfte orientierte Lohnfindung hervor. Staatlich regulierte Mindestlöhne werden zudem oftmals als Eingriff in die Tarifautonomie, im Sinne einer ausschließlich den Tarifpartnern zu überantwortenden Lohnfindung, verstanden – ein Argument, das nicht nur von Arbeitgeber*innen, sondern durchaus auch von Gewerkschaften vertreten wird, sofern diese ihren Vertretungsanspruch gefährdet sehen (zum Überblick siehe Neumark/Wascher 2008).

Der gesetzliche Mindestlohn lässt sich damit als Teil der Lohnpolitik im Rahmen liberaler und sozialdemokratisch-sozialistischer Ordnungsvorstellungen verorten. Im aktuellen Diskurs sind drei Dimensionen zu kontrastieren: Mit Blick auf die *soziale Teilhabe* betont das liberale Ordnungsideal die Bedeutung individueller Leistungsfähigkeit und -bereitschaft (Neckel 2008). Dies geht mit einer hohen Akzeptanz der Differenzierung unter den Lohnempfänger*innen einher. Abgesehen davon, dass nicht klar ist, wie sich der Wert bestimmter Leistungen festlegen lässt, besteht ein Problem mit der liberalen Vorstellung darin, dass – selbst wenn sich eine Leistung klar bewerten ließe – deren Gegenwert nicht unbedingt den Bedarfen an sozialer Teilhabe entspricht, die deren Erbringer*innen haben. Mit anderen Worten: Es wäre möglich, dass der Lohn bestimmter Gruppen unter dem Existenzminimum liegt. Vor diesem Hintergrund orientiert sich ein sozialistisch-sozialdemokratisches Ideal der Lohnpolitik (stärker) an privaten Bedarfen, wobei die Sicherung des zu deckenden Existenzminimums in den vergangenen Jahrzenten von der normativen Orientierung an einem Familienlohn hin zur Deckung des Bedarfs von erwachsenen Erwerbstätigen korrigiert wurde (Pimminger 2012). Die *gesellschaftliche Anerkennungsordnung* ist zwar auch im liberalen Ideal nicht abseits der Lohnverteilung strukturiert, rückt aber die Idee der menschlichen Selbstverwirklichung im Privaten, jenseits der Erwerbsarbeit, stärker als sozialistisch-sozialdemokratische Positionen ins Zentrum. Letztere betonen dagegen stärker die soziale Integrationskraft von Arbeit und kritisieren Anerkennungsdefizite und niedrige Löhne. Dies zeigt sich nicht zuletzt in aktuellen Debatten um die Aufwertung von Care- und Logistikberufen im Zuge der

Coronakrise (siehe die Beiträge in Seeliger/Peukert et al. 2022). Die (Ambitionen zur) *Steuerung der sozioökomischen Entwicklung* durch die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik lassen sich hinsichtlich der Lohnfindung ebenfalls liberal und sozialistisch-sozialdemokratisch interpretieren. Dementsprechend unterscheiden Lucio Baccaro und Jonas Pontusson (2016) zwischen profitgetriebenem Wachstum im neo-klassischen, angebotsorientierten Paradigma und lohngetriebenem Wachstum im Keynesianismus als nachfrageorientierter Politik, die auf eine hohe Staatsquote als Ausgangspunkt zur Schaffung von Massenkaufkraft setzt. Während aus neo-klassischer Sicht hohe Löhne demzufolge als wachstumshemmend gelten, lösen sie für die auf Nachfragesteigerung setzende Theorie ökonomisches Wachstum aus. Idealtypisch dargestellt wirkt das liberale Ideal im Feld der Lohnpolitik leistungsbasiert in der Teilhabedimension, zielt hinsichtlich der Anerkennungsdimension auf private Selbstverwirklichung jenseits der Lohnpolitik und setzt in der wirtschaftspolitischen Dimension auf profitgetriebenes Wachstum. Mindestlöhne erscheinen aus dieser Sicht allgemein nicht als probates arbeitsmarktpolitisches Mittel. Unter Aspekten eines sozialistisch-sozialdemokratischen Ideals sollte soziale Teilhabe bedarfsorientiert gestaltet sein. Soziale Anerkennung wird hier weiterhin über Inklusion durch Arbeit vermittelt. Und hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Steuerung geht man von einem lohngetriebenen Wachstum als Normalfall kapitalistischer Entwicklung aus. Vor diesem Hintergrund erscheinen Mindestlöhne vom Blickpunkt des sozialistisch-sozialdemokratischen Ideals als geeignetes arbeitsmarktpolitisches Mittel.

Einerseits, so lässt sich bis hierhin festhalten, zielt Lohnpolitik auf Kohäsion und Teilhabe, andererseits ist sie ein Element des Wettbewerbs und kann zur sozialökonomischen Differenzierung oder gar Spaltung beitragen. Der arbeitsmarktpolitischen Institution des Mindestlohns kann hierbei eine Schlüsselbedeutung zukommen. Erste Mindestlohnregelungen wurden 1899 in Neuseeland und 1886 in einzelnen Staaten Australiens eingeführt. Es folgten das Vereinigte Königreich 1909 und etwa zwei Drittel der Bundesstaaten der USA, die dann 1938 im Zuge der *New-Deal*-Politik durch

eine erste bundesstaatliche Regelung im Rahmen des *Fair Labor Standards Act* ergänzt wurden. Diese ersten Mindestlohnregelungen zielten oftmals exklusiv auf den Schutz von Frauen und Kindern, oft in sogenannten *Sweatshops*, also Ausbeutungsbetrieben, beschäftigt, die sich durch extrem niedrige Löhne, lange Arbeitszeiten und gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen auszeichneten. Entsprechend galten Mindestlöhne im Vereinigten Königreich zunächst nur in bestimmten Branchen (Neumark/Wascher 2008, S. 11–12). Treiber für einen Mindestlohn in Australien und Großbritannien waren *Anti-Sweatshop-Leagues*, während in den Vereinigten Staaten verschieden progressive Bewegungen wie die American Association for Labor Legislation und die von Frauen geführte National Consumers' League zentral waren. Hintergrund des Engagements vor allem liberaler und sozialdemokratischer Politiker*innen waren nicht zuletzt Befürchtungen, dass der Verfall der Löhne auch der männlichen ›Weißen‹, unter anderem aufgrund der zunehmenden Konkurrenz mit zahlreichen asiatischen und pazifischen arbeitsverpflichteten Migranten, die Arbeits- und Lebensbedingungen für ›Weiße‹ derart verschlechterte, dass sie gezwungen seien, wie »*coolies*« zu leben, also wie aus China oder Südasien eingewanderte Lohnarbeiter. Entsprechend wurde bereits damals von H. B. Higgins, einem Mitglied des *High Court* in Australien, ein *living wage* gefordert, der über die unmittelbare Existenzsicherung hinausging und dazu befähigte, »als menschliches Wesen in einer zivilisierten Gemeinschaft zu leben« – in Abgrenzung zur Sklaverei oder zu Arbeitsverpflichteten. Das von ihm unabhängig von ethnischer Herkunft verteidigte Prinzip »gleicher Lohn für gleiche Arbeit« muss dabei als besonders fortschrittlich angesehen werden (Lake 2014, S. 100 f.).

Im internationalen Rahmen sind Mindestlöhne in einer Reihe von Abkommen als Instrumente der nationalen Tarifpolitik empfohlen worden. So enthalten etwa die Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen (1948; Artikel 23, Paragraph 3), die *Social Charter* des *Council of Europe* (Teil 1, Artikel 4), die *EU Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers* (Artikel 5) Empfehlungen zum Einziehen nationaler Lohnuntergrenzen (vgl. Schulten 2012). Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) benennt einen angemessenen Mindestlohn als Teil internationaler Arbeitsstandards. Mittlerweile haben 90 Prozent ihrer Mitgliedstaaten gesetzliche Mindestlöhne, die allerdings in Niveau und Geltung stark variieren. Seit Ende der 1990er Jahre wurde jedoch das Niveau vielfach erhöht – nicht zuletzt als Reaktion auf die Folgen neo-liberaler Wirtschaftspolitik.

Die Komplexität politökonomischer Zusammenhänge macht die Antizipation der Effekte von Mindestlöhnen zu einem extrem schwierigen und politisch umkämpften Terrain (Knabe/Schöb et al. 2020). Die Relevanz des Mindestlohns ist unter anderem danach einzuschätzen, welche Beschäftigtengruppen und wie viele Beschäftigte von ihm profitieren. Ausschlaggebend dafür sind nicht nur seine relative Höhe, sondern auch die Universalität der Geltung sowie Durchsetzung und Kontrolle von Mindestlohnbestimmungen. Entsprechend lässt sich zwischen einer De-jure- und einer De-facto-Geltung unterscheiden. Bereits auf der Regelungsebene, also de jure, gelten oftmals Ausnahmen für Beschäftigte in bestimmten Sektoren, beispielsweise für landwirtschaftliche Beschäftigte, Hausangestellte oder für junge Lohnabhängige. Darüber hinaus liegt vor allem in Schwellen- und Entwicklungsländern häufig eine geringe Anwendung bzw. Durchsetzung von Mindestlohnstandards vor. Dies ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass der Anteil informeller Arbeit (jenseits der Landwirtschaft) in diesen Ländern teilweise über 60 Prozent der Gesamtbeschäftigung ausmacht (ILO 2018).

Die Auswirkungen einer Lohnuntergrenze auf die individuelle Kaufkraft sind dabei abhängig von der volkswirtschaftlichen Gesamtproduktivität. In einem Wirtschaftsraum, der mit geringem Aufwand einen hohen Output erzielt, schaffen Mindestlöhne tendenziell weniger Kaufkraft als in weniger produktiven Wirtschaftsräumen. In ihrer Wirkung auf die Lohnstruktur ziehen Mindestlöhne differenzierte Effekte nach sich, die unterschiedliche Gruppen von Beschäftigten unterschiedlich treffen. Da der Niedriglohnsektor auch noch heute überproportional stark von Frauen besetzt ist, profitieren insbesondere sie davon, wenn die unteren Löhne über eine allgemeine Untergrenze nach oben korrigiert werden. Weiter oben liegende Segmente sind damit nur mittelbar in der Folge der Verschiebungen im Gesamtgefüge betroffen. Da Mindestlöhne allgemein auf eine Verringerung von Lohndifferenzen hinwirken, erscheint es naheliegend, dass Beschäftigte aus den höheren Lohnsegmenten ihnen weniger aufgeschlossen gegenüberstehen. Wie sich ebenfalls in Auseinandersetzung auf europäischer

Ebene zeigt (vgl. Seeliger 2018), stellt Mindestlohnpolitik kein allgemeines Klasseninteresse dar. Dies liegt einerseits daran, dass erwerbslose Personen, deren Einkommen nicht aus regulärer Lohnarbeit stammt, nicht unmittelbar betroffen sind. Andererseits gibt es eine stark unterschiedlich ausgeprägte Akzeptanz der Gewerkschaften gegenüber staatlicher Regulierung in den verschiedenen nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen (Dingeldey/Nussbaum Bitran 2023, S. 490).

Direkte und indirekte Wirkungen der gegenwärtigen Mindestlohnpraxis

Wie zahlreiche Studien gezeigt haben, weisen die Länder des Globalen Nordens über die letzten Jahrzehnte eine Ausweitung neoliberaler Elemente in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf (Nachtwey 2016). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund konnte Thomas Piketty (2014) in seiner historischen Untersuchung zeigen, dass die fortschreitende Entwicklung der Produktivkräfte – entgegen dem sozialdemokratischen Modernisierungsversprechen – keine größere Beteiligung der Lohnabhängigen am gesellschaftlichen Reichtum beinhaltet, sondern Einkommens- wie auch Vermögensungleichheit maßgeblich zugenommen haben.

Die Entwicklung der deutschen Ökonomie von einer »koordinierten Marktwirtschaft« (Hall/Soskice 2001) hin zu einer stärker liberalen Variante des Kapitalismus geht mit einer Entwicklung des Arbeitsmarkts einher, die sich insbesondere durch eine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses auszeichnet (Mückenberger 1985). Unter Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung gerieten vor allem seit den 1990er Jahren die Institutionen der Lohnfindung unter (Verlagerungs-)Druck. Die fortschreitende Dezentralisierung des Tarifsystems, vor allem aber die abnehmende Repräsentativität der Tarifverhandlungen, die mittlerweile bei nur noch knapp über 50 Prozent der abhängig Beschäftigten liegt, verringerte die Prägekraft gültiger Lohnvereinbarungen (Schulten 2022). Prekäre, das heißt geringfügige, befristete, schlecht bezahlte und oftmals auch gesundheitsgefährdende Beschäftigungsverhältnisse verbreiteten sich nicht nur im wachsenden Dienstleistungsbereich, sondern hielten – etwa über den strategischen Einsatz von Leiharbeit (vgl. Holst/Nachtwey et al. 2010) – auch Einzug in den Produktionssektor. Entsprechende Entwicklungen wurden vom Blickpunkt der Politischen Ökonomie als »Dualisierung« (Palier/Thelen 2010), das heißt als Spaltung der Lohnabhängigen entlang privilegierter Kern- und schlechter gestellter Randbereiche bezeichnet. Aus einer arbeitssoziologischen Perspektive lässt sich ergänzen, dass im Zuge einer allgemeinen Prekarisierung (Castel 2009) Elemente der Unsicherheit auch Einzug in die Kernsektoren halten, etwa indem die Sichtbarkeit schlechter Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Randbelegschaften einen einschüchternden und disziplinierenden Effekt auf die sich bislang noch als gesichert wähnenden Kernbelegschaften ausübt (siehe Brinkmann/Nachtwey 2017). Die These der Dualisierung erscheint daher zu einfach, um die tatsächlichen Spaltungen zu erfassen. Hinsichtlich der kollektiven Arbeitsbeziehungen werden hier »drei Welten« (exportorientierte Industriebeschäftigung; öffentlicher Sektor und mittelgroße Betriebe sowie große Teile des Dienstleistungssektors und des Handwerks) differenziert, die sich in ihrer Reihung durch einen abnehmenden gewerkschaftlichen Einfluss und sinkende Prägekraft des Tarifvertragssystems auszeichnen (Hassel/Schroeder 2018). Unter Berücksichtigung der Geschlechtersegregation des Arbeitsmarktes, der verschiedenen Beschäftigungsformen sowie branchen- bzw. berufsspezifischer Arbeitsbedingungen und angesichts der signifikanten Anzahl teilweise langfristig Erwerbsloser zeigt sich eine vielfache Segmentierung des deutschen Arbeitsmarktes (Dingeldey 2015; Dingeldey/Holtrup et al. 2015).

Vor diesem Hintergrund stagnierten und sanken die Löhne vor allem am unteren Ende der Lohnverteilung, und es kam zum Anwachsen des Niedriglohnsektors. Damit aber standen sowohl die Sicherung des Existenzminimums bei Vollzeit-Erwerbstätigkeit und die damit einhergehende gesellschaftliche Teilhabe, aber auch die soziale Anerkennung der Arbeitsleistung in Form einer angemessenen Entlohnung für einzelne Gruppen von Lohnabhängigen infrage. Zusammen mit den Prozessen des Outsourcing und der Zunahme atypischer Arbeitsformen wie Leiharbeit stellte das Abrutschen der unteren Löhne vor allem in nicht tarifgebundenen Betrieben zunehmend eine Gefahr für die Erosion des Lohngefüges auch in tarifgebundenen Betrieben und Branchen dar, sodass die Niedriglohnbeschäftigung insgesamt bis zum Jahr 2015 bis auf rund ein Viertel der abhängig Beschäftigten zunahm (Grabka/Schröder 2019). Die Möglichkeit, Wirtschaftswachstum über die Massenkaufkraft gut verdienender Mittelschichten zu erreichen, wurde auf diese Weise stark eingeschränkt.

Die Initiative zur Einführung eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland ging im Jahr 1999 von der Industriegewerkschaft Nahrung, Genuss und Gaststätten (NGG 2016) aus, da der oben skizzierte Problemdruck in den von ihr repräsentierten Branchen besonders hoch war. Als größte Dienstleistungsgewerkschaft unterstützte ver.di die Forderung, die dann 2006 auch vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), einschließlich der großen Industriegewerkschaften übernommen wurde. Öffentlichkeitswirksame Kampagnen trugen dazu bei, dass schließlich ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde durch die große Koalition im Jahr 2015 in Form des Mindestlohngesetzes verabschiedet wurde. Laut diesem erfolgt die Anpassung des Mindestlohns alle zwei Jahre durch den Beschluss der Mindestlohnkommission (MLK), wobei sie sich nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientieren soll (§ 9 Abs. 2 Satz 3 MiLoG). Dem ist die MLK bislang gefolgt. Entsprechend kam es ab Januar 2017 zu einer ersten Anhebung, 2019 wurde eine zweistufige Erhöhung vereinbart und bis Juli 2022 stieg der Mindestlohn in vier Stufen auf 10,45 Euro. Im Oktober 2022 kam es dann durch die Ampelkoalition zu einer außerordentlichen Anhebung auf 12 Euro – quasi an der MLK vorbei. Dies dürfte unter

anderem im Vorgriff auf die Einführung einer europäischen Mindestlohnrichtlinie begründet sein. Im Anschluss wurde wieder der zweijährige Turnus der Erhöhung durch die Mindestlohnkommission aufgenommen. Allerdings wurde erstmals der Beschluss zur Erhöhung des Mindestlohns ab Januar 2024 auf 12,41 Euro und ein Jahr später auf 12,82 Euro gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter gefasst. Inwiefern es u. a. aufgrund der EU-Mindestlohnrichtlinie zu weiteren Änderungen kommt, ist unklar (Schulten/Dingeldey 2024).

Eines der formulierten Ziele, das mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 verbunden war, lautete, »Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen« (Deutscher Bundestag 2014). Inwiefern dieses Ziel bislang erreicht wurde, ist anhand direkter als auch indirekter Effekte zu diskutieren. Als direkte Wirkung gilt die unmittelbar festzustellende Anhebung von Löhnen auf Mindestlohnniveau. Indirekte Wirkungen bestehen darin, dass infolge dieser Anhebung auch Löhne über dem Mindestlohn angepasst werden. Die indirekte Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns zur Anhebung der (untersten) Löhne ist insgesamt umso größer, je höher die Tarifbindung als Anteil der im Arbeitsmarkt von Tarifverträgen erfassten Beschäftigten ausfällt (Grimshaw/Bosch 2013).

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland hat unmittelbar zu einer maßgeblichen Anhebung der Stundenlöhne im unteren Bereich der Einkommensverteilung beigetragen. Gleichwohl deuten sich Lücken bei der Umsetzung an (Bosch/Hüttenhoff et al. 2019). Auch 2024 liegt der Mindestlohn weiter unter der Niedriglohngrenze, die 2022 bei 12,50 Euro/Stunde lag (Statistisches Bundesamt 2024; Niedriglohnquote). Ausgangsniveau wie auch Anpassungsmechanismus des Mindestlohns sowie die aufgrund der geringen Tarifbindung in einigen Branchen minimale Wirkung auf die unmittelbar über dem Mindestlohn liegenden Löhne haben verhindert, dass der Niedriglohnsektor maßgeblich eingedämmt wurde. Die Entwicklung der unteren Löhne in Deutschland hat sich – gemessen am Ideal der »Bedarfsorientierung« – damit zunächst nur bedingt verbessert. Lediglich die Erhöhung des Mindestlohns auf zwölf Euro im Oktober 2022 hat eine substanzielle Verbesserung beinhaltet. Insgesamt ist der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglohn von 23,5 Prozent im Jahr 2007 auf 15,2 Prozent im Jahr 2022 geschrumpft (Grabka 2024).

Allerdings erreicht der deutsche Mindestlohn mit nur 52,6 Prozent des Medianeinkommens, also des mittleren Einkommens, von dem aus gesehen es genauso viele Menschen mit einem höheren wie mit einem niedrigeren Einkommen gibt, weiterhin nicht die von der Europäischen Union empfohlene Leitlinie in Höhe von zwei Drittel desselben (Lübker/Schulten 2024). Dabei ist festzuhalten, dass die Orientierung am mittleren Lohn noch keine definitive Umsetzung der Bedarfsorientierung beinhaltet. Damit ist weder ein Schutz vor Armut (von Familien) gewährleistet noch ein sogenannter *living wage* (Schulten/Müller 2017), der unter Berücksichtigung von deutlich höheren Lebenshaltungskosten etwa in Ballungszentren zu definieren ist.

Eine leichte Distanzierung vom gesetzlichen Mindestlohn ist in den Branchen zu erkennen, in denen die Gewerkschaften einen Branchenmindestlohn, also eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung nach § 4 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) für die untersten Lohngruppen, durchsetzen konnten. Die entsprechende Wirkung der untersten Tariflöhne ist hier groß, da sie für alle Beschäftigten der Branche gelten. Hier hat die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) Pionierarbeit geleistet, indem sie 1999 im Rahmen des Entsendegesetzes den ersten Branchenmindestlohn durchsetzen konnte. In den Bau- und Handwerksbranchen lagen die Lohnuntergrenzen bereits vor 2018 auch für die gering Qualifizierten z. T. deutlich über zehn Euro (WSI Mindestlohndatenbank, Stand 25. Januar 2018). Die Lohndifferenzierung nach oben ist durch den Tarifvertrag garantiert. In der Gebäudereinigung (Innen- und Unterhaltsreinigung), die insgesamt als Niedriglohnbranche gilt und ebenfalls von der IG BAU vertreten wird, konnte dagegen zunächst nur für Westdeutschland ein Branchenmindestlohn klar über dem gesetzlichen Mindestlohn erreicht werden (IG BAU 2018). Da die Konkurrenz zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben als Element des »Preiswettbewerbs durch ein geringeres Lohnniveau« eingeschränkt ist, sind auch Anreize für die Tarifflucht der Unternehmen geringer. Der Tendenz nach ähnliche Entwicklungen gibt es auch in verschiedenen Dienstleistungsbranchen wie etwa der Pflege.

Darüber hinaus ist die Lohnentwicklung in den Kernindustrien mit hoher Tarifdeckung weitgehend unbeeinflusst durch den gesetzlichen Mindestlohn. In der Metall- und Elektroindustrie bzw. der Chemieindustrie, aber auch im öffentlichen Dienst, liegen die untersten Lohngruppen klar über dem Mindestlohn – und vielfach auch über dem Niedriglohnniveau (Dingeldey et al. 2017). Bereits 2015 konnte die Industriegewerkschaft Metall in Baden-Württemberg in der Eingangsstufe des Tarifvertrags der Metall- und Elektroindustrie 14,06 Euro pro Stunde durchsetzen (Kathmann 2017). Danach verhandelte Lohnerhöhungen mit 2,8 Prozent galten für alle Beschäftigten, sodass sich keine weiteren Verschiebungen ergaben (ebd.). Die klare ›Besserstellung‹ der Beschäftigten in diesen Branchen wird einerseits über die höhere Produktivität erklärt, liegt andererseits aber auch an den größeren Machtressourcen der Gewerkschaften, die sich durch einen hohen Organisationsgrad und hohe Tarifbindung ausdrücken. Letztere lag beispielsweise im Jahr 2014 bei 67 Prozent für Metallverarbeitung und -erzeugung und bei 54 Prozent im Maschinenbau (Statistisches Bundesamt 2016; Verdienst und Arbeitskosten 2014).

Der deutsche Mindestlohn lag bis 2022 grundsätzlich unter der Niedriglohngrenze, d. h. auch unter der Armutsgefährdungsquote für Alleinstehende. Vor allem die maßgebliche Erhöhung des Mindestlohns ab Oktober 2022 trägt sicherlich auch zur Steigerung der Anerkennung von Arbeit in den entsprechenden Beschäftigungssegmenten bei, weil sie den Abstand zu den mittleren Einkommen verringerte. Mit Dietl (2022) gesprochen, bleibt er jedoch gemäß verschiedenen Kriterien ein »Armutslohn«. Mag er auch für eine Person knapp über der Armutsgrenze liegen, gilt dies nicht, sobald auch noch ein Kind zu versorgen ist. Zudem muss man vierzig Jahre lang 38,5 Stunden pro Woche gearbeitet und mindestens 13,45 Euro pro Stunde verdient haben, um Rentenansprüche in Höhe der Grundsicherung geltend machen zu können. Zudem dürften soziale Spaltungen, die sich über die unterschiedliche Betroffenheit abzeichnen, nicht aufgehoben werden: Bislang ist der Niedriglohnsektor in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt als im Westen (34 versus 22 Prozent). Zudem sind insbesondere Frauen (30 im Vergleich zu 19 Prozent der Männer), Migrant*innen (30 bis 32 Prozent im Vergleich zu 20 Prozent »ohne Migrationshintergrund«), junge (unter 25 Jahre) und ältere (über 65 Jahre) Menschen

(56 im Vergleich zu ca. 20 Prozent im mittleren Alter) 2017 überproportional betroffen (Grabka/Schröder 2019). Die hier notwendige Angleichung der Löhne setzt neben dem Mindestlohn auch eine stärkere Organisationsbereitschaft der Arbeitnehmer*innen und eine Stärkung der Tarifbindung voraus. Die EU-Richtlinie zum Mindestlohn fordert, die Tarifbindung auf 80 Prozent anzuheben. Dies wäre unter anderem auch durch gesetzliche Regelungen wie eine Ausweitung von Allgemeinverbindlichkeitsregelungen zu erreichen.

Mindestlohnpolitik und beschränkte Solidarität

Nachdem sich vor allem seit den 1990er Jahren ein Rückgang der Tarifbindung deutscher Betriebe in eine moderate Lohnentwicklung unterhalb von Inflations- und Produktivitätszuwachs übertragen hatte, konnte der Mindestlohn als verbindliche Lohnuntergrenze helfen, Stabilität in der Einkommensverteilung zu gewährleisten. Notwendig geworden durch die neo-liberal orientierte Arbeitsmarktpolitik der rot-grünen Koalition sowie ihrer Vorgängerregierungen war dessen Einführung anfangs eher umstritten.

Als sozial- bzw. tarifpolitisches Instrument ist der Mindestlohn grundsätzlich als positiv im Hinblick auf das Erreichen gesellschaftlichen Zusammenhalts zu interpretieren. Er verbessert universell die Lebensbedingungen der Geringverdiener*innen und mindert damit Leid und Geringschätzung vulnerabler Bevölkerungsgruppen. Dabei ist nicht zuletzt auch sein positiver Effekt hervorzuheben, wenn es darum geht, die geschlechtsspezifische Lohnungleichheit zu verringern. Seine Wirkung auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt hängt dabei allerdings stark von seiner Höhe sowie von der Einbettung und Repräsentativität des Tarifsystems insgesamt ab, d. h., inwiefern die unterste Lohngrenze direkt an das Tarifgitter anschließt und somit darüberliegende Löhne »nach oben schiebt«. Dem Rechnung tragend, zielt die europäische Mindestlohndirektive auch nicht nur auf Mindestlöhne, sondern auch auf die Stärkung der Tarifbindung (Schulten/Dingeldey 2024).

Eine Steigerung der (unteren) Löhne könnte sich in einem Impuls für die erhöhte Kaufkraft von Lohnabhängigen bzw. einem lohngetriebenen Wachstum fortsetzen, was allerdings unter dem Vorbehalt anderer makroökonomischer Entwicklungen wie einer anhaltend hohen Inflation oder anderer Krisenerscheinungen steht. Dabei kann eine von den Gewerkschaften aktiv vorangetriebene »solidarische Lohnpolitik« – wie sie in aktuellen Lohnrunden erkennbar ist, wenn vor allem die unteren Einkommen stärker angehoben werden – die Einkommensgleichheit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt maßgeblich fördern. Entsprechend positive Wirkungen blieben allerdings auf die in Erwerbsverhältnissen befindlichen Lohnabhängigen beschränkt. Nicht zuletzt dadurch wird deutlich, dass (Mindest-)Lohnpolitik einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten kann, dieser aber doch wesentlich voraussetzungsvoller ist und durch weitere Politiken, z. B. im Bildungs-, Familien-, Wohnungs- und Migrationspolitikfeld, maßgeblich gestärkt werden muss.

Mitte-Studie