



Landesmindestlöhne: Vom Wegbereiter zum Auslaufmodell?

TILL KATHMANN | IRENE DINGELDEY

EINE PUBLIKATION VON

Irene Dingeldey, Till Kathmann

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen 12 | 2015

Landesmindestlöhne – vom Wegbereiter zum Auslaufmodell

Vorwort

Als das Land Bremen im Jahr 2012 einen Landesmindestlohn einführte, hatte es bundesweit eine Vorreiterrolle übernommen und damit einen neuen sozialpolitischen Standard gesetzt: Erstmals bestimmte die öffentliche Hand in Deutschland eine rechtsverbindliche Lohnuntergrenze. Die Mindestlohnvorgabe von zunächst 8,50 Euro brutto pro Stunde galt für alle Landesunternehmen und darüber hinaus auch überall da, wo andere Unternehmen mit öffentlichen Mitteln Aufträge erfüllten oder staatliche Zuwendungen flossen.

Andere Bundesländer folgten dem guten Bremer Beispiel. Noch bevor der Bundestag im Juli 2014 die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns beschlossen hatte, verfügten bereits auch Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein über Landesmindestlohngesetze und elf weitere Bundesländer hatten Mindestlohnvorgaben über ihre Vergabegesetze fixiert.

Angesichts der Einführung des bundesweit geltenden gesetzlichen Mindestlohns mehren sich die Stimmen, die den Sinn von landesspezifischen Regelungen infrage stellen. Dabei schließt der Bundesmindestlohn ganze Gruppen von ihrer Schutzwirkung aus, wie beispielsweise Jugendliche unter 18 Jahren und Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung. Auch die Höhe des flächendeckenden Bundesmindestlohns reicht nicht aus. Denn bei einer Vollzeittätigkeit bleibt von den 8,50 Euro brutto selbst für viele Singlehaushalte schon heute netto nicht genug übrig, um ohne aufstockende Hartz-IV-Leistungen auszukommen. Über eine mögliche Erhöhung zum Januar 2017 wird jedoch erstmals im Jahr 2016 beraten.

Auch in der Frage des Anpassungsbedarfs hat Bremen – wiederum als erstes Bundesland – ein deutliches Signal gesendet, indem der Landesmindestlohn zum 1. Oktober 2014 auf 8,80 Euro erhöht worden ist. Damit folgte die Landesregierung der Empfehlung der Landesmindestlohnkommission und unterstrich zugleich ihr Ziel, überall dort, wo die öffentliche Hand beteiligt ist, mindestens existenzsichernde Löhne sicherzustellen.

Dieses Ziel wird die Landespolitik weiterverfolgen müssen, solange der Bund es nicht flächendeckend und für alle Beschäftigtengruppen tut. Vor diesem Hintergrund ist die im Rahmen der Koalitionsverhandlungen getroffene Entscheidung, den Landesmindestlohn auf 8,80 Euro festzuschreiben, nicht nachvollziehbar. In aller Konsequenz bedeutet die Entscheidung ein Abrücken von der Zielsetzung, alleinstehende Vollzeitbeschäftigte aus dem aufstockenden Hartz-IV-Leistungsbezug zu lösen. Diese Gestaltungsmöglichkeit sollte nicht ohne Not aus der Hand gegeben werden.

Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen mit vergabespezifischen Sozialstandards, dass es sich dabei um ein erfolgreiches Instrument handelt, um in regionaler Reichweite faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Eine Ausweitung des Tariftrue- und Vergabegesetzes, wie es die Landesregierung vorsieht, ist daher uneingeschränkt zu begrüßen. Allerdings sollte vor dem Hintergrund der anstehenden Vergaberechtsreform auf Bundesebene und der neuesten europäischen Rechtsprechung nicht nur eine Ausweitung des Geltungsbereichs, sondern eine qualitative Weiterentwicklung vorangetrieben werden. Ergänzende Anreize für Unternehmen, wie sie im fairen Wettbewerb um öffentliche Aufträge ihrer sozialen Verantwortung gerecht werden können, sollten unter anderem auch bei der Ausbildung von Fachkräftenachwuchs oder bei der Gleichstellung von Frauen gesetzt werden.



Peter Kruse
Präsident



Ingo Schierenbeck
Hauptgeschäftsführer

Kurzfassung

Angesichts der Ausweitung des Niedriglohnsektors und einer abnehmenden Tarifbindung erhält die Einführung von Mindestlöhnen eine zunehmende Bedeutung hinsichtlich der Eindämmung dieser Tendenzen. Gleichwohl werden in der bisherigen Forschung vornehmlich Veränderungen der Lohnstruktur, Beschäftigungseffekte und gelegentlich auch fiskalische Effekte von Mindestlöhnen diskutiert. Dabei fehlt zum einen die Berücksichtigung der Einbettung des Mindestlohns in alternative Regelungssysteme (Tariftreue- und Vergabegesetzgebung). Zum anderen mangelt es an empirischen Studien, die die Umsetzung von Mindestlohnregelungen und speziell von Landesmindestlohnregelungen untersuchen. Die Ergebnisse des Forschungsprojektes dokumentieren daher erstens die Ausgestaltung der Mindestlohn- und Tariftreuregelungen im Zusammenhang mit den länderspezifischen Vergabegesetzen. Zweitens wird der Implementationsprozess von Landesmindestlohnregelungen anhand von Fallstudien zu den Tariftreue-, Vergabe- und Landesmindestlohnregelungen in den Bundesländern Bremen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Berlin mit Hilfe von Dokumentenanalysen und Experteninterviews analysiert. Ein weiteres Ziel ist es, die Ergebnisse für die Analyse der Genese und Implementation des im Januar 2015 eingeführten bundesweiten Mindestlohns fruchtbar zu machen. Zentrale Ergebnisse sind, dass sich die jeweiligen gesetzlichen Regulierungen, die Implementation und vor allem auch die konkrete Kontrolle der Landesmindestlöhne z. T. erheblich unterscheiden. Angesichts einer generell geringen Kontrollichte in allen untersuchten Bundesländern scheinen zentral koordinierten Kontrollinstitutionen gleichwohl effizienter zu sein.

Einschätzungen zentraler Akteure hinsichtlich der Praktikabilität und (zukünftigen) Wirksamkeit von Landesmindestlöhnen divergieren stark: So werden die Landesmindestlohnregelungen neben anderen Mindestlohnregelungen als zentrale Wegebereiter mit Blick auf den bundesweiten gesetzlichen Mindestlohn gesehen. In den untersuchten Branchen der Gebäudereinigung und der Sozialwirtschaft zeigen einzelne Arbeitgeber Sympathien gegenüber der Einführung von Mindestlöhnen, während deren Verbandsvertreter sich eher ablehnend verhalten. Äußerst kontrovers ist zudem der weitere Umgang mit den bestehenden Landesmindestlohnregelungen: Neben der Abschaffung der Landesmindestlohnregelungen, werden ein Verharren im Status quo aber auch die Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen diskutiert. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die einzelnen Landesregierungen die Einführung von Landesmindestlöhnen „als politisches Projekt“ verstanden, um letztlich die Verwirklichung eines bundesweiten Mindestlohns zu unterstützen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Kurzfassung	4
Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	5
1. Forschungsstand	6
2. Forschungsdesign	8
3. Problemkontext und Einführung verschiedener Mindestlohnregelungen im Zeitverlauf	9
4. Die Landesmindestlohnregelungen: Die Debatten um die Einführung	13
5. Umsetzung von vergabespezifischem Mindestlohn und Landesmindestlöhnen	16
5.1 Institutionelle Mitbestimmung und Prozesse der Anpassung	16
5.2 Kontrolle, Kontrollverfahren und Evaluation	18
6. Zum Umgang der Arbeitgeber mit Landesmindestlöhnen in einzelnen Branchen	22
7. Positionen zur Weiterentwicklung des Landesmindestlohns	24
8. Fazit	26
9. Literaturverzeichnis	27

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Tariftreue-Regelungen in Deutschland	11
---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Tariftreue- und Vergabegesetze im Vergleich	12
Tabelle 2: Begründungen, Höhe und Ziele des Landesmindestlohns in den untersuchten Bundesländern	14
Tabelle 3: Kontrolle und Kontrollverfahren	21

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 schließt Deutschland an eine in Europa gängige Praxis zur Bekämpfung der Niedriglohnbeschäftigung an. Die Einführung des Mindestlohns in Deutschland steht jedoch auch im Zusammenhang von weiteren Maßnahmen zur Stabilisierung des Tarifsystems. Weitgehend bekannte Wegbereiter in diesem Prozess sind die Branchenmindestlöhne (Bosch/Weinkopf 2012; Bosch/Weinkopf/Kalina 2009). Deutlich weniger Aufmerksamkeit genossen dagegen regionale Mindestlohnregelungen in Landesvergabe- und Landesmindestlohngesetzen (Böhlke/Schulten 2014; Schulten/Pawicki 2008). Zu Beginn des Jahres 2015 verfügten zwölf Bundesländer über landeseigene Vergabegesetze, die Regelungen über einen vergabespezifischen Mindestlohn bei öffentlichen Aufträgen enthalten. In vier Bundesländern existieren neben den Vergabegesetzen auch Landesmindestlohnregelungen (siehe Abb. 1). Hier hat die Mindestlohnvorgabe eine breitere Anwendung, da sie nicht nur für öffentlichen Aufträge gilt, sondern auch für alle Empfänger öffentlicher Zuwendungen und Konzessionen (Böhlke/Schulten 2014: 37).

Der nachfolgende Beitrag stellt eben diese Regelungen in den Mittelpunkt und widmet sich deren Einführung, Umsetzung und Kontrolle. Im Zentrum des Interesses stehen die z. T. unterschiedlichen institutionellen und prozeduralen Regelungen sowie das ziel- und interessen geleitete Handeln korporativer Akteure in ausgewählten Bundesländern. Dabei wird der engen Verflechtung der Regelung von Landesmindestlöhnen mit vergabespezifischen Mindestlöhnen Rechnung getragen und die Umsetzung weitgehend gemeinsam diskutiert. Die Auswahl der zu untersuchenden Bundesländer beinhaltet neben Bremen, Schleswig-Holstein und Berlin mit Landesmindestlohnregelungen auch das Land Brandenburg, das ausschließlich über einen vergabespezifischen Mindestlohn verfügt. Damit lassen sich diesbezügliche Spezifika bei der Umsetzung ebenfalls nachverfolgen. Zudem werden mit der Gebäudereinigung sowie dem Bereich der Sozialwirtschaft die Bedeutung entsprechender Regelungen sowie deren Einschätzung durch zentrale Akteure auf Branchenebene punktuell beleuchtet.

Konkret werden folgende Forschungsfragen beantwortet:

1. Welche Ziele wurden von den zentralen Akteuren in Bremen, Schleswig-Holstein und Berlin bei der Einführung der Landesmindestlohnregelungen verfolgt?
2. Welche Gemeinsamkeiten und Differenzen gibt es hinsichtlich der Ausgestaltung und Umsetzung der Mindestlohnregelungen im Kontext der Tarifreue- und Vergabegesetze in den untersuchten vier Bundesländern?
3. Wie werden die Landesmindestlohn- und Vergaberegulungen von Arbeitgeberseite in den Bran-

chen der Gebäudereinigung und Sozialwirtschaft eingeschätzt?

4. Verändert die Einführung des bundesweiten gesetzlichen Mindestlohns die Position der Bundesländer in Bezug auf die Weiterentwicklung der Landesmindestlöhne bzw. vergabespezifischer Mindestlöhne?

Den Fragen nachgehend ist der Beitrag folgendermaßen gegliedert: Zunächst erfolgt eine Darstellung des bisherigen Forschungsstandes (1). Dann wird das Forschungsdesign vorgestellt (2). Anschließend wird der Kontext skizziert, indem die verschiedenen Landesmindestlohnregelungen eingeführt wurden, wobei insbesondere auf bestehende Branchenmindestlohnregelungen sowie die vergabespezifischen Mindestlöhne eingegangen wird (3). Vor diesem Hintergrund werden zentrale Positionen der Akteure zur Einführung der Landesmindestlohnregelungen in Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein vorgestellt (4). Die anschließende Gegenüberstellung der verschiedenen Regelungen in den vier ausgewählten Bundesländern Bremen, Schleswig-Holstein, Berlin und Brandenburg hebt auf die vergleichende Interpretation zentraler Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Anpassung, Implementation und Kontrolle der Landesmindestlöhne bzw. der vergabespezifischen Mindestlöhne ab (5). Die Implementation auf Branchenebene wird anhand zentraler Positionen verschiedener Akteure exemplarisch beleuchtet (6). Abschließend wird erörtert, inwiefern mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Funktion der Landesmindestlöhne als erschöpft gilt oder diese weiterhin als mögliche Triebfeder für Veränderungen des bundesweiten Mindestlohns genutzt werden könnten (7).

1. Forschungsstand

Die Forschung zu Mindestlöhnen hat bereits eine lange Tradition, wobei vielfach die Beschäftigungseffekte im Vordergrund standen. Seit etwa 2005 hat die Debatte auch in Deutschland auffällig an Fahrt gewonnen (Bosch et al. 2009; Detzer 2010; Bosch 2010; Brenke/Eichhorst 2007; Müller/Steiner 2008; Rauchfleisch 2011). Im Folgenden konzentrieren wir uns auf Überblicksartikel, welche die verschiedenen Regelungen typisieren bzw. Zusammenhänge zwischen Mindestlohnregelungen und Lohnverteilung untersuchen. Darüber hinaus werden erste Evaluationen von Vergabe- und Tarifreue Regelungen in Deutschland skizziert.

Typen der Mindestlohnregelungen und Höhe des Mindestlohns

Die institutionentheoretisch orientierte Mindestlohnforschung hat viele – oftmals eher deskriptive – Veröffentlichungen hervorgebracht. Hervorzuheben ist

dabei eine Typologie, die auf die prozeduralen Regelungen fokussiert (Schulten 2014; 2012b). Darüber hinaus liegen verschiedene Veröffentlichungen vor, welche die Wirkungen der institutionellen Regelungen auf den Niedriglohnanteil bzw. die Lohndifferenzen insgesamt analysieren.

Schulten (2014; 2012b).¹ unterscheidet die europäischen Mindestlohnregelungen zunächst entlang der Regelungsebene (ähnlich Rycx/Kampelmann 2013). Entsprechend werden universelle und sektorale Regime differenziert. Deutschland wäre aktuell sowohl aufgrund der sektoralen Tarifpolitik als auch aufgrund branchenspezifischer Mindestlöhne dem letztgenannten Typus zuzuordnen. Mit der Einführung des allgemeinen Mindestlohns 2015 ist allerdings ein universelles Element hinzugekommen, ohne dass damit das sektorale Regime aufgelöst worden wäre. Vielmehr stehen beide Elemente komplementär zueinander.

Ein weiteres Kriterium der Typologie sind die prozeduralen Regelungen zur Anpassung von Mindestlöhnen. Neben der Anpassung von Mindestlöhnen ausschließlich via Tarifvertrag (wie beispielsweise in Österreich) werden dazu vier weitere Regelungsmodelle in Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne differenziert: Beim Indexierungsmodell wird der Mindestlohn quasi automatisch in Anlehnung an ökonomische Kennziffern angepasst wie z. B. die Erhöhung der Verbraucherpreise (Belgien, Malta, Slowenien) oder der Tariflöhne (Niederlande) oder auch einer Kombination aus beiden Größen (Frankreich). Demgegenüber wird im Verhandlungsmodell die Anpassung des Mindestlohns zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften vereinbart und das Ergebnis vom Staat gesetzlich festgeschrieben (in Kombination mit Indexierung in Belgien sowie einigen osteuropäischen Staaten). Das Konsultationsmodell sieht eine Art Kommission vor, in der Arbeitgeber, Gewerkschaften, aber auch weitere Gruppen, wie z. B. Wissenschaftler, über die Anpassung des Mindestlohns beraten, die Letztentscheidung aber beim Staat liegt (Großbritannien). Werden Anpassungen allein von staatlichen Akteuren entschieden, wird von einem unilateralen Entscheidungsmodell ausgegangen. Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist die zeitliche Periodizität von Anpassungen. Im Zuge der Krise wurden einige der Modelle insofern verändert als die Rolle der Sozialpartner punktuell eingeschränkt wurde (Eurofound 2014b, S. 40). Allein die verschiedenen Institutionen zur Kontrolle von Mindestlöhnen und die flankierenden Regelungen zur Steigerung der Reprä-

sentativität des Tarifsystems wurden noch nicht systematisch in die Typologie integriert.

Der Erfolg der verschiedenen Regelungen wird zu meist anhand der Höhe der Mindestlöhne in Relation zur nationalen Lohnstruktur gemessen. Derzeit liegen alle geltenden Mindestlöhne in Europa unterhalb der jeweiligen Niedriglohnschwelle (Schulten 2014; Czech 2009), so dass generell ein nur schwacher Zusammenhang zwischen der Höhe des Mindestlohns und dem Niedriglohnanteil nachgewiesen wird

(Salverda/Mayhew 2009). Ein Zusammenhang zwischen prozeduraler Regelung und Höhe des Mindestlohns wurde dahin gehend festgestellt, dass die von Tarifpartnern verhandelten Mindestlöhne generell höher sind als Mindestlöhne, die von der Regierung festgelegt werden (Boeri 2009).

Auswirkungen des implementierten Mindestlohnregimes in Deutschland

Es gibt mehrere Überblicksanalysen zu den verschiedenen Mindestlohnregelungen in Deutschland – allen voran zu Branchenmindestlöhnen (Bispinck/Schulten 2008; Bosch/Weinkopf/Kalina 2009; Ochel 2008; Schulten/Pawicki 2008; Bosch/Weinkopf 2012; Harsch/Verbeek 2012). Die Mehrheit empirischer Studien hebt auf die Verfahren zur Mindestlohnsetzung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) sowie die Implementation der entsprechenden Branchenmindestlöhne ab. Hier werden jeweils die untersten Tariflöhne allgemein verbindlich erklärt (Bosch u. a. 2011:147 ff.). Dabei wird u. a. gezeigt, dass sich die Effekte des Mindestlohns in Abhängigkeit der Lohndifferenzierung in der jeweiligen Branche entwickeln, die sich wiederum in Abhängigkeit der jeweiligen Qualifikationsstruktur ergibt. 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 fallen in den Geltungsbereich des Mindestlohns. Aufgrund regionaler Lohndifferenzen wird zudem eine höhere Eingriffsintensität der Mindestlöhne in Ostdeutschland als in Westdeutschland gemessen (Bosch/Weinkopf 2012; Möller 2012).

Kontrolle und Evaluation

Die Vergabe- und Tariftreuerregelungen in den Bundesländern wurden ebenfalls unter Einbezug der Prozesse der Implementation und Kontrolle untersucht. Zwei Studien (Hamburger Senat 2007; Stefaniak/Vollmer 2005), die auf Befragungen von Unternehmen aus der Bauwirtschaft basieren, deuten darauf hin, dass die Unternehmen zu einem hohen Prozentsatz (80-90%) die Implementation von Mindestlöhnen begrüßen und ihnen dadurch kein höherer

¹ Andere Typologien wie die von Bosch/Weinkopf (2013) sowie Grimshaw/Bosch (2013) heben auf die Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn- und Tarifpolitik ab. Da diese Wechselwirkung in der vorliegenden Untersuchung der Landesmindestlöhne nicht im Vordergrund steht, werden sie an dieser Stelle nicht ausführlich diskutiert.

(bürokratischer) Aufwand entsteht. Gleichzeitig ergeben sich starke Differenzen, was die Kontrolle der Vergabep Praxis angeht. In NRW, wo die Kontrolle zunächst dezentral über die Vergabestellen selbst organisiert war, gaben knapp 80% der 139 befragten Vergabestellen an, die Einhaltung der Tariftreue nicht zu kontrollieren. Dies wurde auf zu wenig und unqualifiziertes Personal zurückgeführt. Für Hamburg wird eine sehr hohe Kontrolldichte angegeben, was auf eine eigens etablierte zentrale Kontrollinstanz zurückgeführt wird (Schulden/Pawicki 2008: 188). Mittlerweile wurde auch in NRW eine zentrale Kontrollstelle eingerichtet (Böhlke/Schulden 2014: 38). Gleichzeitig wird jedoch betont, dass zentrale Kontrollen in Flächenstaaten durch eine einzelne Behörde mit geringen Personalkapazitäten extrem schwierig sei (ebd.). Demgegenüber wird die Kombination zentraler und dezentraler Elemente der Kontrolle in Bremen als positiv dargestellt (ebd.). Da 2013 nur wenige Verstöße ermittelt wurden, wird dies im Sinne einer hohen Akzeptanz und funktionierender Kontrolle interpretiert (ebd.).

Insgesamt liegen damit bislang nur wenige Untersuchungen vor, die explizit auf die Mindestlohnregelungen im Kontext der Vergabe- und Tariftreue Regelungen eingehen. Es fehlt ein systematischer Vergleich der unterschiedlichen länderspezifischen prozeduralen Regelungen und deren Wirkung in Bezug auf Umsetzung und Kontrolle. Ferner ist in der Mindestlohnforschung insgesamt kaum beleuchtet, wie die verschiedenen Akteure handeln – hier also insbesondere die Tarifpartner und die Landesverwaltungen. Entsprechend scheint eine Untersuchung der Ziele, die mit der Einführung der entsprechenden Landesmindestlohn- und Vergaberegulungen verknüpft wurden, einen relevanten Beitrag zur Mindestlohnforschung zu leisten. Das gleiche gilt auch für die Analyse der Gestaltung von Umsetzung und Kontrolle durch die verschiedenen Akteure im Rahmen der unterschiedlichen prozeduralen Regelungen. Dabei sind auch Wechselwirkungen mit anderen Mindestlohnregelungen von Interesse, um die Ausdifferenzierung im deutschen Mindestlohnregime zu verstehen, die durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in 2015 noch weiter gesteigert wurde.

2. Forschungsdesign

Um die skizzierten Aufgaben zu bewältigen und die oben genannten Fragen zu beantworten, lehnen wir uns an den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000) als heuristischem Konzept an. Demnach werden die Strategien und Ziele der verschiedenen Akteure unter anderem von den jeweiligen institutionellen Arrangements wie den prozeduralen Regelungen der Entscheidungsfindung oder administrativer Verfahren maßgeblich

beeinflusst. Die institutionellen Regelungen beinhalten sowohl Handlungsressourcen als auch Restriktionen für die einzelnen Akteure und die Durchsetzung ihrer Ziele, ohne diese jedoch zu determinieren. Gleichwohl kann auch die Veränderung institutioneller Arrangements als explizites Ziel verfolgt werden (Thelen 2003). Entsprechende Veränderungen beeinflussen in Form einer „Rückkopplung“ (Feedback-Wirkung) dann wiederum die Handlungsressourcen der Akteure und die Outcomes der nachfolgenden Entscheidungsprozesse.

In dem hier fokussierten Forschungsfeld wird auf die Strategien und Ziele der verschiedenen Akteure der Mindestlohn- und Tarifpolitik auf Landesebene fokussiert, also Dachverbände und Branchenorganisationen der Tarifpartner, politische bzw. staatliche Akteure auf der Ebene der Länder, welche die Ausgestaltung der entsprechenden Gesetze oder Regelungen beeinflussen bzw. für deren Einhaltung zuständig sind. Dabei wird angenommen, dass mit der Einführung der entsprechenden Landesmindestlohn- bzw. Vergaberegulungen durchaus unterschiedliche Zielsetzungen innerhalb des föderalen Systems verfolgt wurden: So ist davon auszugehen, dass einerseits die Gestaltung der konkreten prozeduralen Regelungen, wie z. B. die festgelegten Mitbestimmungsmöglichkeiten, die zeitliche Periodizität der Anpassungen oder auch die Kontrollverfahren, darauf abzielten, die Handlungsressourcen oder -Restriktionen der Akteure im jeweiligen Geltungsbereich der Regelungen unmittelbar zu beeinflussen und Mindestlohnstandards zu sichern. Unterschiede und Gemeinsamkeit der dabei in den verschiedenen Bundesländern entstandenen Regelwerke sowie deren Umsetzung werden daher einem systematischen Vergleich unterzogen. Dabei werden verschiedene in der Literatur formulierte Thesen anhand des Bundesländervergleichs überprüft. Dazu zählt erstens, dass prozedurale Regelungen zur Festlegung der Höhe der Mindestlöhne, welche die Beteiligung der Tarifpartner vorsehen, zu höheren Mindestlöhnen führen sollen. Zweitens, dass zentrale Kontrollverfahren effektiver sind als dezentrale. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auch „mittelbare Ziele“ verfolgt wurden, indem die Einführung der entsprechenden Landesmindestlohn- und Vergaberegulungen als Wegbereiter für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf Bundesebene fungierte. Mit seiner Einführung im Januar 2015 wird daher eine Neupositionierung der einzelnen Bundesländer erwartet hinsichtlich der Weiterentwicklung der Landesmindestlöhne.

Um die soweit formulierten Annahmen zu prüfen, werden neben Literatur- und Dokumentenanalysen für die nachfolgende Untersuchung auch Experteninterviews genutzt, um an exklusive Wissensbestände zu gelangen (Liebold/Trinczek 2009: 37). Bei dem Experteninterview handelt es sich in erster Linie um ein exploratives Verfahren. Behnke und Meuser

(1999: 13) sprechen in diesem Zusammenhang auch von der „Exploration des Unbekannten“. Ein exploratives Erhebungsverfahren erscheint uns deshalb als geeignet, weil es bislang wenig wissenschaftlich gesichertes Wissen zu Landesmindestlohnregelungen und deren Umsetzung gibt. Jenseits der Exploration handelt es sich bei dem Experteninterview um ein halb strukturiertes Interviewverfahren, weil es einen Leitfaden enthält. Dadurch wird zum einen gewährleistet, dass in der Interviewsituation Inhalte systematisch erfasst werden. Zum anderen können die Interviews miteinander verglichen werden, was die Validität des erhobenen Datenmaterials erhöht. Mit den Leitfragen wird auf Einführung, Verfahren der Umsetzung und Kontrolle der Landesmindestlohnregelungen wie des daraus hervorgegangenen Erfahrungslernens abgehoben.

Unsere konkrete Fallauswahl für die qualitative Analyse folgt dem Prinzip minimaler und maximaler Kontraste, um wesentliche Differenzen bei der Bandbreite institutioneller Regelungen abbilden, aber auch Gemeinsamkeiten herausstellen zu können. So verfügen beispielsweise alle untersuchten Bundesländer über Tariftreuerregelungen, jedoch nicht alle über Landesmindestlohnregelungen. Dementsprechend ist es wichtig, verschiedene Bundesländer, in denen Landesmindestlöhne gelten, mit Brandenburg zu vergleichen, wo es einen vergabespezifischen Mindestlohn gibt. Darüber hinaus haben wir mit den Bundesländern Bremen, Berlin sowie Schleswig-Holstein und Brandenburg einerseits auf die Differenz von Stadtstaaten und Flächenland abgehoben. Andererseits untersuchen wir Bundesländer in Ost- und Westdeutschland, weil sich aus den bestehenden Lohn Differenzen eine höhere Eingriffsintensität von Mindestlöhnen in Ostdeutschland ergibt, u. a. auch, weil hier der Niedriglohnsektor deutlich größer ist als in Westdeutschland, was sich jedoch in den letzten Jahren wiederum langsam veränderte (Weinkopf 2010).

Pro Bundesland wurde je ein Vertreter der Vergabeverwaltung (wobei in den Flächenstaaten jeweils exemplarisch eine Vergabestelle ausgewählt wurde) und ein Mitglied des Kontrollorgans zur Einhaltung der Landesmindestlohnregelungen (falls vorhanden) interviewt. Falls die Festlegung des Mindestlohns in einer dafür eingerichteten Kommission verhandelt wird, wurden je zwei Mitglieder dieser Kommission (jeweils von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite) interviewt. Insgesamt wurden 21 Experteninterviews geführt. Um die Implementationsprozesse in den Unternehmen berücksichtigen zu können, waren darunter auch einzelne Arbeitgeber in den jeweiligen Ländern aus der Branche der Sozialwirtschaft sowie Unternehmen in der Gebäudereinigungsbranche.²

Die entsprechende Branchenauswahl orientierte sich an einer unterschiedlichen Betroffenheit durch Landesmindestlöhne bzw. durch den vergabespezifischen Mindestlohn und soll auch die Beobachtung von Wechselwirkungen mit anderen Mindestlohnregelungen ermöglichen. So gilt in der Gebäudereinigung der Branchenmindestlohn, der in der Regel höher ist als der landes- bzw. vergabespezifische Mindestlohn. Darüber hinaus wurden diese beiden Branchen ausgewählt, weil Arbeitgeber in der Gebäudereinigung die Mindestlohnregelungen im Rahmen des Vergabeverfahrens formalrechtlich „nur“ für die am Auftrag beteiligten Arbeitnehmer erfüllen müssen, während in der Sozialwirtschaft die Mindestlohnregelungen aufgrund von Zuwendungen für alle Beschäftigten beachtet werden müssen

3. Problemkontext und Einführung verschiedener Mindestlohnregelungen im Zeitverlauf

Seit Mitte der Neunzigerjahre sind in Deutschland mehrere zentrale Trends im Tarifsystem zu beobachten. So ging die Tarifbindung sukzessive von 82% im Jahr 1996 auf 62% im Jahr 2010 zurück (Felbermayr et al. 2014: 25). Schließlich kam es zu einer Stagnation der Reallöhne, die erst in den letzten Jahren wieder aufgehoben wurde (Giesecke/Verwiebe 2009; Statistisches Bundesamt 2014). Zentrale Charakteristika der Lohnentwicklung der vergangenen zwanzig Jahre in Deutschland sind vor diesem Hintergrund die Zunahme der Einkommensdifferenzen (Giesecke/Verwiebe 2009a, 2009b). Mit der Verabschiedung der europäischen Entsenderichtlinie wurde dann bereits 1996 ein erster Branchenmindestlohn in der Bauindustrie bzw. baunahen Handwerksbereichen nach dem AEntG eingeführt. Zentrale Maßgabe war hier jedoch zunächst, zu verhindern, dass mit dem Einsatz von entsendeten Arbeitnehmern aus dem EU-Ausland in Deutschland bestehende Lohn- und Arbeitsstandards unterlaufen wurden (Böhlke/Schulten 2014: 30). Nicht zuletzt die Reformen der Agenda 2010, die sowohl zur weiteren Flexibilisierung der Tarifpolitik als auch zur Ausweitung der atypischen Beschäftigungsformen beitrugen (Dingeldey 2011), begünstigten dann die Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung. Der errechnete Schwellenwert lag 2012 für Deutschland bei 9,30 Euro pro Stunde (gemessen als 2/3 des nationalen Medianbruttolohns; Kalina/Weinkopf 2014). Der danach berechnete Anteil der Niedriglohnbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung lag 2012 bei 24,3 Prozent und

haben (Kathmann/Dingeldey in Vorbereitung). Sie ergänzen die Angaben der Akteure aus der Branche der Gebäudereinigung und stammen jeweils von Vertretern der Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerorganisation.

² Darüber hinaus greifen wir auf zwei weitere Interviews zurück, die wir in einem vorangegangenen Forschungsprojekt geführt

zeigt sich damit seit 2010 vergleichsweise stabil (ebd.). Deutschland nimmt im EU-Vergleich nach Litauen eine Spitzenposition in Bezug auf die Niedriglohnquoten ein (Rhein 2013).

Dies skizziert den Kontext für die – zunächst vor allem von den Dienstleistungsgewerkschaften – geforderte Einführung eines bundesweiten, gesetzlichen Mindestlohns. Der entsprechende Diskurs verlief bis Mitte der 2000er-Jahre äußerst kontrovers – sowohl innerhalb der Gewerkschaften als auch bei den Parteien. Einzelne, besonders mitgliederstarke Gewerkschaften, allen voran die IG Metall und die IG BCE, sahen in der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns eine Gefahr für die Tarifautonomie – was auch als Argument von Arbeitgeberseite vertreten wurde (SPIEGEL 22.8.2004). Die Kontroverse innerhalb des Gewerkschaftslagers wurde schließlich spätestens mit Beschluss einer gemeinsamen Mindestlohnkampagne auf der Bundesversammlung des DGB im Mai 2006 beigelegt (DGB 2006). Die bis heute fortbestehende Spaltung des Arbeitgeberlagers nach Branchen (siehe unten) dürfte die Durchsetzung des Mindestlohns erleichtert haben. Gleichwohl blieben die Gewerkschaften darauf angewiesen, dass entsprechende Initiativen durch parlamentarische und parteipolitische Akteure gestützt wurden.³

Obgleich Bundeskanzler Schröder im Zusammenhang mit der Agenda 2010 die Flexibilisierung der Löhne förderte, wurden auch erste Stimmen laut, welche noch vor dem Ende der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2005 die Einführung eines Mindestlohns forderten (Bosch/Kalina 2005: 44). Im Koalitionsvertrag der anschließenden Großen Koalition wurde dann die Gründung einer Arbeitsgruppe zu diesem Thema beschlossen (CDU/CSU/SPD 2005: 32). Ergebnis der folgenden, kontroversen Diskussion war zunächst die Ausweitung des AEntG und der damit einhergehenden Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) von Mindestarbeitsbedingungen, d. h. vor allem von branchenbezogenen Mindestlöhnen, auf weitere Branchen seit 2009 (Oschmiansky/Kühl 2011). Mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz, das 2014 in Kraft trat, ist das AEntG dann auf alle Branchen ausgedehnt worden. Die gleichzeitig bestehende Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung auf Basis des Tarifvertragsgesetzes (§ 5) hingegen wurde kaum bzw. immer seltener genutzt: Wurden 1995 noch 627 Tarifverträge als allgemein verbindlich erklärt, waren es 2014 nur noch 496 der insgesamt rund 70.000 im Tarifregister eingetragenen Tarifverträge (BöcklerImpuls 2009; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015: 3). Das entspricht einem Rückgang des Anteils von etwa 4,5% 1995 auf nur noch etwa 0,7% 2014

(BöcklerImpuls 2009; eigene Berechnungen). Zu Beginn des Jahres 2015 gab es in 18 Branchen entsprechend der verschiedenen Verfahren branchenweite Mindestlohnregelungen (wobei allerdings in sechs Branchen der Bundesmindestlohn noch unterschritten wurde) (Pressemitteilung des WSI vom 8.1.2015). Da vorher Lohnuntergrenzen im Vergaberecht bzw. Landesmindestlöhne in den einzelnen Bundesländern verankert wurden, entstand im bundesdeutschen Kontext eine große Regulierungsvielfalt in Bezug auf die Gestaltung von Mindestlöhnen.

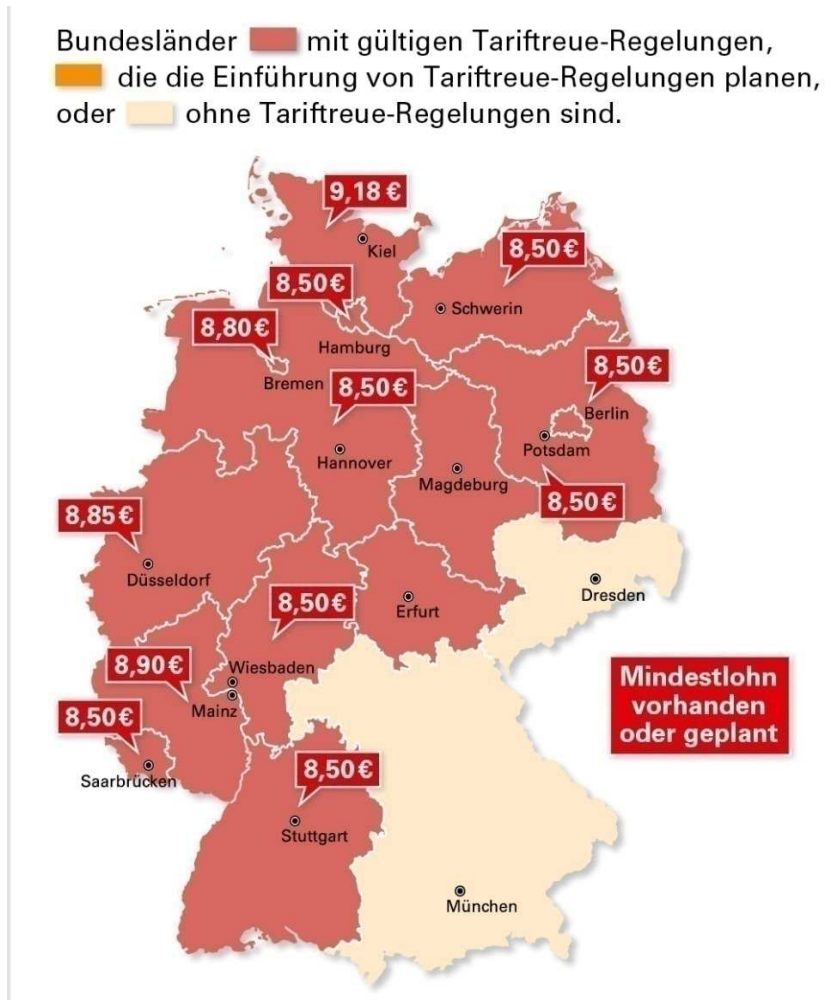
Tariftreueregelungen und vergabespezifische Mindestlöhne

Nahezu zeitgleich mit der Einführung von sektoralen Mindestlöhnen wurden in die Vergabegesetze verschiedener Bundesländer Tariftreueklauseln aufgenommen – zunächst jedoch ohne vergabespezifische Mindestlöhne. Vorreiter war 1999 Berlin. Es folgten dann sukzessive weitere Bundesländer wie Bremen 2002 und Schleswig-Holstein 2003. Die Gründe für die Einführung von Vergabe- und Tariftreueregelungen werden teilweise in den jeweiligen Gesetzen benannt. So werden z. B. im Bremer Vergabegesetz vom 17.12.2002 die Einhaltung von tariflichen Regelungen, aber auch die Mittelstandsförderung sowie die Eindämmung von Wettbewerbsverzerrungen durch den Einsatz von Niedriglohnkräften und die Entlastung von sozialen Sicherungssystemen angeführt.

Der nächste Schritt war die Einführung vergabespezifischer Mindestlöhne (Böhlke/Schulten 2014). Mittlerweile beinhalten die Vergabegesetze in zwölf Bundesländern entsprechende Regelungen (Schulten 2015). Damit legten die Landesregierungen einen Mindestlohn fest, der bei der Erfüllung öffentlicher Aufträge eingehalten werden muss – womit insbesondere Arbeitnehmer ohne Tarifbindung bei der Erledigung entsprechender Aufgaben vor Dumpinglöhnen geschützt werden sollten. Auch hier ging – in Bezug auf die untersuchten Bundesländer – zunächst Berlin 2008 voran, gefolgt von Bremen 2009, Brandenburg 2012 und schließlich Schleswig-Holstein 2013. Gegenwärtig haben nur Bayern, Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt keinen vergabespezifischen Mindestlohn bzw. Landesmindestlohn (siehe Abbildung 1).

³ Erleichternd dürfte dabei zudem die hohe Zustimmungsrate von über 70% der Bevölkerung gegenüber dem Mindestlohn gewesen sein (Bieräugel et al. 2010: 53).

Abbildung 1: Tariftreue- Regelungen in Deutschland



Quelle: WSI Tarifarchiv/Hans-Böckler-Stiftung 2015, Stand: Januar 2015

Die Landesregierungen nutzen mit diesen Regelungen ihre Marktmacht als öffentliche Auftraggeber, um die genannten Ziele zu verwirklichen und Unternehmen zur Einhaltung von Tarifstandards zu bewegen.⁴ Um den Geltungsbereich zu vergrößern, wurden dabei auch Nachunternehmensklauseln in allen hier untersuchten Bundesländern aufgenommen, so dass nicht nur die direkten Auftragnehmer an die Mindestlohnregelungen gebunden sind, sondern auch die von den Auftragnehmern beauftragten (Sub-)Unternehmen. Eine zusätzliche Erweiterung erfuhren die Regelungen durch die Einbeziehung des öffentlichen Personen-

verkehrs, „da dieser Sektor europarechtlich nicht der Dienstleistungs-Freiheit“ unterliegt (Sack et al. 2008: 71). Leiharbeiter sind nur teilweise in die Vergabegesetze einbezogen, so in Brandenburg und Schleswig-Holstein, in Bremen und Berlin hingegen nicht (EVG 2014). Darüber hinaus finden sich in den Vergabegesetzen unterschiedliche Schwellenwerte, ab denen die Regelungen zur Tariftreue bzw. zum vergabespezifischen Mindestlohn greifen. Sie variieren zwischen 3.000 € Auftragsvolumen in Brandenburg und 15.000 € in Schleswig-Holstein (siehe Tabelle 1).

⁴ Einschränkung wirkte sich das sogenannte Bundesdruckereurteil (C-549/13) aus, nach dem die Lohnvorgabe nicht für ausländische Beschäftigte gilt, wenn diese den öffentlichen Auftrag komplett im EU-Ausland bearbeiten.

Tabelle 1: Tariftreue- und Vergabegesetze im Vergleich

	Bremen	Schleswig-Holstein	Berlin	Brandenburg
Schwellenwert für Meldepflichten	10.000 Euro	15.000 Euro, bei einigen Bestimmungen kein Schwellenwert (§ 2)	10.000 Euro, vergabespezifischer Mindestlohn gilt ab 500 Euro (§ 6)	3.000 Euro Für manche Fälle gelten andere Angaben
Gültigkeit	Bau, Dienstleistung, Verkehr	Bau, Dienstleistung, Verkehr	Bau, Dienstleistung, Verkehr	Bau, Dienstleistung, Verkehr
Höhe vergabespezifischer Mindestlohn	7,50 € seit 2009 8,50 € seit 2012* und 8,80 € seit 2014*	9,18 € seit 2013*	7,50 € seit 2008 8,50 € seit 2012*	8,00 € seit 2012 8,50 € seit 2014
Höhe in Anlehnung an	Lohn- und Einkommensentwicklung sowie Preissteigerung; Ziel: Sicherung Lebensunterhalt für eine alleinstehende Person durch Vollzeitbeschäftigung (laut Landesmindestlohngesetz § 9)	Unterste Tarifgruppe im öffentlichen Dienst	Branchenmindestlöhne auf Grundlage vom AEntG (soweit vorhanden) Verkehr: Entgelttarifverträge	Verkehr: Entgelttarifverträge
Anpassungsrhythmus	Kein Zeitrahmen vorgegeben, effektiv Kopplung an Landesmindestlohn	Kein Zeitrahmen vorgegeben, effektiv Kopplung an Landesmindestlohn	Kein konkreter Zeitrahmen, aber Anpassung falls wirtschaftliche und soziale Verhältnisse sich verändern	Überprüfung alle zwei Jahre
Dokumentationspflicht	§ 15 Eignungsnachweise	§ 7 Abs. 1 Nachweis gem. § 99 GWB und Beiträge zu Sozialversicherungen § 8 Verpflichtungserklärung	§ 4 Bescheinigung aus Lieferanten- oder Unternehmerverzeichnis, Präqualifikationsverzeichnis. Alternativ: Nachweis des Sozialversicherungsträgers. Diese dürfen nicht älter als 6 Monate sein.	§ 6 Bescheinigung über die Eintragung in ein zugelassenes Verzeichnis über geeignete Unternehmen oder Sammlungen von Eignungsnachweisen Nachweis im Zusammenhang mit der Vergabe von Bauleistungen: Nachweis der Entrichtung von Beiträgen an den zuständigen Sozialversicherungsträger, Bescheinigung der Sozialkasse mit Angaben über Lohn, Arbeitszeit und Beschäftigtenzahl
Evaluation	Tätigkeitsbericht (alle zwei Jahre) der Sonderkommission Mindestlohn	für 2016 vorgesehen	alle zwei Jahre ab 2015	einmalig zwei vollständige Haushaltsjahre nach Anwendung des Gesetzes. Erfolgt durch Dritte

*Die Höhe des vergabespezifischen Mindestlohns entspricht dem Landesmindestlohn

Quelle: : Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz, Brandenburgisches Vergabegesetz, Bremer Tariftreue- und Vergabegesetz, Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig- Holstein, EVG 2014

Die Verbindung von Vergaberecht und vergabespezifische Mindestlohn ist allerdings stark umstritten, was zu widersprüchlichen Rechtsauffassungen führt: So betonte das Bundesministerium für Wirtschaft in einem Gutachten von 2007 dezidiert, dass die Koppelung öffentlicher Aufträge an die Einhaltung bestimmter sozialer Mindeststandards ein „vergabefremdes Ziel“ darstelle – und damit rechtswidrig sei (siehe BMWi 2007; WSI-Tarifarchiv 2013b). Dagegen erlaubt das EU-Vergaberecht ausdrücklich die Berücksichtigung von beispielsweise sozialen oder ökologischen Zielen (siehe Artikel 26 der Vergaberichtlinie der EU aus dem Jahr 2004). Gleichzeitig wird in dem entsprechenden Sachverhalt jedoch ein Verstoß gegen das europäische Primärrecht – die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs vermutet. Der Generalanwalt des Europäischen Gerichtshofes hat diese Position in einem Urteil im Zusammenhang mit dem niedersächsischen Tariftreuegesetz von 2008 gestützt und lediglich die Festlegung von als allgemein verbindlich erklärten Mindestlohnregelungen – wie sie z. B. durch die Branchenmindestlöhne bestehen – als rechtskonform gebilligt (vgl. sog. Ruffert-Urteil, dazu: Sack et al. 2008). In der Folge des Ruffert-Urteils sind von den Bundesländern unterschiedliche Veränderungen vorgenommen worden, die vor allem von den jeweiligen Landesregierungen stark beeinflusst wurden (Sack 2012). In der Regel wurde die Regelungstiefe der Lohnsetzung zurückgenommen, was den Tariftreue- und Vergabegesetzen jedoch keinen Abbruch tat, sondern eher zu ihrer Ausdehnung geführt hat (Schulden 2014)

4. Die Landesmindestlohnregelungen: Die Debatten um die Einführung

Die Einführung der Tariftreueregelungen und der vergabespezifischen Mindestlöhne in der Mehrheit der Bundesländer seit Anfang der 2000er-Jahre kann als ein Schritt zur Vorbereitung von Landesmindestlöhnen gesehen werden. Diese wurden ausschließlich von SPD-geführten Regierungskoalitionen in insgesamt vier Bundesländern eingeführt: Bremen (2012), Hamburg, Schleswig-Holstein und Berlin (jeweils 2013) (Böhlke/Schulden 2014).⁵ Dass sie dabei mit unterschiedlichen Koalitionspartnern das Vorhaben

umsetzte, deutet an, dass in den Landesparlamenten ein breiter Konsens zur Einführung des Landesmindestlohns bestand (vgl. Tabelle 2). Gleichzeitig wollten sich die genannten SPD-geführten Bundesländer offensichtlich (auch) als Wegbereiter eines gesetzlichen Mindestlohns profilieren. Dies lässt sich an den entsprechenden Begründungen der Landesmindestlohngesetze sowie z. T. in den parlamentarischen Debatten auf Länderebene ablesen.

⁵ Auf der Bundesebene ist die Positionierung vor allem der SPD weniger eindeutig. Während der Großen Koalition 2005-2009 wurde kein Mindestlohn verabschiedet, obwohl die SPD Juniorpartner in der Regierung war. In einer ähnlichen Konstellation sechs Jahre später hingegen wurde der gesetzliche Mindestlohn schließlich verabschiedet. Dies dürfte wiederum durch das Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag 2013 begünstigt worden sein. Sie hatte sich bis zum Parteitag in Nürnberg 2013 gegen einen Mindestlohn ausgesprochen hat (FAZ 04.05.2013).

Tabelle 2: Begründungen, Höhe und Ziele des Landesmindestlohns in den untersuchten Bundesländern⁶

Bundesland	Regierungskoalition und Zeitpunkt der Einführung	Ziele	Festsetzung durch Rechtsverordnung	Höhe	Anpassungsrhythmus
Berlin	Rot/Schwarz: 1.1.2014	Druck hin zur Einführung des Mindestlohns auf Bundesebene, Herstellung sozialer Gerechtigkeit, Bedingung für gute Arbeit herstellen	des Senats	8,50 €	Alle zwei Jahre
Bremen	Rot/Grün 1.9.2012	Auffangen sinkender Real-löhne, Herstellung sozialer Gerechtigkeit, Entlastung öffentlicher Kassen, Vermeidung von Lohndumping, Interessenausgleich zwischen Tarifpartnern	des Senats nach (nicht bindender) Empfehlung der Mindestlohnkommission	Beginn: 8,50 € Erhöhung: 1. Oktober 2014: 8,80 €	Anfangs alle zwei Jahre, gegenwärtig: jährlich
Schleswig-Holstein	Rot/Grün/SSW: 28.12.2013	Eindämmung Niedriglöhne, Entlastung öffentlicher Kassen, Signal an Bundesebene	des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie	9,18 €	Alle zwei Jahre

Quelle: Eigene Zusammenstellung

⁶ Brandenburg ist hier nicht aufgeführt, da es keinen Landesmindestlohn hat. Hier gilt ein vergabespezifischer Mindestlohn von gegenwärtig 8,50 €, der unter einer rot-roten Landesregierung eingeführt wurde.

In Bremen – das beim Landesmindestlohn Vorreiter war – werden sinkende oder stagnierende Realeinkommen, die Entlastung des Staates von der Subventionierung der Niedriglöhne, die Vermeidung von Lohndumping sowie soziale Gerechtigkeit als Begründung für die Einführung eines Landesmindestlohns genannt. Letztere wird dabei so verstanden, dass eine vollzeittätige, alleinstehende Person von ihrem Erwerbseinkommen leben können sollte (Bremer Bürgerschaft 2012). Darüber hinaus wird dessen Einführung als Voraussetzung für einen fairen Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gesehen, also als Vorbedingung für die Ausgestaltung der Tarifautonomie (Bremer Bürgerschaft 2012).

In Schleswig-Holstein wird in der Begründung für den Gesetzentwurf zum Landesmindestlohngesetz – ähnlich wie in Bremen – darauf verwiesen, dass Niedriglöhne häufig nicht die Existenz sichern können und deshalb aufstockende Sozialleistungen bezogen werden müssen. Entsprechend geht es einerseits darum, die Belastung der öffentlichen Kassen zurückzufahren. Andererseits soll die Herstellung sozialer Gerechtigkeit gefördert werden. Während die Grenzen der Regelungskompetenz des Landes genannt werden, wird – ähnlich wie in Berlin – die Einführung des Landesmindestlohns „als Signal in der Debatte über ein Mindestlohngesetz auf der Bundesebene“ verstanden (Schleswig-Holsteinischer Landtag Drucksache 18/620).

Bei der Einführung des Landesmindestlohns in Berlin wurde die Untätigkeit der damaligen Bundesregierung in Sachen Mindestlohn sogar explizit vonseiten der SPD-Fraktion als Begründung genannt:

„Da die Einführung einer flächendeckenden Mindestlohnregelung in der Bundesrepublik von der schwarz-gelben Bundesregierung nicht zu erwarten ist, wird Berlin mit einem eigenen Gesetzesentwurf zu einem Landesmindestlohngesetz im Rahmen seiner Handlungsmöglichkeiten eine Vorreiterrolle für soziale Gerechtigkeit und gute Arbeit einnehmen“ (SPD Fraktion Berlin 2013:1).⁷

⁷ Darüber hinaus erfolgt die Ausgestaltung der verschiedenen Landesmindestlohngesetze in Anlehnung an die Regelungen weiterer Bundesländer: So sind die Regelungen in Schleswig-Holstein vor allem in Auseinandersetzung mit der Hamburger Landesmindestlohnregelung entstanden (Exp. 5), während in Berlin eine Anlehnung an das Brandenburger Tarifreue- und Vergabegesetz stattfand (Exp. 11). Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass Berlin als Stadtstaat die Regelung im Umland berücksichtigen wollte – zumindest was die Höhe des Landesmindestlohns angeht. Allerdings gilt diese Argumentation nicht für Bremen, dessen Landesmindestlohn den vergabespezifischen Mindestlohn in Niedersachsen häufig überstieg.

Trotz ähnlicher Begründungen variiert die vereinbarte Höhe der eingeführten Landesmindestlöhne:⁸ In Bremen wurde dieser mit 8,50 € eingeführt, dann aber auf aktuell 8,80 € erhöht (vgl. Külpmann/Slopinski 2013: 281). In Berlin beträgt er aktuell 8,50 €.⁹ Schleswig-Holstein hat mit 9,18 € den höchsten zu verzeichnen. Grund ist, dass hier die unterste Tarifgruppe des öffentlichen Dienstes als Orientierung dient (Exp. 4) – womit allein hier eine direkte Anbindung an das Tarifsysteem stattfand. Während für Berlin keine Berechnungsgrundlage genannt wurde, war in Bremen eine wesentliche Bezugsgröße, dass eine alleinstehende, vollzeittätige Person ein Einkommen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze des SGB II erreichen sollte (siehe oben sowie Külpmann/Slopinski 2013).¹⁰

Die Positionierung der Tarifpartner zu den Landesmindestlohngesetzen fällt erwartungsgemäß unterschiedlich aus. Bei den Vertretern der Arbeitnehmerseite werden positive Aspekte hervorgehoben. So wird auch hier honoriert, dass mit den Landesmindestlohnregelungen ein Stück weit das Ziel der Gewerkschaften erreicht worden ist, das Konzept der „Guten Arbeit“ umzusetzen, nämlich einen auskömmlichen und würdigen Lebensunterhalt zu ermöglichen (DGB Berlin-Brandenburg 2013). Damit verbunden ist die Vermeidung von „extremen Niedriglöhnen“ – da Niedriglöhne allgemein durch einen Mindestlohn in Höhe von 8,50 € nicht gänzlich verhindert werden. Die Funktion von Mindestlöhnen wird im Sinne von „Hilfskrücken, ohne die es derzeit nicht geht“ (ebd.) skizziert. Vorrang habe jedoch das Ziel, gute Tariflöhne in freien Verhandlungen festzulegen (ebd.).

Auf der Arbeitgeberseite überwiegt die Skepsis oder Ablehnung der Landesmindestlohnregelungen, wie insgesamt des Mindestlohns. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Positionen uneinheitlich sind – je nachdem, ob es sich um Verbandsvertreter handelt oder um Unternehmer bzw. welchen Branchen diese jeweils angehören. So wird von den interviewten Verbandsvertretern durch die Einführung von Mindestlohnregelungen vielfach ein Eingriff in die Tarifautonomie, ein Verlust von Arbeitsplätzen und ein höherer bürokratischer Aufwand bemängelt (z. B. Exp. 12). Demgegenüber können einzelne Unternehmen der Einführung eines Mindestlohns durchaus etwas abgewinnen. Das zeigt sich sowohl bei den von uns inter-

⁸ Die Gründe für die Einführung der Landesmindestlohnregelungen sind von den Begründungen der Anpassung zu unterscheiden (vgl. unten).

⁹ In Brandenburg liegt der vergabespezifische Mindestlohn ebenfalls bei 8,50 €.

¹⁰ Auch die andernorts genannte Orientierung an der Pfändungsfreigrenze, würde einen ähnlichen Wert ergeben (Külpmann/Slopinski 2013: 281) – und kommt ohne den unmittelbaren Bezug zum Tarifsysteem aus.

viewten Arbeitgebern aus der Gebäudereinigung wie auch der Sozialwirtschaft (siehe unten sowie Exp. 17; 18).

Generell wird die Einführung der Landesmindestlohnregelungen über die verschiedenen Lager hinweg übereinstimmend als politisches Projekt bewertet (Exp. 1; 9; 10; 12), das den Weg für die Einführung des bundesweiten Mindestlohns ebnen sollte. Dies wird auch verdeutlicht durch die von einem Interviewten zitierte Rede des früheren DGB-Vorsitzenden Sommer, der anlässlich der Verabschiedung des ersten Landesmindestlohngesetzes in der Bremischen Bürgerschaft erklärt habe, dass „von hier aus die Republik erobert“ werde (Exp. 12). Nicht zuletzt dieses Zitat zeigt, dass den Landesmindestlohnregelungen ein hoher Symbolcharakter zugeschrieben wird. Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass – jenseits aller Symbolpolitik – die Bundesländer mit den Landesmindestlohnregelungen ihren Gestaltungsspielraum voll ausgeschöpft haben (Böhlke/Schulten 2014). War der Geltungsbereich der Vergabe- und Tariftrüegeetze vor allem auf den Bau- und Verkehrssektor sowie den Dienstleistungsbereich beschränkt (siehe Tabelle 1), bezieht der Landesmindestlohn nun – jenseits der öffentlichen Auftragsvergabe – auch alle Arbeitgeber ein, die öffentliche Zuwendungen erhalten oder Konzessionen haben. Damit profitieren von den Mindestlohnregelungen nunmehr nicht nur alle Beschäftigten der öffentlichen Hand, sondern auch der Betriebe, in denen die öffentliche Hand die Mehrheit besitzt. Damit werden nun auch Branchen adressiert, die keine oder nur schwache tarifliche Regelungen kennen – so dass die Landesmindestlöhne in gewissem Maße bereits eine zur Tarifpolitik komplementäre Rolle erfüllen. Allein in Schleswig-Holstein, wo der Landesmindestlohn durch die Übernahme des untersten Tarifabschlusses des öffentlichen Dienstes erfolgte, kann dies dagegen als Ausdehnung der Tarifpolitik interpretiert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen, welche die Landesmindestlöhne zwischen Symbolpolitik einerseits und dem Ausschöpfung des Gestaltungsspielraums der Bundesländer in der Mindestlohnpolitik andererseits verorten, scheint es besonders relevant, die Umsetzung der verschiedenen Mindestlohnregelungen auf Länderebene detailliert zu untersuchen.

5. Umsetzung von vergabespezifischem Mindestlohn und Landesmindestlöhnen

Jenseits der skizzierten Begründungen zu den verschiedenen Vergabe- und Tariftrüegeetlungen sowie den Landesmindestlohnregelungen bleibt festzuhalten, dass sich die jeweils verwirklichten prozeduralen

Regelungen wie auch deren Umsetzung deutlich unterscheiden. Wesentliche Kriterien zum Vergleich sind erstens, wie die institutionell gewährten Mitbestimmungsmöglichkeiten der Sozialpartner geregelt sind bzw. wie Kriterien und Zeitraum der Anpassung definiert sind. Zweitens erscheint zentral, wie die Kontrollverfahren geregelt sind, d. h., ob sie zentral oder dezentral durchgeführt bzw. wie sie koordiniert und evaluiert werden. Um dem unterschiedlichen Institutionalierungsgrad aufgrund der zeitlich differrenten Einführung der jeweiligen Regelungen Rechnung zu tragen, wird im Folgenden auch die Praxis bei vergabespezifischen Mindestlohnregelungen reflektiert. Für Brandenburg – dem Kontrastfall ohne Landesmindestlohn – sind allein diese Regelungen Gegenstand der Analyse.

5.1 Institutionelle Mitbestimmung und Prozesse der Anpassung

Verfahren für die Anpassung von Landesmindestlöhnen und vergabespezifischem Mindestlohn

Das Verfahren für die Anpassung des Landesmindestlohns ist je nach Bundesland unterschiedlich gestaltet. In Bremen befindet eine Kommission darüber, die zunächst alle zwei Jahre zusammengekommen war (Landesmindestlohngesetz vom 23. Juli 2012, § 9), nun aber jährlich tagt (Gesetz zur Änderung des Mindestlohngesetzes 2014). Den Vorsitz der Kommission hat ein/e Wissenschaftler/in inne.¹¹ Weitere vier Mitglieder werden je zur Hälfte von Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberseite gestellt. Die Wahl der/des Vorsitzenden erfolgt durch den Senat im Benehmen mit den beiden Interessenvertretungsseiten (§ 8 Landesmindestlohngesetz). Die Empfehlung der Kommission, die formal nicht bindend ist, wird durch Rechtsverordnung des Senats umgesetzt. Demgegenüber fehlt eine Kommission in Schleswig-Holstein, wo allein die Landesregierung per Verordnung die Höhe des Mindestlohns festsetzt. Bislang orientierte sie sich dabei an der untersten Tarifgruppe des öffentlichen Dienstes. Auch in Berlin gibt es keine Kommission. Der Mindestlohn wird vom Senat durch Rechtsverordnung festgesetzt, wobei die Spitzenorganisationen der Tarifparteien aber zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Eine Überprüfung der Mindestlohnhöhe findet alle zwei Jahre statt, erstmals 2014 für das Jahr 2015. In Brandenburg beratschlagt eine Kommission über die Höhe des vergabespezifischen Mindestlohns, die regelmäßig mindestens alle zwei Jahre tagt. Allerdings ist die Landesregierung nicht an den Vor-

¹¹ Es ist nicht verpflichtend als Vorsitz der Kommission ein/e Wissenschaftler/in zu benennen. Im Gesetz heißt es lediglich, dass dieser vom Senat im Benehmen mit den Spitzenorganisationen der Tarifparteien berufen wird (vgl. § 8 Landesmindestlohngesetz Bremen)

schlag gebunden, wenn sie den vergabespezifischen Mindestlohn per Rechtsverordnung festlegt. Die Kommission besteht aus insgesamt neun Mitgliedern, davon je zwei Mitglieder aus den Gruppen der abhängig Beschäftigten, der Arbeitgeber und der Wissenschaft sowie je einer Vertreterin oder einem Vertreter der für Wirtschaft und für Arbeit zuständigen Ministerien sowie einer vorsitzenden Person (§ 4 des Brandenburgischen Vergabegesetzes). Hier ist der/die Vorsitzende nicht stimmberechtigt. Damit kommen den stimmberechtigten Wissenschaftler/innen bzw. den Vertreter/innen der Landesregierung die entscheidenden Stimmen zu. Insgesamt haben diese sich in den verschiedenen Ländern bislang unterschiedlich positioniert: Während in Bremen eine Erhöhung unterstützt wurde (Exp. 9), plädierten die Wissenschaftler in Brandenburg zunächst gegen eine solche. Erst 2015 wurde dann eine Erhöhung gestützt.

Bislang ist es in fast allen untersuchten Bundesländern bereits zu verschiedenen Anpassungen der vergabespezifischen Mindestlöhne gekommen. In Bremen wurde der Vergabemindestlohn von 7,50 € mit der Einführung des Landesmindestlohns auf zunächst 8,50 € angehoben und diesem gleichgesetzt. In Berlin galt seit März 2008 ein spezifischer Vergabemindestlohn in Höhe von 7,50 €, der 2012 auf 8,50 € angehoben wurde. In Brandenburg wiederum ist der Vergabemindestlohn in 2014 von 8,00 € auf 8,50 € angehoben worden. Eine weitere Erhöhung auf 9,00 € wurde jüngst von der Kommission vorgeschlagen (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2015). In Schleswig-Holstein erfolgte bisher keine Anpassung des Landesmindestlohns. Er liegt seit seiner Einführung am 1. August 2013 bei 9,18 €. Dieselbe Höhe weist auch der vergabespezifische Mindestlohn auf, der hier Mindeststundenentgelt genannt wird. Die zuvor erlassenen Tariftrübe- und Vergabegesetze enthielten keine festen Lohngrenzen.

Obgleich die jeweils zuständigen Entscheider in den untersuchten Bundesländern im vorgesehenen Turnus die Anhebung des Mindestlohns berieten, fand eine tatsächliche Anpassung des Landesmindestlohns – und damit auch des vergabespezifischen Mindestlohns – bislang nur in Bremen statt, so dass dieser seit dem 1. Oktober 2014 bei 8,80 € liegt. Die Entscheidung der Kommission in Brandenburg, den Mindestlohn auf 9 Euro zu erhöhen, wurde durch die Landesregierung bis Oktober 2015 noch nicht umgesetzt.

Kriterien, die bei der Anpassung eine Rolle spielen

Die Kriterien, die bei der Anpassung eine Rolle spielen, sind teilweise gesetzlich festgelegt. So heißt es im Bremer Landesmindestlohngesetz (§ 9 Satz 4):

„Die Anpassung des Mindestlohns soll sich an der Lohn- und Einkommensentwicklung sowie an der Preissteigerung orientieren. Die Anpassung

soll dem Ziel dienen, einer vollzeitbeschäftigten, alleinstehenden Person den Lebensunterhalt durch Arbeitseinkommen zu sichern.“

Einen tieferen Einblick, wie diese Kriterien im Rahmen der bisherigen Verhandlungen der Bremer Mindestlohnkommission zur Anwendung kommen, vermitteln unsere Interviews:

„[W]ir gucken uns alle Wirtschaftsdaten an, wir gucken uns die Verbraucherdaten an, wir gucken uns die Entwicklung im SGB II an usw. Also es ist viel Austausch von Zahlen. So. Und dann geht es um Bewertung“ (Exp. 9).

Diese Aussage lässt sich dahin gehend interpretieren, dass trotz der Berücksichtigung der genannten Eckpunkte letztlich die Durchsetzungsfähigkeit der verschiedenen Akteure in den Verhandlungen das tatsächliche Ergebnis bestimmt (Exp. 9; 12).

Dort, wo der Mindestlohn direkt durch die Landesregierung festgelegt wird, scheinen politische Erwägungen dominant. In Schleswig-Holstein wird als Grund für die bislang nicht erfolgte Anpassung genannt, dass zunächst auf eine „aufholende“ Entwicklung des bundesweiten Mindestlohns gewartet wird:

„Und weil der erst zum Januar eingeführte bundesweite Mindestlohn noch bei 8,50 Euro liegt, brauchen wir auf dem Weg zu einem bundesweit einheitlichen Mindestlohn zunächst einen Einfädungsprozess und warten deshalb, bis der Bund unser Mindestlohnniveau erreicht hat“

so eine Verlautbarung des schleswig-holsteinischen Ministers für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie Meyer (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie 2015). In Berlin, das die jüngste Landesmindestlohnregelung hat, ist derzeit noch offen, wann eine Anpassung erfolgt (Exp. 6; 7). Bei der bisherigen Anpassung des vergabespezifischen Mindestlohns in Brandenburg gelten laut Gesetz Änderungen der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse (§ 4). Konkret wird darunter zum Beispiel eine Veränderung der Löhne aber u. a. auch eine Veränderung der Verbraucherpreise verstanden (Land Brandenburg Staatskanzlei 2013).

Zwischenfazit

Die Mitbestimmung der Tarifpartner bei der Festsetzung der Höhe des Mindestlohns wird nur zum Teil durch eine Kommission ermöglicht. Der Charakter der Entscheidungsfindung durch Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern wird auch dort dadurch gebrochen, dass das Ergebnis nicht bindend umgesetzt werden muss. Den Wissenschaftlern kommt in den Kommissionen der verschiedenen, untersuchten Ländern eine

uneinheitliche Position zu, in Bezug darauf, wie das Stimmrecht genutzt wird. Eine Übernahme des Tarifabschlusses im öffentlichen Sektor – und damit eine Ausdehnung desselben auf nicht tarifgedeckte Bereiche – gibt es nur in Schleswig-Holstein. Anders als in der internationalen Forschung dargestellt, kann damit für die Landesmindestlohnregelungen nicht nachgewiesen werden, dass die Beteiligung der Tarifpartner durchgängig zu höheren Mindestlohngrenzen führt. Vielmehr bestätigt sich auch für die Anpassung die eingangs formulierte These, dass die Landesmindestlohnregelungen, einschließlich des vergabespezifischen Mindestlohns primär als politisches Projekt zu interpretieren sind. Dies zeichnet sich nicht zuletzt auch dadurch ab, dass Mindestlohnanpassungen auch von den Landesregierungen ausgesetzt werden, die eigentlich eine Kommission mit der Anpassung betraut haben (siehe unten).

5.2 Kontrolle, Kontrollverfahren und Evaluation

Ob die Mindestlohnpolitik der Länder jenseits dieser symbolisch-politischen Funktion Wirkung entfaltet, hängt nicht zuletzt von der Kontrolle und Evaluation der länderspezifischen Regelungen ab. Diese entschieden letztlich, ob es sich um einen bloßen „Papiertiger“ handelt – wie es eine Interviewte ausdrückte (Exp. 1).

Wer kontrolliert wie?

Bei der Analyse der Kontrolle ist nicht zuletzt auch auf Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen vergabespezifischen Mindestlöhnen und Landesmindestlöhnen hinzuweisen. Während in Bremen und Schleswig-Holstein im Landesmindestlohngesetz ein Bezug auf das Vergabegesetz hergestellt und damit auf die Kontrolle des vergabespezifischen Mindestlohns verwiesen wird, fehlen in Berlin entsprechende explizite Regelungen.

In allen untersuchten Bundesländern wird bei Kontrollen Einsicht in die Entgeltabrechnungen genommen. Darüber hinaus können neben steuerrechtlich relevanten Unterlagen auch solche geprüft werden, die die Beiträge zu den Sozialversicherungen ausweisen. Die differenzierteste Darstellung der prüffähigen Unterlagen ist im Vergabegesetz von Berlin zu finden. Die entsprechenden Kontrollen können in allen untersuchten Bundesländern auf die Nachunternehmen und die mit ihnen abgeschlossenen Verträge ausgedehnt werden. In Bremen wurde eigens die Sonderkommission Mindestlohn (Tab. 1), angesiedelt beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, eingerichtet und mit spezifischen Aufgaben und Kompetenzen ausgestat-

tet.¹² In Berlin gibt es mittlerweile ebenfalls eine zentrale Kontrollgruppe. Ähnlich spezifische Institutionen fehlen jedoch sowohl in Schleswig-Holstein wie auch in Brandenburg.

Die Sonderkommission Mindestlohn in Bremen arbeitet auf Grundlage des Tariftreue- und Vergabegesetzes (§ 16). Öffentliche Auftraggeber melden vergebene Aufträge und stellen eventuell der Sonderkommission weitere Informationen zur Verfügung. Auf deren Grundlage können Kontrollen angeordnet werden, die der öffentliche Auftraggeber durchzuführen hat und von deren Ergebnissen er der Sonderkommission berichtet. Gelegentlich werden mit der Durchführung von Kontrollen auch Dritte beauftragt, z. B. eine Tochtergesellschaft Gesundheit Nord Dienstleistungen GmbH (Exp. 3). Die Sonderkommission legt regelmäßig alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vor. Der aktuelle Bericht (für den Berichtszeitraum vom 1. März 2013 bis 28.2.2015) gibt an, dass 4.324 öffentliche Aufträge gemeldet wurden (Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2015: 2).¹³ Dabei wurden 121 Kontrollen angeordnet (ebd.: 3), wovon 91 Fälle ohne Befund waren. Vor dem Hintergrund einer insgesamt geringen Kontrolldichte (knapp 2,8% der gemeldeten Aufträge) zeigen die Ergebnisse in Bremen, dass immerhin ein Viertel der kontrollierten Unternehmen gegen die Mindestlohnregelungen verstießen. Auffällig ist, dass die sanktionierten Verstöße fast ausschließlich das Bauwesen betreffen (ebd.: 11).

„Die hohe Trefferquote hängt aus Sicht der Sonderkommission Mindestlohn mit der zunehmenden Erfahrung bei der Auswahl der Stichprobenkontrollen zusammen“

(Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2015: 11), d. h., dass die Kontrollen primär bei problematischen bzw. auffälligen Unternehmen angesetzt werden.

In Berlin lagen die Kontrollen zunächst ausschließlich in den Händen der Vergabestellen. Aufgrund einer geringen Personalausstattung (Exp. 1) wurde jedoch das Ziel nicht erreicht, 5% der vergebenen Aufträge zu kontrollieren (Senatsverwaltung 2014, Exp. 6).¹⁴ Da die Vergabestellen zudem auf Stadtbezirksebene angesiedelt sind, konnte es dazu kommen, dass bei der einen Vergabestelle der Leistungsanbieter ausge-

¹² Hier könnte eine Rolle spielen, dass die Landesmindestlohnregelung in Bremen als Erste durchgesetzt wurde und dabei hohe (antizipierte) Anforderungen berücksichtigt wurden.

¹³ Erwähnt wird auch, dass die Anzahl der vergebenen öffentlichen Aufträge deutlich höher liegen dürfte, da nicht alle Aufträge gemeldet werden, genaue Zahlen dazu liegen allerdings nicht vor (vgl. Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2015: 2 f.).

¹⁴ Die Fünf-Prozent-Marke wird mit der Vorgabe aus der Frauenförderverordnung begründet, die als Referenz den Vergabestellen anempfohlen wird (Vergabeverwaltung Berlin; Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung 2014).

geschlossen wurde, aus mangelnder Kenntnis jedoch von einer anderen Vergabestelle berücksichtigt wurde (Exp. 1; 17). Diese Unzulänglichkeiten wurden erst mit der Arbeitsaufnahme der zentralen Kontrollgruppe behoben. Wie im Ausschreibe- und Vergabegesetz vorgesehen (§ 5 Absatz 1 Satz 2), wurde diese zum 1.2.2014 eingerichtet und unterstützt seitdem die Tätigkeit der Vergabestellen (Exp. 1). Ob damit nun das selbst gesteckte Kontrollziel erreicht wird, kann nicht abschließend beurteilt werden. Jedoch sind die Vorteile einer zentralen Regelung der Kontrolle offensichtlich.

In Schleswig-Holstein und Brandenburg sind die Kontrollen dezentral, da bei den Vergabestellen angesiedelt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Bundesländern ist, dass in Schleswig-Holstein auch der Landesmindestlohn neben dem vergabespezifischen Mindestlohn kontrolliert werden muss. Da es sich hier um Flächenländer handelt, die eine deutlich höhere Anzahl von Vergabestellen haben als die Stadtstaaten wird hier das Fehlen einer koordinierten und umfassenden Kontrolle durch die relevanten Akteure selbst hervorgehoben:

„Das Problem ist, das [Ministerium] hat auch nicht die Aufsicht über die Landesstellen (...). Die Aufsicht über die Kommunen haben wir schon mal gar nicht“ (Exp. 7).

In Brandenburg, wo ebenfalls Arbeitsentgeltnachweise kontrolliert werden, muss die Einhaltung des vergabespezifischen Mindestlohns mit jeder Auftragsvergabe deutlich gemacht werden (Exp. 7). Auf Einreichen der Belege kann allerdings auch verzichtet werden, wenn die „Belege mit Erläuterungen oder im Beisein eines erläuterungsfähigen Vertreters des Auftragnehmer“ erbracht werden und dies eine gleichwertige Kontrolle ermöglicht (vgl. § 1 Brandenburgisches Vergabegesetz – Durchführungsordnung). Wie in allen anderen Bundesländern auch können neben der Belegkontrolle stichprobenartige Kontrollen durchgeführt werden, wenn es konkrete Anhaltspunkte gibt, dass der Auftragnehmer sich nicht an das Vergabegesetz hält (§ 3 Brandenburgisches Vergabegesetz – Durchführungsordnung). Dabei sieht die Verordnung vor, dass lediglich einzelne Vertragsteile kontrolliert werden. Kontrollen werden neben dem Bausektor insbesondere auch bei Dienstleistungen im Niedriglohnsektor anvisiert. Ziel der Stichprobenkontrollen ist es, nicht nur die Zahlung des Entgelts, sondern auch Beginn, Ende und Dauer des Personaleinsatzes zu kontrollieren. Dafür können sowohl Unterlagen angefordert als auch Befragungen der Beschäftigten erfolgen.

In Schleswig-Holstein erfolgt die Prüfung der Unterlagen ebenfalls durch den öffentlichen Auftraggeber in den Vergabestellen, um die Einhaltung der Entgeltzah-

lung zu kontrollieren.¹⁵ Dazu kann der Auftraggeber sich auf Verlangen hin die Unterlagen über die Abführung von Steuern, Abgaben und Beiträgen vorzeigen lassen und Auskünfte einholen (§ 11 Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig-Holstein), allerdings ohne Befragung der Beschäftigten. Als Ziel der Kontrolle wird eine Marge von zehn Prozent der vergebenen Aufträge angegeben (Exp. 5). Die Prüfung der Unterlagen umfasst auch die der Nachunternehmer – genauso wie das in den anderen untersuchten Bundesländern der Fall ist. Anders als in den anderen Bundesländern werden in Schleswig-Holstein Stichprobenkontrollen im Tariftreue- und Vergabegesetz nicht explizit erwähnt. Dennoch werden auch hier vor Ort Kontrollen durchgeführt. Des Weiteren findet sich im Gesetz der Hinweis darauf, dass Verstöße dem Vergabe- und Korruptionsregister gemeldet werden. Die Nutzung dürfte jedoch gering sein, wie aus einem Interview hervorgeht:

„Es gibt da keine Übersicht, wie viele Verstöße es gab und bei wem, so etwas existiert schlicht und einfach nicht. Es gibt Vorgaben, das ist Teil der Verwendungsnachweisprüfung“ (Exp. 4).

Zusammenarbeit mit dem Zoll

Die Zusammenarbeit mit dem Zoll als Kontrollorgan des Bundes, der für die Mindestlöhne nach AEntG und die Schwarzarbeit zuständig ist, gestaltet sich je nach Bundesland unterschiedlich.¹⁶ In Brandenburg wird derzeit geprüft, wie eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Zoll gestaltet werden kann, jenseits der obligatorischen Meldepflicht der Auftraggeber bei Verstößen.

„Und wenn wir dann das Ergebnis dieser Prüfung haben, das dürfte jetzt auch recht zeitnah der Fall sein, dann gucken wir (...), ob wir gegebenenfalls an den Zoll herantreten mit Vorschlägen oder auch nicht“ (Exp. 7).

Derzeit werden Überlegungen angestellt, im Bereich des Datenaustausches zu kooperieren. Dabei müssen datenschutzrechtliche Bedingungen geklärt werden, weil die gesetzliche Grundlage für die Kooperation zwischen Bund und Ländern bislang fehlt (ebd.).

¹⁵ Unterstützt werden die Vergabestellen durch eine zentrale Informationsstelle, in der ein Register zum Schutz des fairen Wettbewerbs, d. h. ein Korruptionsregister geführt wird. Durch die Informationsstelle werden Informationen über unzuverlässige Personen gesammelt bzw. bereitgestellt. Gleichzeitig werden durch die Informationsstelle befristete Vergabesperrungen von eingetragenen Unternehmen verhängt.

¹⁶ Für Schleswig-Holstein liegt kein empirischer Befund in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem Zoll vor.

„Da wär dann aber tatsächlich die Frage, inwieweit das datenschutzrechtlich geht. Also im Mindestlohngesetz steht ja, es gibt ne ausdrückliche Regelung zur Zusammenarbeit des Zolls mit anderen Behörden und diese Konstellation steht da nicht drin. So, mit anderen Worten, wenn ich in der Prüfung feststelle, dass ich für diesen Datenaustausch eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage brauche, dann fehlt's daran“ (Exp. 7).

Dementsprechend wird eine Veränderung der Durchführungsverordnung in Erwägung gezogen:

„[W]as wir z. B. auch nicht wollen, ist, (...) dass ein Auftragnehmer bei ein und demselben Auftrag zweimal kontrolliert wird. Also das wäre total der Aufwand für so ein Unternehmen, wenn am Mittwoch der öffentliche Auftraggeber bei ihm auf der Matte steht und Freitag der Zoll. Deshalb überlegen wir halt, eine Regelung [...] in die Durchführungsverordnung aufzunehmen, die eben sagt, dass der öffentliche Auftraggeber auf eine Kontrolle verzichtet, wenn das Unternehmen nachweist, dass eine Kontrolle durch die zuständigen Behörden nach dem Mindestlohngesetz schon stattgefunden hat in Bezug auf diesen öffentlichen Auftrag und es soweit keine Beanstandung gab. Weil dann ist nämlich dieses Kontrollziel im konkreten Auftrag [...] damit erreicht. Und sowohl Auftraggeber als auch Unternehmen sparen sich Verwaltungsaufwand“ (Exp. 7).

In Berlin wird ähnlich wie in Brandenburg eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Zoll angestrebt (Exp. 6). Faktisch sei der Datenaustausch zwischen den Kontrollinstitutionen aber weitgehend unidirektional geblieben, d. h., der Zoll gibt keine Daten an die Kontrollgruppen weiter (Exp. 6). Demgegenüber werden in Bremen die geplanten Stichprobenkontrollen zuvor dem Zoll gemeldet. Umgekehrt werden vor der Vergabe von Bauaufträgen, deren Wert einen Betrag von 30.000,- € übersteigen, Auskünfte vom Zoll erbeten, um die Bieter besser einschätzen zu können. In diesen Fällen übermittelt dann der Zoll Informationen. Im letzten Berichtszeitraum wurden vier Fälle benannt, wo dies relevant war. Zwei Bieter wurden dabei vom Bietverfahren ausgeschlossen (Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2015: 5). Damit wird deutlich, dass vor allem in Bremen in kleinem Rahmen eine gute Zusammenarbeit mit der Bundesbehörde besteht und diese auch genutzt wird, um die Durchsetzung der Landesmindestlohnregelung zu unterstützen.

Sanktionen

Sanktionen sind in den untersuchten Bundesländern prinzipiell ähnlich gelagert, unterscheiden sich jedoch

in der prozentualen Höhe der Vertragsstrafe, der Dauer des Wettbewerbsausschlusses sowie der Möglichkeit, die Vertragsstrafe begründet zu mindern. In Schleswig-Holstein sind bei Verstoß gegen die geregelten Verpflichtungen des Auftragnehmers folgende Sanktionen festgelegt: die fristlose Kündigung des Vertragsverhältnisses, eine Vertragsstrafe in Höhe von einem Prozent bzw. von fünf Prozent, wenn es zu mehreren Verstößen kommt. Darüber hinaus werden Unternehmen von der weiteren Auftragsvergabe für eine Dauer von bis zu drei Jahren ausgeschlossen. In Berlin sind die Sanktionen ähnlich wie in Brandenburg geregelt. Sie umfassen die Kündigung des Vertrags, eine Vertragsstrafe in Höhe von einem Prozent der Auftragssumme. Allerdings kann die Vertragsstrafe in Brandenburg, anders als in Berlin, auf einen angemessenen Betrag reduziert werden. Darüber hinaus darf die Summe der Vertragsstrafen nicht zehn Prozent der Vertragssumme überschreiten. Schließlich soll der Auftragnehmer für eine Dauer von bis zu drei Jahren von der weiteren Auftragsvergabe ausgeschlossen werden. In Bremen wiederum kann als Sanktion ebenfalls die Kündigung des Vertrages erfolgen und der Verstoß mit einer Vertragsstrafe zwischen 1-10% der Vertragssumme geahndet werden, wobei in der Regel die 1%-Strafe verhängt wird. Auch eine geringere Vertragsstrafe kann begründet werden, was eine Ähnlichkeit zur Regelung in Brandenburg darstellt. Die Vergabesperre beträgt zwei Jahre und ist damit ein Jahr kürzer als in den anderen Bundesländern.

Tabelle 3: Kontrolle und Kontrollverfahren

	Bremen	Schleswig-Holstein	Berlin	Brandenburg
Anordnung und Ausführung Kontrolle¹⁷	Sonderkommission & Auftraggeber, die wiederum gelegentlich Dritte beauftragen, z. B. Tochtergesellschaft Gesundheit Nord Dienstleistungen GmbH (Exp. 3)	Auftraggeber	Auftraggeber Zentrale Kontrollstelle	Auftraggeber
Kontrollverfahren	Stichprobenkontrollen und Befragung Arbeitnehmer (auch vor Ort) Unterlagenprüfung (Einsicht in Entgeltabrechnungen, Verträge mit Nachunternehmern)	Unterlagenprüfung (Entgeltabrechnungen, Nachweise über das Abführen von Steuern, Abgaben, Beiträge, Verträge mit Nachunternehmern)	Stichprobenkontrollen Unterlagenprüfung (Entgeltabrechnungen, Nachweise über das Abführen von Steuern und Beiträgen an in- und ausländische Sozialversicherungsträger/Sozialkassen des Baugewerbes, Verträge mit Nachunternehmen)	Stichprobenkontrolle Bestandteil jedes Auftrages: Unterlagenprüfung
Vorgesehene Sanktionen	Haftungsübernahme auch für Nachunternehmer Auflösung d. Vertrages Vertragsstrafe (1-10% des Auftrages, 1%/Verstoß; begründet auch weniger) Vergabesperre bis 2 Jahre befristete	Haftungsübernahme auch für Nachunternehmer Bei grober Fahrlässigkeit ist fristlose Kündigung möglich Je Verstoß 1%, bei mehreren Verstößen bis zu 5% des Auftragswertes. Vergabesperre bis zu 3 Jahren	Haftungsübernahme auch für Nachunternehmer Auflösung des Vertrages Vertragsstrafe pro Verstoß 1% der Auftragssumme, bei mehreren Verstößen bis zu 5% Vergabesperre bis zu drei Jahren	Auflösung d. Vertrages Vertragsstrafe (1 % der Auftragssumme pro Verstoß, max. 10%; begründet auch weniger) Vergabesperre bis 3 Jahre

Quelle: Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz, Brandenburgisches Vergabegesetz, Bremer Tariftreue- und Vergabegesetz, Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig- Holstein, EVG 2014

¹⁷ Wenn der Gesetzesbereich des AEntG berührt wird, wird als Bundesbehörde der Zoll mit einbezogen.

Evaluation

Die Bedeutung der Evaluation in den jeweiligen Mindestlohnregelungen ist höchst unterschiedlich: In Berlin läuft eine Evaluation seit letztem Jahr, allerdings nur mit Bezug auf das Vergabegesetz. In Schleswig-Holstein wird ebenfalls eine Evaluation des Vergabe- und Tariftreuegesetzes spätestens drei Jahre nach seiner Einführung angekündigt (§ 3 Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig-Holstein - TTG), also für 2016. Im Landesmindestlohngesetz ist dagegen eine Evaluation nicht explizit erwähnt. In Bremen verfasst die oben genannte Sonderkommission Mindestlohn selbst regelmäßig alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht, der als evaluationsähnlich gewertet werden kann. Einzig in Brandenburg hat eine explizite Evaluation des Vergabe- und Tarifgesetzes bzw. des vergabespezifischen Mindestlohns stattgefunden (CMS Hasche Sigle 2014). Im Evaluationsbericht wird konstatiert, dass die gesetzlich geschaffenen Kontrollinstrumente bislang kaum oder gar nicht genutzt wurden. Dementsprechend werden Defizite bei der Kontrolle ausgemacht. So werden Arbeitsentgeltkontrollen selten oder nie durchgeführt, Vor-Ort-Kontrollen ebenso wenig. Dazu kommt, dass der Kontrollaufwand für zu hoch eingeschätzt wird. Außerdem ist ein Ausschluss der Anbieter so gut wie ausgeschlossen, weil knapp die Hälfte der Auftraggeber selten oder nie Vertragsstrafen ausspricht. Deshalb enthält die Sperrliste kaum Einträge (CMS Hasche Sigle 2014: 10 ff.). Entsprechend wird im Hinblick auf die Kontrollen ein nicht unerhebliches Vollzugsdefizit im Vergabegesetz angenommen (Exp. 7).

Zwischenfazit und Erklärungen

Die präsentierten Ergebnisse zeigen – weitgehend unabhängig von den unterschiedlichen Regelungen und angestrebten Kontrollmargen – eine letztlich generell geringe Kontrolldichte in Bezug auf die Einhaltung der Landesmindestlohnregelung bzw. der vergabespezifischen Mindestlöhne. Vor diesem Hintergrund werden in allen untersuchten Bundesländern letztlich nur wenige Verstöße registriert und geahndet. Die Kontrolldichte in den Stadtstaaten ist nicht wesentlich höher als in Flächenländern. So bleibt beispielsweise das selbst gesetzte Kontrollziel von fünf Prozent der erteilten Aufträge in Berlin unerreicht. Gleichwohl lässt sich die Tendenz erkennen, dass zentrale Kontrollverfahren, wie sie in den Stadtstaaten Bremen und Berlin eingeführt wurden, effektiver erscheinen als dezentrale. Dies gilt vor allem, wenn diese direkt mit der Auftragsvergabe gekoppelt sind und weitere Kontrollverfahren, wie z. B. Vor-Ort-Prüfungen, kaum durchgeführt werden. Insgesamt können unsere Ergebnisse damit den Befund anderer Studien (Hamburger Senat 2007; Stefaniak/Vollmer 2005), die eine höhere Kontrolldichte in den Stadtstaaten im

Vergleich zu den Flächenländern konstatieren, letztlich nicht bestätigen.

Den kontrollierenden Institutionsvertretern ist die geringe Kontrolldichte als Problemlage durchaus bewusst (Exp. 1; 3; 4; 7). Sie wird – so die Aussagen zahlreicher Interviewpartner – im Wesentlichen mit der z. T. geringen Personalausstattung der Kontrollinstitutionen erklärt. Verständlich wird dies insbesondere vor dem Hintergrund des Arbeitsaufkommens. Exemplarisch steht dafür die Ansicht eines Experten aus Schleswig-Holstein:

„Es geht ja um Hunderte Millionen Zuwendungen, da haben wir jetzt nicht die Möglichkeit, ein Monitoring zu machen“ (Exp. 4).

Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass – zumindest dort wo dezentral kontrolliert wird – die Vergabestellen ihrer Kontrollpflicht quasi automatisch nachkommen:

„Ich gehe jetzt als Wirtschaftsministerium davon aus, dass die Auftraggeber – das sind die öffentlichen Stellen (...) – das kontrollieren“ (Exp. 7).

Das bedeutet, dass die Beschäftigten in der Vergabeverwaltung faktisch auch die Kontrollfunktion ausüben – was es erschweren dürfte, den Kontrollanforderungen gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine insgesamt skeptische Haltung hinsichtlich der effizienten Umsetzung und Kontrolle der Landesmindestlohnregelungen, die in den Interviews häufig durchklingt (Exp. 1; 5; 6). Gleichzeitig wird jedoch auch darauf verwiesen, dass eine Totalkontrolle weder wünschenswert noch durchsetzbar wäre (vor allem Exp. 3). Zudem wird betont, dass die geringe Zahl der gemeldeten Unternehmen, die sich z. B. im Korruptionsregister befindet, damit zusammenhängt, dass sich die Arbeitgeber weitgehend an die vorhandenen Regelungen halten (Exp. 7).

6. Zum Umgang der Arbeitgeber mit Landesmindestlöhnen in einzelnen Branchen

Wie im Forschungsstand bereits angedeutet, variieren die Auswirkungen von Mindestlohnregelungen stark entlang der allgemeinen Lohnstruktur. Da diese sich nach Berufsfeldern maßgeblich unterscheidet, wurde der Umgang mit den Landesmindestlohnregelungen bzw. den vergabespezifischen Mindestlöhnen exemplarisch für die Gebäudereiniger und die Sozialwirtschaft anhand verschiedener Interviews mit Arbeitgebern untersucht.

Gebäudereinigerbranche

Die Gebäudereinigung hat aktuell etwa 850.000 Beschäftigte (Bundesinnungsverband 2012: 4). Die Betriebe sind überwiegend klein- und mittelständisch. Der Wettbewerb in dieser Branche findet primär über den Preis statt. Aufgrund des hohen Personalkostenanteils an der erbrachten Dienstleistung stellen daher niedrige Löhne einen wichtigen Wettbewerbsfaktor dar – mit entsprechend negativen Konsequenzen für die Beschäftigten. Trotz bestehender, branchenweiter Tarifverträge und der Gültigkeit eines branchenweiten Mindestlohns auf Grundlage des AEntG zählt die Branche zu den klassischen Niedriglohnbranchen. Der Niedriglohnanteil in 2011 betrug 52 Prozent

(Dingeldey et al. 2015). Vor allem in Ostdeutschland – wo das Lohnniveau noch niedriger ist als im Westen – wird die regulierende Wirkung des vergabespezifischen Mindestlohns bzw. des Landesmindestlohns positiv hervorgehoben (Exp. 18). Dies bedeutet, dass der vergabespezifische Mindestlohn als „Entschärfung“ der Wettbewerbssituation zwischen den Unternehmen wahrgenommen wird. Nicht zuletzt dadurch trägt die Qualität der erbrachten Dienstleistung in den Vordergrund. Für Westdeutschland werden dagegen keine oder kaum Auswirkungen des Landesmindestlohns konstatiert (Exp. 19). Diese unterschiedliche Wahrnehmung der Landesmindestlöhne in Ost- und Westdeutschland ist darauf zurückzuführen, dass der Landesmindestlohn in Berlin und der vergabespezifische Mindestlohn in Brandenburg bis zum 1.1. 2015 über dem regional differenzierten Branchenmindestlohn lagen – und damit die relevante Lohnuntergrenze für öffentliche Aufträge darstellten (Exp. 18). In Westdeutschland lag dagegen der branchenbezogene Mindestlohn klar über dem Niveau der Landesmindestlöhne in Bremen und Schleswig-Holstein – und galt somit auch bei öffentlichen Ausschreibungen als relevante Bezugsgröße (Exp. 19). Lediglich die Einführung des Landesmindestlohns in Höhe von 9,18 € in Schleswig-Holstein zum 1. August 2013 übertraf für kurze Zeit den gültigen Branchenmindestlohn in Höhe von 9 €.

Die Überlagerung der verschiedenen Mindestlohnregelungen in der Gebäudereinigung verweist auf Probleme, die mit unterschiedlichen Mindestlohngrenzen einhergehen, insbesondere wenn diese in unterschiedlichem Rhythmus angepasst werden. Zu nennen ist hier zum Beispiel ein erhöhter Verwaltungsaufwand, aber auch eine geringere Publizitätswirkung der jeweils gültigen Regelungen.

Am Beispiel der Gebäudereinigung lassen sich auch problematische Aspekte der Wirksamkeit von Kontrollen aufzeigen.¹⁸ Exemplarisch – sicherlich auch

mit Bezug auf andere Branchen – steht hier die Aussage einer Arbeitgebervertreterin der Branche, welche letztlich das Vorhandensein vielfältiger Umgehungsstrategien bestätigt und die ethische Verantwortung des einzelnen Arbeitgebers in Bezug auf die Einhaltung von Rechtsnormen hervorhebt:

„Also ich sag mal, die unternehmerische Freiheit ist da wirklich weit. Das ist halt einfach so, wenn sie Schlupflöcher finden wollen, also das muss jetzt nicht mal in die Illegalität gehen, sondern wirklich legale Sachen, [dann] können sie es machen. Sie müssen das als Unternehmer jedes Mal mit sich selbst vereinbaren. Das sage ich immer. Ich möchte in den Spiegel gucken und sagen: Das bin ich noch. Das ist das, was mein Vater, mein Bruder und ich immer gesagt haben, weil es gab ja schon immer die Möglichkeit, da mal auszubrechen. Also die Unternehmerethik ist da halt weit“ (Exp. 17).

Faktisch ist die Kontrollsituation in der Gebäudereinigung dadurch geprägt, dass hier vielfach auf Basis des AEntG die Einhaltung der vielfach auch bei öffentlichen Vergaben ausschlaggebenden Branchenmindestlohnregelungen vom Zoll kontrolliert wird. Explizite Kontrollen in Bezug auf Landesmindestlöhne werde daher nicht erwähnt (Exp. 18), obgleich diese vor allem in Ostdeutschland relevant wären, da diese dort die Branchenmindestlöhne übersteigen (siehe oben). Insgesamt bestätigen damit die Arbeitgeberinterviews die extrem geringe Kontrolldichte in Bezug auf den Landesmindestlohn in dieser Branche.

Sozialwirtschaft

2011 waren insgesamt 929.000 Personen in den Kernberufen der Sozialwirtschaft beschäftigt (Statistisches Bundesamt 2012). Da diese Branche vielfach durch öffentliche Träger bzw. Arbeitgeber geprägt ist, die öffentliche Zuwendungen erhalten, kommen die Regelungen des Landesmindestlohns zur Anwendung. Gleichzeitig sind die größten Berufsgruppen in der Sozialwirtschaft wie Erzieherinnen, Sozialpädagoginnen und Sozialarbeiterinnen vergleichsweise gut qualifiziert, so dass ihre Löhne in der Regel über dem Landesmindestlohniveau liegen – obgleich der Niedriglohnanteil unter diesen Gruppen immerhin 12 Prozent beträgt (Dingeldey et al. 2015). Länderspezifische Differenzen, wie sie bei der Gebäudereinigung zu erkennen sind, konnten – zumindest auf Grundlage der

(Exp. 21). Aufgrund von Kontrollen bzw. registrierten Verstößen ist ein bestimmtes Image dieser Branche entstanden, das für viele Unternehmen geschäftsschädigend wirkt (Exp. 17; 18). Zudem bestätigen Interviews mit den Beschäftigten oder den Gewerkschaftsvertretern, dass es erstens eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, den Mindestlohn zu umgehen und zweitens diese auch wahrgenommen werden (Exp. 20; zu Umgehungsstrategien siehe auch Böhlke/Schulten 2014: 30 ff.).

¹⁸ Aus anderen eigenen Untersuchungen wissen wir, dass die Kontrolldichte in der Gebäudereinigung auf etwa 10% geschätzt wird

wenigen geführten Interviews – nicht ausgemacht werden. In der Branche insgesamt dürften daher eher kleinere, spezifische Mitarbeiterinnengruppen wie Personen, die Fahrdienste verrichten oder für die Verteilung von Speisen zuständig sind (Exp. 15), von den Mindestlohnregelungen profitieren.

Gleichwohl hat auf der Seite der Wohlfahrtsverbände, im Teilbereich des Leistungsangebots, in dem mit privaten Unternehmen konkurriert wird, die Mindestlohnregelung zu einem Konzentrationsprozess auf der Anbieterseite geführt – so die Einschätzung des Interviewpartners in Bremen (Exp. 15). Hintergrund ist, dass für Beschäftigte der Wohlfahrtsverbände, die mit Essensangeboten befasst sind, der Landesmindestlohn gezahlt werden muss, während dieser für Beschäftigte in der Gastronomie nicht galt. Gleichzeitig hatten die Klienten die Wahl zwischen den Angeboten der Wohlfahrtsverbände und der Gastronomie. Die Konkurrenz wurde allerdings – so die Einschätzung – nicht nur über den Preis als vielmehr über die Qualität (z. B. größere Menüauswahl) ausgetragen (ebd.). Der Konzentrationsprozess bei den Essensanbietern der Freien Wohlfahrt war daher eine Strategie, mit der Konkurrenz der Privaten umzugehen.

Nicht zuletzt aufgrund des Lohngefüges und der letztlich nur partiellen Bedeutung der Landesmindestlohnregelungen in der Sozialwirtschaft scheinen Kontrollverfahren kaum relevant. Falls implementiert, orientieren sich diese an vorgegebenen Verfahren – hier: die Kontrolle von Branchenmindestlöhnen. Letztlich bestätigt sich auch für diesen Bereich eine nur geringe Kontrolldichte.

Vor diesem Hintergrund wird die Einführung des Landesmindestlohns wie auch anderer lohnregulierender Maßnahmen in der Branche der Sozialwirtschaft insgesamt überwiegend positiv beurteilt. Dabei wird auf Basis einer ethischen Selbstverpflichtung heraus argumentiert (z. B. Exp. 15). Vor allem die Bekämpfung von Armut sowie das Problem „staatlicher Lohnsubventionen“ über ergänzende Sozialleistungen (das sogenannte Aufstockerproblem) werden betont (Paritätischer Bremen 2009; 2011).

Die Einführung des Landesmindestlohns wurde als Argument für gestiegene Personalkosten verwendet und damit unterstrichen, dass diese Branche unter hohem Kostendruck steht (AWO 2014; Kathmann/Dingeldey in Vorbereitung). Allein in Bremen kam es – soweit bekannt – zu einer reflexiven Anpassung des Verhaltens der öffentlichen Zuwendungsgeber, indem die mit der Erhöhung des Landesmindestlohns verbundene Kostensteigerung kompensiert wurde. Ob die kalkulierten Mehrkosten von 72.000 € im Jahr, die sich nicht allein auf die entstandenen Kosten im Bereich der Sozialwirtschaft beziehen (Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2014), alle entstandenen Mehrkosten wirklich auffangen, sei jedoch dahin gestellt.

Zwischenfazit

Insgesamt dominiert in den untersuchten Branchen eine eher positive Einschätzung der Mindestlohnregelungen durch die befragten Arbeitgeber – womit sich eine Diskrepanz zur eher kritischen Einschätzung durch die Verbandsvertreter der Arbeitgeber auf Landesebene ergibt. Diese unterschiedlichen Einschätzungen begründen sich u. a. in der spezifischen „Wettbewerbssituation“ oder auch dem Gehaltsgefüge der jeweiligen Branche. Vor allem in der Sozialwirtschaft sind positive Einschätzungen jedoch auch ethisch motiviert. Relevant sind ferner die Gültigkeit weiterer Mindestlohnregelungen nach AEntG in der Gebäudereinigung bzw. dessen regional differente Höhe im Verhältnis zu den jeweils gültigen Landesmindestlöhnen.

7. Positionen zur Weiterentwicklung des Landesmindestlohns

Nach ihrer Einführung sind die Vergabe- und Tarifreuegesetz bzw. die Landesmindestlohngesetze durch die Rechtsprechung weiterentwickelt worden. So wurde eine rechtliche Einschränkung der Nachunternehmensklausel vorgenommen, indem die Mindestlohnregelungen keine Anwendung auf ausländische Beschäftigte finden, die den Auftrag im EU-Ausland erfüllen. Dies hatte bisher zu Schwierigkeiten bei der Vergabe bzw. zum Rückzug von Auftragnehmern aus dem Ausschreibungsverfahren geführt, weil sie das Zahlen des Mindestlohns nicht überprüfen und garantieren konnten oder wollten (Exp. 1). Dies war, so wurde argumentiert, nicht möglich oder erforderte zu viel Aufwand. Der Rückzug von den Ausschreibungen hatte zur Folge, dass weniger oder gelegentlich keine Angebote vorlagen und sich damit der Anbieterkreis ausdünnte, was von den Vergabestellen negativ bewertet wurde (ebd.). Dementsprechend können die rechtlichen Klarstellungen als Präzisierungen der bestehenden Gesetze gewertet werden, die Probleme bei der Implementation beheben – was auch einer zentralen Forderung der mit den Vergabeverfahren Befassten entspricht (Exp. 1; 4). Die Präzisierung hinsichtlich des Anbieterkreises ist allerdings schon im Bremer Vergabegesetz enthalten, weil dort von Anfang an der Kreis auf deutsche Auftragnehmer beschränkt wurde (Schulten 2014: 4), um damit europarechtliche Bedenken an den bestehenden Regelungen ausräumen zu können. Die neuerlich nach dem Ruffert-Urteil aufgekommene Prüfung der Konformität mit dem Europarecht zu beurteilen, muss offen bleiben, weil das Verfahren am EuGH noch anhängig ist. Insgesamt verbleiben die bestehenden Regelungen in der Rechtssphäre – wie auch die Positionierung der politischen Akteure – im Spannungsfeld zwischen Abschaffung, Anpassung und Weiterentwicklung.

Mit der Einführung des bundesweiten, allgemeinen Mindestlohns¹⁹ in Höhe von 8,50 € zum 1.1.2015 hat sich die generelle Relevanz weiterer Mindestlohnregelungen verändert. Branchenmindestlöhne nach AEntG, welche nach 2017 das Niveau des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns erreichen sollten bzw. dann darüber liegen, werden weiter fortbestehen. Eine rechtliche Klarstellung, dass generell keine Unvereinbarkeit von Landesmindestlöhnen und dem Bundesmindestlohn gegeben ist, hat ein Urteil der Vergabekammer in Rheinland-Pfalz am 23.2.2015 bestätigt (VK 1–39/14). Damit können auch Landesmindestlöhne, die über dem Bundesmindestlohn liegen, vorerst ebenfalls bestehen bleiben und sind rechtskonform. Vor diesem Hintergrund werden jedoch unterschiedliche Positionen zur Weiterentwicklung der Landesmindestlöhne vertreten: Vor allem Unternehmensverbände fordern die Abschaffung der Landesmindestlohnregelungen, da diese ihre Meinung nach angesichts der bundesweiten Regelung nun überflüssig seien (Exp. 12). Diese Forderung aufnehmend will Hamburg die Landesmindestlohnregelung 2017 aufheben, mit Verweis auf den bürokratischen Aufwand, den zwei parallele Mindestlohnregelungen haben (Welt 18.08.2015). Zum 1. Oktober 2015 wird der dort gültige Landesmindestlohn allerdings noch auf 8,67 € angehoben und das unmittelbare Fortbestehen des Landesmindestlohns mit den Übergangsregelungen des bundesweiten Mindestlohns begründet (ebd.). Eine weitere Forderung nach Abschaffung der Vergabe- und Landesmindestlohnregelung wird im Rahmen eines Gesetzentwurfs der oppositionellen CDU in Schleswig-Holstein vom August 2015 erhoben (BZ 16.07.2015). Dies kontrastiert mit der Positionierung der dortigen Landesregierung, die sich dem Lager anschließt, das für ein Einfrieren der Landesmindestlöhne auf dem aktuellen Niveau plädiert.

Da die Landesmindestlöhne derzeit unterschiedlich hoch sind, wird die „Abwarte-Position“ verschieden begründet: In Schleswig-Holstein wird auf die Vorreiterrolle des Landes abgehoben (Exp. 4), da der Landesmindestlohn gegenwärtig über dem bundesweiten Mindestlohn liegt. Entsprechend will die Landesregierung zunächst die Weiterentwicklung des gesetzlichen

Mindestlohns abwarten. In Bremen, wo der Landesmindestlohn ebenfalls über dem Bundesmindestlohn liegt, wird ähnlich argumentiert. Im Koalitionsvertrag vom Mai 2015 steht, dass die „Höhe des Landesmindestlohns (...) auf 8,80 € festgeschrieben [bleibt] bis es gelungen ist, ein einheitliches Niveau zwischen dem Bund und dem Land Bremen zu erreichen. Dementsprechend wird für 2015 keine Erhöhung vorgenommen (Senatsbeschluss vom 22.09.2015). Ziel bleibt es, die erreichten bremischen Standards in den Bereichen zu „sichern“, in denen auf Bundesebene Ausnahmetatbestände bestehen (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2015).

Genauso wie in Schleswig-Holstein und Bremen werden derzeit keine Änderungen des Landesmindestlohns in Berlin erwartet – weder in der aktuell bestehenden Gesetzeslage noch in der Höhe (Exp. 1). Allerdings wird hier im Gegensatz zu den abwartenden Positionen der Bundesländer Bremen und Schleswig-Holstein die Entwicklung im Gleichschritt propagiert. Insgesamt betrachtet, wird in den drei untersuchten Bundesländern eine Strategie der Anpassung an den bundesweiten Mindestlohn verfolgt.

Eine weitere, von Brandenburg vertretene Position, nutzt schließlich die Möglichkeit, dass Mindestlohnregelungen auf der Ebene der Bundesländer „deutlich über die Zielsetzung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns hinausgehen“ können, weil ihr Ziel nicht nur „in der Förderung existenzsichernder Löhne (wie beim allgemeinen Mindestlohn), sondern vor allem in der Herstellung einer fairen Wettbewerbsordnung, die die Lohnkostenkonkurrenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge begrenzt“ besteht (Schulten 2014: 4). Hier liegt der Landesregierung die Empfehlung der Kommission vor, eine Anhebung von 8,50 € auf 9 € vorzunehmen (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2015). Da anzunehmen ist, dass die Landesregierung diesem Vorschlag folgt, kann konstatiert werden, dass hier an der Vorreiterrolle des vergabespezifischen Mindestlohns festgehalten wird. Es ist zu vermuten, dass die damit verbundene Strategie darauf abzielt, Druck zur Erhöhung des bundesweiten Mindestlohns aufzubauen – eine im Allgemeinen auch von den Gewerkschaftsvertretern favorisierte Haltung.

Die genannten Positionen zeigen, dass die Regelung und Anpassung der Landesmindestlöhne bzw. der vergabespezifischen Mindestlöhne primär durch die Landesregierungen bestimmt wird. Die Arbeit der z. T. bestehenden Landesmindestlohnkommissionen wird damit weitgehend unmöglich gemacht. Dies bestätigt, dass nicht nur die Einführung, sondern auch die Abschaffung oder Fortführung der Landesmindestlohnregelungen nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns als politisches Projekt verstanden wird.

¹⁹ Ausnahmeregelungen gibt es für Jugendliche unter 18 Jahren, Auszubildende, ehrenamtlich Beschäftigte, Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung und Praktikanten im Rahmen von Pflichtpraktika. Darüber hinaus gibt es Sonderregelungen für Zeitungszusteller. Ebenso gibt es für einige Branchen Übergangslösungen bis 2017, wonach Löhne unter 8,50 € gezahlt werden dürfen, sofern die Tarifverträge nach AEntG allgemein verbindlich erklärt wurden. Die neu eingerichtete Mindestlohnkommission soll im Jahr 2017 erstmals über eine Anpassung des Mindestlohns entscheiden. Der Vorschlag zur Anpassung wird von der Bundesregierung über eine Rechtsverordnung für verbindlich erklärt. Für die Kontrolle und Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns ist der Zoll zuständig. Bei Verstößen gegen die Mindestlohnregelungen drohen ein Bußgeld sowie der Ausschluss von der öffentlichen Vergabe.

8. Fazit

Klassischerweise liegen die Entscheidungskompetenzen für die Lohnsetzung bei den Tarifparteien. Ein allgemeiner Mindestlohn ist allein von der Bundesregierung einzuführen. Die Handlungskompetenz der Landesregierungen beschränkt sich entsprechend auf ihre Rolle als Arbeitgeber im Rahmen der Lohnverhandlungen für ihre Bediensteten sowie auf die Festlegung von Mindestlohnnormen im Rahmen der Tariftreue- und Vergabegesetze bzw. der zudem für öffentliche Zuwendungen geltenden Landesmindestlohnregelungen. Die mit der Einführung entsprechender Mindestlohnregelungen verfolgten Ziele der Landesregierungen waren daher neben der Herstellung von sozialer Gerechtigkeit und der Einschränkung des Niedriglohnssektors auch die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs. Dass die von den Landesregierungen benannten Ziele z. T. erfolgreich umgesetzt werden konnten, zeigt sich nicht zuletzt anhand der Stellungnahmen der Arbeitgeber in den von uns untersuchten Branchen der Gebäudereinigung und der Sozialwirtschaft. Obgleich die Sozialwirtschaft aufgrund ihres Gehaltsgefüges deutlich weniger von den Mindestlohnregelungen betroffen ist als die Gebäudereinigung, findet sich in beiden Branchen eine breite Zustimmung der Arbeitgeber gegenüber den Mindestlöhnen (vgl. exemplarisch Exp. 12). Dabei wird durchaus anerkannt, dass die Mindestlohnregelungen zur Gewährleistung eines faireren Wettbewerbs beitragen, indem sie die Möglichkeit einschränken, Dumpinglöhne zu zahlen. Die Zustimmung fällt dabei noch höher aus, wenn die Branche bereits durch Branchenmindestlöhne geprägt ist. Allein die Vertreter der Arbeitgeberverbände betonen weiterhin, dass Mindestlohnregelungen einen Eingriff in die Tarifautonomie darstellen.

In Bezug auf die Umsetzung der verschiedenen Regelungen ist sich die Mehrzahl der untersuchten Akteure einig, dass die Kontrolle verbessert werden sollte. Zum einen ist das dem Umstand geschuldet, dass Kontrollmechanismen aufgrund der geringen Geltungsdauer noch wenig institutionalisiert sind. Zum anderen ist aber festzuhalten, dass in allen untersuchten Bundesländern die Kontrolldichte gering ist. Gleichwohl deutet sich an, dass eine zentralisierte Kontrolle – wie beispielsweise durch die Sonderkommission Mindestlohn in Bremen – effizienter erscheint, als wenn diese direkt bei den Vergabestellen liegt.

Mit der Ausschöpfung ihrer Handlungskompetenzen in Bezug auf die Einführung von Landesmindestlöhnen sowie partiell von vergabespezifischen Mindestlöhnen verfolgten die Landesregierungen – so lassen sich unsere Ergebnisse interpretieren – auch das übergreifende Ziel, Wegbereiter für die Einführung eines bundesweiten, gesetzlichen Mindestlohns zu sein.

Damit stellen Landesmindestlöhne und vergabespezifische Mindestlöhne wichtige Stationen auf dem Weg hin zur Einführung des allgemeinen, bundesweit geltenden Mindestlohns dar. Entsprechend besteht eine zentrale Gemeinsamkeit zwischen den verschiedenen Bundesländern darin, dass die Einführung der Landesmindestlöhne von allen zentralen Akteuren als politisches Projekt bewertet wird. Das bedeutet auch, dass die Arbeitgeber bzw. die Arbeitnehmer und ihre Organisationen der Interessenvertretung auf Akteure in der politischen Arena angewiesen sind. Die Einführung von Landesmindestlöhnen durch politische Akteure, allen voran den SPD geführten Landesregierungen, begann nicht zufällig in Bremen, einem klassisch sozialdemokratisch regierten Bundesland.

Wichtige Unterschiede zwischen den Bundesländern – neben der unterschiedlichen Höhe der Mindestlöhne oder auch der Kontrollinstitutionen – bestehen darin, ob die Höhe des Mindestlohns im Rahmen einer Kommission ausgehandelt wird oder nicht. Dabei hat sich nur sehr bedingt bestätigt, dass die Beteiligung der Tarifpartner zu höheren Mindestlöhnen führt. Der bundesweit höchste Landesmindestlohn findet sich in Schleswig-Holstein, wo die Landesregierung die unterste Lohngrenze des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes als Landesmindestlohn „gesetzt“ hat – und damit die Geltung des Tarifvertrages ausgeweitet hat. Zentral erscheint darüber hinaus, dass aktuell die autonome Arbeit der Kommissionen in fast allen Bundesländern – außer in Brandenburg – durch die Stellungnahmen der Landesregierung zur Weiterentwicklung der Landesmindestlohnregelungen maßgeblich beeinflusst oder ganz außer Kraft gesetzt wird. Dies bestätigt, dass die politische Instrumentalisierung der Landesmindestlöhne mit Blick auf die Gestaltung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns weiterhin dominant ist. Dabei zeichnen sich allerdings deutlich unterschiedliche Vorgehensweisen der einzelnen Bundesländer ab: Während beispielsweise Brandenburg mit einer neuerlichen Erhöhung „Druck“ in Bezug auf die Erhöhung des Bundesmindestlohns aufbaut, nehmen andere Bundesländer wie Bremen oder auch Schleswig-Holstein eine eher abwartende Haltung ein. Zudem gibt es in Hamburg bereits Bekundungen zur Abschaffung des Landesmindestlohns. Inwiefern die Landesmindestlöhne damit auch zukünftig als Wegbereiter für die Erhöhung und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns vonseiten der Landesregierungen genutzt werden oder aber ihr „politisches Ziel“ mit der Einführung desselben als erreicht gilt, ist damit offen.

9. Literaturverzeichnis

- AWO 2014: Ein flächendeckender Mindestlohn bleibt richtig. <http://www.awo-koblenz-nord.de/index.php/pressemitteilungen/247-ein-flaechendeckender-mindestlohn-bleibt-richtig> (Zugriff: 24.05.2015).
- Behnke, Cornelia/Meuser, Michael 1999: Geschlechterforschung und qualitative Methoden. Opladen: Leske + Budrich.
- Behrens, Martin 2013: Arbeitgeberverbände – auf dem Weg zum Dualismus? WSI-Mitteilungen 66 (7): 473-481.
- Bieräugel, Roland/Nüchter, Oliver/Schmid, Alfons 2010: Einstellungen der Bevölkerung zu Mindestlöhnen in Deutschland. WSI-Mitteilungen 63 (1): 50-57.
- Bispinck, Reinhard 2015: 2015 – Das Jahr des Mindestlohns: Alle Daten auf einen Blick. Pressemitteilung WSI 08.01.2015. http://www.boeckler.de/52621_52639.htm (Zugriff 19.05.2015).
- Bispinck, Reinhard 2014: WSI Niedriglohn-Monitoring 2013. Entwicklung der tariflichen Vergütungsgruppen in 40 Wirtschaftszweigen. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 77. Düsseldorf: WSI.
- Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten 2008: Aktuelle Mindestlohn-debatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? WSI Mitteilungen 61 (3): 151-158.
- BMWi Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: Öffentliches Beschaffungswesen. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates des BMWi. Berlin: BMWi.
- Boeri, Tito 2009: Setting the Minimum Wage. IZA Discussion Paper No. 4335. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- Bosch, Gerhard 2014: Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland. IAQ-Standpunkt 2014/03. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Bosch, Gerhard 2010: Beschäftigung und Mindestlöhne - Neue Ergebnisse der empirischen Mindestlohnforschung. WSI Mitteilungen 63 (8): 404-411.
- Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten 2005: Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. In: Institut Arbeit und Technik. Jahrbuch 2005. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, S. 29-46.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia 2012: Wirkung der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Kalina, Thorsten. 2009. Mindestlöhne 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.
- BöcklerImpuls 2009: Europäische Staaten stützen das Tarifgefüge. BöcklerImpuls 9/2009. http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2009_06_4-5.pdf (Zugriff: 15.5.2015).
- 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: 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., S. 30-39.
- Bremer Bürgerschaft 2012: Bremisches Mindestlohngesetz. Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Bremische Bürgerschaft 18. Wahlperiode. Drucksache 18/229. 7. Februar 2012.
- Brenke, Karl/Müller, Kai-Uwe 2013: Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. DIW Wochenbericht 80 (39): 3-17.
- Brenke, Karl/Eichhorst, Werner 2007: Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll. DIW-Wochenbericht. 74 (9): 121-131.
- Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks 2012: Die Branche im Überblick. Daten und Fakten: http://www.mueller-reinigungs-service.de/index_htm_files/BIV%20Daten.pdf (Zugriff: 04.12.2015).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015: Verzeichnis der für allgemein verbindlich erklärten Tarifverträge. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Download/DE/PDF-Publikationen-DinA4/arbeitsrecht-verzeichnis-allgemeinverbindlicher->

- tarifvertraege.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 15.5.2015).
- Christliche Initiative Romeo 2013: Synopse zum Stand der Tariftreue- und Vergabegesetze in den Bundesländern. Münster: Christliche Initiative Romeo.
- CDU/CSU/SPD 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag 2005. www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar_0.pdf?file=1&type=node&id=1100 (Zugriff: 05.06.2015).
- CMS Hasche Sigle 2014: Evaluation des Brandenburgischen Vergabegesetzes. Berlin: CMS Hasche Sigle.
- Czech, Beate 2009: Minimum Wages in January 2009. Eurostat Data in Focus 29/2009. Brussels: European Commission.
- Detzer, Daniel 2010: Mindestlöhne und Beschäftigung - Die theoretische Debatte und empirische Ergebnisse. WSI-Mitteilungen 63 (8): 412-418.
- DGB 2006: Eckpunkte und Positionspapier zu spezifischen Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt und zur Sicherung im unteren Einkommensbereich. http://archiv.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/kombilohn/mindestl_dgb.pdf (Zugriff: 14.09.2015).
- DGB 2014: Rückblick auf die Mindestlohndebatte-kampagne des DGB. https://www.dgb-bestellservice.de/besys_dgb/pdf/DGB201035.pdf (Zugriff: 02.05.2015).
- DGB Berlin Brandenburg 2013: Stellungnahme des DGB Berlin-Brandenburg zum Gesetzentwurf für ein Landesmindestlohngesetz. <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CC0QFjAC&url=https%3A%2F%2Frdmine.piratenfraktion-berlin.de%2Fdownload%3D&ei=Ujs9VemHM4b1UvzBgcgL&usq=AFQjCNEZa4eDeuIoh0g7ArElqbCI9At5Ww&bvm=bv.91665533,d.bGg> (Zugriff: 26.04.2015).
- DGB Hamburg 2014: Hamburger Landesmindestlohn auf 9,28 Euro erhöhen <http://hamburg.dgb.de/presse/++co++69e5959e-6be4-11e4-b154-52540023ef1a> (Zugriff: 06.08.2015)
- DGB Hessen-Thüringen 2014: DGB: Dem Bekenntnis zu Guter Arbeit, Guter Bildung und handlungsfähigem Staat im Koalitionsvertrag müssen Taten folgen. <http://hessen-thueringen.dgb.de/presse/++co++708f455c-70c1-11e4-aced-52540023ef1a> (Zugriff: 25.05.2015).
- Dingeldey, Irene/Holtrup, André/Warsewa, Günter (Hg.) 2015: Wandel der Governance der Erwerbsarbeit. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dingeldey, Irene 2011: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland. Frankfurt: Campus.
- EVG 2014: Vergleich der Landestariftreuegesetze in Deutschland. www.evg-online.org/Politikvbv/Landestariftreuegesetze/12_11_12_Tariftreue_Vergleich/Tabelle.pdf (Zugriff: 23.05.2015).
- Felbermayr, Gabriel/Baumgarten, Daniel/Lehwald, Sybille 2014: Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland. Welche Rolle spielt der internationale Handel? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Giesecke, Johannes/Verwiebe, Roland 2009: Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland. Qualifikations- und klassenspezifische Determinanten der Entlohnung zwischen 1998 und 2006. Berliner Journal für Soziologie 19 (4): 531-555.
- Giesecke, Johannes/Verwiebe, Roland 2009a: The Changing Wage Distribution in Germany between 1985 and 2006. Journal of Applied Social Science Studies 129 (2): 191-201.
- Giesecke, Johannes/Verwiebe, Roland 2008: Die Zunahme der Lohnungleichheit in der Bundesrepublik. Aktuelle Befunde für den Zeitraum von 1998 bis 2005. Zeitschrift für Soziologie 37 (5): 403-422.
- Hamburger Senat 2007: Evaluierungsbericht zum Hamburgischen Vergabegesetz (HmbVgG), Mitteilung des Senates an die Bürgerschaft, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg Drucksache 18/7388, 20. November 2007.
- Harsch, Katrin/Verbeek, Hans 2012: Der Mindestlohn in der Pflegebranche – Die Folgen eines Mindestlohns in einer Wachstumsbranche. Journal of Labour Market Research 45 (3-4): 355-378.

- IG Metall 2013: IG Metall für einen gesetzlichen Mindestlohn. Pressemitteilung Nr. 39/2013 vom 11.07.2013. http://www.igmetall-trier.de/uploads/tx_mpcontent/Pressemitteilung_12072013.pdf (Zugriff: 15.05.2015).
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2014: Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. IAQ-Report 2014/02. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Knabe, Andreas/Schöb, Ronnie/Thum, Marcel 2014: Der flächendeckende Mindestlohn. Diskussionsbeiträge, Economics Nr. 2014/4. Berlin: Freie Universität, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft.
- Külpmann, Christoph/Slopinski, Stephan 2013: Gesetzliche Mindestlöhne – Handlungsmöglichkeiten der Länder. Das Bremische Landesmindestlohngesetz. Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 16 (7-8): 277-284.
- Land Brandenburg Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2013: Brandenburger Vergabegesetz für öffentliche Aufträge: 8,50 Euro: Kommission schlägt neuen Mindestlohn vor. Pressemitteilung 048/2013. <http://www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.332460.de> (Zugriff: 03.08.2015).
- Land Brandenburg Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2015: Brandenburger Vergabegesetz für öffentliche Aufträge: Kommission empfiehlt Erhöhung des Mindestlohns auf 9 Euro. Presseinformation 078/2105. www.masgf.brandenburg.de/media_fast/4055/078_15_Mindestlohnkommission_150605.pdf (Zugriff: 07.08.2015).
- Land Brandenburg Staatskanzlei 2013: Gesetzentwurf der Landesregierung: Mindestlohn im Vergabegesetz soll auf 8,50 Euro erhöht werden. http://www.masgf.brandenburg.de/media_fast/4055/103_kab_vergabegesetz.pdf (Zugriff: 06.10.2015).
- Liebold, Renate/Trinczek, Rainer 2009: Experteninterview. In: Kühl, Stefan (Hg.): Handbuch der Organisationsforschung: Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 32-56.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/New York: Campus, S. 39-72.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie 2015: Land will vorläufige Beibehaltung des Landesmindestlohns von 9,18 Euro. Pressemitteilung 03.02.2015. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/VII/Presse/PI/2015/150203_Mindestlohn.html (Zugriff: 24.05.2015).
- Möller, Joachim 2012: Minimum Wages in German Industries - What does the evidence tell us so far? Journal of Labour Market Research 45 (3/4): 187-199.
- Müller, Kai-Uwe/Steiner, Viktor 2008: Mindestlohn kein geeignetes Instrument gegen Armut in Deutschland: DIW-Wochenbericht 75 (22): 298-300.
- Ochel, Wolfgang 2008: Tarifliche Mindestlöhne, Allgemeinverbindlichkeit und Entsenderichtlinie in Europa. IFO Schnelldienst 61: 19-24.
- Oschmiansky, Frank/Kühl, Jürgen 2011: Mindestlohn. <http://www.bpb.de/themen/IJQ797,1,0,Mindestlohn.html> (Zugriff: 03.08.2015).
- Paritätischer Bremen 2009: „Mit einem Mindestlohn allein lässt sich Armut nicht wirksam bekämpfen. Ohne geht es aber auch nicht.“ – Forderungen des PARITÄTISCHEN Bremen zum Mindestlohn. Bremen: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen e. V.
- Paritätischer Bremen 2011: Arbeit für alle? Arbeit für alle! Für eine neue Beschäftigungspolitik. Positionspapier des PARITÄTISCHEN Bremen. Bremen: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen e. V.
- Rauchfleisch, Eva 2011: Der Mindestlohn - Zwischen Teufelszeug und Heilsbringer. Ein Beitrag zur Versachlichung einer aufgeheizten Debatte. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Rhein, Thomas 2013: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich. IAB-Kurzbericht: 1-10.
- Rycx, Francois/Kampelmann, Stephan 2012: Who earns Minimum Wages in Europe? New Evidence Based on Household Surveys. ETUI Report 214. European Trade Union Institute: Brussels.
- Sack, Detlef 2012: Europeanization Through Law, Compliance, and Party Differences – The

- ECJ's Rüffert Judgment (C-346/06) and Amendments to Public Procurement Laws in German Federal States. *Journal of European Integration* 34 (3): 241-260.
- Sack, Detlef/Hänlein, Andreas/Jordan, Rolf 2008: Tariftreugesetze vor der Novellierung oder Abschaffung? Die Folgen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (C-346/06). http://www.uni-kassel.de/~haenlein/Tariftreugesetze-Abschlussbericht_15_4_2009.pdf (Zugriff: 23.05.2015).
- Salverda, Wiemer/Mayhew, Ken 2009: Capitalist Economies and Wage Inequality. *Oxford Review of Economic Policy* 25 (1): 126-154.
- Scharpf, Fritz 2000: Interaktionsformen Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: UTB.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag 2013: Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW. Mindestlohngesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesmindestlohngesetz). Drucksache 18/620. www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/0600/drucksache-18-0620.pdf (Zugriff: 04.12.2015).
- Schleswig-Holsteinischer Landtag 2014: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU. Gesetz zur Entlastung des Mittelstandes. Drucksache 18/3191. www.abst-sh.de/fileadmin/downloads/22_07_15/Gesetzentwurf_CDU_SH_drucksache-18-3191.pdf (Zugriff: 04.12.2015).
- Schmalz, Stefan/Dörre, Klaus 2013: Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, international Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus.
- Schulden, Thorsten 2015: Aktuelle Synopse zu den Tariftreugesetzen in Deutschland. http://www.boeckler.de/pdf/wsi_ta_tariftreue_uebersicht_stand_2015_03.pdf (Zugriff: 03.05.2015)
- Schulden, Thorsten 2015: Renaissance of Pay Clauses in German Public Procurement and the Future of the ILO Convention 94 in Europe. http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/papers/no_91_Schulden.pdf (Zugriff: 17.05.2015).
- Schulden, Thorsten 2013: WSI-Mindestlohnbericht 2013 - Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa. *WSI Mitteilungen* 66 (2): 126-132.
- Schulden, Thorsten 2014: Mindestlohnregime in Europa ... und was Deutschland von ihnen lernen kann. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Schulden, Thorsten 2012: European Minimum Wage Policy: A Concept for Wageled Growth and Fair Wages in Europe. *International Journal of Labour Research* 4 (1): 85-103.
- Schulden, Thorsten/Böhlke, Nils/Burgess, Pete/Vincent, Catherine/Wagner, Ines 2014: 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.
- Schulden, Thorsten/Pawicki, Michael 2008: Tariftreuregelungen in Deutschland - Ein aktueller Überblick. *WSI Mitteilungen* 61 (4): 184-190.
- Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2014: Mindestlohn steigt ab Oktober auf 8,80 Euro. <http://landesportal.bremen.de/senat/42974459> (Zugriff: 26.04.2015).
- Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2015: Sonderkommission Mindestlohn – Tätigkeitsbericht 2015. <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sokom%20T%E4tigkeitsbericht%202015.pdf> (Zugriff: 03.05.2015).
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung 2014: Rundschreiben Wi-TechForsch II G Nr. 1/2014. www.berlin.de/vergabeservice/_assets/rundschreiben/rs_wtf_14-02_zusammenstellung.pdf (Zugriff: 04.12.2015).
- SPIEGEL 22.8.2004: Reformstreit: Gewerkschaften wehren sich gegen Mindestlohn. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/reformstreit-gewerkschaften-wehren-sich-gegen-mindestlohn-a-314490.html> (Zugriff: 04.12.2015).
- Statistisches Bundesamt 2014: Verdienste und Arbeitskosten. Reallohnindex und Nominallohnindex. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt 2012: Mikrozensus. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Beruf, Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen in Deutschland.

Fachserie 1 Reihe 4.1.2.
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/BerufArbeitsbedingungErwerbstaetigen2010412117004.pdf;jsessionid=6A7981011C144ECB5A17EE913DAB3455.cae3?__blob=publicationFile (Zugriff: 24.05.2013).

WSI Tarifarchiv 2013: Tariftreue-Regelungen in Deutschland. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler Stiftung.

SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2015: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2105-2019.
www.spd-land-bremen.de/Binaries/Binary_13418/Koalitionsvereinbarung_2015.pdf (Zugriff: 07.08.2015).

SPD Fraktion Berlin 2013: Mindestlohn – Unser Prinzip bei städtischen Aufgaben.
http://www.spdfraktion-berlin.de/sites/default/files/documents/web_spd_fbl_mindestlohn_mai_2013.pdf (Zugriff: 23.05.2015).

Stefaniak, Anna/Vollmer, Hans 2005: Evaluierung Tariftreuegesetz Nordrhein-Westfalen – Endbericht. Dortmund.

Thelen, Kathleen 2003: How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hg.): Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge: Cambridge University Press, S. 208-240.

Weinkopf, Claudia 2010: Struktur und Entwicklung des Niedriglohnsektors in Deutschland. Berlin: Institut Arbeit und Qualifikation.

Welt 18.8.201: Hamburg schafft seinen Mindestlohn wieder ab.
<http://www.welt.de/regionales/hamburg/article145358860/Hamburg-schafft-seinen-Mindestlohn-wieder-ab.html> (Zugriff: 04.12.2015).

WSI-Pressemitteilung 8.1.2015: WSI: „Deutlich besser Chancen auf existenzsichernde Einkommen“. 2015 – Das Jahr des Mindestlohns: Alle Daten auf einen Blick.
http://www.boeckler.de/52621_52639.htm (Zugriff: 04.12.2015).

WSI Tarifarchiv 2015: Mindestlöhne in Deutschland nach Mindestlohngesetz (Mi-LoG) /Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)/Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)/Tarifvertragsgesetz (TVG).
http://www.boeckler.de/pdf/ta_mindestloehne_aentg.pdf (Zugriff: 3.5.2015)

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen

Nr. 1 | 2013

Hotze, Jessica: Das Ernährermodell als Armutsrisiko?
Eine bremische Bestandsaufnahme von Erwerbsmustern in Familien.

Nr. 2 | 2013

Sommer, Jörg, Alexander Matysik und Martin Leusch: Geförderte Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit.
Ausgangslage – Subjektive Wahrnehmungen – Perspektiven.

Nr. 3 | 2013

Benedix, Ulf, Gerlinde Hammer, Irena Medjedovic´ und Esther Schröder:
Arbeitskräftebedarf und Personalentwicklung in der Pflege – eine Erhebung im Land Bremen.

Nr. 4 | 2013

Kathmann, Till und Irene Dingeldey: Prekarisierung berufsfachlich qualifizierter Beschäftigung?
Eine Analyse der Arbeitsbedingungen von medizinischen Fachangestellten.

Nr. 5 | 2013

Matysik, Alexander, Martin Leusch und Günter Warsewa:
Bildungszielplanung in der Arbeitsförderung. Struktur und Funktion im Land Bremen.

Nr. 6 | 2013

Benedix, Ulf und Irena Medjedović: Gute Arbeit und Strukturwandel in der Pflege.
Gestaltungsoptionen aus Sicht der Beschäftigten.

Nr. 7 | 2014

Matysik, Alexander, Christian Wessel und Ulrich Heisig: Gute Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst?
Bedingungen und Strategien des Bremer Senats zur Gewinnung von Nachwuchskräften.

Nr. 8 | 2015

Prigge, Rolf und René Böhme: Kindertagesbetreuung zwischen Armutsprävention und der Vereinbarkeit
von Familie und Beruf. Lokale Regelungsstrukturen im Vergleich.

Nr. 9 | 2015

Kathmann, Till und Irene Dingeldey: Prekarisierung berufsfachlich qualifizierter Beschäftigung?
Lohnstrukturen, Beschäftigungsformen und Handlungsstrategien von medizinischen Fachangestellten.

Nr. 10 | 2015

Benedix, Ulf: Kindertagesbetreuung und kinderbezogenes Vorbeugen gegen Armut.
Erzieherinnen und Erzieher schildern Erfahrungen mit ihrem kompensatorischen Bildungsauftrag.

Nr. 11 | 2015

Prigge, Rolf und René Böhme: Soziale Infrastruktur und Teilhabechancen.
Ansätze zur Analyse der Kindertagesbetreuung und des ganztägigen Lernens in Bremen.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der im Land Bremen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Um diesem gesetzlichen Auftrag auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Forschungsergebnisse umfassend gerecht zu werden, kooperiert die Arbeitnehmerkammer mit der Universität Bremen. Teil dieser Kooperation ist das Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), das gemeinsam von beiden Häusern getragen wird. Schwerpunkte des IAW sind die Erforschung des Strukturwandels von Arbeit, Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere in seinen Auswirkungen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Rahmen dieser Reihe werden die Forschungsergebnisse, die aus der Kooperation zwischen Arbeitnehmerkammer und IAW hervorgehen, veröffentlicht.

Impressum

Herausgeber:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
Universität / Arbeitnehmerkammer
Bremen
Celsiusstraße 1
28359 Bremen

Arbeitnehmerkammer Bremen
Bürgerstraße 1
28195 Bremen

Umschlaggestaltung:

Designbüro Möhlenkamp & Schuldt, Bremen

Titelfoto:

Kay Michalak

Druck:

Girzig+Gottschalk GmbH, Bremen

1. Auflage 2015
ISSN: 2195-7266

Bestellung:

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

Landesmindestlöhne: Vom Wegbereiter zum Auslaufmodell?

In der vorliegenden Publikation wird sowohl die Ausgestaltung der Mindestlohn- und Tariftreueregelungen im Zusammenhang mit den länderspezifischen Vergabegesetzen sowie der Implementationsprozess von Landesmindestlohnregelungen analysiert. Die exemplarischen Fallstudien in den Bundesländern Bremen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Berlin zeigen zum einen wichtige Unterschiede bezüglich der Frage auf, wie Mindestlohn- und Tariftreueregelungen ausgestaltet, implementiert und kontrolliert werden. Zum anderen werden unterschiedliche Akteurspositionen beleuchtet. Schließlich wird die Frage nach dem weiteren Umgang mit den bestehenden landesspezifischen Regulierungen angesichts der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Januar 2015 diskutiert.

TILL KATHMANN | IRENE DINGELDEY



