

Schröder, Christoph

Working Paper

Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne

IW-Policy Paper, No. 25/2021

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Schröder, Christoph (2021) : Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, IW-Policy Paper, No. 25/2021, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/244393>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



IW-Policy Paper 25/2021

Brauchen wir einen europäi- schen Mindestlohn?

Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne
Christoph Schröder

Köln, 29. September 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Paradigmenwechsel beim Mindestlohn?	4
2 Definition und Diskussion des Living-Wage-Konzepts	4
2.1 Ursprünge der Living-Wage-Initiativen	4
2.2 Bestimmung des Living Wage mit dem Warenkorb-Ansatz	5
2.3 Definition des Living Wage mit Hilfe des Kaitz-Index	8
2.4 Living Wage und Armutsgefährdungsschwelle	9
3 Was fordert der Richtlinienentwurf?	11
3.1 Ziele des Richtlinienentwurfs	11
3.2 Verbindlichkeit des Richtlinienentwurfs	12
3.3 Beschränkung des politischen Handlungsspielraums	13
3.4 Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und Aufwärtskonvergenz fraglich	14
4 Ökonomische Bewertung des Richtlinienentwurfs	16
4.1 Wirtschaftliche Auswirkungen der Einführung eines Living Wage gemäß Folgenabschätzung des Richtlinienentwurfs	16
4.2 Kritik an den Ergebnissen der Folgenabschätzung	17
4.2.1 Interdependenzen bleiben unberücksichtigt	17
4.2.2 Konstante Beschäftigungselastizität fragwürdig	18
4.2.3 Unberücksichtigte Aspekte	19
5 Schlussfolgerungen	20
Literatur	23
Abstract	26
Tabellenverzeichnis	27
Abbildungsverzeichnis	27

JEL-Klassifikation:

H20 – Steuern, Subventionen und Staatseinnahmen: Allgemeines

J31 – Lohnniveau und Lohnstruktur; Lohnunterschiede

J38 – Löhne, Vergütungssysteme und Arbeitskosten: Regierungspolitik

Zusammenfassung

In vielen Ländern deutet sich in der Mindestlohnpolitik ein Paradigmenwechsel an oder ist bereits vollzogen. Anstatt als untere Auffanglinie die Beschäftigten vor Ausbeutung zu schützen, soll der Mindestlohn – möglichst ohne staatliches Zutun – einen auskömmlichen Lebensstandard ermöglichen. Die politischen Forderungen vieler Länder und auch Deutschlands wollen den Mindestlohn hierzu auf 60 Prozent des Bruttomedianlohns festsetzen. Auch die EU-Kommission tritt in ihrem Richtlinienentwurf über angemessene Mindestlöhne für höhere Mindestlöhne ein und fordert die Mitgliedstaaten auf, sich an der Relation zum Bruttomedianlohn oder zum Bruttodurchschnittslohn zu orientieren. 60 Prozent des Medians werden dabei als möglicher Richtwert genannt, aber nicht explizit gefordert.

Die Relation des Mindestlohns zum Bruttomedianlohn eines Vollzeitbeschäftigten wird als Kaitz-Index bezeichnet. Ein Kaitz-Index von 60 Prozent gilt als Living Wage oder existenzsichernder Lohn. Dies ist jedoch mehr eine Vereinfachung von Politik und Gewerkschaften. Der ursprüngliche Living-Wage-Ansatz versucht, einen Warenkorb zu ermitteln, der einen angemessenen Lebensstandard beschreibt, berechnet aus den Kosten dieses Warenkorbs den erforderlichen Nettolohn und leitet erst im letzten Schritt den dafür erforderlichen Bruttolohn ab. Damit ist der Living Wage grundsätzlich in der Nettosphäre verankert. Bei Steuersenkungen würde der erforderliche (Brutto-)Mindestlohn sinken und bei erhöhten Sozialversicherungsbeiträgen steigen. Wie sehr sich die Ergebnisse auf Bruttoebene von denen auf Nettoebene unterscheiden können, zeigt am deutlichsten der Vergleich Belgiens mit Frankreich. Der Kaitz-Index liegt in Frankreich bei 61 Prozent, in Belgien nur bei 47 Prozent. Dennoch ist die Nettoeinkommensposition der Mindestlohnbezieher gegenüber dem zum Medianverdienst entlohnten Beschäftigten in Belgien besser als in Frankreich. Auch im Vergleich zur Armutsgefährdungsschwelle schneiden die belgischen Mindestlohnempfänger netto besser ab als die französischen. Dieses Beispiel zeigt, dass ein europäischer Mindestlohn mit einheitlichem Kaitz-Index nicht sinnvoll ist, weil die Unterschiedlichkeit der Steuer-, Abgaben- und Transfersysteme der EU-Mitgliedsländer nicht berücksichtigt wird.

Der Richtlinienentwurf ist juristisch umstritten, was die Einhaltung der Kompetenzschränke bei Lohnfragen betrifft und begründet die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nur vage. In der Folgenabschätzung werden die Auswirkungen eines Living Wage zu positiv dargestellt, weil die untersuchten Effekte isoliert betrachtet werden. So wird beispielsweise nicht gegengerechnet, dass die angenommenen Beschäftigungsverluste einen negativen Einfluss auf die Armutsgefährdungsquote haben. Zudem wird eine konstante Beschäftigungselastizität des Mindestlohns unterstellt. Damit bleibt außer Acht, dass es Kippunkte für die Mindestlohnhöhe geben kann, ab denen es zu deutlichen Beschäftigungsverlusten kommt. Strukturelle Erhöhungen des Mindestlohns sollten daher nicht abrupt erfolgen, sondern über die Zeit gestreckt und regelmäßig evaluiert werden, damit ein Überschießen durch zeitweises Einfrieren der Mindestlohnhöhe revidiert werden kann.

1 Paradigmenwechsel beim Mindestlohn?

In vielen Ländern wird hinsichtlich der Setzung des Mindestlohns ein Paradigmenwechsel diskutiert oder ist sogar schon in der Umsetzung. Anstatt nur als untere Auffanglinie die Beschäftigten vor Ausbeutung zu schützen, soll der Mindestlohn zu einem sogenannten Living Wage ausgebaut werden. Als solchen bezeichnet man einen Lohn, der das soziokulturelle Existenzminimum sichert und damit auch die Teilhabe am sozialen Leben gewährleistet. In Deutschland nimmt ein im April 2021 erschienenes Eckpunktepapier das gemeinsam vom Bundesfinanzministerium (BMF) und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) herausgegeben wurde, explizit auf den Begriff „Living Wage“ Bezug. Hierin wird gefordert, dass der Mindestlohn so angepasst wird, dass er soziale Teilhabe ermöglicht und Erwerbsarmut entgegenwirkt. Hierzu soll die Mindestlohnkommission den Auftrag erhalten, den Gesichtspunkt der Armutsgefährdung maßgeblich zu berücksichtigen. Als armutsgefährdet definiert das Papier einen Beschäftigten, dessen auf Vollzeitbasis erzieltetes Arbeitsentgelt unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des Medianlohns liegt (BMAS/BMF, 2021, 2).

Auf europäischer Ebene ist das Thema spätestens seit der Wahl des Kommissionspräsidenten auf der Agenda. Die inzwischen amtierende Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hatte in ihrer Bewerbung angekündigt, ein Rechtsinstrument zu installieren, mit dem sichergestellt werden soll, dass jeder Arbeitnehmer in der Europäischen Union „einen gerechten Mindestlohn erhält“, der „am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard“ ermöglicht (von der Leyen, 2019, 11). Von der Leyen berief sich dabei auf die Europäische Säule sozialer Rechte, die bereits 2017 proklamiert wurde. Als Teil des Aktionsplans zur Umsetzung der Säule wurde der Richtlinienentwurf über angemessene Mindestlöhne verfasst, der in der vorliegenden Studie näher beleuchtet werden soll. Dazu werden in Kapitel 2 der Begriff „Living Wage“ und seine Interpretationsmöglichkeiten allgemein diskutiert. Kapitel 3 arbeitet heraus, was konkret der Richtlinienentwurf in Bezug auf den Mindestlohn fordert, ob er kohärent zu den EU-Gesetzen ist und ob er das Subsidiaritätsgebot wahrt. In Kapitel 4 werden die in der Folgenabschätzung zum Richtlinienentwurf beschriebenen ökonomischen Auswirkungen eines Mindestlohns in Living-Wage-Höhe diskutiert. Kapitel 5 ordnet den Mindestlohn in das Gesamtsystem der staatlichen Steuer- und Sozialpolitik ein und zieht daraus Schlussfolgerungen für die Setzung des Mindestlohns.

2 Definition und Diskussion des Living-Wage-Konzepts

2.1 Ursprünge der Living-Wage-Initiativen

Unter einem Living Wage oder Existenzlohn versteht man allgemein einen Lohn, der den Beschäftigten und ihren Familien die soziale Teilhabe ermöglicht (Parker et al., 2016, 1). Die historischen Wurzeln liegen weit in der Vergangenheit. So hat bereits Adam Smith darauf hingewiesen, dass der Lohn so hoch sein muss, dass ein Arbeitnehmer davon leben kann und auch in der Lage sein sollte, eine Familie zu gründen (Schulten/Müller, 2017, 508). Im frühen 20. Jahrhundert forderten Churchill (1909, damals noch als einfacher Parlamentarier) und Roosevelt (1933) einen Living Wage (Parker et al. 2016, 1). Seit dem frühen 20. Jahrhundert und erst recht seit

Adam Smith haben sich die Verhältnisse indes geändert. So ist insbesondere das Alleinverdienermodell heute nicht mehr Standard, sodass sich umgekehrt auch nicht fordern lässt, dass sich allein mit einem einzigen Verdienst der Bedarf einer ganzen Familie decken lassen sollte. Zudem sind die sozialen Sicherungssysteme heute viel großzügiger ausgebaut als vor hundert Jahren.

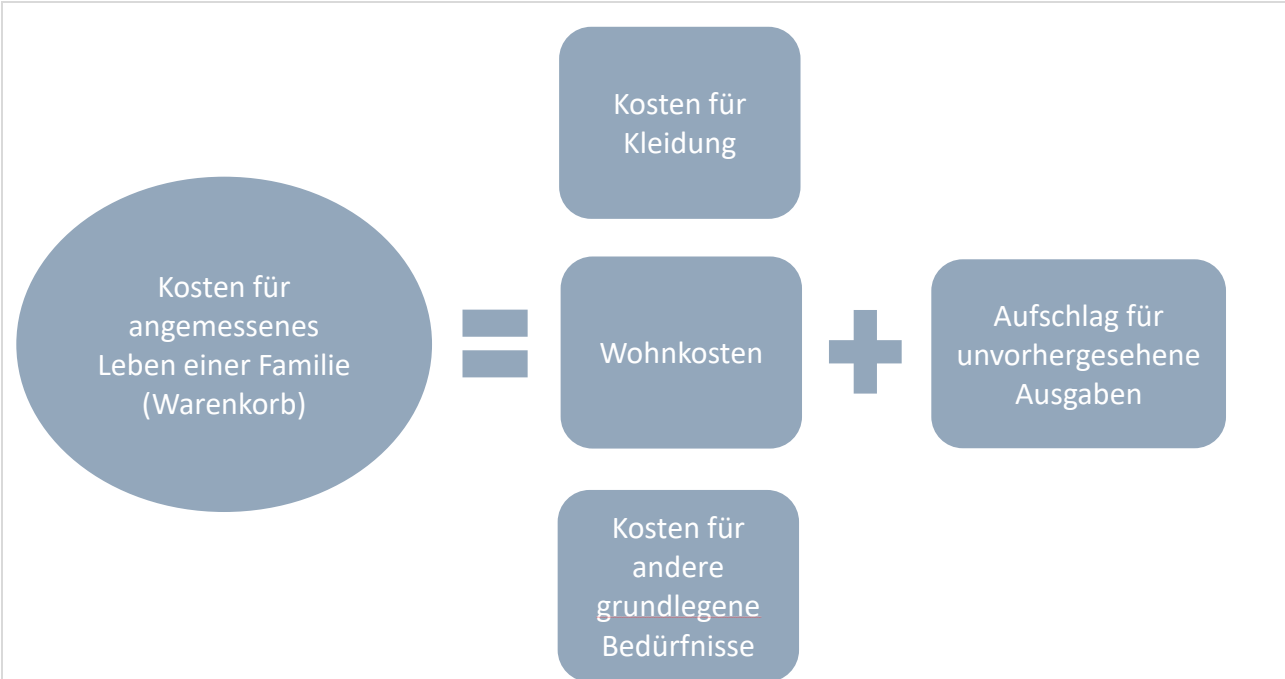
Gleichwohl erleben Living-Wage-Initiativen eine Renaissance. Die neue Welle der Initiativen startete in den USA. Nukleus war die sogenannte „Living-Wage-Verordnung“ der Stadt Baltimore aus dem Jahr 1994. Sie verpflichtete alle Firmen, die sich für öffentliche Aufträge bewarben, ihren Arbeitnehmern einen Living Wage zu bezahlen, der damals 70 Prozent über dem nationalen Mindestlohn lag (Schulten/Müller, 2017, 509). In Europa wurde der Living-Wage-Ansatz zuerst im Vereinigten Königreich aufgenommen. Ausgangspunkt war London, wo die Lebenshaltungskosten im Vereinigten Königreich mit Abstand am höchsten sind. Mit ähnlicher Wirkung wie in Baltimore wurde dort erstmals im Jahr 2005 durch die Regionalverwaltung eine London Living Wage Rate bestimmt (ebenda). Das Londoner Vorbild führte schließlich im Jahr 2011 zur Gründung der Living Wage Foundation. Sie berechnet jedes Jahr einen Living Wage für London und für das übrige Vereinigte Königreich. Der britische Living Wage ist rechtlich nicht bindend. Unternehmen können sich aber akkreditieren lassen und damit werben, dass sie ihren Mitarbeitern einen Living Wage bezahlen (Lesch et al., 2021).

2.2 Bestimmung des Living Wage mit dem Warenkorb-Ansatz

Nicht klar definiert ist die Höhe eines Living Wage. Der Grundgedanke ist, zunächst die Kosten eines Warenkorbs zu beschreiben, der einen einfachen, aber angemessenen Lebensstandard einer Familie beschreibt. Hierzu gehört nach dem Ansatz von Anker und Anker neben den Kosten für Ernährung, Unterkunft und für andere essenzielle Güter (beispielsweise Kleidung) auch eine Sicherheitsmarge für unvorhergesehene Ausgaben (Anker/Anker, 2017, 19; Abbildung 2-1, Schritt 1). Die Kosten dieses Warenkorbs werden für verschiedene Familientypen errechnet und dann durch die Anzahl der Vollzeitarbeitnehmer des jeweiligen Familientyps geteilt. Arbeitet bei einem Paar mit zwei Kindern beispielsweise eine Person Vollzeit und die andere halbtags, werden die Kosten des Warenkorbs der vierköpfigen Familie durch 1,5 geteilt. Bei einem Alleinstehenden kann nur eine Person Vollzeit arbeiten, so dass hier die Kosten des Warenkorbs dem erforderlichen Nettolohn entsprechen. Gemittelt über alle Haushaltstypen erhält man so den erforderlichen Nettolohn je Monat (Abbildung 2-1, Schritt 2). Addiert man hierzu die Steuern und Sozialabgaben, ergibt sich der benötigte Bruttomonatslohn, aus dem sich wiederum der Living Wage je Stunde ableiten lässt (Abbildung 2-1, Schritt 3). Nach diesem Konzept wird auch der jetzt Real Living Wage genannte Living Wage der Living Wage Foundation im Vereinigten Königreich errechnet. Hier wird für eine Vielzahl von Haushaltstypen der Wert eines Warenkorbs ermittelt und dann mit Annahmen zur Erwerbstätigkeit ein erforderlicher Stundenlohn für jeden Haushaltstyp errechnet. Hieraus wird dann über die Verteilung der Haushaltstypen in der Bevölkerung ein gewichteter Mittelwert ermittelt (Cominetti, 2020, 18). Die Berechnungen werden getrennt für London und den Rest des Vereinigten Königreichs durchgeführt.

Abbildung 2-1: Die Berechnung des Living Wage nach Anker und Anker

Schritt 1: Bestimmung der Kosten für einen Warenkorb, der ein angemessenes Leben ermöglicht



Schritt 2: Bestimmung des Netto Living Wage zur Deckung der Kosten des Warenkorbs



Schritt 3: Berechnung des Living Wage (brutto) aus dem Netto Living Wage



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Anker/Anker, 2017, 19

Damit basiert der Living Wage, wenn er sich auf die Ermittlung der Kosten eines essentiellen Warenkorbs gründet, auf einem Nettoansatz. Denn als Zwischenschritt wird bei dieser Methode

der erforderliche Nettolohn berechnet. Dieser wird dann gemäß den jeweils geltenden Regelungen zu Steuern, Sozialabgaben und Transfers in die Bruttosphäre übertragen. So würde beispielsweise der Living Wage bei einer Herabsetzung der Steuersätze sinken und bei höheren Sozialversicherungsbeiträgen steigen (Abbildung 2-1, Schritt 3). Interessant ist ferner, dass der Real Living Wage auch Transfers wie den Universal Credit berücksichtigt (Cominetti, 2020, 5) und zudem unterstellt, dass Haushalte mit Kindern in geförderten Wohnungen leben.

Dagegen ist aus gewerkschaftlicher Sicht der deutsche Mindestlohn (Stand 2017) eindeutig kein Living Wage, weil selbst bei einem Single in einigen Großstädten noch Anrecht auf ergänzende SGB-II-Leistungen bestünde (Schulten/Müller, 2017, 513). Mit dieser Argumentation wird ein neues Kriterium – nämlich die Unabhängigkeit von staatlichen Transfers – eingeführt, das sich weder aus dem Warenkorb-Ansatz herleiten lässt, noch einen direkten Bezug zum Bruttodurchschnitts- oder -medianlohn hat. Wenn ein Mindestlohnbezieher noch Anspruch auf staatliche Zusatzleistungen oder Beitragsvergünstigen bei Steuern oder Sozialbeiträgen erhält, ist dies aber nicht zwangsläufig Ausweis eines zu niedrig angesetzten Mindestlohns. Würde – beispielsweise um stärkere Arbeitsanreize zu schaffen – die Anrechnung von Einkommen auf die Transferleistungen verringert, würde auch der Verdienst steigen, der erforderlich wäre, um kein Aufstocker mehr zu sein. Die Höhe des Living Wage wäre dann nach dem von Gewerkschaftsseite eingebrachten Kriterium abhängig von den Anrechnungsmodalitäten der Transferleistungen und damit losgelöst vom tatsächlichen Einkommensbedarf mit dem ein würdevolles Leben finanziert werden könnte. So haben beispielsweise in Belgien Arbeitnehmer noch bis zu einem Verdienst von 2.600 Euro Anspruch auf Ermäßigungen bei den Beiträgen zur Sozialversicherung.

Ob in Deutschland der Mindestlohn den Ansprüchen eines Living Wage genügt, bleibt fraglich. Durch Freibeträge liegt das Nettoeinkommen eines Mindestlohnbeziehers mit ergänzenden Transfers aus Arbeitslosengeld II (ALG II) – also eines Aufstockers – immerhin um bis zu rund 300 Euro höher als die Summe aus Regelbedarf nach ALG II und Wohnkosten. Dennoch ist die Zahl der Aufstocker, die in Vollzeit arbeiten mit rund 100.000 gering. Meist sind Mindestlohnempfänger betroffen, die noch andere Haushaltsmitglieder mitversorgen. Ein höherer Mindestlohn würde daher die Transferzahlungen an Mindestlohnempfänger im Gesamtvolumen nicht stark senken können. Über dies ist der Mindestlohn bereits heute recht gut mit dem Transfer-system verzahnt. Denn beim aktuellen Mindestlohnniveau wäre ein in Vollzeit beschäftigter Mindestlohnempfänger bei durchschnittlich hohen Wohnkosten aufstockungsfrei. Damit ist die Gefahr, dass Unternehmen eine eventuell vorhandene Marktmacht zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme ausnutzen gering und auch eine ausgeprägte Mindestlohnfalle für Beschäftigte ist nicht erkennbar. Diese wäre dann gegeben, wenn sich ein höherer Verdienst wegen hoher Transferentzugsraten nicht im Nettoeinkommen widerspiegeln würde.

Den verbleibenden Mindestlohnempfängern, die in Regionen mit hohen Wohnkosten leben und deshalb noch Anspruch auf ALG-II-Leistungen haben, ließe sich mit einer weitergehenden Reform des Wohngelds helfen. Es hat den Vorteil, dass seine Transferentzugsrate wesentlich geringer ist als beim ALG II. So sinkt beim ALG II mit jedem zusätzlich verdienten Euro der Leistungsanspruch um mindestens 80 Cent, beim Wohngeld dagegen nur um 50 Cent. Dieses ließe sich so weiter entwickeln, dass niemand nur aufgrund hoher lokaler Wohnkosten abhängig von Grundsicherungsleistungen wird.

Mit der Forderung, dass der Mindestlohn zumindest einen Alleinstehenden frei von staatlichen Transferzahlungen machen soll, wird auch das soziale Grundsicherungssystem diskreditiert: Der Mindestlohnempfänger soll als Vollzeitarbeitnehmer nichts mit staatlichen Grundsicherungsleistungen zu tun haben und zwar auch dann nicht, wenn er nach hinreichend langer Lebensarbeitszeit in Rente geht – denn dann greift die Grundrente. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass die verbleibenden ALG-II- und Grundsicherungsempfänger stigmatisiert werden und Ihnen der Antrag der berechtigten Leistungen noch schwerer fällt.

2.3 Definition des Living Wage mit Hilfe des Kaitz-Index

Die Bestimmung eines essenziellen Warenkorbs und dessen Kosten ist aufwendig und die Festlegung auf eine konkrete Höhe angreifbar. Denn Armut ist ein multidimensionales Problem, bei dem beispielsweise Bildung, Gesundheit und Erwerbsbeteiligung eine Rolle spielen. Wieviel Geld für ein würdevolles Leben nötig ist, hängt daher nicht nur von Haushaltstyp und Wohnort, sondern auch von Haushaltsführungskompetenzen, sozialen Netzwerken, Präferenzen und anderen Faktoren ab. Aufgrund dieser Schwierigkeiten wird der Living Wage auch pragmatisch als Prozentsatz des Durchschnitts- oder Medianlohns ausgedrückt (Schulten/Müller, 2017, 510). Besonders verbreitet ist als Richtwert für die Höhe des Mindestlohns ein Kaitz-Index von 60. Der Kaitz-Index bezeichnet die Relation des Mindestlohns zum Brutto-Medianlohn eines Vollzeitarbeitnehmers.

Eurofound (2018, 44) verwendet für Simulationsrechnungen ebenfalls 60 Prozent des Medians als Wert für einen Living Wage, und zwar aus drei Gründen: Erstens entspricht die 60-Prozent-Marke ungefähr den über Warenkorbberechnungen ermittelten Werten in Irland und dem Vereinigten Königreich. Zweitens dient 60 Prozent als Zielwert für die gesetzlichen Mindestlöhne in Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Und drittens wird 60 Prozent als Benchmark genannt, wenn eine Koordination der Europäischen Mindestlohnpolitik gefordert wird. So hat das Europäische Parlament bereits 2008 die Europäische Kommission aufgerufen, einen Zielwert von 60 Prozent für die Mindestlöhne in der EU zu vereinbaren – damals bezogen sich die 60 Prozent allerdings auf den Durchschnittswert und nicht auf den Median, was noch ein wesentlich höheres Mindestlohniveau bedeuten würde (Eurofound, 2014, 92).

Auch in den Forderungen von Politik und Gewerkschaften aus mehreren Ländern, die den gesetzlichen Mindestlohn strukturell erhöhen und zu einem Living Wage machen wollen, hat sich der Zielwert von 60 Prozent des Medianlohns etabliert (Schulten/Lübker, 2019, 11). Die britische Regierung hat im Jahr 2016 einen sogenannten Minimum Living Wage (MLW) eingeführt, weshalb die Living Foundation den von ihr errechneten Living Wage in Real Living Wage umbenannt hat. Der MLW ist gesetzlich bindend und galt bei seiner Einführung für die Beschäftigten ab 25 Jahren. Mit seiner Einführung hatte die Regierung erstmalig einen Zielwert in Relation zum Bruttomedianlohn festgelegt. Dieser betrug 60 Prozent bezogen auf die Berechtigten, was ungefähr 55 Prozent des Medianlohns aller Vollzeitbeschäftigten entsprach. Dieser Wert wurde wie vorgesehen im Jahr 2020 erreicht. Im Jahr 2021 hat eine zweite Phase der strukturellen Mindestlohnerhöhung begonnen, die bis 2024 zu einem Mindestlohniveau von 67 Prozent des Bruttomedianlohns der zum Zielzeitpunkt Berechtigten führen soll. Dies wären dann rund 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten. Allerdings hat die Regierung eine Notbremse

eingebaut, die gezogen werden soll, wenn eine Überforderung von Wirtschaft oder Arbeitsmarkt droht (Lesch et al., 2021).

In Spanien ist der Mindestlohn im Jahr 2019 um 22 Prozent erhöht worden mit dem Ziel, einen Kaitz-Index von 60 Prozent zu erreichen (Schulten/Lübker, 2019, 11). In diese Richtung gehen auch die strukturellen Erhöhungen des Mindestlohns in der Slowakei und in Polen, wobei in der Slowakei ebenfalls explizit ein Kaitz-Index von 60 Prozent angestrebt wird (Schulten/Lübker, 2020, 124). Frankreich taufte seinen Mindestlohn bereits im Jahr 1970 um. Statt eines SMIG („salaire minimum interprofessionnel garanti“), der als „berufsübergreifend garantierter Mindestlohn“ allen Beschäftigten ein Existenzminimum sichern sollte, gibt es seit dem den SMIC („salaire minimum interprofessionnel de croissance“). Er trägt die Wachstumsorientierung bereits im Namen und soll ein angemessenes Lohnniveau zur Erhaltung der Kaufkraft sichern (Lesch et al., 2021). Der Kaitz-Index des französischen Mindestlohns liegt bei rund 60 Prozent.

2.4 Living Wage und Armutsgefährdungsschwelle

Mit einer Festlegung auf einen festen Prozentsatz des Bruttomedianlohns würde zwar die Umsetzung des Living Wage Ansatzes vereinfacht; es ginge damit jedoch auch ein Übergang von einem Netto- auf ein Bruttokonzept einher. Dies hat auch politische Auswirkungen. Wird die Relation von Mindestlohn und Bruttomedianlohn einseitig von der Politik gesetzt oder auf beispielsweise 60 Prozent normiert, bleiben den Tarifparteien kaum noch Gestaltungsmöglichkeiten. Sie können nur indirekt die absolute Höhe des Mindestlohns beeinflussen, da sie mit ihren Tarifverträgen die Bezugsgröße, nämlich den Bruttomedianlohn, mitbestimmen. Empfinden die Tarifparteien einen Mindestlohn als zu hoch, könnten sie versuchen, Druck auf die Politik auszuüben. Die Regierung hätte dann die Möglichkeit, den Mindestlohn in Relation zum Medianlohn zu senken oder könnte die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Niedrigverdiener reduzieren, um so die Tragfähigkeit des Mindestlohns wiederherzustellen.

Setzt dagegen die Politik eine Relation des Nettomindestlohns zum Nettomedianlohn fest, bleibt sie in der Mitverantwortung, da sie diese Relation über die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems mitgestalten kann. Damit würden sich weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben: Eine Erhöhung der Netto-Relation ist sowohl möglich über eine Erhöhung des Bruttomindestlohns mit oder ohne Absenkung der arbeitgeberseitigen Lohnnebenkosten für Mindestlohnbezieher als auch über eine geringere Besteuerung der Mindestlohnbezieher oder eine Verringerung ihrer Beiträge zur Sozialversicherung. Der optimale Weg könnte zwischen Regierung und Sozialpartnern ausgehandelt werden, so dass diese mehr Mitsprachemöglichkeiten hätten als bei einer politischen Setzung des Bruttomindestlohns in Relation zum Bruttomedianlohn.

Empirisch zeigt sich, dass der Kaitz-Index auf Bruttobasis und auf Nettobasis sehr unterschiedlich ausfallen kann (Tabelle 2-1). So haben Frankreich und Portugal nach OECD-Angaben einen Kaitz-Index von 61 Prozent und erfüllen damit das Living-Wage-Kriterium. Das Steuer- und Abgabensystem ist in beiden Ländern in der unteren Hälfte der Verdienstverteilung aber nicht sehr progressiv ausgestaltet. Daher liegt der Netto-Kaitz-Index nur 3 Prozentpunkte über den Brutto-Kaitz-Index. Im Vereinigten Königreich lag der Kaitz-Index bezogen auf den Bruttoverdienst bei 55 Prozent – also 6 Prozentpunkte niedriger als in Frankreich und Portugal –, während der Netto-

Kaitz-Index mit knapp 62 Prozent nur 2 bis 3 Prozentpunkte unter portugiesischem beziehungsweise französischem Niveau lag. Ähnlich ist die Situation in Luxemburg. Den höchsten Netto-Kaitz-Index weist mit 70 Prozent Belgien auf, obwohl der Brutto-Kaitz-Index nur knapp 47 Prozent beträgt. Hier wirkt sich aus, dass die belgischen Mindestlohnempfänger kaum Abzüge zu leisten haben – ihr Nettoverdienst liegt nur gut 4 Prozent niedriger als ihr Bruttoverdienst. Dies liegt daran, dass den belgischen Geringverdienern ein Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen gezahlt wird (bonus a l'emploi) und dass sie zudem Steuerermäßigungen erhalten.

Tabelle 2-1: Kaitz-Index und Armutsgefährdungsschwelle

	Kaitz-Index Brutto	Kaitz-Index Netto	Bruttomindestlohn in Prozent der Armutsge- fährdungsschwelle	Nettomindestlohn in Prozent der Armutsge- fährdungsschwelle	Armutsge- fährdungsschwelle in Prozent des Netto- medianlohns
Frankreich	61,4	64,5	134	104	62
Portugal	61,0	64,0	144	108	59
Vereinigtes Königreich	55,1	61,7	145	129	48
Luxemburg	54,5	63,1	115	93	68
Polen	51,5	52,7	161	119	44
Spanien	49,4	56,7	145	131	43
Deutschland	48,2	55,7	131	98	57
Niederlande	47,2	58,6	127	117	50
Belgien	46,6	70,4	124	118	59
Tschechien	42,9	47,0	106	93	50
Irland	42,1	52,4	126	118	45

Kaitz-Index Brutto (Netto): Bruttomindestlohn (Nettomindestlohn) in Prozent des Bruttomedianlohns (Nettomedianlohns) eines Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2019; Mindestlohn: 2020; Armutsgefährdungsschwelle: Für einen Alleinstehenden, Werte für 2018 mit der Entwicklung des Nettomedianlohns auf 2019 fortgeschrieben.

Quellen: Eurostat; OECD; eigene Berechnungen

Betrachtet man den Nettomindestlohn in Prozent der Armutsgefährdungsschwelle, zeigt sich nur ein sehr schwacher Zusammenhang mit dem Kaitz-Index. Die Armutsgefährdungsschwelle liegt nach einer Konvention der EU bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Medianeinkommens (Äquivalenzeinkommen). So übersteigt der Nettolohn eines französischen Mindestlohnempfängers nur knapp seine Armutsgefährdungsschwelle, während das Gehalt der spanischen und britischen Mindestlohnbezieher um rund 30 Prozent höher liegt als ihre

Armutgefährdungsschwelle. Entsprechend ist auch die Höhe des Verdienstes, die erforderlich ist, um Armutgefährdung zu vermeiden, in Europa stark unterschiedlich: In Spanien reicht dafür ein Nettoverdienst, der lediglich 43 Prozent des Nettomedianlohns beträgt, in Luxemburg sind dagegen 68 Prozent des dortigen Nettomedianlohns nötig. In Deutschland, Luxemburg und Tschechien reicht der Mindestlohn nach den Abzügen für Steuern und Sozialversicherung nicht ganz aus, um eine Armutgefährdung zu vermeiden. Mit der kräftigen Erhöhung des Mindestlohns im zweiten Halbjahr 2022 auf 10,45 Euro dürfte der deutsche Mindestlohnbezieher mit seinem Nettogehalt die Armutgefährdungsschwelle aber übertreffen.

Damit zeigt sich, dass Mindestlohnempfänger in Europa auf gänzlich unterschiedliche Weise eine gute Nettoeinkommensposition und ein gemessen an der Armutgefährdungsschwelle auskömmliches Einkommensniveau erlangen können. Bei internationaler Betrachtung ist der Kaitz-Index (für den Bruttoverdienst) damit kein guter Prädiktor für einen Mindestlohn, der einen angemessenen Lebensstandard sichert. Die Steuer- und Transfersysteme sind dafür in Europa zu unterschiedlich ausgestaltet. Zudem ist der Zusammenhang zwischen Nettoverdienst und bedarfsgewichteten Haushaltseinkommen nicht eng.

Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass eine Anhebung des Mindestlohns auf 60 Prozent des Medianlohns in den Ländern der EU stark unterschiedliche Auswirkungen hätte und daher schon aus sozialpolitischer Perspektive der Kaitz-Index nicht der alleinige Maßstab sein sollte. Da in der politischen Debatte über eine strukturelle Erhöhung des Mindestlohns ein Mindestlohn mit einem Kaitz-Index von 60 Prozent als Living Wage betrachtet wird, soll für die folgende Analyse des Richtlinienentwurfs unter einem Living Wage dennoch ein Stundenverdienst in Höhe von 60 Prozent des Bruttomedianstundenlohns eines Vollzeitbeschäftigten verstanden werden.

3 Was fordert der Richtlinienentwurf?

3.1 Ziele des Richtlinienentwurfs

Der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission über angemessene Mindestlöhne sieht vor, die Anpassung des Mindestlohns stärker an „das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung“ (Europäische Kommission, 2020a, 14) zu koppeln, anstatt ihn (wie bisher in Deutschland) nachlaufend an die Entwicklung der Tarifverdienste anzupassen.¹ Der Richtlinienentwurf vermeidet zwar den Begriff Living Wage, sondern spricht von angemessenen Mindestlöhnen (adequate minimum wages), und schreibt auch nicht explizit einen bestimmten Prozentsatz des Bruttomedianlohns als Zielmarke fest. Er legt aber die 60 Prozent als Richtwert nahe. Dabei haben die Mitgliedsländer die Wahl, den Mindestlohn gesetzlich oder – im Falle einer sehr hohen tariflichen Abdeckung – auch tariflich festzulegen.

Den vorgesehenen Eingriff in die Lohnsetzung begründet die EU-Kommission mit der übergeordneten Aufgabe, angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen zu schaffen. Hierfür sei es unerlässlich, „dafür zu sorgen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union

¹ Der Richtlinienentwurf enthält auch Vorgaben zur Tarifbindung. Das vorliegende Policy Paper beschränkt sich auf die Ausführungen zu Mindestlöhnen.

angemessene Löhne erhalten“, die ein wesentliches Element des EU-Modells der sozialen Marktwirtschaft darstellten (ebenda,1). Eine Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten würde den gemeinsamen Wohlstand in der Europäischen Union erhöhen. Den Richtlinienentwurf befreit die EU als Teil der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, die im November 2017 gemeinsam vom Parlament, dem Rat und der Kommission proklamiert wurde. Denn im Grundsatz 6 dieser Säule heißt es: „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“ (Europäische Kommission et al., 2017, 15). Armut trotz Erwerbstätigkeit sei zu verhindern. Dabei soll der Zugang zu Beschäftigung gewahrt und Löhne und Gehälter sollen unter Wahrung der Tarifautonomie auf transparente und verlässliche Weise festgelegt werden. Die Umsetzung der Säule wurde auf einer Tagung des Europäischen Rates im Juni 2019 gefordert (Europäischer Rat, 2019, 10).

Was die EU unter Angemessenheit versteht, wird in Artikel 5 des Entwurfs konkretisiert: „Die Kriterien, mit denen die Mitgliedstaaten die Angemessenheit ihres Mindestlohns bewerten, sollen mindestens die Kaufkraft der Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten und der Steuer- und Sozialabgaben, Niveau und Verteilung sowie die Wachstumsrate der Bruttolöhne und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität umfassen. Explizit gefordert wird, dass die Mitgliedstaaten „bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne Richtwerte zugrunde [legen], wie sie auf internationaler Ebene üblich sind“ (Artikel 5, 3. Abs.). Klare Empfehlungen zur Höhe dieser Richtwerte macht die Richtlinie im Begründungsteil: „International übliche Indikatoren, wie etwa 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns, können als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen“ (Europäische Kommission, 2020a, 22). Damit schreibt die EU den Mitgliedsländern zwar nicht explizit vor, einen Living Wage einzuführen, drängt die Mitglieder aber in diese Richtung. Darauf deutet auch das Einführungskapitel des Richtlinienentwurfs hin. Denn beklagt wird hier, dass die nationalen gesetzlichen Mindestlöhne in beinahe allen Mitgliedstaaten unter 60 Prozent des Bruttomedianlohns und/oder 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns liegen (ebenda, 2). In der parallel zum Entwurf veröffentlichten Folgenabschätzung wird ebenfalls zu einem Living Wage geraten. Denn hier werden 60 Prozent oder 55 Prozent des Bruttomedianlohns (alternativ 50 oder 45 Prozent des Bruttodurchschnittslohns) als mögliche und beste Zielwerte für den Mindestlohn im Rahmen eines Maßnahmenpakets genannt (Europäische Kommission, 2020b, 71).

3.2 Verbindlichkeit des Richtlinienentwurfs

All dies erweckt den Anschein, dass rein juristisch ein Flexibilitätsspielraum eröffnet werden soll, um nicht in Konflikt mit der Kompetenzschranke auf dem Gebiet der Lohnfestsetzung zu kommen. So wird im Richtlinienentwurf argumentiert (Europäische Kommission, 2020a, 7): „Da im Vorschlag keine Maßnahmen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Höhe des Arbeitsentgelts enthalten sind, werden die Grenzen, die den Maßnahmen der Union durch Artikel 153 Absatz 5 AEUV gesetzt sind, voll und ganz gewahrt.“ Dieser Artikel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union besagt, dass die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zwar

beispielsweise auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen und der Mitbestimmung unterstützt, davon jedoch das Arbeitsentgelt und das Koalitionsrecht ausgenommen sind. Ob der Richtlinienentwurf tatsächlich diese Kompetenzschränke wahrt, ist Gegenstand einer juristischen Auseinandersetzung. Der juristische Dienst des Rats der EU sieht die Formulierungen der Artikel des Richtlinienentwurfs als unverbindlich genug an, um die Kompetenzschränke zu wahren und mahnt nur einige Umformulierungen an (Council of the European Union, 2021). Aus Sicht eines Rechtsgutachtens, das die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) in Auftrag gegeben hat, sind die Vorgaben durch den Richtlinienentwurf dagegen konkret genug, um als Einmischung in die Lohnsetzung der Mitgliedstaaten gesehen zu werden (Franzen, 2021). Auch der Ausschuss des Bundesrats für Fragen der Europäischen Union sieht die Kompetenzschränke durch den Richtlinienentwurf verletzt (Bundesrat, 2020, 2).

Auch wenn sich aus dem Richtlinienentwurf kein unmittelbarer Zwang ergeben sollte, einen Living Wage in Höhe von 60 Prozent einzuführen, so setzt die in Artikel 5, Abs. 3 geforderte Festlegung eines Richtwerts die Mitgliedstaaten unter Druck. Ein Land, das einen niedrigeren Richtwert beschließt, sieht sich mit dem Vorwurf konfrontiert, sogenannte Armutslöhne zu akzeptieren. Es würde ja mit Ländern verglichen, die ambitioniertere Richtwerte festlegen.

3.3 Beschränkung des politischen Handlungsspielraums

Damit drängt die EU ihren Mitgliedstaaten nicht nur ein Verteilungsziel auf, sondern schreibt auch den Weg dahin vor. Denn Richtwerte, die sich auf Relationen zum Nettomedianlohn beziehen oder einen Vergleich zur Armutgefährdungsschwelle herstellen, werden zwar an einer Stelle des Entwurfs als mögliche Orientierungsgrößen genannt (Europäische Kommission, 2020a, 15 (Fußnote 33)), aber in der Folgenabschätzung wieder verworfen. Eine Nettolohnorientierung sei sehr komplex und würde daher die Politik für Unternehmen und Beschäftigte weniger transparent machen. Zudem wäre sie vom Steuer- und Transfersystem abhängig, während die Mindestlöhne selbst als Bruttowerte gesetzt werden. Dieser Punkt sei auch von den Sozialpartnern genannt worden (Europäische Kommission, 2020b, 38).

Es verwundert daher, dass bei den Bewertungskriterien in Artikel 5 die Kaufkraft der Mindestlöhne unter der Berücksichtigung der Steuer- und Sozialabgaben als verbindliches Kriterium genannt wird, wenn Nettogrößen letztlich keine Rolle spielen sollen. Die Nicht-Berücksichtigung von Nettoverhältnissen schränkt den Handlungsspielraum der Politik jedoch unnötig ein. Denn entscheidend für die Beurteilung des Lebensstandards ist der Nettolohn. Auch die Bewertung, ob Lohnunterschiede als zu groß wahrgenommen werden, dürfte sich durch eine Umverteilung der Markteinkommen über das Steuer- und Transfersystem beeinflussen und gegebenenfalls korrigieren lassen. Diese Stellschraube fällt jedoch weg, wenn die Angemessenheit eines Mindestlohns, wie im Richtlinienentwurf vorgesehen, über die Relation zum Bruttomedian- oder Bruttodurchschnittslohn (Kaitz-Index) bewertet wird. Um negative Effekte eines – ohne Ausgleichsmaßnahmen – zu hohen Bruttomindestlohns zu vermeiden, bliebe der Politik dann als einzige Möglichkeit, die Kosten auf der Arbeitgeberseite zu senken, um die den Unternehmen entstehenden Arbeitskosten des Mindestlohnempfängers bezahlbar zu machen. Dieses Modell verfolgt beispielsweise Frankreich, wo die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Mindestlohnempfänger massiv subventioniert werden (Lesch et al., 2021).

Die Subvention der Arbeitskosten auf Unternehmerseite könnte jedoch ineffizienter als eine Nettoentlastung der Arbeitnehmer bei gleichzeitig entsprechend niedrigerem Mindestlohn sein, weil sie den Haushaltszusammenhang unberücksichtigt lässt, in dem der Beschäftigte steht. Es werden dann indirekt auch Beschäftigte unterstützt, die – beispielsweise durch andere Haushaltsmitglieder oder zusätzliche Einkommensquellen – finanziell gut dastehen. Außerdem kann es auch auf Unternehmensebene zu Mitnahmeeffekten kommen, wenn Firmen bezuschusst werden, für die der Mindestlohn auch ohne Subventionen tragbar wäre.

3.4 Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und Aufwärtskonvergenz fraglich

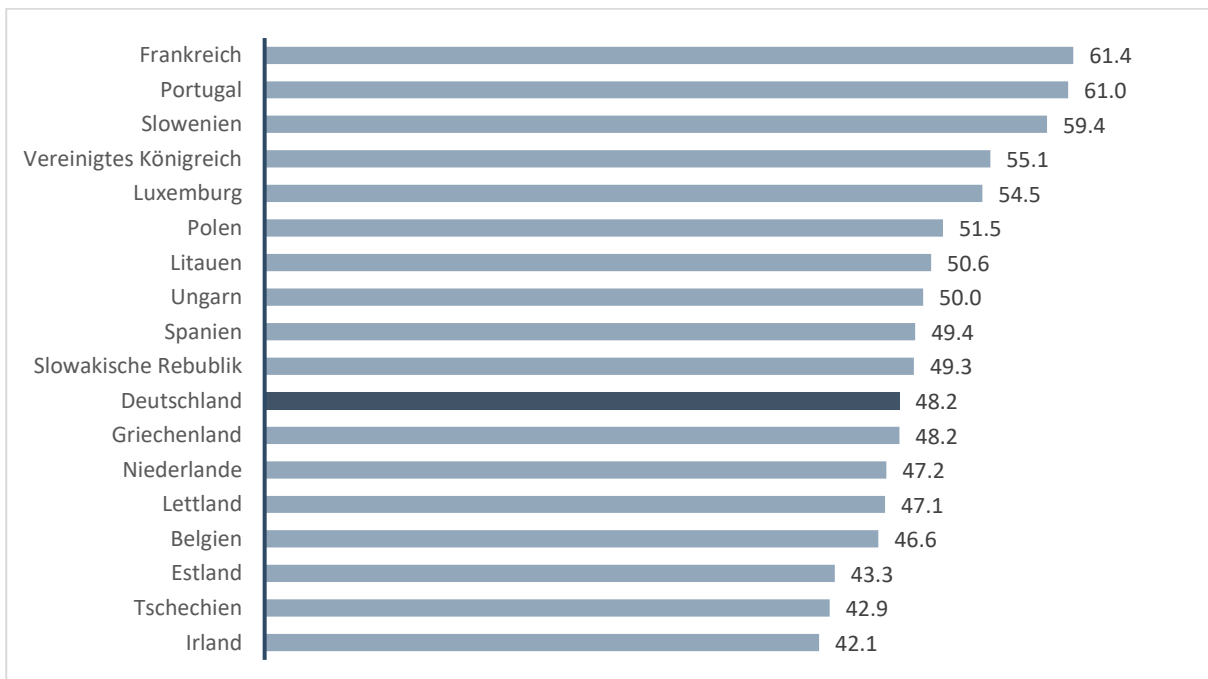
Das Subsidiaritätsprinzip „schließt ein Tätigwerden der Union aus, wenn eine Angelegenheit auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wirksam durch die Mitgliedstaaten selbst geregelt werden kann. Es ermächtigt die Union, ihre Befugnisse nur dann auszuüben, wenn die Ziele einer in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und die Maßnahme auf der Ebene der Union zu einem Mehrwert führen kann“ (Pavy, 2021). Ob die Richtlinie dem Subsidiaritätsprinzip genügt, erscheint fraglich. Denn es wird kaum begründet, warum die Einzelstaaten nicht in der Lage sein sollten die Maßnahme – also die Einführung eines gesetzlichen oder tariflichen Mindestlohns, der ein würdevolles Leben ermöglicht – allein durchzuführen. Dies gilt umso mehr, als laut Folgeabschätzung ein höherer Mindestlohn zahlreiche positive ökonomische Auswirkungen entfalten soll. Die Europäische Kommission begründet ihr Eingreifen und damit die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips damit, dass „einzelne Länder möglicherweise kaum geneigt [sind], Verbesserungen bei den Mindestlöhnen anzustreben, da sie dies als ungünstig für ihre externe Kostenwettbewerbsfähigkeit einschätzen könnten“ (Europäische Kommission, 2020a, 8). Es fehlt jedoch die Begründung, warum sich durch den höheren Mindestlohn die Wettbewerbsfähigkeit verschlechtern soll und warum sich diese Verschlechterung bei einem gemeinsamen Vorgehen nicht ergeben würde. Denn nur aus dieser Diskrepanz ließe sich ableiten, dass ein europäischer Mindestlohn zu einem Mehrwert führt und damit das Subsidiaritätsprinzip wahrt.

Eine Diskrepanz und damit ein Mehrwert eines koordinierten Vorgehens ist aber nicht zu erkennen: Die Kosten der Einführung eines Living Wage würden laut der Folgenabschätzung der EU Kommission (2020b, 212) zu rund drei Vierteln von den Konsumenten über höhere Preise getragen. Von dem verbleibenden Viertel, das zu Lasten der Unternehmen ginge, würden wiederum rund 90 Prozent auf kleine und mittlere Unternehmen entfallen, die aber seltener im internationalen Wettbewerb stehen. Im Mittelpunkt der Handelsbeziehungen stehen dagegen Industriegüter. Im Verarbeitenden Gewerbe und erst recht in größeren exportorientierten Firmen werden aber zumeist vergleichsweise hohe Gehälter gezahlt, sodass ein höherer Mindestlohn dort kaum greift. Dies gilt im besonderen Maße für Länder mit hohem Produktivitäts- und Gehaltsniveau, sodass gerade dort ein Living Wage nicht zu einer unmittelbaren Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führen würde. Denkbar sind indes indirekte Effekte. Denn durch den von der Mindestlohnerhöhung hervorgerufenen Preisanstieg könnte es zu höheren Lohnforderungen der Gewerkschaften auch im Industriesektor kommen. Industrieprodukte könnten sich auch dann verteuern, wenn Vorleistungen aus Branchen mit niedrigem

Lohnniveau teurer würden. Diese Zweitrundeneffekte ließen sich durch ein koordiniertes Vorgehen aller Mitglieder eventuell abmildern, da ein Großteil des Handels innerhalb der EU stattfindet. Dies wäre aber nur dann der Fall, wenn die Preiserhöhungen in allen Ländern ein ähnliches Ausmaß hätten, sodass sich die relativen Preise innerhalb der EU nicht ändern würden.

Davon ist aber nicht auszugehen, da sich das Mindestlohniveau, gemessen am Kaitz-Index, zwischen den Mitgliedstaaten stark unterscheidet (Abbildung 3-1). Entsprechend wären auch unterschiedlich starke Mindestloohnerhöhungen nötig, um den Living Wage zu erreichen. In der Folge käme es auch zu unterschiedlich starken Preisreaktionen und damit verbunden zu unterschiedlichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Auch eine Aufwärtskonvergenz der Verdienste ist durch die Einführung eines Living Wage mit einheitlichem Kaitz-Index nicht zu erwarten. Denn es ist keineswegs so, dass der Kaitz-Index in den mittel- und osteuropäischen Ländern systematisch niedriger ausfiele, vielmehr ist die Streuung in dieser Ländergruppe ähnlich hoch wie in der EU-15. Ob die Einführung eines Living Wage in allen Mitgliedsländern dazu beiträgt, gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu gewährleisten, wie es die Kommission in ihrem Richtlinienentwurf (Europäische Kommission, 2020a, 8) annimmt, erscheint daher fraglich.

Abbildung 3-1: Der Kaitz-Index im europäischen Vergleich



Quelle: OECD

4 Ökonomische Bewertung des Richtlinienentwurfs

4.1 Wirtschaftliche Auswirkungen der Einführung eines Living Wage gemäß Folgenabschätzung des Richtlinienentwurfs

Die Europäische Kommission hat in einer Folgenabschätzung die Auswirkungen einer Mindestlohnerhöhung in verschiedenen Varianten auf eine Reihe von volkswirtschaftlichen Größen simuliert (Europäische Kommission, 2020b). Für Deutschland ergeben sich folgende Werte, wenn der gesetzliche Mindestlohn auf 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten angehoben würde:

- Mindestlohnanstieg der nötig wäre, um Living Wage zu erreichen (Basis 2019, S. 184): 29,5 Prozent
- Anteil der betroffenen Arbeitnehmer: 18 Prozent (S. 187)
- Durchschnittliche Lohnerhöhung der Betroffenen: 25 Prozent (S. 188)
- Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltssumme: circa 1,7 Prozent (S. 189)
- Rückgang der Erwerbsarmut (S. 193): ungefähr 22 Prozent (dies entspricht auf Grundlage der Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) rund 2 Prozentpunkten)
- Rückgang der Lohnungleichheit: rund 16 Prozent (S. 192)
- Rückgang des Gender Wage Gap (S. 194): ungefähr 8 Prozent (also etwa 1,6 Prozentpunkte)
- Einfluss auf Haushaltssaldo: + 0,4 Prozent des BIP (S. 208), ohne Zweitrundeneffekte (z.B. durch gestiegene Arbeitslosigkeit) und ohne Einfluss auf Unternehmenssteuern
- Preisanstieg: 10 Prozent Mindestlohnanstieg führen nach Modellberechnungen zu einem Preisanstieg von 0,4 bis 0,6 Prozent (S. 202). Für Deutschland wären dies dann insgesamt 1,2 bis 1,8 Prozent.
- Rückgang der Beschäftigung: Grundlage für die Berechnung ist eine Studie von Dube (2019) für die Low Pay Commission des Vereinigten Königreichs. Sie hat ermittelt, dass bei einer Erhöhung des Mindestlohns um 10 Prozent, die Beschäftigung der Betroffenen um 1,6 Prozent sinkt (S. 196). Für Deutschland ergibt sich daraus ein Rückgang der Gesamtbeschäftigung um gut 0,7 Prozent (S. 197).
- Kosten: Die Kosten der Einführung eines Living Wage lassen sich aus den Angaben der Folgenabschätzung nicht einfach auf einzelne Länder herunterbrechen. Für die EU insgesamt errechnet die Europäische Kommission Kosten von 53 Milliarden Euro (S. 212). Davon entfallen drei Viertel – 40 Milliarden Euro – auf die Konsumenten in Form höherer Preise, das verbleibende Viertel – 13 Milliarden Euro – haben die Firmen in Form verringerter Gewinne aufzuwenden. Davon entfallen 12 Milliarden oder gut 90 Prozent auf kleine und mittelgroße Firmen.

Die 53 Milliarden Euro, die für die EU insgesamt angegeben werden, entsprechen fast genau 1 Prozent der Bruttolohn- und -gehaltssumme des Jahres 2019. Dies entspricht dem Prozentsatz, um den sich diese Summe durch die Einführung des Living Wage in der EU erhöhen würde. Mit steigenden Verdiensten erhöhen sich aber auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (meist proportional). Die tatsächlichen Kosten würden daher eher bei einem Prozent des Arbeitnehmerentgelts liegen – dies wären in der EU 66 Milliarden Euro. In Deutschland würde sich die Verdienstsomme um etwa 1,7 Prozent erhöhen. Damit würde das Arbeitnehmerentgelt um gut 31 Milliarden Euro höher ausfallen.

4.2 Kritik an den Ergebnissen der Folgenabschätzung

4.2.1 Interdependenzen bleiben unberücksichtigt

Die Auswirkungen der Einführung eines Living Wage wird isoliert für viele Indikatoren betrachtet (beispielsweise Armut, Preise, Beschäftigung, Haushaltsbudget, Kosten). Zwischen den einzelnen Größen werden aber keine Interdependenzen untersucht. So wird etwa bei Betrachtung des Haushaltsbudgets nicht auf Zweitrundeneffekte wie eine möglicherweise steigende Arbeitslosigkeit eingegangen. Während die Steuermehreinnahmen durch die höheren Verdienste der Mindestlohnempfänger und die verminderten Transferleistungen auf der Habenseite verbucht werden, bleiben Gegenrechnungen aus. So könnten die Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmen (Körperschaftssteuer und Einkommenssteuer) aufgrund von Gewinneinbußen niedriger ausfallen.

Die Simulation der Effekte des Living Wage auf die Einkommensarmut wird ebenfalls unter der ceteris-paribus Annahme durchgeführt. Nicht berücksichtigt sind die Beschäftigungs- und Arbeitszeiteffekte. Denn nicht zuletzt in Deutschland ist durch die Einführung des Mindestlohns ein Rückgang der bezahlten Arbeitszeit zu beobachten, der den Anstieg der Monatsverdienste dämpft. Würde dies in den Simulationen berücksichtigt, würden alle berechneten Effekte kleiner ausfallen. Geraten Menschen in Arbeitslosigkeit, erhöht sich ihr Risiko, armutsgefährdet zu sein, erheblich. Im Mittel ist die Gefährdungsquote von Arbeitslosen um rund 50 Prozentpunkte höher als von Personen, die einer Beschäftigung nachgehen. Dadurch kann sich die Einführung eines Living Wage auf die Armutsgefährdung der Erwerbspersonen per Saldo negativ auswirken.

Überhaupt nicht thematisiert werden Einflüsse auf die Armutsgefährdung der übrigen Bevölkerung. So führt eine Erhöhung des Mindestlohns zu höheren Preisen, wie die Kommission selbst errechnet hat. Für Deutschland betrüge die Preissteigerung laut Folgenabschätzung 1,2 bis 1,8 Prozent. Daraus ergeben sich für Haushalte ohne Mindestlohnbezieher Kaufkraftverluste. Diese können besonders für einkommensschwache Haushalte schmerzlich sein. Zudem profitieren von der Mindestloohnerhöhung auch Haushalte mit mittleren Einkommen, da Mindestlohnbezieher durch andere Einkommensquellen und durch Einkommen anderer Haushaltmitglieder häufig mittlere Einkommenspositionen erreichen. Dadurch verschiebt sich der Schwellenwert für Armutsgefährdung nach oben und andere Haushalte fallen rein rechnerisch in Einkommensarmut. Mehrere Studien sehen daher keinen signifikanten Einfluss des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung (Backhaus/Müller, 2019; Bruckmeier/Becker, 2018; Bruckmeier/Bruttel, 2020). Vollkommen außer Acht bleibt auch das Problem der Einhaltung des Mindestlohns.

4.2.2 Konstante Beschäftigungselastizität fragwürdig

Kritisch zu bewerten ist auch die Modellierung der Beschäftigungseffekte. Ausgehend von einer externen Studie (Dube, 2019) wird für alle Länder ein einheitlicher linearer Zusammenhang zwischen prozentualer Erhöhung des Mindestlohns und prozentualen Beschäftigungseinbußen unterstellt (also eine konstante Beschäftigungselastizität des Mindestlohns). Das widerspricht der im Bericht explizit genannten Erwartung, dass der Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigung von der Struktur des Arbeitsmarktes abhängt. Für Deutschland wäre ein Lohn, der bis zu 17 Prozent über dem Monopson-Niveau liegt – also über den Gleichgewichtslohn, der sich bei (einseitiger) Arbeitgebermacht ergibt, – in etwa beschäftigungsneutral (Europäische Kommission, 2020b, 114). Dieses Niveau dürfte aber bereits ungefähr erreicht sein. So ist laut Folgenabschätzung der Stundenlohn von Beschäftigten, die 2014 weniger als den Mindestlohn verdienen haben, zwischen 2014 und 2016 um 14 Prozent angestiegen (Europäische Kommission, 2020b, 204). Zudem wird gemäß dem letzten Beschluss der Mindestlohnkommission der Mindestlohn im Jahr 2022 über den Pfad der Tariflohnerhöhungen und der Durchschnittslöhne hinaus ansteigen (Lesch et al., 2021). Auch andere Studien bestätigen, dass mit der jetzigen Mindestlohnhöhe bereits das optimale Beschäftigungsniveau erreicht sei (Ahlfeld et al., 2019; Köppl-Turyna et al., 2019). Eine aktuelle Studie im Auftrag des von den Gewerkschaften finanzierten Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung sieht diesen Kippunkt für Deutschland 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.

Die Folgenabschätzung der EU-Kommission räumt sogar selbst ein, dass sich bei sehr starken Erhöhungen des Mindestlohns spürbare Beschäftigungseinbußen ergeben könnten (Europäische Kommission, 2020b, 207). Es sei noch nicht hinreichend erforscht, bis zu welcher Schwelle der Mindestlohn erhöht werden dürfe, ohne dass es zu signifikanten Beschäftigungseinbußen kommt. Insbesondere die höchsten vorgeschlagenen Schwellenwerte – 60 Prozent des Medians oder 50 Prozent des Durchschnitts, also der Living Wage – lägen nahe an den aktuell höchsten Mindestlöhnen in der EU. Daher seien bei diesem Niveau besonders in Niedriglohnbranchen und Niedriglohnregionen Beschäftigungsverluste und eine Schwächung der Wirtschaftskraft nicht auszuschließen (Europäische Kommission, 2020b, 213). Diese Bedenken werden aber sogleich wieder relativiert. Die vorgeschlagenen Maßnahmen ließen sich flexibel anwenden, so dass das Tempo der Mindestlohnanpassung von den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer nationalen Risiken frei gewählt werden könne und die Wahl eines hohen Referenzwerts deshalb nicht zwangsläufig mit den höchsten Beschäftigungsrisiken verbunden sein müsste (ebenda). Bei einer sehr langen Übergangszeit sind strukturelle Änderungen möglich, durch die Beschäftigungseinbußen vermieden werden könnten. Denkbar ist beispielsweise, dass Beschäftigte von wenig produktiven zu produktiveren Firmen wechseln, wie es in Deutschland während der Einführungsphase des Mindestlohns beobachtet wurde (Dustmann et al. 2020). Fraglich bleibt dann

aber, ob damit auch wohlfahrtssteigernde Effekte verbunden sind (s. 4.2.3). Wenn die einzelnen Erhöhungsschritte durch eine lange Übergangszeit sehr klein wären, dürfte es zudem schwierig sein, die Effekte der Mindestlohnanpassungen zu evaluieren.

4.2.3 Unberücksichtigte Aspekte

Einige Aspekte, die durch ein höheres Mindestlohniveau ausgelöst werden könnten, bleiben in der Folgenabschätzung unerwähnt. So hat eine Studie für Deutschland ergeben, dass die Einführung des Mindestlohns zu einem Wechsel der betroffenen Mitarbeiter zu Firmen mit höheren Gehalts- und Bildungsniveaus geführt hat. Etwa ein Viertel des Verdienstzuwachses der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten ist in Deutschland diesen Firmenwechseln zuzuschreiben (Dustmann et al., 2020, 19). Diese Art von Reallokation kann positiv oder negativ sein. Einerseits fördert es das Wachstum und den Wohlstand, wenn unproduktive oder schlecht geführte Unternehmen vom Markt verschwinden, weil sie den Mindestlohn nicht mehr bezahlen können, und dafür produktivere Firmen schneller wachsen und die freigesetzten Mitarbeiter einstellen. Andererseits kann es aber besondere nicht-pekuniäre Gründe geben, die für die Wahl einer kleinen, vergleichsweise unproduktiven Firma sprechen. Beispielsweise kann das Betriebsklima besonders gut sein oder die Arbeitsbelastung niedriger ausfallen. Eine wichtige Rolle kann auch die Entfernung zur Arbeit spielen. Tatsächlich bestätigt die Untersuchung von Dustmann et al. (2020, 32), dass sich die Pendelstrecken der niedrig entlohnten Mitarbeiter um 1,5 km oder 8 Prozent verlängert haben. Denkbar sind zudem noch andere negative externe Effekte, etwa wenn kleine familiengeführte Cafés durch Filialen großer Ketten ersetzt werden und die Innenstädte dadurch an Individualität verlieren. Auch wenn es durch einen höheren Mindestlohn nicht per Saldo zu Beschäftigungsverlusten käme, sollten daher die Reallokationseffekte – insbesondere raumökonomische Wirkungen – näher untersucht und dann auch in die politische Bewertung einbezogen werden.

Mit einem am Living Wage orientierten Mindestlohn wird die Lohnverteilung in der unteren Hälfte gestaucht. Dies muss aber nicht unbedingt von Jedem als gerecht empfunden werden. Allgemein zeigt sich, dass in Deutschland sowohl Bedarf als auch Leistung mit über 80 Prozent sehr hohe Zustimmung als Verteilungsprinzipien erhalten (Adriaans et al., 2019, 822). Dabei ist die Zustimmung zum Leistungsprinzip bei allen Einkommensgruppen in etwa gleich hoch (ebenda, 823). Immerhin 51 Prozent der Befragten, deren Bruttoerwerbseinkommen im untersten Fünftel liegt, bewerten dieses als gerecht (ebenda, 821). Bei der Beurteilung von Lohngerechtigkeit sind Leistungskomponenten auch für Niedrigverdiener wichtige Determinanten (Bennett/Lesch, 2010, 85). Der Mindestlohn hat bereits in seiner jetzigen Höhe die Verdienstunterschiede beispielsweise zwischen un- und angelernten oder zwischen neueingestellten und bewährten Mitarbeitern mit formal niedriger Qualifikation zusammengeschoben. Dies hat teilweise auch zu Unruhe bei den Mitarbeitern geführt (Bispinck et al., 2020, 163). Ein zu hoher Mindestlohn kann also auch dazu führen, dass das Gefühl leistungsgerecht entlohnt zu werden, schwindet.

5 Schlussfolgerungen

Ein Sozialstaat sieht sich mit verschiedenen grundsätzlichen Herausforderungen konfrontiert: Einerseits sollen seine Bürger vor materieller Armut möglichst treffsicher geschützt werden. Andererseits sollte auch ein monetärer Anreiz gegeben sein, eine Beschäftigung aufzunehmen. Das Lohnabstandsgebot zwischen dem Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit und dem aus einem staatlichen Transfer sollte also eingehalten werden. Der aus dem Lohnabstandsgebot folgende Mindestverdienst darf aber wiederum nicht so hoch sein, dass die Aufnahme einer Beschäftigung und damit die Teilnahme am Erwerbsleben im nennenswerten Umfang behindert wird. Hier können Zielkonflikte auftreten. Eher unproblematisch wäre die Einführung oder eine Erhöhung des Mindestlohns dann, wenn Renditen der Arbeitgeber abgeschöpft werden, die aus einer monopsonistischen Marktstellung, also aufgrund einer spezifischen Marktmacht des Arbeitgebers, resultieren. Denn dann sind Lohnerhöhungen möglich, ohne dass es zu Beschäftigungsverlusten kommt. Der Staat könnte durch ein höheres Arbeitsangebot (das auch von den Unternehmen nachgefragt und damit realisiert wird) und durch höhere Verdienste einerseits mehr Steuern einnehmen und andererseits Transferleistungen einsparen. Dem stehen allerdings geringere Einnahmen aus Unternehmenssteuern und höhere Preise gegenüber.

Es ist aber möglich, dass sich die oben genannten Zielkonflikte nicht ohne weiteres ausräumen lassen. Der Staat hat dann mehrere Möglichkeiten ein Ziel aufzugeben oder die Zielkonflikte durch hohe Subventionen oder Transfers zu lösen. Ein Ansatz ist, sowohl in Brutto- als auch Nettobetrachtung auf ein hohes relatives Mindestlohnniveau zu verzichten. Diesen Ansatz verfolgt bisher Deutschland. Der Mindestlohn ist in seiner Höhe recht gut in das Steuer- und Transfersystem integriert. Bei Vollzeitbeschäftigung erreicht ein Mindestlohnempfänger die Armutsgefährdungsschwelle. Diese ist relativ zum Medianeinkommen definiert und markiert in Deutschland absolut einen recht hohen Wert. Der Lohnabstand zu einem unbeschäftigten ALG-II-Empfänger ist für einen alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten in der Regel gewahrt. Nur bei Regionen mit hohen Wohnkosten kann der Abstand geringer ausfallen, ließe sich dort aber durch Wohngeldzahlungen wieder erhöhen. Die Beschäftigungseinbußen durch den Mindestlohn halten sich hierzulande in Grenzen, und machen sich vor allem durch eine kürzere Arbeitszeit der Mindestlohnbezieher bemerkbar.

Belgien verzichtet dagegen darauf, einen in Relation zum Bruttomedianlohn hohen Bruttomindestlohn festzusetzen. Gemessen am Kaitz-Index ist er niedriger als in Deutschland. Durch Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen und Steuerermäßigungen erreicht der belgische Nettolohnempfänger aber eine sehr gute Nettolohnposition und hat einen Nettoverdienst zur Verfügung, der weit über der Armutsgefährdungsschwelle liegt. Damit ist das Zieldreieck zwischen Lohnabstandsgebot, hohem Nettomindestlohn und Beschäftigungsneutralität gewahrt, erfordert aber Bonuszahlungen an die Beschäftigten, die erst bei einem Monatsverdienst von 2.600 Euro auslaufen.

Frankreich setzt dagegen auf ein – gemessen am (Brutto-)Kaitz-Index – hohes Mindestlohnniveau. Zwar konstatieren einige Studien negative Beschäftigungseffekte für Jugendliche, generell scheinen sich die Auswirkungen aber in Grenzen zu halten (Lesch et al., 2021). Der Preis dafür sind hohe Nachlässe bei den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung, die bis zu 500 Euro je

Beschäftigten und Monat ausmachen. Die Arbeitskosten eines Mindestlohnempfängers liegen deshalb nur bei rund 48 Prozent der Kosten eines Beschäftigten mit Medianlohn. Dies ist ein ähnlich hoher Wert wie er in Deutschland bereits jetzt anfällt. Wenn der Mindestlohn in der zweiten Jahreshälfte 2022 hierzulande auf 10,45 Euro angehoben wird, steigen der Kaitz-Index und mit ihm die Arbeitskostenrelation auf rund 50 Prozent.

Diese Beispiele zeigen, wie unterschiedlich manche Länder die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielkonflikte lösen. Der Mindestlohn ist hier nur ein Instrument von mehreren. Ihn auf ein, gemessen am Kaitz-Index, einheitlich hohes Niveau zu heben, würde die Statik des Steuer- und Transfersystems in einigen Mitgliedsländern stark verändern. Ein Umbau historisch gewachsener und normativ begründeter Systeme wäre schwer umsetzbar und würde am Ende den Einzelnen nicht unbedingt Vorteile bringen. Würde beispielsweise Belgien zu einem hohen Kaitz-Index gezwungen, müsste es vermutlich ebenfalls die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Mindestlohnbezieher herabsetzen, hätte dann aber wohl keine Mittel mehr, im gleichen Maße wie heute auch die Beiträge der Arbeitnehmer mit Niedriglohn zu bezuschussen. Damit bliebe ungewiss, ob der Nettoverdienst der Mindestlohnbezieher anstiege. Somit erscheint ein am Kaitz-Index orientierter europäischer Mindestlohn wenig sinnvoll.

Empirische Studien zeigen zudem, dass der Effekt einer Mindestlohnerhöhung auf die Armutsgefährdung gering ist (Bruckmeier/Becker, 2018; Bruckmeier/Bruttel, 2020). Selbst unter Ceteris-Paribus-Annahmen würde ein Living Wage die Armutsgefährdungsquote von Beschäftigten in Deutschland bei vollständiger Einhaltung nur um 1,4 Prozentpunkte verringern (Kestermann/Schröder, 2021). Eine große Rolle spielt dagegen das Arbeitsvolumen. Maßnahmen, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen, können daher einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Armutsgefährdung von Erwerbstätigen leisten und überdies die Folgen der demografischen Alterung abmildern.

Kaum bestritten wird, dass eine Mindestlohnerhöhung ab einer bestimmten Schwelle zu negativen Beschäftigungseinbußen führt, wenn der Staat nicht durch Subventionen eingreift. Ab welcher Höhe dies der Fall ist, lässt sich a priori nicht bestimmen. Auch dürfte dieser Wert nicht nur in absoluter, sondern auch relativ zum allgemeinen Lohnniveau von Land zu Land verschieden sein. Hierauf deuten die unterschiedliche Lohnverteilung, institutionelle Unterschiede des Arbeitsmarktes und nicht zuletzt die unterschiedlich großen regionalen Verdienstunterschiede innerhalb eines Landes hin. Auch Dube (2019), dessen Meta-Analyse von Gewerkschaftsseite als Beleg für die Tragfähigkeit eines Living Wage zitiert wird, ist sich der Kippunkte für die Beschäftigung bewusst und schlägt deshalb ein Herantasten an die Schwelle vor. Da nach einer jährlichen Erhöhung ein unmittelbarer Effekt einer Mindestlohnerhöhung durch statistisches Rauschen nur schwer nachweisbar wäre, schlägt er eine Evaluation alle drei Jahre vor (Dube, 2019, 53 f.). Die Mindestlohnerhöhung sollte dann nicht mehr als doppelt so stark wie die allgemeine Verdienstentwicklung ausfallen. Durch ein Einfrieren des Mindestlohns wäre dann ein beschäftigungsschädliches Überschießen des Mindestlohnanstiegs spätestens nach drei Jahren wieder abgebaut. Geht man in Deutschland von einer durchschnittlichen Verdiensterhöhung von 2,5 Prozent und einem Kaitz-Index im Jahre 2022 von rund 50 Prozent aus, könnte dann ein Living Wage frühestens nach acht Jahren, also im Jahr 2030, erreicht werden. In etwa in diesem Tempo erhöht das Vereinigte Königreich mittelfristig den Mindestlohn und hat wohlweislich eine

„Emergency Break“ eingeführt, um Wirtschaft und Arbeitsmarkt nicht zu überlasten. Unverantwortlich erscheint es daher, den Mindestlohn sprunghaft auf 12 Euro noch im Jahr 2022 zu erhöhen, wie es die Minister Scholz und Heil in ihren Eckpunktepapier und im Wahlkampf angekündigt haben. Hiermit würde zudem ein geltender Beschluss der Mindestlohnkommission außer Kraft gesetzt und damit auch die im Rahmen der Mindestlohngesetzgebung bislang respektierte Tarifautonomie missachtet.

Zudem würde der alleinige Blick auf die Beschäftigungswirkung eines Mindestlohns zu kurz greifen. 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 ungelernten 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. Möglich ist aber auch, dass gerade kleinere individuelle Geschäfte, Gaststätten, Cafés und andere Dienstleister aufgrund geringerer Rendite schließen müssten 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 Pendelzeiten wurde für Deutschland bereits von Dustmann et al. (2020, 32) ermittelt. Auch solche Reallokationseffekte sollten daher bei einer strukturellen Erhöhung des Mindestlohns untersucht werden.

Nicht zuletzt aufgrund dieser möglichen Nebenwirkungen erschiene ein europäischer Mindestlohn als zu große Einmischung der EU. Das Ziel, Einkommensarmut im Allgemeinen und speziell bei den Erwerbstätigen zu verringern, ist begrüßenswert. Die möglichen Folgewirkungen einer Living-Wage-Einführung sind aber vielfältig und beziehen sich nicht nur auf die Beschäftigung, sondern auch Reallokationseffekte, Bildungsanreize, den Haushaltssaldo und das Gerechtigkeitsempfinden. Da regionale Lohnunterschiede, das Bildungsniveau sowie die Qualifikationsunterschiede, das Steuer- und Transfersystem und viele andere Faktoren von Land zu Land verschieden sind, dürften die Nebenwirkungen der Einführung eines Living Wage ebenfalls unterschiedlich ausfallen. Fallen die Auswirkungen in Teilbereichen negativ aus, sollte jedes Mitgliedsland die Freiheit haben, seine eigenen Prioritäten zu setzen und die Mindestlohnhöhe entsprechend auszutarieren. Ein besseres Instrument als eine EU-Richtlinie ist daher eine Ratsempfehlung, die den Mitgliedsländern genau diesen Spielraum lässt. Schließlich ist im Blick zu halten, dass der Mindestlohn eine untere Haltelinie darstellen sollte. Die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik ist gefordert, den Beschäftigten Chancen auf eine berufliche Karriere zu eröffnen, die zu einem Verdienst führt, der nicht dauerhaft auf Mindestlohnniveau bleibt.

Literatur

Adriaans, Jule / Eisnecker, Philipp / Liebig, Stefan, 2019, Gerechtigkeit im europäischen Vergleich: Verteilung nach Bedarf und Leistung in Deutschland besonders befürwortet, in: DIW Wochenbericht, Nr. 45, S. 817– 825

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

Anker, Richard / Anker, Martha, 2017, Living Wages Around the World: Manual for Measurement, Cheltenham

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, DIW Discussion Papers 1805

Bennett, Jenny / Lesch, Hagen, 2010, Arbeit und Fairness – Die Suche nach dem gerechten Lohn, IW Analysen, Nr. 59, Köln

Bispinck, Reinhard / Dribbusch, Heiner / Kestermann, Christian / Lesch, Hagen / Lübker, Malte / Scheider, Helena / Schröder, Christoph / Schulten, Thorsten / Vogel, Sandra, 2020, Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, in: BMAS (Hrsg.), Forschungsbericht, Nr. 562, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publicationen/Forschungsberichte/fb-562-entwicklung-tarifgeschehen-vor-und-nach-einfuehrung-des-mindestlohns.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [16.8.2021]

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales / BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2021, Fairer Mindestlohn – Starke Sozialpartnerschaft, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.html#direct_download [11.5.2021]

Bruckmeier, Kerstin / Becker, Sebastian, 2018, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Bezieher, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Armut-ALGII.pdf> [9.2.2021]

Bruckmeier, Kerstin / Bruttel, Oliver, 2020, Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, Journal of Social Policy, S. 1–20.

Bundesrat, 2020, Drucksache 649/1/20, Empfehlungen der Ausschüsse EU – AIS – Wi zu Punkt ... der 998. Sitzung des Bundesrates am 18. Dezember 2020, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0601-0700/649-1-20.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [23.9..2021]

Cominetti, Nye, 2020, Calculating the Real Living Wage for London and the Rest of the UK: 2020-21, Resolution Foundation: Briefing, <https://www.livingwage.org.uk/sites/default/files/Calculating%20the%20Real%20Living%20WWag.pdf> [29.7.2021]

Council of the European Union, 2021, Opinion of the Legal Service, Subject: Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union - Legal basis, Interinstitutional File: 2020/0310(COD), 6817/21, Brüssel

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_ArindrajAr_Dube_web.pdf [17.8.2021]

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 [16.8.2021]

Eurofound, 2014, Pay in Europe in the 21st century, Luxemburg

Eurofound, 2018, Concept and practice of a living wage, Research Report, Luxemburg.

Europäische Kommission, 2020a, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 28.10.2020, COM(2020) 682 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-682-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> [11.5.2021]

Europäische Kommission, 2020b, Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, SWD(2020) 245 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0245> [2.2.2021]

Europäische Kommission / Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2017, Europäische Säule sozialer Rechte, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf [10.5.2021]

Europäischer Rat, 2019, Tagung des Europäischen Rates (20. Juni 2019) – Schlussfolgerungen, EUCO 9/19, CO EUR 12 CONCL 5, <https://www.consilium.europa.eu/media/39942/20-21-euco-final-conclusions-de.pdf> [23.08.2021]

Franzen, Martin, 2021, Legal opinion on legal competence and application-related issues of the EU Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union of 28. 10. 2020, COM (2020) 682 final, München

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

Köppl-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 [23.9.2021]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021, Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn: Argumente gegen eine politische Lohnfindung. List Forum (2021). <https://doi.org/10.1007/s41025-021-00230-7> [12.8.21]

Leyen, Ursula von der, 2019, Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf [21.6.21]

Pavy, Eeva, 2021, Das Subsidiaritätsprinzip, Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/7/das-subsidiaritatsprinzip#:~:text=Das%20Subsidiarit%C3%A4tsprinzip%201%20Rechtsgrundlage.%20Artikel%205%20Absatz%203,Ergebnisse.%20...%204%20Rolle%20des%20Europ%C3%A4ischis%20Parlaments.%20> [16.9.2021]

Parker, Jane / Arrowsmith, James / Fells, Ray / Prowse, Peter, 2016, The living wage: concepts, contexts and future concerns, in: Labour and Industry, Jg. 26, Nr. 1, S. 1–7

Schulten, Thorsten / Lübker, Malte, 2019, WSI-Mindestlohnbericht 2019: Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, Report, Nr. 46, Februar 2019, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-007103/p_wsi_report_46_2019.pdf [17.6.2021]

Schulten, Thorsten / Lübker, Malte, 2020, WSI-Mindestlohnbericht 2020: Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch?, in: WSI-Mitteilungen, 73. Jg., Nr. 2, S. 119–129

Schulten, Thorsten / Müller, Torsten, 2017, Living wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI Mitteilungen, Nr. 7, S. 507–514

Abstract

Do we need a European minimum wage?

A critique of the EU Commission's proposal for a directive on adequate minimum wages

In many countries, a paradigm shift in minimum wage policy is discussed, or it has been implemented already. Instead of protecting employees from exploitation as a lower safety line, the minimum wage is intended to provide an adequate standard of living - if possible without government intervention. The political demands of many countries, including Germany, want to set the minimum wage at 60 percent of the gross median wage. In its proposal for a directive on appropriate minimum wages, the EU Commission also advocates higher minimum wages and calls on the member states to take the ratio to the gross median wage as a guideline. 60 percent is mentioned as a possible benchmark, but not explicitly demanded. The ratio of the minimum wage to the gross median wage of a full-time employee is called the Kaitz Index. A Kaitz Index of 60 percent is considered a Living Wage. However, this is more of a simplification used by trade unions and some political parties. The original Living Wage approach attempts to determine a basket of goods that describes an adequate standard of living, calculates the required net wage from the costs of this basket of goods, and in the last step derives the gross wage required for this. Thus, the Living Wage is inherently anchored in the net sphere. If taxes were reduced, the required (gross) minimum wage would fall, and if social security contributions were increased, it would rise. The extent to which results at the gross level can differ from those at the net level is most clearly shown by comparing Belgium with France. The Kaitz index is 61 percent in France and only 47 percent in Belgium, yet the net income position of minimum wage earners compared to employees paid at median earnings is better in Belgium than in France. Compared to the at-risk-of-poverty threshold, Belgian minimum wage earners also fare better on a net basis than their French counterparts. This example shows that a European minimum wage with a uniform Kaitz index should be rejected as it does not consider the differences in the tax, contribution and transfer systems of the EU member states. The proposal for a directive is legally controversial with regard to compliance with the competence barrier on wage issues and only vaguely justifies compliance with the subsidiarity principle. The impact assessment does not take into account interdependencies between poverty risk and employment, for example, and thus paints an overly positive picture of the possible effects. Moreover, a constant employment elasticity of the minimum wage is assumed. This ignores the fact that there may be tipping points at which a minimum wage increase has a strong negative impact. Structural increases in the minimum wage should therefore not be implemented abruptly but should be spread out over time and evaluated regularly so that overshooting can be revised by temporarily freezing the minimum wage level.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Kaitz-Index und Armutsgefährdungsschwelle10

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Überblick über die Anker-Mindestlohnmethodik.....6
Abbildung 3-1: Der Kaitz-Index im europäischen Vergleich15