



Schriftliche Stellungnahme

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 13:00 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung
20/1408
- b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns
20/1503

Siehe Anlage



Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäfti-

σ11nσ

Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 16. Mai 2022

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph

[Kommentare]

Köln, 13.05.2022

Stellungnahme

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Autoren

Dr. Hagen Lesch

Leiter des Kompetenzfelds

Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen

lesch@iwkoeln.de

0221 – 4981-778

Christoph Schröder

Senior Researcher

schroeder@iwkoeln.de

0221 – 4981-753

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

Stand:

Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	3
2	Ökonomische Bewertung des Mindestlohns	3
2.1	Anpassungsdynamik	3
2.2	Beschäftigung und Arbeitszeit.....	4
2.3	Inflation	6
2.4	Weitere Aspekte	6
3	Sozialpolitische Funktion	7
3.1	Einkommensarmut	7
3.2	Altersarmut.....	7
3.3	Living Wage als Benchmark	8
4	Mindestlohn und Tarifautonomie	9
4.1	Interdependenzen zwischen Mindestlohn und Tarifsysteem	9
4.2	Mindestlohnanpassung und Living Wage.....	10
	Literaturverzeichnis	11

1 Vorbemerkungen

Die Bundesregierung hat im April 2022 den „Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“ (Deutscher Bundestag, 2022) vorgelegt und damit ihre Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt. Der Entwurf sieht eine einmalige Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde ab dem 1. Oktober 2022 vor. Über künftige Anpassungen der Höhe des Mindestlohns soll dann wieder die Mindestlohnkommission entscheiden, der dieses Mandat im Zuge der Einführung des Mindestlohns im Rahmen des 2014 verabschiedeten Tarifautonomiestärkungsgesetzes übertragen worden war. In § 4 Absatz 1 des Mindestlohngesetzes heißt es: Die Bundesregierung errichtet eine ständige Mindestlohnkommission, die über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns befindet (Deutscher Bundestag, 2014, 9). Seitdem hat die Mindestlohnkommission den Mindestlohn nachlaufend an die Entwicklung des Tarifverdienstindex angepasst (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 195 ff.; Lesch/Schneider/Schröder, 2021b; 7 ff.).

Im Zuge des Gesetzesentwurfs wird diese Praxis nun ausgesetzt. Die Mindestlohnkommission wird 2022 nicht turnusgemäß über die Mindestlohnanpassung entscheiden, da die Politik das Verfahren vorübergehend aussetzt und eine gesetzliche Vorgabe erteilt. Dieses Vorgehen der Bundesregierung „kommt einer Brückierung der Mindestlohnkommission gleich“ und wirft mehrere Fragen auf (Lesch/Schröder, 2022, 1): Die Frage nach der ökonomischen Bewertung einer Mindestlohnanpassung von 22,2 Prozent (gegenüber dem Stand von Januar 2022), die Frage nach der sozialpolitischen Funktion eines gesetzlichen Mindestlohns im Speziellen und eines Tariflohns im Allgemeinen und drittens die Frage nach dem Stellenwert der Tarifautonomie im deutschen System der Lohnfindung.

Ergänzend regelt die Bundesregierung die Höchstgrenze für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung neu. Die Höchstgrenze lag seit 2013 unverändert bei 450 Euro pro Monat. Dieser Betrag wird im Zuge der Mindestlohnanpassung auf 520 Euro angehoben. Künftig wird die Geringfügigkeitsgrenze dynamisiert. Sie orientiert sich dann an einer Wochenarbeitszeit von 10 Stunden. Diese Dynamisierung ist sinnvoll, um zu vermeiden, dass Minijobber im Zuge weiterer Mindestlohn- oder auch allgemeiner Lohnerhöhungen dazu gezwungen werden, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Eine solche Dynamisierung stellt auch kein Novum dar, sondern galt auch in früheren Perioden (Schäfer, 2022, 1).

2 Ökonomische Bewertung des Mindestlohns

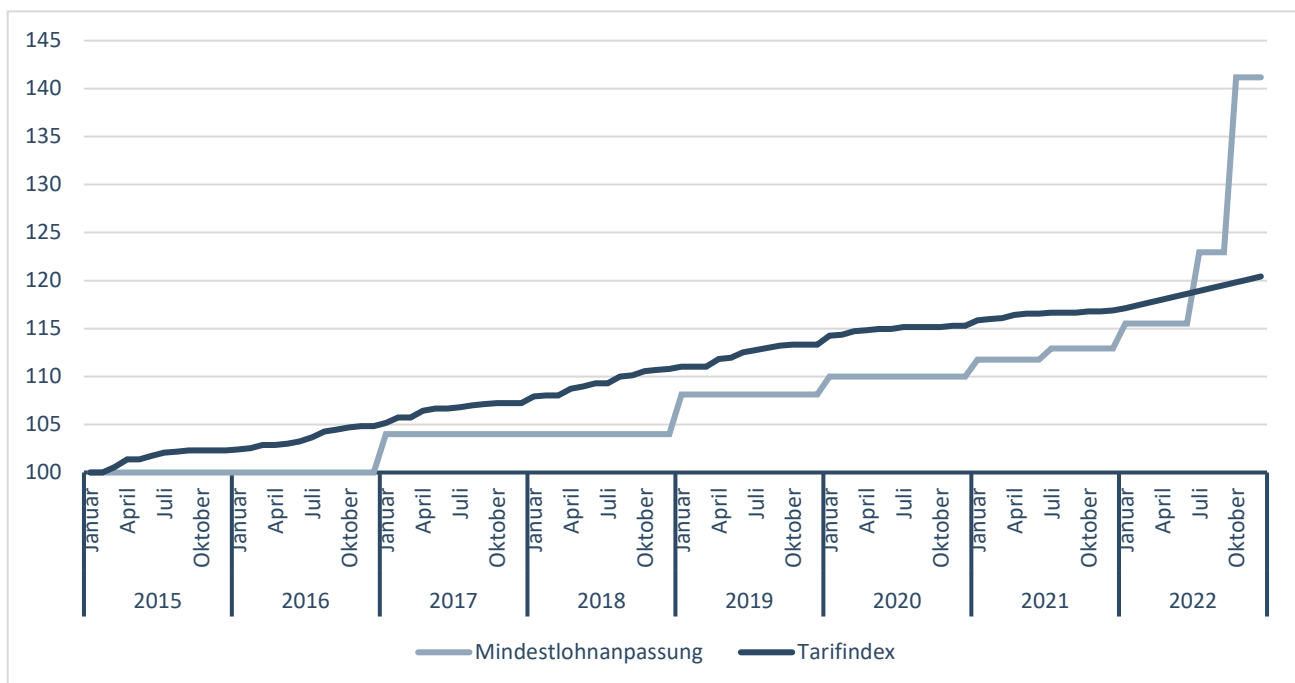
2.1 Anpassungsdynamik

Im Ergebnis hat sich die bisherige Praxis bewährt, die Mindestlohndynamik an die allgemeine Tariflohndynamik zu koppeln. Die Mindestlohnkommission hatte im Rahmen ihrer Gesamtabwägung „stets das Gesamtbild im Blick“, wobei sie die Tariforientierung „nicht rein technisch, sondern politisch abwägend“ umsetzte (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 197). Dies zeigt sich auch in der beschlossenen Mindestloohnerhöhung auf 10,45 Euro zum Juli 2022, mit der die Kommission um gut 6 Prozent über den Wert hinausgeht, der sich bei rein regelbasierter Anpassung ergeben hätte. Durch die Mindestlohnhebungen im Jahr 2022 entkoppelt sich der Mindestlohn – spürbar – von der allgemeinen Tariflohndynamik (Abbildung 1). Allein im Jahr 2022 ergeben sich Steigerungen von 22,2 Prozent. Damit nähert sich der Mindestlohn einer kritischen Grenze, die

den Arbeitsmarkt herausfordern wird und zweifellos wirtschaftliche Auswirkungen auf die Güterpreise und auf die Unternehmensgewinne haben wird. Dabei konzentrieren sich die Wirkungen auf arbeitsintensive Dienstleistungssektoren wie Gastronomie, Logistik oder personennahe Dienstleistungen. Die genauen Effekte lassen sich im Kontext der aktuellen geopolitischen Probleme (unterbrochene Lieferketten, Energiepreisexplosion und Krieg in Europa) nicht belastbar abschätzen. Wie schon bei der Mindestlohneinführung gilt: Es handelt sich um ein Feldexperiment mit ungewissem Ausgang. Die einzelnen Aspekte sollen im Folgenden näher ausgeführt werden.

Abbildung 1: Tarifindex und Mindestlohnanpassungen

Index (Januar 2015 = 100)



Tarifindex: ab 2-2022 Projektion

Quellen: Statistisches Bundesamt, Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen

2.2 Beschäftigung und Arbeitszeit

Fasst man die zehn neueren ökonometrischen Analysen zu den Beschäftigungswirkungen zusammen, zeigt sich: Der Effekt auf die geringfügige Beschäftigung ist in 9 von 10 Analysen negativ, während die Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemischt ausfallen – teils positiv, teils neutral, teils negativ. Bei der Gesamtauswirkung ermitteln fünf Studien negative, zwei positive und eine nach Altersgruppen gemischte Beschäftigungseffekte. In den verbleibenden zwei Studien können keine Einflüsse festgestellt werden. In den sechs Studien, in denen die ermittelten (gesamten) Beschäftigungswirkungen in Stellen umgerechnet wurden, reicht die Bandbreite von einem Zuwachs von 11.000 bis zu einem Verlust von 260.000 Arbeitsplätzen (Knabe/Schöb/Thum, 2020). Eine weitere vergleichende Auswertung bestätigt dies: Hier reicht die Spanne von einem leichtem Beschäftigungsgewinn (11.000) bis zu Verlusten von 200.000 Arbeitsplätzen (Lesch/ Schröder, 2020b, 12).

Dabei fällt der negative Beschäftigungseffekt des Mindestlohns größer aus, wenn das Arbeitsvolumen anstelle der Anzahl der Beschäftigten analysiert wird. Das Arbeitsvolumen multipliziert die Anzahl der Beschäftigten mit den von ihnen geleisteten Arbeitsstunden. Verschiedene Studien zeigen, dass der Mindestlohn bei vielen Beschäftigten zu einer Reduzierung ihrer Arbeitszeit geführt hat: So wurde die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit nach der Mindestlohneinführung bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 5 und bei den Minijobbern um 11 Prozent reduziert. Rechnerisch entspricht die ermittelte Arbeitszeitreduzierung allein bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt 79.000 Vollzeitstellen. Addiert man diesen (sich über den Rückgang des Arbeitsvolumens ergebenden) indirekten Beschäftigungseffekt und die direkt ermittelten Beschäftigungseffekte, hat der Mindestlohn zwischen 129.000 und 594.000 Arbeitsplätze gekostet (Knabe/Schöb/Thum, 2020). Zudem bewirkt die verkürzte Arbeitszeit, dass die durch den Mindestlohn erhöhten Stundenlöhne nicht voll auf die Monatslöhne durchschlagen.

Auch wenn die reinen Beschäftigungseffekte ohne Berücksichtigung der Arbeitszeit bisher gering ausfielen, wird kaum bestritten, dass eine Mindestlohnerhöhung ab einer bestimmten Schwelle zu negativen Beschäftigungseinbußen führt, falls der Staat nicht durch Subventionen eingreift. Ab welcher Höhe dies der Fall ist, lässt sich a priori nicht bestimmen und ist in der Literatur umstritten. Laut einiger Studien ist mit der jetzigen Mindestlohnhöhe bereits das optimale Beschäftigungsniveau erreicht (Ahlfeld et al., 2019; Köppl-Turyňa et al., 2019). Eine Studie im Auftrag des (von der gewerkschaftsnahen Hans Böckler Stiftung finanzierten) Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung sieht dagegen den Kipppunkt für die Beschäftigung erst bei 13 Euro erreicht. Allerdings würden sich bereits ab einem Mindestlohn von 11 Euro der „positive Effekt aufgrund der gesteigerten Suchanreize und der negative Effekt aufgrund der rückgängigen Arbeitsnachfrage ungefähr die Waage“ halten (Krebs/Drechsel-Grau, 2021, 17). Wenn aber die neu oder wieder eingestellten Beschäftigten zum Teil aus der stillen Reserve – also nicht aus der Arbeitslosigkeit – kämen, könnte sich trotzdem die Zahl der Arbeitslosen erhöhen. Unberücksichtigt bleiben in dem Arbeitsmarktmodell Auslandsverlagerungen und Preisüberwälzungen der Unternehmen. Unklar ist zudem, inwieweit sich das Tempo einer Mindestlohnerhöhung auf die Anpassungsprozesse auswirken würde.

Ausgehend von einer Studie von Dube (2019), welche die internationale Evidenz zu den Auswirkungen des Mindestlohns für die britische Low Pay Commission zusammenfasst, gilt ein Wert von rund 60 Prozent des Bruttomedianlohns als „Daumenregel“, bis zu der man den Mindestlohn erhöhen kann, ohne dass die Beschäftigung großen Schaden nimmt. Der tatsächliche Wert wird aber von Land zu Land zu Land verschieden sein und hängt beispielsweise auch von den regionalen Lohnunterschieden ab. In Westdeutschland wäre ein Mindestlohn von 12 Euro eher zu verkraften als in Ostdeutschland. Manche Ökonomen schlagen daher eine regionale Differenzierung des Mindestlohns vor (Südekum, 2021). Auch gibt es in Bereich dieser Mindestlohnhöhe nicht allzu viele Beispielländer. Zudem werden die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber in den europäischen Ländern mit einem hohen Mindestlohnniveau zum Teil massiv subventioniert. In Frankreich beispielsweise mit fast 24 Milliarden Euro (Stand 2019). Die Arbeitskosten eines Mindestlohnempfängers sind daher dort in Relation zu den Arbeitskosten eines Beschäftigten mit mittleren Einkommen nicht höher als in Deutschland. Im schwächeren Maße gibt es diese Subventionen auch im Vereinigten Königreich, das auf den Weg ist, seinen Mindestlohn in Relation zum Medianlohn deutlich zu erhöhen (Lesch/Schneider/Schröder, 2021b, 55). Dies macht deutlich, dass ein hohes Mindestlohnniveau den Staat teuer zu stehen kommen kann.

Dube (2019) selbst ist sich der Unsicherheiten seiner „Daumenregel“ bewusst und schlägt deshalb ein Herantasten an die beschäftigungsschädliche Mindestlohnschwelle vor: Die Mindestloohnerhöhung sollte nicht mehr als doppelt so stark wie die allgemeine Verdienstentwicklung ausfallen. Durch ein Einfrieren des Mindestlohns wäre dann ein beschäftigungsschädliches Überschießen des Mindestlohnanstiegs – bei einer Evaluation im Drei-Jahres-Rhythmus – spätestens nach drei Jahren wieder abgebaut. Bei der im Gesetzentwurf angestrebten relativen Mindestlohnhöhe würde sich daraus für Deutschland eine Übergangszeit von sieben bis acht Jahren ergeben – sofern die beschäftigungsschädliche Schwelle nicht überschritten wird (Schröder, 2021, 21).

2.3 Inflation

Die induzierten Preiseffekte der Mindestloohnerhöhung beziffert das Institut für Makroökonomische und Konjunkturforschung (IMK) bei einem Lohnimpuls von 0,9 Prozent der Bruttoentgeltsumme auf 0,4 Prozentpunkte und bei einem Lohnimpuls von 0,6 Prozent auf 0,25 Prozentpunkte (Dullien et al, 2022). Die Inflationsrate steigt demnach um 0,25 oder um 0,4 Prozentpunkte. Ob die zu erwarteten Spillover-Effekte ausreichend berücksichtigt sind, ist unklar. Spillover-Effekte entstehen beispielsweise dadurch, dass die Gewerkschaften ihre Lohnforderungen nach oben schrauben, weil sie den Abstand der Tariflöhne zum Mindestlohn halten wollen. Außerdem staucht der Mindestlohn die Lohnstruktur, was wiederum Zweitrundeneffekte zur Wiederherstellung einer ausreichenden Lohndifferenzierung auslöst. Die Deutsche Bundesbank hat ebenfalls Schätzungen veröffentlicht, nach denen der Lohnimpuls bei 0,8 Prozent liegt. Dadurch würde der harmonisierte Verbraucherpreisindex im Jahr 2024 um 0,14 Prozentpunkte und nach vier Jahren um ein Viertel Prozentpunkt ansteigen (Deutsche Bundesbank, 2022, 56). Diese Berechnungen beruhen allerdings auf Modellen, die nicht nach Branchen differenzieren, also davon ausgehen, dass der Lohnimpuls in der gesamten Volkswirtschaft die gleiche Stärke hat. Tatsächlich wirkt der Lohnimpuls an stärksten in einigen Dienstleistungsbereichen wie beispielsweise dem Gastgewerbe und einigen wirtschaftlichen Dienstleistungen und Teilen der Nahrungsmittelindustrie. Das sind alles Wirtschaftszweige, die weniger stark im internationalen Wettbewerb stehen, und die Lohnimpulse möglicherweise stärker weitergeben können und müssen. Diese Effekte sind zwar angesichts der Teuerungseffekte durch Lieferkettenprobleme oder geopolitische Spannungen relativ gering. Gleichwohl verstärken sie das Risiko einer allgemeinen Preis-Lohn-Preis-Spirale, was wiederum ein verstärktes geldpolitisches Eingreifen der Europäischen Zentralbank zur Folge haben und damit Konjunktur und Wachstum schädigen könnte.

2.4 Weitere Aspekte

Die Einführung des Mindestlohns hat zu einer Stauchung der Lohnstruktur geführt (Kestermann/Schröder, 2020, 112ff.). Dies ist auch bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Erhöhung auf 12 Euro zu erwarten. Es stellt sich auch die Frage, ob eine Stauchung der Lohnverteilung im unteren Verdienstsegment als leistungsgerecht empfunden wird – etwa, wenn es kaum noch Unterschiede zwischen ungelerten oder angelernten Mitarbeitern in einem Betrieb geben würde. Zu überprüfen wäre daher, ob Bildungsanreize durch einen hohen Mindestlohn verloren gehen. Auch bei insgesamt neutralen Beschäftigungseffekten kann es – wie oben dargestellt – zu Reallokationen kommen. Würden dabei Beschäftigte von weniger produktiven Unternehmen zu produktiveren Firmen wechseln, würde dies zu begrüßenswerten Produktivitätssteigerungen und höherem Wachstum führen. Dies ist als Folge der Mindestlohneinführung auch von Dustmann et al. (2020) beo-

bachtet wurden. Möglich ist jedoch, dass im Zuge dieser Personalwechsel gerade kleinere Geschäfte wie Kiosks, Gaststätten, Cafés und andere Dienstleister aufgrund geringerer Rendite schließen müssen und sich dadurch zum einen die Vielfalt des Angebots beispielsweise in Innenstädten verringert und auch die Beschäftigten trotz höherer Löhne Wohlfahrtsverluste hinnehmen müssen. Dies könnte der Fall sein, wenn sich der Weg zur Arbeit verlängert oder mehr Zeit in Anspruch nimmt, oder wenn sich die Arbeitsatmosphäre oder die Arbeitsbedingungen verschlechtern. Ein negativer Effekt auf die Pendlerzeiten wurde für Deutschland bereits von Dustmann et al. (2020, 32) ermittelt. Auch solche Reallokationseffekte sollten daher bei einer strukturellen Erhöhung des Mindestlohns untersucht werden.

3 Sozialpolitische Funktion

3.1 Einkommensarmut

Bisherige Studien zeigen, dass die Wirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung in Deutschland eher gering ist. Untersuchungen von Bruckmeier und Bruttel (2020) mit Daten des Panels Arbeitsmarkt- und Soziale Sicherung (PASS) zeigen zwar einen Rückgang der Armutsgefährdung nach der Mindestlohneinführung. Dieser ist jedoch nur geringfügig größer als in den vorangegangenen Jahren, sodass kein kausaler Zusammenhang zur Einführung des Mindestlohns hergestellt werden kann. Backhaus und Müller (2019) beobachten auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ebenfalls keinen signifikanten Rückgang der Armutsgefährdung durch die Mindestlohneinführung. Zudem zeigen sie, dass auch ein Mindestlohn von 12 Euro dies nicht ändern würde. Eigene Simulationen belegen, dass unter Ceteris-paribus-Annahmen – also ohne Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitszeit und ohne Spillover-Effekte durch Lohnerhöhungen (knapp) oberhalb der Mindestlohnschwelle – die Einkommensarmutsquote gegenüber dem ebenfalls simulierten und ab Juli 2022 geltenden Mindestlohn von 10,45 Euro lediglich um 0,8 Prozentpunkte bei den Beschäftigten und um 0,4 Prozentpunkte in der Bevölkerung insgesamt sinken würde (Kestermann/Schröder, 2021). Dies liegt vor allem daran, dass die Einkommensarmutsquote der Mindestlohnbezieher, insbesondere derer in Vollzeit, nicht weit über dem Durchschnitt liegt. So trugen im Jahr 2018 drei Viertel aller Beschäftigten mit einem vereinbarten Stundenverdienst, der mindestens dem Mindestlohn von damals 8,84 Euro entsprach, aber unter 10 Euro lag, mit ihrem Nettoarbeitseinkommen weniger als die Hälfte zum direkt abgefragten verfügbaren Haushaltseinkommen bei (Kestermann/Schröder, 2020, 118).

3.2 Altersarmut

Der Gesetzgeber begründet die vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro auch damit, dass über höhere Renten ein Beitrag zur Verringerung von Altersarmut geleistet werden soll. Dieser Einfluss kann sich ohnehin erst in ferner Zukunft entfalten, wenn sich die höheren Löhne auch in höheren Entgeltpunkten niederschlagen. Durch das am 1. Januar 2021 in Kraft getretene Grundrentengesetz, werden kleine Renten zukünftig jedoch aufgestockt (Bundesgesetzblatt, 2020). Dies geschieht in der Weise, dass die durchschnittliche Zahl an Entgeltpunkten bis zu einem Maximalwert von 0,8 Entgeltpunkten pro Jahr für 35 Jahre unter bestimmten Voraussetzungen verdoppelt wird. Eine Vollzeit-Beschäftigung (38,2 Wochenstunden) zum ab 1. Juli geltenden Mindestlohn von 10,45 Euro erbringt 0,536 und ein Stundenlohn von 12 Euro 0,615 Entgeltpunkte pro Jahr. In beiden Fällen würden die Rentenansprüche damit auf 0,8 Entgeltpunkte pro Jahr erhöht. Da von diesem Grundrentenzuschlag aber wieder 12,5 Prozent abgezogen werden, ergibt sich eine kleine

Differenzierung von insgesamt knapp 0,35 Entgeltpunkten nach 35 Jahren Versicherungszeit. Das ergibt bei dem Rentenwert von voraussichtlich 36,02 Euro ab Juli 2022 in Westdeutschland eine Differenz im Rentenanspruch von lediglich 12,52 Euro je Monat. Erst nach weiteren Versicherungsjahren steigt die Differenz schneller an. Nach 45 Versicherungsjahren belief sie sich auf gut 41 Euro je Monat. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass bei einer Einführung eines Mindestlohns von 12 Euro mit einem Rückgang der Arbeitszeit zu rechnen ist und damit die Monatsverdienste von Mindestlohnbeziehern nicht so stark steigen würden wie ihre Stundenverdienste. Zudem könnte sich die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit erhöhen, was die Beitragsszahlungen ebenfalls verringern würde. Zudem ist nicht damit zu rechnen, dass Beschäftigte während ihres gesamten Berufslebens genau den Mindestlohn verdienen. Da mit der Einführung von 12 Euro Mindestlohn eine Stauchung der Lohnverteilung einhergehen wird, ist zu vermuten, dass Aufstiege von dem niedrigeren heutigen Niveau aus leichter gelingen als von der auf 12 Euro erhöhten Basis. Unter dem Strich ist somit der Einfluss des erhöhten Mindestlohns auf die zukünftige Altersarmut als gering zu bewerten.

3.3 Living Wage als Benchmark

Sowohl der Gesetzentwurf der Bundesregierung als auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE beziehen sich in der Begründung, den Mindestlohn auf 12 Euro zu erhöhen beziehungsweise ihn weiter anzupassen, auf eine verkürzte Darstellung des sogenannten Living Wage. So heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfs: „Die Erhöhung des Mindestlohns wird dem zur Ermittlung eines angemessenen Mindestlohniveaus international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns gerecht. Ein sich an diesem Wert orientierender Mindestlohn ermöglicht es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern typischerweise, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen“ (Deutscher Bundestag, 2022b, 16). Die weitergehende Forderung der Fraktion DIE LINKE lautet: „Um die zukünftige Entwicklung gemäß international anerkanntem Standard sicherzustellen, ist der Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns als Untergrenze für die Fortentwicklung des Mindestlohns gesetzlich vorzuschreiben“ (Deutscher Bundestag, 2022a, 1).

Bei der Marke von 60 Prozent des Bruttomedianlohns als Zielgröße für den Mindestlohn wird implizit auf den Stundenverdienst von Vollzeitbeschäftigten Bezug genommen. Diese Relation wird allgemein auch als Kaitz-Index bezeichnet. Ein Kaitz-Index von 60 Prozent wird insbesondere von Gewerkschaftsseite zur Operationalisierung des Living-Wage-Ansatzes herangezogen. Tatsächlich basiert der Living Wage jedoch auf einem Nettokonzept: Es werden zunächst die Kosten eines Warenkorb ermittelt, der einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen soll. Hieraus wird der erforderliche Nettolohn je Monat und daraus wiederum der Bruttomonatslohn und Bruttostundenlohn ermittelt (Schröder, 2021, 5ff.). Dies bedeutet, dass der – brutto gerechnete – Living Wage mit einer sinkenden Steuer- und Abgabenlast ebenfalls sinken würde. Er hängt also auch von der Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems ab. Dementsprechend weichen im internationalen Vergleich die Einkommenspositionen von Mindestlohnempfängern auf Nettobasis von denen auf Bruttobasis deutlich voneinander ab. So lag der Kaitz-Index in Belgien auf Brutto-Basis im Jahr 2020 lediglich bei 47 Prozent gegenüber 61 Prozent in Frankreich. Dennoch steht der Mindestlohnempfänger in Belgien in Relation zu einem Kollegen mit Medianverdienst auf Basis der Nettoverdienste besser dar als dies in Frankreich der Fall ist. Der Netto-Kaitz-Index ist in Belgien also höher als in Frankreich. Dieses Beispiel zeigt, dass es völlig unangemessen ist, international einen einheitlichen Wert der Relation von Bruttomindestlohn zu Bruttomedianlohn zu wählen, um die – im Sinne einer Bedarfsdeckung – Angemessenheit eines Mindestlohns zu beurteilen.

4 Mindestlohn und Tarifautonomie

4.1 Interdependenzen zwischen Mindestlohn und Tarifsystem

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 hat das Tarifsystem weder stabilisiert noch destabilisiert. Das zeigte eine Studie im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohnevaluierung, die gemeinsam vom Institut der deutschen Wirtschaft und dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans Böckler Stiftung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführt wurde (Bispinck et al, 2020). Zwar wurden in einigen Branchen Tariflöhne durch den Mindestlohn überholt und damit faktisch verdrängt und auch Tarifverhandlungen vorübergehend ausgesetzt. Es gelang den Tarifvertragsparteien jedoch, ihre Tarifverträge anzupassen. Dabei half auch eine gesetzliche Übergangsregelung, die unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend eine Unterschreitung des gesetzlichen Minimums erlaubte. Die geplante Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde setzt das Tarifsystem einer deutlich stärkeren Belastungsprobe aus, zumal diesmal keine Übergangsregelung vorgesehen ist. Dabei beeinflusst sie die Tarifverhandlungen auf dreierlei Weise. Erstens induziert die Erhöhung Preissteigerungen, die in einem ohnehin inflationären Umfeld kontraproduktiv sind, zweitens beeinflusst sie das Verhalten der Gewerkschaften und drittens erschwert sie die Kompromissfindung zwischen den Tarifvertragsparteien.

Die Mindestlohnerhöhung legt die Messlatte für die untersten Tariflöhne in den verschiedenen Branchen höher. Damit verdrängt der Mindestlohn nicht nur schätzungsweise 100 Tarifverträge und 160 Lohngruppen. Er beeinflusst auch die Lohnforderungen der Gewerkschaften. Wie dies im Einzelnen geschieht, soll kurz exemplarisch dargestellt werden.

- *Systemgastronomie*: Im März 2020 kam es in der Systemgastronomie zu einem Tarifabschluss, der schon deutlich von der politischen Debatte geprägt war (Lesch/Schneider/Schröder, 2021b, 21 f.). Die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) ging in die Tarifrunde für die 120.000 Beschäftigten der Branche mit einer Forderung nach einem Stundenentgelt von mindestens 12 Euro je Stunde. Das unterste Tarifentgelt lag zu diesem Zeitpunkt bei 9,25 Euro. Damit entsprach die Forderung einem Volumen von knapp 30 Prozent. Der erst nach Warnstreiks und im Rahmen einer Schlichtung gefundene Kompromiss sah dann eine stufenweise Erhöhung der zweituntersten Entgeltgruppe auf 12 Euro ab dem 1. Dezember 2023 vor. Gleichzeitig sollten Beschäftigte nach einer Beschäftigungsdauer von einem Jahr automatisch von der untersten in die zweitunterste Entgeltgruppe wechseln können. Bemerkenswert ist hierbei, dass die Tarifparteien einen längeren Anpassungspfad vereinbarten als der Gesetzgeber es nun beabsichtigt.
- *Hotels- und Gaststätten*: Im März 2022 kam es im bayerischen Hotel- und Gaststättengewerbe zu einem Tarifabschluss für die knapp 350.000 Beschäftigten der Branche. Die Verhandlungen waren schon 2020 begonnen, aber im November 2020 unterbrochen worden. Ein Grund war, dass die NGG in der zweiten Verhandlungsrunde für die unterste Tariflohngruppe eine Anhebung auf 13 Euro je Stunde forderte. Der Einstiegslohn der untersten Tariflohngruppe lag zu diesem Zeitpunkt bei 9,90 Euro je Stunde. Daraus ergibt sich ein Forderungsvolumen von rund 31 Prozent, die allerdings nicht an eine bestimmte Laufzeit geknüpft war (Lesch/Winter, 2022, 8). Ein Teil dieses gleichwohl aus dem üblichen tarifpolitischen Rahmen fallenden Forderungsvolumens ist darauf zurückzuführen, dass die NGG beim untersten Tariflohn

einen gewissen Abstand zum gesetzlichen Mindestlohn durchsetzen wollte. Der gefundene Kompromiss sieht eine stufenweise Anpassung der untersten Entgeltgruppe auf 12,65 Euro bis zum 1. April 2023 vor. Damit wird das Entgelt um insgesamt 27 Prozent angehoben. Die Schwelle von 12 Euro wurde bereits zum 1. April 2022 erreicht (Dehoga Bayern, 2022).

- *Gebäudereinigung*: Obwohl der im November 2020 vereinbarte Entgelttarifvertrag in der Gebäudereinigung noch bis Ende 2023 läuft, forderte die IG BAU im November 2021 die Arbeitgeber auf, in der Gebäudereinigung neue Tarifverhandlungen für die rund 800.000 Beschäftigten aufzunehmen, um eine Verdrängung des untersten Tariflohns durch die von der neuen Bundesregierung angekündigte Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde zu vermeiden (Lesch/Winter, 2022, 8). Hintergrund ist, dass das unterste Tarifentgelt der Branche laut Tarifvertrag erst zum 1. Januar 2023 von 11,55 auf 12 Euro je Stunde steigen sollte. Das hätte eine vorübergehende Verdrängung der tariflichen Lohnuntergrenze bedeutet. Die Arbeitgeber haben der Forderung der Gewerkschaft im Mai 2022 nachgegeben und zugestimmt, in vorzeitige Verhandlungen einzutreten (Die Gebäudedienstleister, 2022). Bemerkenswert ist, dass der Eingriff des Gesetzgebers in die Planungssicherheit eines Tarifvertrags eingreift und damit auch den Anreiz der Betriebe senkt, eine Tarifbindung einzugehen.

Diese Beispiele machen deutlich, dass es schon im Vorfeld der Mindestlohnerhöhung zu Anpassungen kommt, die Gewerkschaften einen Tariflohn oberhalb des Mindestlohns verlangen und es dabei zu einem spürbaren Anstieg der Tariflöhne kommt. Offen ist, wie die Betriebe, die ohnehin durch die derzeitige Inflation herausgefordert werden, auf die steigenden Lohnkosten reagieren werden.

Im Zuge der hohen Lohnforderungen werden Tarifverhandlungen auch schwieriger. In der Systemgastronomie ist dies besonders spürbar gewesen. Seit Einführung des Mindestlohns konnten alle Tarifverhandlungen nicht mehr bilateral, sondern – nachdem die Verhandlungen für gescheitert erklärt wurden – nur nach Warnstreiks und unter Hinzuziehen eines Schlichters beigelegt werden. Auch in der Floristik waren bei den Tarifverhandlungen im Jahr 2019 etliche Verhandlungsrunden notwendig, um zu einem neuen Abschluss zu kommen (Lesch/Schröder, 2020a, 17). Im bayerischen Hotel- und Gaststättengewerbe wurden die letzten Verhandlungen abgebrochen und monatelang ausgesetzt. Die staatliche Mindestlohnpolitik greift somit erheblich in das Tarifgeschehen und damit in die positive Koalitionsfreiheit ein.

4.2 Mindestlohnanpassung und Living Wage

Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung deutet sich ein Paradigmenwechsel an. Ursprünglich sollte der Mindestlohn eine Art untere Auffanglinie darstellen und vor allem dort greifen, wo keine Tarifverträge galten. Er sollte Arbeitnehmer vor „unangemessen niedrigen Löhnen“ schützen (Deutscher Bundestag, 2014, 1 und 27). Im aktuellen Gesetzesentwurf wird gefordert, dass der Mindestlohn „die gesellschaftliche Teilhabe“ stärker berücksichtigt (Deutscher Bundestag, 2022b, 2). Bei Ausübung einer Vollzeitberufstätigkeit soll der Mindestlohn „bedarfsgerecht“ sein und eine „armutsvermeidende Altersrente“ sichern. Schließlich sei die Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns auch im Hinblick auf die Initiative für einen europäischen Mindestlohnrahmen „sozialstaatlich geboten“ (Deutscher Bundestag, 2022b, 15).

Damit ändert sich die Intention des Mindestlohns in Richtung eines Living Wages (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 198 ff.). In Deutschland hätte der Living Wage im Jahr 2020 bei etwa 12 Euro gelegen (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 199). Deutschland rückt damit auch im internationalen Vergleich auf einen der vorderen Plätze auf.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie die Bundesregierung reagieren wird, wenn die Mindestlohndynamik hinter der Medianlohndynamik zurückbleibt. Eine solche Entwicklung stellt sich ein, wenn die tatsächlich gezahlten Bruttoverdienste (die sogenannten Effektivverdienste) schneller als die Tarifverdienste steigen. Öffnet sich eine Schere zwischen Effektiv- und Tariflohn, öffnet sich auch eine Schere zwischen Median- und Mindestlohn. Der Staat dürfte sich dann erneut veranlasst sehen, in den Anpassungsprozess einzugreifen, sei es, indem er gesetzliche Vorgaben macht oder indem er die Mindestlohnkommission politisch unter Druck setzt. Letztlich besteht eine Inkongruenz zwischen der Entscheidung der Mindestlohnkommission, den Mindestlohn nachlaufend an die allgemeine Tariflohnentwicklung anzukoppeln und dem politisch erwünschten Mindestlohn. Ein solches politisches Gerangel erschwert die Verständigungsbereitschaft in der Mindestlohnkommission und belastet damit auch die Tarifautonomie.

Die Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns zu einem Living Wage wirft eine weitere Frage auf. Soll in einem Arbeitsverhältnis künftig weiterhin nach der Leistung vergütet werden oder soll auch der Bedarf eines Arbeitnehmers in die Lohnhöhe einfließen? Im Kern geht es um die Frage, ob Sozialpolitik primär Aufgabe des Staates oder Aufgabe der Tarifvertrags- und Arbeitsvertragsparteien ist. Mit der Übertragung einer sozialpolitischen Funktion delegiert der Staat in dem neuen Mindestlohngesetz seine sozialpolitische Verantwortung an die Tarifvertrags- und Arbeitsmarktparteien. Instrument ist eine staatliche Lohngesetzgebung, die weitreichend in bestehende Arbeits- und Tarifverträge eingreifen wird und nicht nur die negative, sondern auch die positive Koalitionsfreiheit gefährdet. Dies zeigt, dass es nicht nur um eine einmalige Anpassung des Mindestlohns geht, sondern um den Stellenwert der Tarifautonomie im deutschen System der Lohnfindung.

Literaturverzeichnis

Ahlfeld, Gabriel / Roth, Duncan / Seidel, Tobias, 2019, Employment-maximizing minimum wages, Preliminary Version

Backhaus, Teresa / Müller, Kai-Uwe, 2019, Does the German Minimum Wage Help Low Income Households? Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects, Discussion Papers 1805, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.623948.de/dp1805.pdf [12.5.2022]

Bispinck, Reinard / Dribbusch, Heiner / Kestermann, Christian / Lesch, Hagen / Lübker, Malte / Schneider, Helena / Schröder, Christoph / Schulten, Thorsten / Vogel, Sandra, 2020, Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, BMAS (Hrsg.): Forschungsbericht Nr. 562, De-

zember, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-562-entwicklung-tarifgeschehen-vor-und-nach-einfuehrung-des-mindestlohns.pdf;jsessionid=097CD81302351591BAFA6B2EEC7768D1.delivery2-master?__blob=publicationFile&v=2 [11.5.2022]

Bruckmeier, Kerstin / Bruttel, Oliver, 2020, Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, in: Journal of Social Policy, Jg. 50, Nr. 2, S. 1-20

Bundesgesetzblatt, 2020, Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), Nr. 38 vom 18.08.2020, S. 1879-1886

Dehoga Bayern, 2022, Tarifeinigung im bayerischen Gastgewerbe, Online-Meldung vom 9.3.2022, <https://www.dehoga-bayern.de/aktuelles/presse/pressemitteilungen/pressedetail/article/tarifeinigung-im-bayerischen-gastgewerbe-5/> [11.5.2022]

Deutsche Bundesbank, 2022, Monatsbericht Februar, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/885332/7917a453c86a939c2d8ba06e64440c9f/mL/2022-02-monatsbericht-data.pdf> [11.5.2022]

Die Gebäudedienstleister – Bundesinnungsverband, 2022, Arbeitgeber im Gebäudereiniger-Handwerk stimmen vorgezogenen Tarifverhandlungen zu, Online-Meldung vom 6.5.2022, <https://www.die-gebaeuedienstleister.de/presse/aktuelle-presseinformationen/detail/arbeitgeber-im-gebaeudereiniger-handwerk-stimmen-vorgezogenen-tarifverhandlungen-zu> [11.5.2022]

Deutscher Bundestag, 2014, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, BT-Drucksache 18/1558

Deutscher Bundestag, 2022a, Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, Ates Gürpınar, Jan Korte, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Heidi Reichinnek, Dr. Petra Sitte, Jessica Tatti, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/1503

Deutscher Bundestag, 2022b, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Drucksache 20/1408

Dube, Arindrajit, 2019, Impacts of minimum wages: review of the international evidence https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844350/impacts_of_minimum_wages_review_of_the_international_evidence_Arindrajit_Dube_web.pdf [12.5.2022]

Dullien, Sebastian / Herzog-Stein, Alexander / Lübker, Malte / Pusch, Toralf / Theobald, Thorsten, 2022, Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro beeinflusst Inflation kaum, IMK-Policy Brief Nr. 116, Düsseldorf

Dustmann, Christian / Lindner, Attila / Schönberg, Uta / Umkehrer, Matthias / vom Berge, Philipp, 2020, Reallocation Effects of the Minimum Wage, Centre for Research & Analysis of Migration – CReAM, Discussion Paper Series CDP 07/20, https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf [10.5.2022]

Kestermann, Christian / Schröder, Christoph, 2021, Der Einfluss von Mindestloohnerhöhungen auf die Einkommensarmut, in: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., Nr. 6, S. 484–486

Kestermann, Christian / Schröder, Christoph, 2020, Mindestlohn und Einkommensarmut, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 2, S. 107–127

Knabe, Andreas / Schöb, Ronnie / Thum, Marcel, 2020, Alles im grünen Bereich? In: ifo Schnelldienst, 73. Jg., Nr. 4, S. 3–6

Köppel-Turyna, Monika / Christl, Michael / Kucsera, Dénes, 2019, Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen: Die Dosis macht das Gift, in: ifo-schnelldienst, 72. Jg., Nr. 2, S. 40–46

Krebs, Tom / Drechsel-Grau, Moritz, 2021, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, IMK Study, Nr.73, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008099/p_imk_study_73_2021.pdf [12.5.2022]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021a, Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 47. Jg., Nr. 2–4, S. 193–217

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021b, Mindestlohnanpassung und Living Wage, IW-Analyse, Nr. 145, Köln

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2020, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission, IW-Report, Nr. 18, Köln

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2020b, Zur Höhe des Mindestlohns in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 70. Jg., Nr. 39-40, S. 11–15

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2022, Wie die Bundesregierung die Mindestlohnkommission brüskiert, IW-Kurzbericht, Nr. 10, Köln

Lesch, Hagen / Winter, Luis, 2022, Langwierige Verhandlungen – Tarifpolitischer Bericht 2. Halbjahr 2021, IW-Report, Nr. 9, Köln

Schäfer, Holger, 2022, Wird die Minijob-Falle entschärft? IW-Kurzbericht Nr. 44, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/holger-schaefer-wird-die-minijob-falle-entschaerft.html> [12.5.2022]

Schröder, Christoph, 2021, Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, IW-Policy Paper 25/2021, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper_2021-Europ%C3%A4ischer-Mindestlohn.pdf [12.05.2022]

Südekum, Jens, 2021, Der Mindestlohn ist kein Problem – nur sollten wir ihn regional differenzieren, in: Wirtschaftswoche, Online-Fassung, <https://www.wiwo.de/my/politik/konjunktur/denkfabrik-der-mindestlohn-ist-kein-problem-nur-sollten-wir-ihn-regional-differenzieren/27357648.html?ticket=ST-1061777-EHiQ2RphQwo14KMd1pPv-ap2> [12.5.2022]