

Lesch, Hagen; Schröder, Christoph

Research Report

Vertrauen in die Mindestlohnanpassung wiederherstellen

IW-Report, No. 22/2023

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Lesch, Hagen; Schröder, Christoph (2023) : Vertrauen in die Mindestlohnanpassung wiederherstellen, IW-Report, No. 22/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271059>

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.



Vertrauen in die Mindestlohnanpassung wiederherstellen

Schriftliche Stellungnahme zur vierten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Hagen Lesch / Christoph Schröder

Köln, 12.04.2023

IW Report Nr. 22/2023

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 Themenclusters

Arbeitswelt und Tarifpolitik

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:

März 2023

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Allgemeine Bemerkungen | 3 |
| 2 | Regelgebundene Mindestlohnanpassung..... | 4 |
| 2.1 | Nachlaufende Orientierung am Tariflohnindex..... | 4 |
| 2.2 | Tariflohnindex mit oder ohne Sonderzahlungen..... | 5 |
| 2.3 | Mindestlohn, Inflation und Lohn-Preis-Spirale | 7 |
| 3 | Mindestlohn als „Living Wage“ | 8 |
| 3.1 | Einkommensarmut | 8 |
| 3.2 | Altersarmut..... | 9 |
| 3.3 | Living Wage als Benchmark | 9 |
| 4 | Empfehlungen | 11 |
| | Literaturverzeichnis | 12 |

1 Allgemeine Bemerkungen

Die Bundesregierung hat mit Ihrer Entscheidung, den gesetzlichen Mindestlohn zum 1. Oktober 2022 per Gesetz auf 12 Euro je Stunde zu erhöhen, in die Tarifautonomie eingegriffen und das Vertrauen in den Anpassungsmechanismus gestört. Während die Mindestlohnkommission (MLK) zwischen 2016 und 2020 weitgehend einer regelgebundenen Anpassung folgte (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a; dies. 2021b), stellt die politische Intervention einen diskretionären Eingriff dar. Dieser wirft verschiedene Probleme auf:

- Erstens wurde damit Tür und Tor geöffnet, um (insbesondere vor Wahlkämpfen) unter den politischen Parteien einen Überbietungswettbewerb hinsichtlich des als angemessen zu betrachtenden Mindestlohns anzufachen.
- Zweitens können die Tarifvertragsparteien nicht mehr darauf vertrauen, dass sich die Mindestlohnentwicklung nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientiert. Das erschwert die Einschätzung und Antizipation künftiger Mindestlohnanpassungen. Dies wiederum macht es schwer, länger laufende Tarifverträge zu schließen, die den Betrieben Planungssicherheit geben. Die Laufzeit eines Tarifvertrags ist ein zentrales Instrument der Kompromissfindung. Indem längere Laufzeiten mit dem Risiko verbunden sind, dass der Mindestlohn Tariflöhne aufgrund kaum vorhersehbarer, diskretionärer Anpassungen überholt und damit faktisch verdrängt, erschwert der politische Interventionismus die tarifpolitische Kompromissfindung.
- Drittens hat die Bundesregierung ihren Eingriff in die Tarifautonomie damit begründet, dass der Mindestlohn eine Art „Living Wage“ darstellen sollte, der es Arbeitnehmern erlaubt, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen (Lesch/Schröder, 2022, 8; Lesch, 2023, 58; Schröder, 2021, 4 ff.). Auch im europäischen Kontext werden Mindestlöhne gefordert, die der Idee eines „Living Wage“ entsprechen. Allerdings stellen die in der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 19. Oktober 2022 genannten Referenzwerte von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttostundenlohns lediglich eine „Empfehlung und keine zwingende Vorschrift dar“ (Kovács, 2023, 71). In das nationale Mindestlohngesetz haben solche Referenzwerte keinen Eingang gefunden. Dort wird in § 9 (2) als Orientierung nach wie vor empfohlen, den Mindestlohn nachlaufend an die Tariflohnentwicklung anzupassen. Im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition heißt es, dass sich die Bundesregierung „unter Achtung der europäischen Kompetenzordnung sowie unterschiedlicher Systeme und Traditionen von Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten“ für verbindliche Mindeststandards einsetzt, „wie sie in Deutschland mit dem neuen Mindestlohngesetz nach Beschluss gelten werden“ (SPD/Grüne/FDP, 2021, 55). Die Tatsache, dass ein expliziter Bezug zum „Living Wage“ fehlt, schafft jedoch keine Klarheit, sondern Unsicherheit. Denn es bleibt unklar, welche Erwartungen die Politik an den künftigen Orientierungsmaßstab bei Mindestlohnanpassungen stellt.
- Viertens hat die Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro die Tarifvertragsparteien in einer Reihe von Branchen vor sehr große Herausforderungen gestellt (Lesch, 2023, 56). So wurden etwa im Gebäudereinigerhandwerk, in der Arbeitnehmerüberlassung oder im Bäckerhandwerk vorgezogene Tarifverhandlungen geführt, um eine Verdrängung von Tariflöhnen durch den gesetzlichen Mindestlohn zu verhindern. Das Statistische Bundesamt hat festgestellt, dass mit der Erhöhung auf 12 Euro eine „deutlich stärkere Erhöhung der tariflichen Verdienste“ in den Leistungsgruppen der an- und ungelernen Arbeitnehmer einhergeht (Statistisches Bundesamt, 2023). Im vierten Quartal 2022 stiegen die Tariflöhne (ohne Sonderzahlungen) bei ungelernen Arbeitskräften im Vergleich zum dritten

Quartal um knapp 4,8 Prozent, bei gelernten Kräften um 1,2 Prozent und bei Fachkräften um 0,3 Prozent. Das impliziert eine extreme Stauchung der Lohnstruktur und stellt die Tarifparteien vor große Herausforderungen. Das Institut der deutschen Wirtschaft hat in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans Böckler Stiftung im Auftrag der Mindestlohnkommission ein Gutachten erstellt, das die Problematik in verschiedenen Branchen analysiert und von der Mindestlohnkommission veröffentlicht wird (Bispinck et al., 2023).

In der vorliegenden Stellungnahme wird überlegt, wie sich das Vertrauen in den institutionellen Prozess der Mindestlohnanpassung wiederherstellen lässt. Die Mindestlohnkommission muss sich vor ihrem nächsten Anpassungsbeschluss eine neue Geschäftsordnung geben, in der das Anpassungsverfahren konkretisiert wird. Im Mittelpunkt der folgenden Stellungnahme steht daher die Frage, woran sich künftige Mindestlohnanpassungen orientieren sollen. Abschnitt 2 geht auf die Frage ein, welcher Tariflohnindex – mit oder ohne Sonderzahlungen – angesichts der großen Bedeutung tariflicher Einmalzahlungen (Corona-Prämien, Inflationsausgleichsprämien) als Orientierungsmaß einer nachlaufenden Tariflohnentwicklung herangezogen werden sollte. Abschnitt 3 analysiert, inwieweit der Mindestlohn armutsvermeidend wirkt und inwiefern ein Mindestlohn von 12 Euro je Stunde Anfang 2024 – für diesen Zeitpunkt dürfte die nächste Mindestlohnanpassung zu erwarten sein – einem „Living Wage“ entspricht. Abschnitt 4 enthält Empfehlungen zum Anpassungsmechanismus.

2 Regelgebundene Mindestlohnanpassung

2.1 Nachlaufende Orientierung am Tariflohnindex

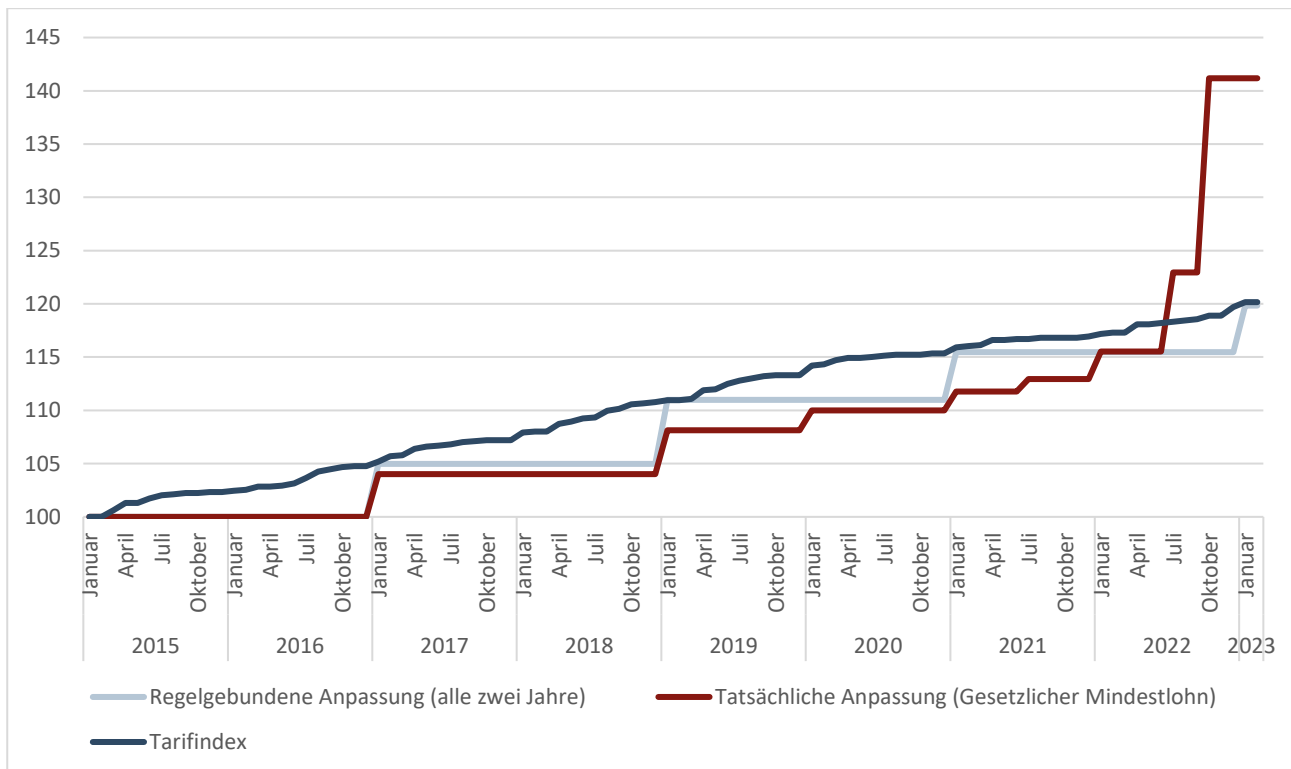
Das Mindestlohngesetz (§ 9 Abs. 1) verpflichtet die Mindestlohnkommission dazu, den Mindestlohn alle zwei Jahre anzupassen. Dabei hat sie im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, welche Mindestlohnhöhe zu einem angemessenen Mindestschutz der Beschäftigten beiträgt, faire Wettbewerbsbedingungen ermöglicht und Beschäftigung nicht gefährdet. Auf Wunsch der Tarifparteien legt das Mindestlohngesetz auch fest, dass sich die Kommission bei der Anpassung des Mindestlohns nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientieren soll (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 4; dies. 2021b, 195; Lesch, 2023, 54). Diese Vorgabe begründet zwar keinen mechanischen Automatismus zwischen Tariflohnentwicklung und Höhe der Anpassung (Wissenschaftliche Dienste, 2016, 9). Sie enthält aber ein „Regelbindungselement“ (Lesch/Schröder, 2020, 166). Dieses stellt sicher, „dass der Mindestlohn nicht zu sehr in das Tarifgeschehen eingreift“ und „Mindestlohnanpassungen nicht zum ständigen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden“ (Lesch/Schneider/Schröder, 2021b, 195). Die Mindestlohnkommission hatte daher aus gutem Grund in ihrer im Januar 2016 verabschiedeten, inzwischen aber außer Kraft getretenen Geschäftsordnung festgelegt, die nachlaufende Orientierung am Tarifindex ohne Sonderzahlungen auszurichten – einem Index, der vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wird. Gleichzeitig wurde ein diskretionärer Spielraum vereinbart: Mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit durfte die Kommission von der nachlaufenden Orientierung abweichen (Wissenschaftliche Dienste, 2016, 4; 8).

Aus Abbildung 2-1 lässt sich erkennen, inwieweit die Mindestlohnanpassungen regelgebunden waren. Dargestellt sind der Tarifindex ohne Sonderzahlungen, die tatsächlichen Mindestlohnanpassungen auf Indexbasis und eine regelgebundene Anpassung im Sinne einer nachlaufenden Orientierung am Tarifindex. Bei allen drei Indikatoren wurde der Januar 2015 als Basismonat herangezogen (Januar 2015 = 100). Die

regelgebundene Anpassung stellt eine „Ex-post-Anpassung“ dar: Dabei liegt dem Zeitpunkt einer Anpassung zum Januar des Jahres t immer die Tariflohnentwicklung zwischen Dezember des Jahres $t-3$ und Dezember des Jahres $t-1$ zugrunde (Lesch/Schneider/Schröder, 2021b, 197). Der Anhebung im Januar 2022 liegt demnach die Tariflohnentwicklung zwischen Dezember 2019 und Dezember 2021 zugrunde. Die Abbildung zeigt, dass die nachlaufende Orientierung erstmals im Juli 2022 aufgegeben wurde. Grundlage war der letzte Beschluss der Mindestlohnkommission vom Juni 2020, der für Juli 2022 eine – der politischen Debatte geschuldete – überdurchschnittliche Erhöhung des Mindestlohns von 9,82 auf 10,45 Euro je Stunde vorsah. Mit dem Beschluss der Bundesregierung, den Mindestlohn ab Oktober 2022 auf 12 Euro zu erhöhen, hat sich die Mindestlohndynamik dann vollständig von der Tariflohnentwicklung abgekoppelt.

Abbildung 2-1: Tarifindex und Mindestlohnanpassungen

Index (Januar 2015 = 100)



Tarifindex ohne Sonderzahlungen

Quellen: Statistisches Bundesamt, Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen

2.2 Tariflohnindex mit oder ohne Sonderzahlungen

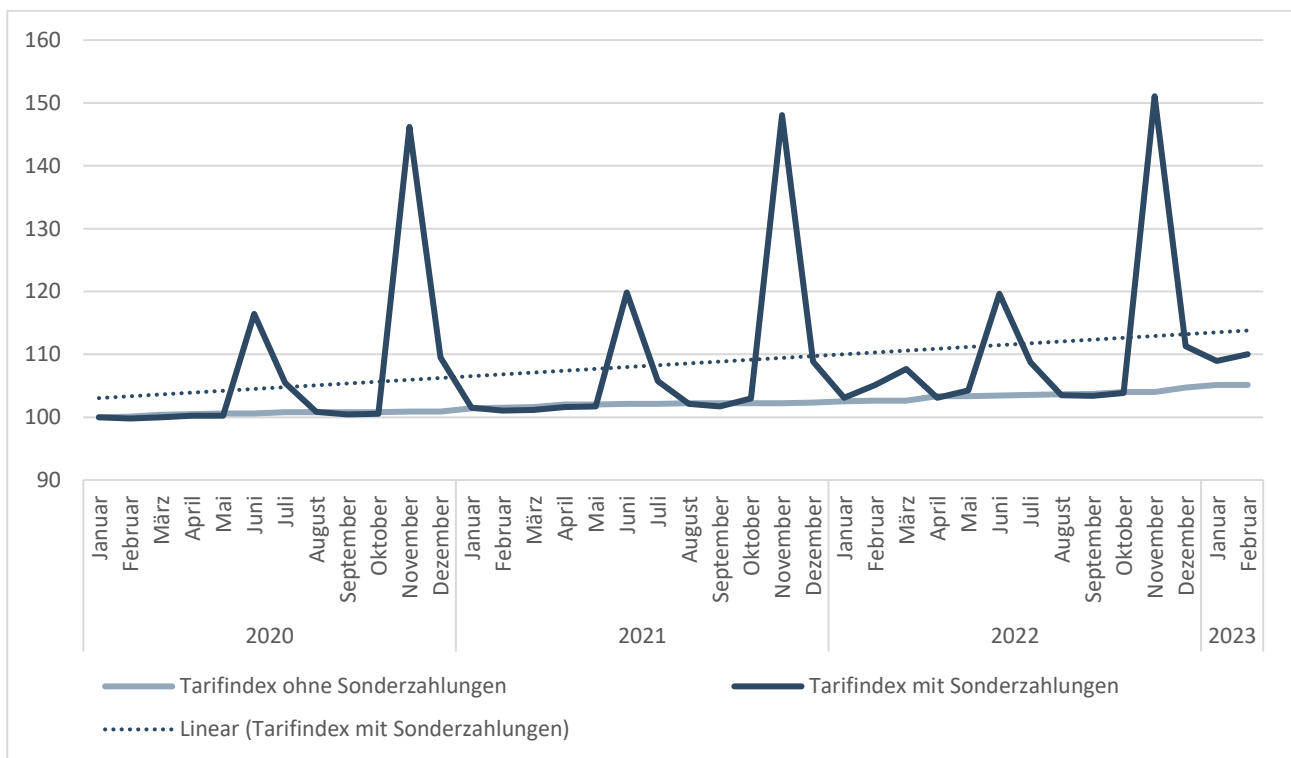
Da im Juni 2023 wieder die Mindestlohnkommission über die Anpassung entscheiden darf, stellt sich die Frage, ob zur alten Regelbindung zurückgekehrt werden sollte. Der Vorteil einer Rückkehr zu einer Regelbindung liegt vor allem darin, dem Anpassungsprozess wieder eine gewisse Glaubwürdigkeit und Vorhersehbarkeit zu geben. Eine Regelbindung erleichtert den Tarifparteien ebenso wie den nicht-tarifgebundenen Unternehmen und deren Beschäftigten, die Mindestlohndynamik besser planen zu können. Dabei stellt sich die Frage, ob eine nachlaufende Orientierung nicht im Widerspruch zur politisch geforderten Idee steht, den Mindestlohn als „Living Wage“ zu verstehen. Auch wenn der Koalitionsvertrag betont, dass den europäischen Vorgaben durch das deutsche Mindestlohngesetz hinreichend Rechnung getragen werde, bestehen doch

erhebliche Unsicherheiten darüber, was ein Mindestlohn leisten soll. Im Oktober 2022 entsprach der Mindestlohn von 12 Euro je Stunde etwa 55 Prozent des Medianlohns (Kapitel 3.3; Lesch, 2023, 59). Steigen die Bruttoverdienste weiterhin schneller als die Tarifverdienste, entfernt sich der Mindestlohn unter sonst gleichen Bedingungen aber immer weiter vom Durchschnitts- und vom Medianlohn. Eine solche Entwicklung kann unter anderem durch die von der Bundesregierung im Rahmen der „Konzertierten Aktion gegen den Preisdruck“ angebotenen steuer- und sozialabgabenfreien Einmalzahlungen verstärkt werden. Sie sollen die größten Realeinkommensverluste vorübergehend mildern.

Diese auch als Inflationsausgleichsprämien bezeichneten Sonderzahlungen beeinflussen nicht nur die tatsächliche Bruttolohnentwicklung, sondern – sofern sie auch tarifvertraglich geregelt werden – die Tariflohnentwicklung mit Sonderzahlungen. Seit dem letzten Herbst haben die Tarifparteien die Inflationsausgleichsprämie in einer ganzen Reihe von Branchen aufgegriffen. In den meisten Branchen, darunter in der Chemischen Industrie oder in der Metall- und Elektro-Industrie, wurden sie im Rahmen laufender Tarifverhandlungen genutzt (Lesch/Eckle, 2023, 13 f.). Im Versicherungsgewerbe (AssCompat, 2022) und im Bauhauptgewerbe (IG BAU/HDB/ZDH, 2023) wurden laufende Tarifverträge angepasst. Die Sonderzahlungen führen – ebenso wie zuvor die Corona-Prämien – zu einer unterschiedlichen Dynamik von Tariflöhnen mit und ohne Sonderzahlungen.

Abbildung 2-2: Entwicklung des Tarifindex mit und ohne Sonderzahlungen

Index (Januar 2020 = 100)



Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Abbildung 2-2 stellt die monatliche Entwicklung der beiden Indikatoren als Index seit Anfang 2020 dar (Januar 2020 = 100). Beim Tarifindex ohne Sonderzahlungen sieht man eine stetige Zunahme, während der Tarifindex mit Sonderzahlungen stark schwankt. In einer Mehrheit von Monaten liegen die Tarifverdienste mit

Sonderzahlungen in etwa auf der Linie der Tarifverdienste ohne Sonderzahlungen. Ausnahmen stellen der Juni/Juli und der November/Dezember dar. In diesen Monaten sind große Ausschläge zu beobachten, die mit dem Urlaubsgeld und den Jahressonderzahlungen zusammenhängen. Kleinere Abweichungen der Tarifverdienste mit Sonderzahlungen sind darüber hinaus im Februar/März 2022 sowie im Januar/Februar 2023 zu beobachten. Der Indexwert für den Dezember 2022 liegt mit 111,3 auch über den Indexwerten von 109,5 und 108,8 im Dezember 2020 und im Dezember 2021. Ursächlich für diese Abweichungen sind vor allem die Corona-Prämien (Februar und März 2022) und die Inflationsausgleichsprämien (ab Dezember 2022). Um den Verlauf der Entwicklung der Tarifverdienste mit Sonderzahlungen zu glätten, ist für diesen Indikator zusätzlich noch eine Trendlinie eingezeichnet. Sie zeigt, dass die Dynamik der Tarifverdienste mit Sonderzahlungen stärker ausfällt: Zwischen Januar 2020 und Februar 2023 stieg der Tarifindex ohne Sonderzahlungen um insgesamt 5,1 Prozent, während der Tarifindex mit Sonderzahlungen um 10,0 Prozent zulegen.

Da die Inflationsausgleichsprämien noch bis Ende 2024 steuer- und sozialabgabenfrei gestellt sind, dürfte diese Abkoppelung des Tarifindex mit Sonderzahlungen auch noch eine Weile anhalten. Es macht daher einen Unterschied aus, ob bei der Mindestlohnanpassung eine nachlaufende Orientierung gewählt wird, welcher der Tariflohnindex mit oder der Tariflohnindex ohne Sonderzahlungen zugrunde liegt. Angesichts der anhaltenden Inflationsdynamik und der im Vergleich dazu immer noch verhaltenen Tariflohndynamik bei den Tarifverdiensten ohne Sonderzahlungen sollten die Sonderzahlungen bei der Mindestlohnanpassung vorübergehend berücksichtigt werden. Die Inflationsausgleichsprämie ist von der Bundesregierung ja eigens dazu angeboten worden, vorübergehende Reallohnverluste auszugleichen, ohne die Lohnkosten der Unternehmen dauerhaft zu erhöhen. Da viele Mindestlohnempfänger in Branchen arbeiten dürften, in denen die Inflationsausgleichsprämien entweder gar nicht oder nur teilweise gezahlt werden, scheint eine Berücksichtigung der Prämie bei der Mindestlohnanpassung verteilungspolitisch sinnvoll zu sein. Zudem wird dadurch verhindert, dass der Mindestlohn zu weit von der 60-Prozent-Schwelle des Medianlohns (in den solche Sonderzahlungen ja auch einfließen) abweicht.

2.3 Mindestlohn, Inflation und Lohn-Preis-Spirale

Als das Bundeskabinett im Februar 2022 die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde beschloss, war noch nicht abzusehen, welche Dynamik die Inflation gewinnen würde. Durch die anziehende Inflationsdynamik ist der Kaufkrafteffekt der Mindestlohnerhöhung spürbar vermindert worden. Dabei ist unklar, inwieweit der Mindestlohn selbst preistreibend wirken wird. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung bezifferte die induzierten Preiseffekte der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro 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 durch die politisch verordnete Mindestlohnanpassung um 0,25 oder um 0,4 Prozentpunkte. Das ist vor dem Hintergrund der dann tatsächlich eingetretenen Inflationsdynamik eher ein zu vernachlässigender Effekt. Ob mögliche Spillover-Effekte – also indirekte Effekte auf Löhne oberhalb des Mindestlohns – bei dieser Modellrechnung ausreichend berücksichtigt sind, bleibt abzuwarten. Der Lohnimpuls von 0,9 Prozent berücksichtigt zwar pauschal, dass Löhne knapp oberhalb des Mindestlohns stärker angehoben werden könnten, um der Stauchung der Lohnstruktur entgegenzuwirken. Dies konnte schon nach der Mindestlohneinführung im Jahr 2015 beobachtet werden (Bispinck et al., 2020). Es könnten aber auch Spillover-Effekte dadurch entstehen, dass die Gewerkschaften ihre Lohnforderungen nach oben schrauben, weil sie den Abstand der Tariflöhne zum Mindestlohn halten oder eine Verdrängung von Tariflöhnen durch den Mindestlohn vermeiden wollen. Derartige Anpassungsreaktionen konnten schon in einigen Branchen wie dem Gastgewerbe, der Gebäudereinigung oder

der Arbeitnehmerüberlassung beobachtet werden (Lesch, 2023; Bispinck et al., 2023). Unklar ist derzeit, inwieweit dies den inflationären Druck verstärkt.

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 einen 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 am 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. Die bisher berechneten Effekte sind zwar angesichts der aktuellen energiepreisgetriebenen Teuerungseffekte relativ gering. Gleichwohl verstärken sie das Risiko von Zweitrundeneffekten, die in einer allgemeinen Preis-Lohn-Preis-Spirale münden könnten. Andererseits wird der Reallohneffekt der Mindestlohnerhöhung durch die Inflation gebremst, was potenzielle Risiken für den Arbeitsmarkt vermindert.

3 Mindestlohn als „Living Wage“

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). Der Einfluss des Mindestlohns auf die Einkommensarmut ist auch deshalb gering, weil nur rund 10 Prozent der armutsgefährdeten Personen in Vollzeit arbeiten. Handelt es sich bei den Mindestlohneempfängern dagegen um sogenannte „Aufstocker“, also erwerbstätige Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II), können sie von dem zusätzlichen Einkommen kaum profitieren, da ihre Transferenzugsrate bei 80 Prozent liegt (Groll, 2022). Von den zusätzlichen Einkommen bleibt dieser Personengruppe also nur ein Fünftel.

3.2 Altersarmut

Der Gesetzgeber begründete die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro auch damit, dass über höhere Renten ein Beitrag zur Verringerung von Altersarmut geleistet werden soll. So habe die Evaluation des Mindestlohns ergeben, dass „eine mit dem Mindestlohn vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht [genüge], um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen“ (Deutscher Bundestag, 2022, 1). Der Einfluss auf die Altersarmut des Mindestlohns von 12 Euro oder eines noch höheren Mindestlohns kann sich ohnehin erst in ferner Zukunft entfalten, wenn sich die höheren Löhne auch in höheren Entgeltpunkten niederschlagen. Die im Gesetzentwurf zitierte Evaluation fand zudem vor der Einführung der gesetzlichen Grundrente statt. Mit dem am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen 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 von der Mindestlohnkommission für das zweite Halbjahr 2022 beschlossenen Mindestlohn von 10,45 Euro erbringt 0,483 und der seit Oktober 2022 gültige gesetzliche Mindestlohn von 12 Euro 0,555 Entgeltpunkte pro Jahr (jeweils errechnet bezogen auf das vorläufige Durchschnittsentgelt in der Rentenversicherung für 2023 von 43.142 Euro in Westdeutschland). 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 0,31 Entgeltpunkten nach 35 Jahren Versicherungszeit. Das ergibt bei dem Rentenwert von 36,02 Euro seit Juli 2022 in Westdeutschland eine Differenz im Rentenanspruch von lediglich 11,29 Euro je Monat. Erst nach weiteren Versicherungsjahren steigt die Differenz schneller an. Nach 45 Versicherungsjahren beliefe sie sich auf gut 37 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. Überdies könnte sich die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit erhöhen, was die Beitragszahlungen ebenfalls verringern würde. Zudem ist nicht damit zu rechnen, dass Beschäftigte während ihres gesamten Berufslebens genau den Mindestlohn verdienen. Unter dem Strich ist somit der Einfluss des erhöhten Mindestlohns auf die zukünftige Altersarmut als eher gering zu bewerten.

3.3 Living Wage als Benchmark

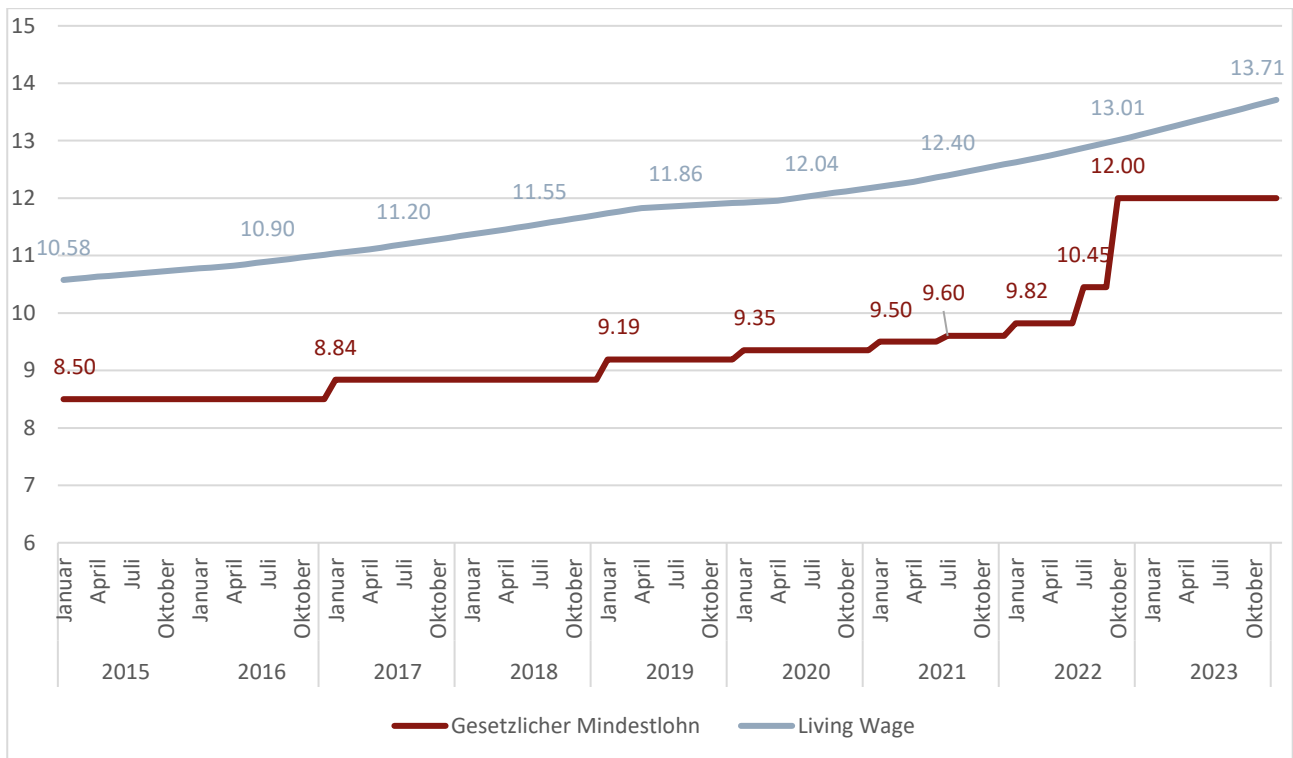
Bei der Änderung des Mindestlohngesetzes hatte der Gesetzgeber auch den sogenannten Living Wage als Zielmarke im Blick. Dieser beträgt in einer verkürzten und vereinfachten Darstellung 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten. Der Bezug findet sich nicht im Gesetz selbst, sondern im Begründungsteil des Gesetzentwurfs der Bundesregierung: „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, 2022, 18).

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 Warenkorbs ermittelt, der einen angemessenen

Lebensstandard ermöglichen soll. Hieraus wird der erforderliche Nettolohn je Monat und daraus wiederum der Bruttomonatslohn und Bruttostundenlohn ermittelt (Schröder, 2021, 5 ff.). 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.

Abbildung 3-1: Mindestlohn und Living Wage

In Euro je Stunde



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Es ist daher nicht zwangsläufig negativ zu bewerten, dass der gesetzliche Mindestlohn bereits zum Zeitpunkt seiner Erhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022 die Zielmarke von 60 Prozent deutlich verfehlte (vgl. Abbildung 3-1). Dies gilt umso mehr, als der Nettoverdienst eines alleinstehenden Vollzeitarbeitnehmers, der zu 12 Euro Mindestlohn arbeitet, die Armutsgefährdungsschwelle deutlich übersteigt. Im Oktober 2022 betrug der Kaitz-Index gut 55 Prozent. Aufgrund einer dynamischen Bruttolohnentwicklung dürfte er bis Ende 2023 auf knapp 53 Prozent sinken. Die Politik sollte daher einerseits klar machen, dass sie sich von einer Fixierung auf die 60-Prozent-Marke verabschiedet und glaubhaft machen, dass die volle Entscheidungsbefugnis über die Höhe des Mindestlohns wieder bei der Mindestlohnkommission liegt und dort auch bleibt. Andererseits wäre es ebenfalls wichtig, in der Sondersituation der hohen Inflationsraten und der vom Staat unterstützten Zahlung einer Inflationsausgleichsprämie nicht nur den Tarifindex ohne Sonderzahlungen als Bezugsgröße heranzuziehen, sondern befristet auch den Effekt von Sonderzahlungen zu berücksichtigen.

4 Empfehlungen

Mit der politischen Entscheidung, den Mindestlohn auf 12 Euro zu erhöhen, hat die Bundesregierung der Tarifautonomie geschadet und das Vertrauen in den Anpassungsmechanismus zerstört. Da die politische Mindestlohnerhöhung eng mit der Diskussion über einen „Living Wage“ verknüpft war, steht die Mindestlohnkommission nun vor einem Spagat: Will sie ihren bis 2022 eingeschlagenen Kurs, die Mindestlohndynamik nachlaufend an die Tariflohnentwicklung zu koppeln, beibehalten, kann sie in einen Konflikt mit der politischen Erwartung geraten, den Mindestlohn am Medianlohn auszurichten. Orientiert sie sich hingegen am Medianlohn, um politischen Erwartungen zu genügen und möglichen weiteren Eingriffen der Politik vorzubeugen, könnte sich der Mindestlohn von der Tariflohndynamik entkoppeln, was wiederum Probleme für arbeitsintensive Dienstleistungssektoren aufwirft. Der Mindestlohn wird sich bis Anfang 2024 – wenn voraussichtlich die nächste Anpassung folgen wird – ohnehin vom „Living Wage“ entkoppeln. Lag er im Oktober 2022 noch bei 55 Prozent, sinkt er bis Anfang 2024 auf 53 Prozent des Medianlohns.

Hinzu kommt aktuell das Problem der hohen Inflation. Durch das Angebot der Bundesregierung, bis Ende 2024 Einmalzahlungen in einer Höhe bis zu 3.000 Euro je Vollzeitbeschäftigten steuer- und sozialabgabenfrei zu stellen, wird in den Tarifverhandlungen aktuell ein Teil des inflationsbedingten Reallohnverlustes über diese sogenannte Inflationsausgleichsprämie aufgefangen. Diese fließt aber nur in den Tarifindex mit Sonderzahlungen ein. Da Mindestlohnbegünstigte eher in Branchen arbeiten, in denen die Tarifbindung gering ist und wo die Inflationsausgleichsprämie unterdurchschnittlich ausfällt, würde diese Gruppe von einer vorübergehenden Orientierung der Mindestlohnanpassung am Tarifindex mit Sonderzahlungen spürbar profitieren. Mit dieser Orientierung würde zugleich ein Beitrag zur Stabilisierung des realen Mindestlohns geleistet. Sobald die Prämien in der tarifpolitischen Praxis an Bedeutung verlieren, kann die Orientierung wieder – wie schon bei den Beschlüssen von 2016, 2018 und 2020 – zum Tariflohnindex ohne Sonderzahlungen zurückkehren.

In Tarifverhandlungen stellt die Laufzeit eines Tarifvertrags eine wichtige Stellschraube dar. Damit auch länger laufende Tarifverträge geschlossen werden können, müssen sich die Tarifparteien auf eine vorhersehbare Mindestlohnentwicklung verlassen können. Nach der Erfahrung aus dem Bundestagswahlkampf 2021 und der anschließenden politischen Intervention steht zu befürchten, dass auch im nächsten Bundestagswahlkampf wieder politische Forderungen zur Mindestlohnanpassung erhoben werden. Das setzt die Mindestlohnkommission nicht nur unter Druck; es lässt auch befürchten, dass – je nach Wahlausgang – erneut politisch interveniert wird. Die amtierende Bundesregierung mag ihre Intervention als einmalig bezeichnen; sie kann aber nicht verhindern, dass eine neue Bundesregierung nach 2025 zum gleichen Verfahren greift. Wenn aber eine erneute politische Intervention befürchtet wird, werden die Tarifparteien kaum längerfristige Vereinbarungen abschließen. Schlimmstenfalls gehen sie dazu über, die Tariflöhne an die Mindestlohnentwicklung zu koppeln. Dadurch würde die Tarifautonomie weiter zurückgedrängt.

Die Mindestlohnkommission steht damit vor einer schwierigen Bewährungsprobe. Trotz unterschiedlicher Auffassungen von Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern sollte sich das Gremium seiner besonderen Bedeutung bewusst sein und an einem Strang ziehen. Das erfordert ein autonomes Handeln, bei dem nicht Verteilungskonflikte im Vordergrund stehen sollten, sondern der gemeinsame Wille, politische Interventionen abzuwehren. Anknüpfend an die 12-Euro-Debatte müssen sich vor allem die Gewerkschaftsvertreter fragen lassen, inwieweit sie willens und in der Lage sind, die Tarifautonomie eigenverantwortlich auszufüllen.

Literaturverzeichnis

AssCompact, 2022, AGV und ver.di einigen sich bei Tarifverträgen und Inflationsprämie, Online-Meldung vom 8. Dezember 2022, <https://www.asscompact.de/nachrichten/agv-und-verdi-einigen-sich-bei-tarif-vertr%C3%A4gen-und-inflationspr%C3%A4mie> [7.3.2023]

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]

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

Bispinck, Reinhard / 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, Dezember, 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 [7.3.2023]

Bispinck, Reinhard / Fulda, Carolin / Lesch, Hagen / Lübker, Malte / Schröder, Christoph / Schulten, Thorsten / Vogel, Sandra, 2023, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehens, Gutachten im Auftrag der Mindestlohnkommission (unveröffentlicht)

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

Deutsche Bundesbank, 2022, Monatsbericht Februar, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/885332/7917a453c86a939c2d8ba06e64440c9f/mL/2022-02-monatsbericht-data.pdf> [6.3.2023]

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

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

IG BAU / HDB / ZDB, 2023, Bauhauptgewerbe: Tarifparteien einigen sich auf Inflationsausgleichsprämie, Berlin 30. Januar 2023, <https://igbau.de/Binaries/Binary18571/gemPM-230130-Inflationsausgleichsprämie-HDB-ZDB-IGBAU.pdf> [7.3.2023]

Groll, Dominik, 2022, The causal effects of the minimum wage in Germany – What have we learned so far?, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Dominik_Groll/German_minimum_wage_presentation/2022-02-08_German_minimum_wage_Groll.pdf [7.3.2023]

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

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

Kovács, Erica, 2023, Europäische Mindestlohnrichtlinie – Kriterien, Kompetenzen und Umsetzung, in: Soziales Recht, 13. Jg., Nr. 2, 2023, S. 70–79

Lesch, Hagen, 2023, Mindestlohn, Mindestlohnanpassung und Tarifautonomie: Eine institutionenökonomische Perspektive, in: Soziales Recht, 13. Jg., Nr. 2-2023, S. 50–60

Lesch, Hagen / Eckle, Lennart, 2023, Konzertiert gegen die Lohn-Preis-Spirale. Tarifpolitischer Bericht 2. Halbjahr 2022, IW-Report 11/2023, <https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-konzertiert-gegen-die-lohn-preis-spirale.html> [7.3.2023]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021a, Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, Gutachten im Auftrag der INSM, Köln/Berlin https://www.insm.de/fileadmin/in-sm-dms/text/publikationen/positionspapiere/210218_Mindestlohn-anpassung_Gutachten.pdf [6.3.2023]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021b, 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, Schröder, Christoph, 2020, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, in: Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Dritten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Ergaenzungsband-Stellungnahmen2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [6.3.2023]

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2022, Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 16. Mai 2022, in: BT-Ausschussdrucksache 20(11)101, S. 108–123

Schröder, Christoph, 2021, Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, IW-Policy Paper, Nr. 25, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper_2021-Europ%C3%A4ischer-Mindestlohn.pdf [7.3.2023]

SPD / Bündnis 90/Die Grünen / FDP, 2021, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf [7.3.2023]

Statistisches Bundesamt, 2023, Tarifverdienste 2022 um 2,2 % höher als im Vorjahr, Pressemitteilung vom 2. März 2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_081_622.html [6.3.2023]