



IW-Analysen 145

Mindestlohnanpassung und Living Wage

Was kann Deutschland von Frankreich und
dem Vereinigten Königreich lernen?

Hagen Lesch / Helena Schneider / Christoph Schröder

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

IW-Analysen 145

Mindestlohnanpassung und Living Wage

Was kann Deutschland von Frankreich und
dem Vereinigten Königreich lernen?

Hagen Lesch / Helena Schneider / Christoph Schröder

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15031-1 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45646-8 (E-Book|PDF)

Diese Publikation ist auf Grundlage des Gutachtens für das von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) geförderte Projekt „Mindestlohnanpassungen – Argumente gegen eine politische Lohnfindung“ entstanden.

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

© 2021 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-450

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Titelbild: [gettyimages/bgblue](https://www.gettyimages.com/)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Regelgebundene Mindestlohnanpassung	7
2.1 Anpassungsregelung nach dem MiLoG	7
2.2 Regelgebundene versus diskretionäre Anpassung	9
2.3 Bewertung der Anpassungen 2016 bis 2020	10
3 Mindestlohnanpassungen und Tarifpolitik	15
3.1 Interdependenzen zwischen Mindestlohn- und Tariflohnentwicklung	15
3.2 Auswirkungen eines Mindestlohns von 12 Euro je Stunde	21
4 Mindestlöhne und Living Wage	24
4.1 Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne	24
4.2 Entwicklung und Projektion des Living Wage bis 2024	28
4.3 Vergleich der Entwicklung von gesetzlichem Mindestlohn und Living Wage	31
5 Europäische Erfahrungen	33
5.1 Mindestlohn in Frankreich	34
5.2 Mindestlohn im Vereinigten Königreich	40
5.3 Vergleich der Mindestlohnregime	51
6 Schlussfolgerungen	56
Literatur	64
Abstract	71
Autoren	72

Zusammenfassung

Nach dem Mindestlohngesetz hat die Mindestlohnkommission die Aufgabe, alle zwei Jahre über eine Anpassung des Mindestlohns zu entscheiden. Neben einer Gesamtabwägung soll sie sich dabei nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientieren. Dieses Regelbindungselement hat sich bewährt. Das Tarifsysteem geriet zwar in einigen Branchen mit niedrigem Lohnniveau unter Anpassungsdruck. Das Tarifgeschehen wurde aber nicht nachhaltig negativ beeinflusst. Die vom Bundesarbeitsminister vorgeschlagene Änderung des Anpassungsmechanismus, der eine Orientierung des Mindestlohns am Medianeinkommen vorsieht, würde diesen Erfolg gefährden und tief in die Tarifautonomie eingreifen. Erfahrungen aus Frankreich und dem Vereinigten Königreich zeigen, dass eine Umgestaltung des Mindestlohns zu einem sogenannten Living Wage (existenzsichernden Lohn) Lohnsubventionen für Unternehmen notwendig machen würde, um negative Beschäftigungseffekte zu vermeiden. Dies sollte – ebenso wie die daraus resultierenden fiskalischen Lasten – in der politischen Debatte thematisiert werden. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass die Einführung eines Living Wage im Vereinigten Königreich im Jahr 2016 vor dem Hintergrund eines günstigen ökonomischen Umfelds auf den Weg gebracht wurde und bei ungünstiger Entwicklung eine Notbremse („Emergency Break“) gezogen werden kann.

1 Einleitung

Der Gesetzgeber hat Anfang 2015 einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt und dessen Höhe auf 8,50 Euro je Stunde festgelegt. Gleichzeitig hat er geregelt, dass die weiteren Anpassungen einer Mindestlohnkommission übertragen werden. Inzwischen werden im politischen Raum Forderungen erhoben, diesen Anpassungsprozess einmalig zu ändern. Vorgeschlagen wurde zunächst, den Mindestlohn im Rahmen einer außerordentlichen Anhebung durch die Politik auf 12 Euro je Stunde zu erhöhen (Pusch/Schulten, 2019, 336). Schon im Zuge der Verabschiedung des letzten Anpassungsbeschlusses der Mindestlohnkommission im Juni 2020 übte der Bundesarbeitsminister in einer Pressemitteilung vom 28. Oktober 2020 neben Lob auch Kritik an dem Vorschlag des Gremiums (BMAS, 2020a): „Die von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene Anpassung [...] trägt dazu bei, die daraus resultierenden Lohnkostensteigerungen für die Unternehmen tragfähig zu verteilen und zugleich den Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den nächsten zwei Jahren konstant zu verbessern. Ich sehe aber perspektivisch noch deutlich Luft nach oben. Daher werden wir auf Grundlage der Mindestlohn-Evaluation Vorschläge machen, um das Mindestlohngesetz weiterzuentwickeln, damit der Mindestlohn schnell weiter steigen kann.“

Der Vorsitzende der Mindestlohnkommission erklärte hingegen in einem Interview mit der Rheinischen Post, „von heute auf morgen den Mindestlohn auf zwölf Euro anzuheben, wäre höchst problematisch. Weil wir dann eine Überholung von laufenden Tarifverträgen in einem Umfang hätten, der mit unserer im Grundgesetz vereinbarten Tarifautonomie nicht mehr viel zu tun hätte. Anders ausgedrückt: Wir würden mit einer zu schnellen Erhöhung auf zwölf Euro die Tarifverhandlungen für untere Lohngruppen obsolet machen“ (Zilius, 2020).

Mit der 2020 abgeschlossenen Mindestlohnevaluierung hat diese Debatte an Fahrt aufgenommen. Der Bundesarbeitsminister stellte bei der Veröffentlichung der Ergebnisse im Dezember 2020 fest: „Die positiven Auswirkungen des Mindestlohns zeigen, dass er sich bewährt hat. [...] Und der Mindestlohn muss weiter steigen und fortentwickelt werden“ (BMAS, 2020b). Er kündigte an, das Anpassungsverfahren ändern zu wollen. Als zusätzliches Kriterium soll das mittlere Einkommen herangezogen werden. Der Mindestlohn soll danach

nicht allein – wie es noch in der Begründung des Gesetzentwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie hieß – „der Verbreitung von unangemessen niedrigen Löhnen“ (Bundesregierung, 2014, 26) entgegenwirken, sondern im Sinne eines „Living Wage“ oder existenzsichernden Mindestlohns ausgebaut werden. Das heißt, der Mindestlohn soll einen angemessenen Lebensunterhalt sichern. In der politischen Debatte werden dazu 60 Prozent des Bruttomedianlohns als Orientierungsmarke genannt (Heil, 2020).

Im März 2021 wurde dieser Vorstoß durch ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlichtes Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung näher konkretisiert. Dabei wird vorgeschlagen, den Mindestlohn im Jahr 2022 auf mindestens 12 Euro anzuheben. Die Mindestlohnkommission soll auch künftig für die Anpassung des Mindestlohns verantwortlich bleiben, müsse aber den Medianlohn stärker berücksichtigen (BMAS, 2021). Bestrebungen, den Mindestlohn zum Living Wage auszubauen, gibt es auch seitens der Europäischen Kommission, die hierzu im Herbst 2020 einen Richtlinienentwurf über „angemessene Mindestlöhne“ vorgelegt hat (Europäische Kommission, 2020a).

Im Fokus der vorliegenden Analyse steht die Bewertung solcher Bestrebungen vor dem Hintergrund der bisherigen Arbeit der Mindestlohnkommission und der Erfahrungen aus Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Diese Länder haben ihr Mindestlohnregime entweder schon länger in Richtung Living Wage entwickelt (Frankreich) oder setzen dies gerade um (Vereinigtes Königreich). Zunächst wird eine nationale Perspektive eingenommen. In Kapitel 2 werden die bisherigen Anpassungsprozesse in Deutschland analysiert und bewertet. Kapitel 3 stellt dann exemplarisch anhand ausgewählter Niedriglohnbranchen dar, wie die Tarifverhandlungen durch den mindestlohnbedingten Eingriff in die Tarifautonomie beeinflusst wurden. Kapitel 4 analysiert den Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission. Es wird gezeigt, wie sich der Mindestlohn auf Basis einer Orientierung am Medianeinkommen in Deutschland entwickelt hätte, und diskutiert, wie sich der gesetzliche Mindestlohn in den nächsten Jahren im Vergleich zum Tariflohn und zum Medianlohn entwickeln wird. In Kapitel 5 wird auf die Erfahrungen in Frankreich und im Vereinigten Königreich geschaut. Dabei werden auch deren Anpassungsprozesse diskutiert, um Lehren für die derzeitige politische Debatte in Deutschland ziehen zu können.

2 Regelgebundene Mindestlohnanpassung

2.1 Anpassungsregelung nach dem MiLoG

Im Sommer 2014 wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2015 durch das „Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG)“ erstmals in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro je Stunde eingeführt. Mit dieser Einführung greift der Staat zum ersten Mal seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland direkt in die Lohnfindung und in die Tarifautonomie ein. Um ein Mindestmaß an Autonomie zu wahren, wurde gemäß § 4 Abs. 1 MiLoG eine ständige Mindestlohnkommission (MLK) eingerichtet, die über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns befundet. Die Kommission besteht aus einem Vorsitzenden und sechs weiteren stimmberechtigten Mitgliedern. Der Vorsitzende wird auf Basis eines gemeinsamen Vorschlags der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer benannt und durch die Bundesregierung berufen. Die sechs weiteren Mitglieder werden paritätisch auf Vorschlag der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften besetzt. Zu diesen insgesamt sieben stimmberechtigten Mitgliedern kommen zwei beratende Mitglieder aus Kreisen der Wissenschaft, die kein Stimmrecht haben.

Das MiLoG verpflichtet die MLK gemäß § 9 Abs. 1 dazu, den Mindestlohn alle zwei Jahre anzupassen. Dabei hat sie im Rahmen einer „Gesamtabwägung“ zu prüfen, welche Mindestlohnhöhe zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beiträgt, faire Wettbewerbsbedingungen ermöglicht und Beschäftigung nicht gefährdet. Damit ist zwar im deutschen MiLoG „eine diskretionäre Anpassung des Mindestlohns verankert“ (Lesch/Schröder, 2020a, 166). Allerdings hat sich die MLK bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tariflohnentwicklung zu orientieren (§ 9 Abs. 2 Satz 3 MiLoG). Diese Koppelung zwischen Mindestlohn- und Tariflohnentwicklung stellt ein Regelbindungselement dar, das „aus politökonomischer Sicht von zentraler Bedeutung“ ist (Lesch/Schröder, 2020a, 166). Je strikter diese Regelbindung umgesetzt wird, desto eher kann sie dazu beitragen, dass der Mindestlohn nicht zu sehr in das Tarifgeschehen eingreift und die Anpassungen nicht zum ständigen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden.

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags zitiert die juristische Kommentarliteratur und weist darauf hin, dass die nachlaufende Orientierung an der Tariflohnentwicklung keinen Automatismus zwischen Tariflohnentwicklung und Höhe der Anpassung in dem Sinne begründe, dass die Höhe der Anpassung der durchschnittlichen Tariflohnentwicklung entsprechen muss (Wissenschaftliche Dienste, 2016, 9). Insofern handelt es sich um keine Regelbindung im strikten Sinne. Sie lässt der MLK im Rahmen ihrer Gesamtabwägung Spielraum. Das MiLoG schreibt auch nicht explizit vor, wie die Tariflohnentwicklung zu messen ist (Riechert/Nimmerjahn, 2017, 213). Die MLK hat dies autonom geregelt. Sie zieht den Tarifindex ohne Sonderzahlungen auf Basis der Stundenverdienste in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren des Statistischen Bundesamts heran (§ 3 Abs. 1 Geschäftsordnung MLK).

Auch wenn es sich um keine Regelbindung im strikten Sinne handelt, kommt ihr eine gewisse Verbindlichkeit zu. Denn erstens war der Hinweis auf die Orientierung im ersten Diskussionsentwurf zum MiLoG nicht enthalten. Sie wurde erst „auf Betreiben der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ergänzt“ (Riechert/Nimmerjahn, 2017, 212 f.). Damit entspricht diese Vorgabe ausdrücklich dem Wunsch beider Tarifparteien. Zweitens wurde die Verbindlichkeit der Regelbindung erhöht, indem sich die MLK im Januar 2016 eine Geschäftsordnung (GO) gegeben hat. Nach § 3 Abs. 2 dieser GO darf die MLK bei ihren Anpassungsbeschlüssen nur mit einer Zweidrittelmehrheit von der nachlaufenden Orientierung an der Tariflohnentwicklung abweichen (Wissenschaftliche Dienste, 2016, 4, 8).

Der Bundesarbeitsminister hat wiederholt öffentlich angekündigt, den Anpassungsmechanismus verändern zu wollen, um möglichst rasch auf einen Mindestlohn in Höhe von 12 Euro je Stunde kommen zu können. Im Juli 2020 stellte der Minister fest, dass ihm die von der MLK vorgeschlagene Mindestlohnerhöhung nicht ausreiche und er „nach dem Gesetz die Aufgabe“ habe, „fünf Jahre nach Einführung des Mindestlohns [...] den gesamten Mechanismus zu untersuchen“ (FAZ, 2020). Die Orientierung an der Tariflohnentwicklung sollte durch ein weiteres Kriterium – die Entwicklung der Medianeinkommen – ergänzt werden. Das vom Bundesarbeitsminister vorgeschlagene Niveau von 12 Euro je Stunde entspricht in etwa einem Mindestlohn in Höhe von 60 Prozent

des mittleren Einkommens im Jahr 2020. Im Dezember 2020 konkretisierte der Minister im Rahmen eines Interviews seine Bestrebungen dahingehend, dass 60 Prozent des mittleren Lohns im Mindestlohngesetz als Ziel verankert werden sollen (Heil, 2020).

2.2 Regelgebundene versus diskretionäre Anpassung

Unter einer Regelbindung versteht man im wirtschaftspolitischen Kontext, dass das Verhalten wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger bestimmten Vorgaben oder Regeln unterworfen wird (Wagner, 2012, 147). Die Vorteile einer Regelbindung bestehen vor allem darin, Ineffizienzen aufgrund von Anreizproblemen bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern (Zeitinkonsistenz) und des falschen Timings getroffener Maßnahmen (Wirkungsverzögerungen) zu vermeiden. Zudem erleichtert eine Regelbindung es den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern, dem Druck von Interessengruppen zu widerstehen. Private Wirtschaftssubjekte gewinnen Erwartungssicherheit, was ihre Planungssicherheit erhöht. Ihnen werden zudem Kriterien an die Hand gegeben, um die Leistung einer Politik oder ihrer Träger hinreichend einschätzen zu können. Der Nachteil regelgebundener Wirtschaftspolitik besteht vor allem darin, dass wirtschaftspolitische Entscheidungsträger auf plötzliche und unerwartete Ereignisse nicht angemessen und schnell reagieren können. Ihre Flexibilität wird eingeschränkt (Wagner, 2012, 147).

Komplexe Regeln bieten gegenüber einfachen Regeln einerseits den Vorteil, flexibler zu sein. Andererseits lässt sich eine Regel besser kontrollieren, wenn sie einfacher ausgestaltet ist (Kösters, 2012, 151). Denkbar sind passive Regeln oder Feedback-Regeln (Kösters, 2012, 150). Eine passive Regel ist eine starre Regel, die unabhängig von kurzfristigen Änderungen der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein immer gleiches Verhalten der Politik vorschreibt, etwa einer Zentralbank ein konstantes Geldmengenwachstum. Feedback-Regeln schreiben hingegen eine aktive Reaktion auf Änderungen bestimmter volkswirtschaftlicher Rahmenbedingungen vor, zum Beispiel auf eine Überschreitung eines bestimmten Inflationszielwerts. Denkbar sind aber auch feste versus flexible Regelungen. Bei „flexiblen“ Regelungen werden Ausstiegsklauseln für bestimmte Situationen oder Umstände festgelegt, die Abweichungen

zulassen. Enthält eine Regelbindung einen systemimmanenten Zielkonflikt – etwa die Verpflichtung der Konjunkturpolitik auf das magische Viereck –, besteht ein Konfliktpotenzial hinsichtlich der Entscheidung, wie der Zielkonflikt letztlich zu lösen ist (beim magischen Viereck beispielsweise der Wahl zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit).

Die im MiLoG vorgesehene Anpassungsregel enthält durch die vorgesehene Gesamtabwägung ebenfalls einen Zielkonflikt. Das Ziel, einen existenzsichernden Mindestlohn durchzusetzen, kann vor allem mit dem Ziel der Beschäftigungsstabilität in Konflikt geraten. Es ist daher sinnvoll, die Anpassung einer Kombination aus Regelbindung (nachlaufende Orientierung am Tarifindex) und diskretionärer Anpassung zu unterwerfen. Der diskretionäre Spielraum ist dabei aber nichts anderes als das Element einer Feedback-Regelbindung. Wird im Rahmen des beschriebenen Zielkonflikts festgestellt, dass eine nachlaufende Orientierung in Bezug auf die Gesamtabwägung wenig sinnvoll ist, kann die MLK einen diskretionären Spielraum nutzen. Dieser ist ein autonomer Spielraum, der eine flexible Anpassung des Mindestlohns möglich macht. Er unterscheidet sich von einem Anpassungsmechanismus, bei dem aus dem politischen Raum Vorgaben gemacht werden.

2.3 Bewertung der Anpassungen 2016 bis 2020

Die MLK hat bisher dreimal über eine Anpassung des Mindestlohns entschieden. Im Juni 2016 beschloss sie, den Mindestlohn ab Januar 2017 von 8,50 Euro auf 8,84 Euro je Stunde anzuheben (MLK, 2016, 1). Auf Basis des Anstiegs des Tarifindex des Statistischen Bundesamts hätte sich ein Mindestlohn von 8,77 Euro ergeben. Das hätte einem Plus von 3,2 Prozent entsprochen (bezogen auf den 18-monatigen Berechnungszeitraum 31. Dezember 2014 bis zum 30. Juni 2016). Die Abweichung erklärt sich daraus, dass in den Tarifindex noch nicht eine Ende April vereinbarte, aber schon rückwirkend ab März 2016 geltende Tariflohnerhöhung im öffentlichen Dienst (von 2,4 Prozent) einfluss, weil diese erst nach dem 30. Juni 2016 kassenwirksam (und erst dann im Tarifindex berücksichtigt) wurde. Um eine doppelte Berücksichtigung zu vermeiden, sollte die nächste Mindestlohnanpassung auf dem Niveau von 8,77 Euro ansetzen. Beim ersten Anpassungsbeschluss ist zu beachten, dass rückwirkend nicht zwei, sondern nur 1,5 Jahre zugrunde gelegt wurden.

Der zweite Beschluss vom Juni 2018 sah eine Anhebung in zwei Stufen vor. Mit Jahresbeginn 2019 wurden 9,19 Euro und mit Jahresbeginn 2020 dann 9,35 Euro je Stunde vorgesehen (MLK, 2018, 1). Die vorgenommene Anpassung der ersten Stufe ergibt sich rechnerisch aus dem Anstieg des Tarifindex zwischen Anfang 2016 und Ende 2017, der 4,76 Prozent betrug. Grundlage für die Erhöhung der zweiten Stufe war der Anstieg des Tarifindex im ersten Halbjahr 2018 (MLK, 2018, 2). Insgesamt stieg der Tarifindex bis Ende Juni 2018 (einschließlich einer im April beschlossenen Anpassung im öffentlichen Dienst von durchschnittlich 3,19 Prozent rückwirkend ab März 2018) um 6,6 Prozent. Das ergibt eine Anhebung auf 9,35 Euro je Stunde. Da die Anhebung des öffentlichen Dienstes erneut erst nach dem 30. Juni 2018 kassenwirksam wurde, legte die MLK als Basiswert für die nächste Anpassung 9,29 Euro je Stunde zugrunde, um eine doppelte Berücksichtigung zu vermeiden (MLK, 2018, 1).

Mit ihrer Vorgabe von zwei Erhöhungsstufen änderte die MLK ihren Anpassungsmodus. Außerdem berücksichtigte sie 2,5 statt zwei Jahre. Diese Ausweitung ergab sich daraus, dass das erste Halbjahr 2016 sowohl bei der ersten als auch bei der zweiten Anpassung einbezogen wurde. Die MLK nutzte damit ihren diskretionären Spielraum, ohne die Regelbindung zu verletzen. Zum einen widersprach die vorgesehene Berücksichtigung des ersten Halbjahres 2018 nicht der Regel, sich nachlaufend an der Tariflohnentwicklung zu orientieren. Beim ersten Beschluss vom Juni 2016 wurden nur 1,5 Jahre berücksichtigt, was nun rechnerisch ausgeglichen wurde. Zum anderen ist es auch bei langfristigen Tarifabschlüssen üblich, mehrere Anpassungsstufen zu vereinbaren.

Beim dritten Anpassungsbeschluss vom Juni 2020 wurden Mindestlohnanpassungen in vier Stufen beschlossen (MLK, 2020, 1): auf 9,50 Euro ab Januar 2021, 9,60 Euro ab Juli 2021, 9,82 Euro ab Januar 2022 und 10,45 Euro ab Juli 2022. Im Rahmen der zu treffenden Gesamtabwägung hatte die Kommission die Auswirkungen der Corona-Pandemie zu beachten. Sie stand zudem unter dem Einfluss der politischen Debatte über einen Mindestlohn von 12 Euro je Stunde. Grundlage für die getroffenen Anpassungsschritte war erneut die Entwicklung des Tarifindex. Der Tarifindex stieg von Anfang 2018 bis Ende 2019 um 5,7 Prozent. Daraus hätte sich rechnerisch eine Anpassung von 9,82 Euro je Stunde ab Januar 2021 ergeben. Aufgrund des rezessiven Einflusses der Pandemie wird dieser Wert aber erst Anfang 2022 erreicht. Im Jahr 2021 gibt

es zunächst nur einen Inflationsausgleich von 1,7 Prozent. Die Anhebung zur Jahresmitte berücksichtigt, dass der Tarifindex im Jahr 2018 um 3,3 Prozent gestiegen ist. Das führt – ausgehend vom Basiswert 9,29 Euro – zu einem neuen Wert von 9,60 Euro.

Die MLK (2020, 2) geht davon aus, dass ab 2022 wieder eine „Rückkehr auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts von vor der Pandemie zu erwarten“ sei. Daher gilt ab Januar 2022 vorübergehend wieder eine regelgebundene Anpassung. Der vierte Schritt ist der politischen Debatte geschuldet und stellt damit eine rein diskretionäre Anpassung dar. Dabei wurde allerdings bedacht, dass laufende bundesweite Tarifverträge im Wesentlichen unberührt bleiben. Außerdem hätten die Tarifparteien durch die frühzeitige Ankündigung die Möglichkeit, die Mindestlohnentwicklung bei der Fortentwicklung von Tarifverträgen zu berücksichtigen (MLK, 2020, 2). Über den Gesamtzeitraum von zwei Jahren hinweg entspricht die Belastung in etwa einer Belastung, die sich aufgrund einer rein regelgebundenen Anpassung auf 9,82 Euro ab Januar 2021 ergeben hätte.

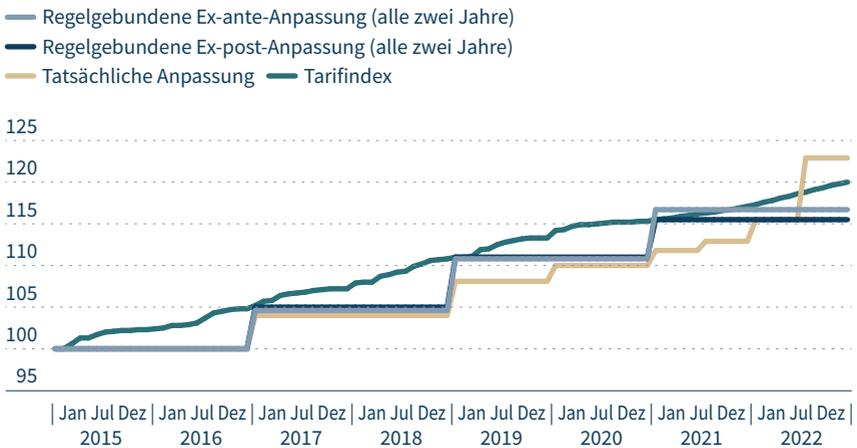
Es lässt sich festhalten, dass die MLK in ihren drei bisherigen Anpassungsbeschlüssen der im MiLoG verankerten Regelbindung weitgehend gefolgt ist. Dies zeigt sich auch dann, wenn die Anpassungsentscheidungen einer starren regelgebundenen Anpassung gegenübergestellt werden. Zum Vergleich wurden zwei regelgebundene Anpassungen berechnet:

- Bei einer regelgebundenen Ex-ante-Anpassung wird davon ausgegangen, dass der Mindestlohn alle zwei Jahre angehoben wird und dieser Anhebung gemäß § 3 Abs. 1 GO MLK die Entwicklung des Tarifindex „in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren“ zugrunde liegt. Da die Anpassung unterjährig beschlossen wird, ist offen, welchen Zeitraum dies genau betrifft. Bei der Ex-ante-Anpassung ist die Tariflohnentwicklung zwischen Juni des Jahres $t - 3$ und Juni des Jahres $t - 1$ Grundlage einer Anpassung zum Januar des Jahres t . Der Juni wurde anstelle des Julis als Startzeitpunkt gewählt, weil der Tarifindex zum Monatsultimo ausgewiesen wird und der 30. Juni näher am 1. Juli liegt als der 31. Juli. Der ersten Anhebung zum Januar 2017 liegt demnach der Anstieg des Tarifindex zwischen Juni 2014 und Juni 2016 zugrunde.

- Bei einer regelgebundenen Ex-post-Anpassung wird bei einer Anpassung zum Januar des Jahres t immer die Tariflohnentwicklung zwischen Dezember des Jahres $t - 3$ und Dezember des Jahres $t - 1$ betrachtet. Die erste Anhebung zum Januar 2017 basiert hier auf dem Anstieg des Tarifindex zwischen Dezember 2014 und Dezember 2016. Ex post bedeutet, dass die der MLK-Entscheidung zugrunde liegende zweijährige Entwicklung des Tarifindex immer erst im Nachhinein bekannt ist.

In Abbildung 1 sind diese beiden regelgebundenen Anpassungen der tatsächlichen Mindestlohnanpassung gegenübergestellt. Zusätzlich wurde auch die Entwicklung des Tarifindex abgetragen. Für die Jahre 2021 und 2022 wurde die Tariflohndynamik unter der Annahme fortgeschrieben, dass die Tarifverdienste 2021 um 1,6 Prozent und 2022 um 2,5 Prozent steigen. Die Ex-post-Anpassung führt automatisch dazu, dass die Treppenfunktion alle zwei Jahre an die stetig ansteigende Linie der Tariflohnentwicklung stößt. Es ist erkennbar, dass auch die regelgebundene Ex-ante-Anpassung dem Tarifindex strikt folgt. Lediglich Anfang 2021 liegt sie etwas über dem Tarifindex.

Regelgebundene und tatsächliche Mindestlohnanpassungen Abbildung 1
Index: Januar 2015 = 100



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/yeLrxYS6ZFQsm6B>
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2020f; MLK, 2016; 2018; 2020; eigene Berechnungen

Anpassung des Mindestlohns bleibt bis Ende 2021 hinter der Entwicklung der regelgebundenen Ex-post-Anpassung und bis Mitte 2022 hinter der Entwicklung der regelgebundenen Ex-ante-Anpassung zurück. Durch die diskretionäre Anpassung zum Juli 2022 übersteigt die tatsächliche Mindestlohanpassung erstmals den regelgebundenen Anpassungspfad und die prognostizierte Entwicklung des Tarifindex.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die Mindestlöhne durchaus diskretionär angepasst wurden, dabei aber dem Pfad einer strikt regelgebundenen Anpassung folgten. Da der Mindestlohn nachlaufend angepasst wird, koppelt er sich temporär vom Tarifindex ab, um sich im Zuge einer Anpassung wieder dem Pfad des Indexes zu nähern. Dieser Befund wird auch durch eine Analyse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bestätigt (Börschlein et al., 2021). Das hat sich durch die jährlichen Anpassungsschritte ab 2018 (vor allem für das jeweils erste Jahr) nicht wesentlich geändert (2019 nach der Anpassung 2018 und 2021 nach der Anpassung 2020). Die MLK hatte im Rahmen ihrer Gesamtabwägung stets das Gesamtbild im Blick. Dabei hat sie der Regelbindung Rechnung getragen, aber nicht rein technisch, sondern politisch abwägend. Insgesamt ist die Kommission bis Ende 2021 maßvoll vorgegangen. Dies ist ein zentraler Befund, der auch für die Entwicklung des Tarifgeschehens wichtig war (Kapitel 3.1). Der letzte Anpassungsbeschluss von 2020 korrigiert das maßvolle Vorgehen und die Erhöhung auf 10,45 Euro schießt über den Pfad der regelgebundenen Anpassung hinaus. Auch das IAB stellt fest, dass „der Rückstand des Mindestlohns gegenüber der Tariflohnentwicklung [...] mit der bereits für Juli 2022 beschlossenen Erhöhung des Mindestlohns auf 10,45 Euro der Vergangenheit angehören [dürfte]“ (Börschlein et al., 2021, 9).

3 Mindestlohnanpassungen und Tarifpolitik

3.1 Interdependenzen zwischen Mindestlohn- und Tariflohnentwicklung

Werden Tarifentgelte durch den gesetzlichen Mindestlohn überholt und damit faktisch außer Kraft gesetzt, liegt ein erheblicher Eingriff in die Tarifautonomie vor. Dieser kann dazu führen, dass die Verhandlungsbereitschaft der Tarifparteien abnimmt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat deshalb im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohnevaluierung ein Gutachten zum Einfluss des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen in Auftrag gegeben, das vom Institut der deutschen Wirtschaft und vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung gemeinsam erstellt wurde. Nach dieser Untersuchung lagen zum Zeitpunkt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gut 6 Prozent aller tariflichen Entgeltgruppen unter dem gesetzlichen Niveau (Bispinck et al., 2020, 25). Anfang 2018 – also nach dem Auslaufen der Übergangsregelung – lag der Anteil der Tarifentgelte, die den Mindestlohn (von 8,84 Euro) unterschritten, noch bei 3,8 Prozent und ein Jahr später (Mindestlohn von 9,19 Euro) bei 4,4 Prozent (Bispinck et al., 2020, 25). Nach Auskunft des WSI-Tarifarchivs ging der Anteil Anfang 2020 wieder zurück (Schulten, 2020). Bei diesen Angaben ist zu beachten, dass die Übergangsregelung bis Ende 2017 eine Unterschreitung der gesetzlichen Lohnuntergrenze zuließ. Dies ist in den Angaben nicht enthalten. Außerdem müssen die untersten Entgeltgruppen nicht unbedingt besetzt sein.

Das Statistische Bundesamt führte im Auftrag der BMAS-Mindestlohnevaluierung ebenfalls eine Untersuchung durch, in deren Rahmen die allgemeine Mindestlohnbetreffenheit untersucht und die Besetzung der Tariflohngruppen berücksichtigt wurde (Statistisches Bundesamt, 2020e). Nach der Definition des Statistischen Bundesamts wird ein Tarifvertrag als „mindestlohnbetroffen“ eingestuft, wenn „er mindestens eine besetzte Entgeltgruppe aufweist, die einen Bruttostundenlohn unterhalb der nächsten Stufe des allgemeinen Mindestlohns vorsieht“ (Statistisches Bundesamt, 2020e, 9). Das heißt, dass vor Mindestlohneinführung alle Tarifverträge mit Bruttostundenlöhnen von weniger als 8,50 Euro je Stunde als mindestlohnbetroffen eingestuft wurden,

während in den Jahren 2015 und 2016 diejenigen unter 8,84 Euro (Mindestlohn ab 2017) und in den Jahren 2017 und 2018 Tarifverträge mit Vergütungen von weniger als 9,19 Euro (Mindestlohn ab 2019) als mindestlohn betroffen eingestuft wurden. Mit diesem Ansatz soll der Handlungsbedarf der Tarifvertragsparteien mit Blick auf die Einführung beziehungsweise Erhöhung des allgemeinen Mindestlohns im zeitlichen Verlauf aufgezeigt werden.

Über insgesamt 500 Tarifverträge hinweg betrachtet, die in den Tarifindex des Statistischen Bundesamts einfließen (Statistisches Bundesamt, 2020e, 2), bestand in der deutschen Tariflandschaft „kein großer Handlungsbedarf“ (Statistisches Bundesamt, 2020e, 11). Im Jahr vor der Mindestlohneinführung, also 2014, lagen lediglich 3 Prozent aller Tarifverträge unter dem Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde. Dieser Anteil ging bis 2018 auf 1 Prozent zurück. Etwas differenzierter fällt der Befund aus, wenn einzelne Branchen betrachtet werden. Vor allem in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Sicherheitsgewerbe und im Bereich personennahe Dienstleistungen war die Mindestlohn betroffenheit spürbar. Aber auch in diesen Wirtschaftszweigen ist die Mindestlohn betroffenheit im Zeitverlauf zurückgegangen (Statistisches Bundesamt, 2020e, 14).

Neben diesen quantitativen Angaben gibt es einige qualitative Untersuchungen, die insgesamt zwölf mutmaßlich durch den gesetzlichen Mindestlohn beeinflusste Branchen berücksichtigen (Lesch, 2017; Lesch/Schröder, 2020a; Bispinck et al., 2020; Statistisches Bundesamt, 2020e). Hierzu zählen das Bäcker- und Friseurhandwerk, das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Systemgastronomie, die Landwirtschaft, die Fleischwirtschaft, die Textilindustrie, die Wäschereien im Objektkundengeschäft, die Postdienste, der Einzelhandel, die Floristik und das Bewachungsgewerbe. In diesen Branchen wurde die Mindestlohn betroffenheit breiter analysiert. Unter anderem wurde untersucht, inwieweit die Tariflohndynamik und die Tariflohnstruktur durch den Mindestlohn beeinflusst wurden, die Verhandlungsbereitschaft abgenommen oder sich die Verhandlungskultur verändert hat (Lesch, 2017, 35; Bispinck et al., 2020, 26).

Unklar war zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung, inwieweit der Mindestlohn Tariflöhne überholt und dadurch faktisch außer Kraft setzt und wie sich dies wiederum auf die Verhandlungsbereitschaft der Tarifparteien auswirkt.

Würde die in einigen Branchen ohnehin schon bröckelnde Verhandlungsbereitschaft weiter abnehmen, hätte der Mindestlohn einen hohen Preis: einen Verlust an autonomer Regelung. Aus diesem Grund sah das MiLoG eine dreijährige Übergangsregelung vor, die temporäre Unterschreitungen des gesetzlichen Mindestlohns zuließ. Die Übergangsregelung wurde in der Fleischwirtschaft, im Friseurhandwerk, in der Land- und Forstwirtschaft, in der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie in den Wäschereien im Objektkundengeschäft genutzt (Lesch, 2017). Dadurch wurde der erzwungene Anpassungsprozess in diesen Branchen abgefedert.

Analysen der Tariflohndynamik in mindestlohn betroffenen Branchen ergaben, dass die einzelnen Tariflöhne den Mindestlohn immer nur zeitweise, aber niemals dauerhaft unterschritten haben (Bispinck et al., 2020). Zudem zeigt sich, dass der Mindestlohn trotz einer temporären Verdrängung von Tarifentgelten – etwa im Bäckerhandwerk, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Systemgastronomie, in der Land- und Forstwirtschaft und in der Textilindustrie (Lesch, 2017, 34) – keinen dauerhaft negativen Einfluss auf die Bereitschaft hatte, Tarifverhandlungen zu führen. Es kam allerdings in einigen Branchen wie der Landwirtschaft oder im Bäckerhandwerk dazu, dass vorübergehend keine Tarifverhandlungen mehr stattfanden.

Umgekehrt hat der Mindestlohn aber auch in keiner der untersuchten Branchen dazu geführt, die Tarifverhandlungen zu revitalisieren. Es wurden zwar branchenweite Mindestlohn tarifverträge geschlossen. Ziel dieser Tarifverträge war aber, den gesetzlichen Mindestlohn unterschreiten zu dürfen. Mit dem Auslaufen der Übergangsregelung war das dafür entscheidende Motiv entfallen. In der Fleischwirtschaft, wo es nur einzelne Haustarifverträge, aber keinen Flächentarifvertrag gibt, scheiterte Anfang 2018 der Versuch, im Anschluss an die Nutzung der Übergangsregelung einen zweiten branchenweiten Mindestlohn tarifvertrag zu schließen. Zwar konnten sich die Tarifparteien auf einen Tarifvertrag einigen. Aus juristischen Gründen wurde aber kein Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit gestellt, sodass der Tarifvertrag nicht in Kraft trat (Bispinck et al., 2020, 65, 67). Ein weiterer Versuch brachte nach schwierigen Verhandlungen, die durch Arbeitsniederlegungen begleitet wurden, Ende Mai 2021 ein Ergebnis. Danach wird ein tariflicher Branchenmindestlohn in Höhe von 10,80 Euro je Stunde eingeführt, der bis zum Dezember 2023 stufenweise

auf 12,30 Euro steigt (NGG, 2021). Im Friseurhandwerk kam es nicht zu einer Einigung, weil die Gewerkschaften einen Aufschlag zum Mindestlohn forderten, den die Arbeitgeber nicht akzeptieren wollten (Bispinck et al., 2020, 175 f.).

In einigen Branchen hat der gesetzliche Mindestlohn die Tariflohndynamik vorherbestimmt, insbesondere im Osten (Lesch, 2017, 35; Bispinck et al., 2020, 186). Dabei gilt: Je näher die analysierten Tarifentgelte am Mindestlohn lagen, desto größer fielen die Verdienstzuwächse aus (Statistisches Bundesamt, 2020e, 39). Auch dieser indirekte Eingriff in die Autonomie der Tarifparteien kann die Verhandlungsbereitschaft in der langen Frist beschädigen. In den näher untersuchten Niedriglohnbranchen bestehen recht unterschiedliche Tariflohnstrukturen. In einigen Branchen wird regional verhandelt, wobei sich die Anzahl und der Zuschnitt der Regionen unterscheiden. Das hat sich durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht verändert. So gibt es im Friseur- oder im Bäckerhandwerk neben Regionen, in denen regelmäßig verhandelt wird, vor allem im Osten auch solche Regionen, in denen Tarifverträge schon länger in der Nachwirkung sind. In der Landwirtschaft gibt es insgesamt 17 Tarifregionen, während es in der Floristik und in der Systemgastronomie nur jeweils die Tarifgebiete West und Ost gibt. Zumeist unterscheiden sich die Tariflöhne zwischen den einzelnen Regionen. Nur in der Systemgastronomie gibt es seit 2019 bundeseinheitliche Tarifentgelte. Die untersten beiden Tariflohngruppen wurden schon (im Zuge der Mindestlohneinführung) seit Anfang 2015 einheitlich geregelt.

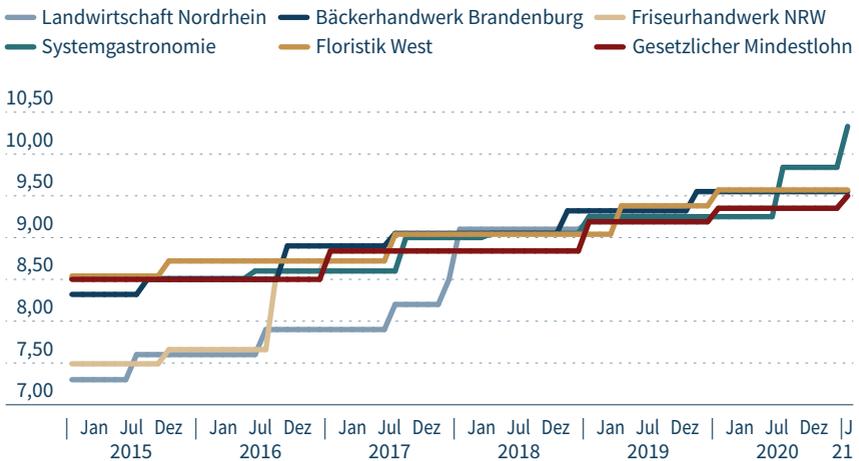
Wie stark der Mindestlohn die Tariflohnentwicklung in den Niedriglohnbranchen prägt, ist in Abbildung 2 anhand der Entwicklung der Tariflöhne im Bäckerhandwerk (Region Brandenburg), im Friseurhandwerk (Nordrhein-Westfalen), in der Floristik (West), in der Landwirtschaft (Nordrhein) und in der Systemgastronomie (West und Ost) exemplarisch dargestellt. In der Landwirtschaft des Tarifgebiets Nordrhein, wo die unterste Entgeltgruppe für Saisonarbeitskräfte zunächst deutlich unter der gesetzlichen Lohnuntergrenze lag, wurde die Übergangsregelung bis Ende 2017 genutzt. Voraussetzung war der Abschluss eines branchenweiten tariflichen Mindestlohns. Dieser lag Anfang 2015 um 10 Cent über den untersten Tarifentgelten einiger westdeutscher Tarifregionen (Lesch, 2017, 21). Anfang 2018 übertraf der unterste Tariflohn das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns vorübergehend. Gleichzeitig wurde eine Tarifvereinbarung getroffen, den untersten Tariflohn

unmittelbar an den Mindestlohn zu binden und darauf aufbauend eine Tariflohnstruktur zu verhandeln (Bispinck et al., 2020, 52).

Auch im Friseurhandwerk des Tarifgebiets Nordrhein-Westfalen wurde die Übergangsregelung für einige Monate (bis Ende Juli 2015) genutzt, um das niedrige Tariflohnniveau an das gesetzliche Minimum anzupassen (Bispinck et al., 2020, 174). Nach dem Auslaufen des tariflichen Branchenmindestlohns wurde der unterste Tariflohn vorübergehend durch den gesetzlichen Mindestlohn verdrängt. Zwischen August und Dezember 2016 lag der Tariflohn dann für wenige Monate um 10 Cent über dem gesetzlichen Mindestlohn, bevor auch hier eine Regelung getroffen wurde, das unterste Tarifentgelt ab 2019 an den Mindestlohn zu koppeln. Der letzte Tarifvertrag lief im Juni 2020 aus und wurde aufgrund der Corona-Pandemie um ein Jahr verlängert. Die Tarifparteien streben an, im Herbst 2021 Tarifverhandlungen aufzunehmen.

Mindestlohn- und Tariflohndynamik in ausgewählten Branchen, in Euro je Stunde

Abbildung 2



Tariflöhne: Landwirtschaft Nordrhein: Entgeltgruppe (EG) 1, ohne Berufsausbildung/Anlernzeit, kurze Einarbeitung; Bäckerhandwerk Brandenburg: EG 9, Betriebshilfen; Friseurhandwerk NRW: EG 1b (Ausbildung ohne Prüfung) und 1c (ohne Ausbildung); Systemgastronomie: Tarifgruppe (TG) 1b, einfache Tätigkeiten, die keine Vorkenntnisse erfordern; Floristik West: TG A1, einfache Tätigkeiten ohne Ausbildung.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/tNrNn8dHf7QZnTQ>

Quellen: Bispinck et al., 2020; eigene Darstellung

Im Bäckerhandwerk Brandenburg scheiterte der Versuch, die Übergangsregelung zu nutzen, sodass es im Zuge der Mindestlohneinführung zu einer vorübergehenden Verdrängung des untersten Tarifentgelts kam (Lesch, 2017, 7 ff.; Bispinck et al., 2020, 84). Im August 2015 schloss das unterste Tarifentgelt dann vorübergehend zum Mindestlohn auf. Nachdem die Arbeitgeberseite daran zweifelte, ob neue Tarifverträge im Bäckerhandwerk Brandenburg angesichts der Mindestlohnvorgaben überhaupt noch sinnvoll seien, trat für einige Monate ein tarifloser Zustand ein (Bispinck et al., 2020, 85). Erst Mitte 2016 wurde auf Drängen der Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) wieder ein Tarifvertrag geschlossen. Die neuen Tarifabschlüsse nahmen die geplanten Mindestlohnanpassungen jeweils vorweg, sodass keine Entgeltgruppen mehr unter dem Mindestlohn lagen. Dabei wurde die Tariflohndynamik stets durch den Mindestlohn geprägt (Bispinck et al., 2020, 85).

Auch in der Systemgastronomie wurde die Tariflohnentwicklung der vergangenen Jahre durch den Mindestlohn stark beeinflusst (Bispinck et al., 2020, 165). Zunächst hatten die Arbeitgeber befürchtet, dass der Mindestlohn Tarifverhandlungen überflüssig machen würde (Lesch, 2017, 25). Diese Befürchtung ist zwar nicht eingetreten, die Tarifverhandlungen wurden aber spürbar schwieriger: Seitdem die Tarifverhandlungen unter dem Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns stehen, scheiterten die Verhandlungen. Zu einer Einigung kam es erst nach Warnstreiks und Schlichtungen. Auch in der Floristik sind die Tarifverhandlungen schwieriger geworden. In der Tarifrunde 2019 waren etliche Verhandlungsrunden notwendig, um einen Kompromiss zu finden (Lesch/Schröder, 2020a, 164). Die Gewerkschaft IG Bauen, Agrar, Umwelt (IG BAU) bezeichnete den Kompromiss als „hart errungen“ (IG BAU, 2019).

Die Tarifverhandlungen wurden aber nicht nur dadurch schwieriger, dass der Mindestlohn die Tariflohndynamik mehr oder weniger präjudizierte. Es kam auch zu Stauchungen der Lohnstruktur. Die Bezahlung der ungelerten Kräfte rückte näher an die Bezahlung der Fachkräfte heran. Durch die mindestlohninduzierten Lohnerhöhungen bei den Ungelernten fehlte der finanzielle Spielraum, um den Abstand zwischen Ungelernten und Gelernten beizubehalten. Dies wird noch dadurch erschwert, dass die Gewerkschaften bei den Ungelernten einen Aufschlag zum gesetzlichen Mindestlohn fordern.

3.2 Auswirkungen eines Mindestlohns von 12 Euro je Stunde

Nicht nur aus dem politischen Raum werden Forderungen nach einer Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde erhoben. Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) fordert in einer Presseerklärung zum Jahresauftakt 2021, „dass es eine einmalige Anhebung durch den Gesetzgeber auf 12 Euro braucht“ (DGB, 2021). Damit ruft der DGB aktiv nach einer größeren politischen Einflussnahme und nimmt dabei eine weitere Einschränkung der Tarifautonomie in Kauf. Zum einen würde eine staatliche Intervention direkt in das bisherige Anpassungsverfahren eingreifen, in dem die MLK autonom agieren konnte. Zum anderen hätte eine einmalige Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro Auswirkungen auf die Tarifverhandlungen. Selbst gewerkschaftsnahe Forscher räumen ein: „Nach wie vor existieren in vielen Tarifverträgen auch Lohngruppen unterhalb von 12 Euro, und es besteht die Sorge, dass sich bei einem entsprechend hohen Mindestlohn einzelne Arbeitgeber vollständig aus der Tarifbindung verabschieden“ (Pusch/Schulten, 2019, 336). Hintergrund ist, dass einer Auswertung von mehr als 40 Tarifbranchen zufolge Anfang 2019 etwa 20 Prozent aller Lohngruppen in Tarifverträgen unter der Schwelle von 12 Euro lagen (Pusch/Schulten, 2019, 337). Die Eingriffsintensität des Mindestlohns in das Tarifsysteem wäre etwa dreimal so hoch wie 2015. Ähnlich hoch wäre die Eingriffsintensität auf Grundlage der Effektivverdienste. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission wären bei einer Erhöhung des Mindestlohns auf 60 Prozent des Medianlohns 18 Prozent der Beschäftigten betroffen (Europäische Kommission, 2020b, 187).

Die politische Debatte über einen Mindestlohn von 12 Euro ist inzwischen in den Tarifverhandlungen angekommen. In der Systemgastronomie ging die NGG in der letzten Tarifrunde 2019/20 mit einer Forderung von 12 Euro für den untersten Lohn in die Verhandlungen (NGG, 2019). Das unterste Entgelt lag zu diesem Zeitpunkt bei 9,25 Euro je Stunde. In der ersten Tarifverhandlungsrunde legten die Arbeitgeber Anfang Dezember 2019 ein erstes Angebot vor, das unter anderem für das unterste Entgelt ab Januar 2020 einen Stundenlohn von 9,48 Euro vorsah (13 Cent über dem dann gültigen gesetzlichen Mindestlohn). In den folgenden Jahren sollten weitere Anhebungen folgen, die sich nach drei Jahren auf insgesamt 75 Cent summieren. Das Angebot blieb damit deutlich hinter den Erwartungen der Gewerkschaften zurück (Food-Service, 2019).

Nach der zweiten Verhandlungsrunde im Januar 2020, in der die Arbeitgeber kein verbessertes Angebot vorlegten, rief die NGG zu Warnstreiks auf (NGG, 2020a). Nachdem eine dritte Verhandlungsrunde im Februar 2020 scheiterte, wurden eine Schlichtung vereinbart und weitere Warnstreiks angekündigt (NGG, 2020b). Die Schlichtung brachte dann Anfang März 2020 einen Kompromiss (NGG, 2020c). Nach diesem Kompromiss steigen die Entgelte in der (zweituntersten) Tarifgruppe 2 bis Dezember 2023 schrittweise auf 12 Euro an. Die Tarifgruppe 1 (einfache Tätigkeiten ohne Vorkenntnisse) bleibt noch darunter, allerdings werden Beschäftigte nach einer Beschäftigungsdauer von einem Jahr in die Tarifgruppe 2 (Tätigkeiten mit Anlernzeiten) überführt (NGG, 2020c).

Der gefundene Kompromiss in der Systemgastronomie zeigt, dass eine außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns erneut – wie schon im Zuge der Mindestlohneinführung – mit einer Übergangsregelung kombiniert werden müsste, die den Tarifparteien Zeit zur Anpassung einräumt. Im Rahmen der Evaluierung des Mindestlohneinflusses auf das Tarifgeschehen durch das IW und das WSI wurden die Tarifpartner konkret danach gefragt, welche Folgen ein Mindestlohn von 12 Euro für das jeweilige Tarifsysteem hätte. Während die Gewerkschaften diese Höhe ausdrücklich begrüßen, weil sie zur Reduzierung von Altersarmut beitrage, den Nachwuchs- und Fachkräftemangel angehe und die betroffenen Branchen aus dem Niedriglohnsektor heraushole, sehen die Arbeitgeber Risiken. Neben beschäftigungspolitischen Risiken und einer negativen Wirkung auf Kleinbetriebe, die einen zunehmenden Konzentrationsprozess nach sich ziehen würde, befürchten sie auch ein weiteres Aushebeln der Tarifautonomie.

So erwarten die Arbeitgeber in der Land- und Forstwirtschaft, dass die unteren Lohngruppen alle direkt durch den Mindestlohn bestimmt und nur noch die oberen Lohngruppen verhandelt würden (Bispinck et al., 2020, 57). Im Bäckerhandwerk wird davon ausgegangen, dass die vor allem in Ostdeutschland bestehenden strukturellen Probleme verschärft würden. Dort habe der Mindestlohn schon in der Vergangenheit eine Lohndynamik ausgelöst, die viele kleine Bäckereien insbesondere in ländlichen Gebieten mit geringer Kaufkraft überfordere und dadurch den strukturellen Trend des „Bäckersterbens“ beschleunigt habe. Außerdem würde die Lohnstruktur noch weiter gestaucht

(Bispinck et al., 2020, 87). Konzentrationsprozesse befürchten selbst die Arbeitgeber im Einzelhandel, obwohl der Mindestlohn dort bislang nur „marginale Einflüsse auf das Tarifgeschehen“ (Bispinck et al., 2020, 100) hatte. In der Gastronomie weisen die Arbeitgeber darauf hin, dass ein Mindestlohn von 12 Euro je Stunde zum Teil sogar über dem Tarifniveau der Fachkräfte liegen würde. Es sei fraglich, ob dann überhaupt noch Tarifverträge geschlossen würden (Bispinck et al., 2020, 135). Im Friseurhandwerk gehen die Arbeitgeber davon aus, dass ein Großteil der Beschäftigten nur noch den Mindestlohn erhalten und ein Teil der Lohngruppen verschwinden würde (Bispinck et al., 2020, 181). Die Folge wäre, dass die Betriebsebene für die Lohnbildung relevanter werde, indem verstärkt Leistungslohnsysteme praktiziert würden, nach denen die Arbeitskräfte anhand ihres erzielten Umsatzes Prämien erhielten. Auch in der Floristik wäre der Eingriff in die Tarifstruktur spürbar. Dort liegt das Entgelt für gelernte Floristen derzeit bei 11,27 Euro. Allerdings ist der Tarifvertrag dort Ende 2020 ausgelaufen, sodass der Ecklohn im Zuge der nächsten Tarifrunde steigen dürfte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Tarifparteien durch den bisherigen Anpassungsmechanismus zwar unter Anpassungsdruck geraten sind, das Tarifgeschehen aber nicht nachhaltig gelitten hat. Der Mindestlohn determiniert vielfach die Tariflohnentwicklung, macht Tarifverhandlungen aber nicht überflüssig. Bei einem Mindestlohn von 12 Euro je Stunde würde das Tarifsysteem mindestlohn betroffener Branchen einem Belastungsprozess mit ungewissem Ausgang ausgesetzt. Der Vorsitzende der MLK sieht darin einen gravierenden Eingriff in die Tarifautonomie (Zilius, 2020). Problematisch wäre aber nicht nur die Anpassung des Tariflohnniveaus, sondern auch die massive Stauchung der Tariflohnstruktur durch einen Mindestlohn von 12 Euro je Stunde. Eine differenzierte Entlohnung zwischen ungelerten oder angelernten Arbeitskräften auf der einen Seite und Fachkräften auf der anderen Seite wäre kaum noch darstellbar. Selbst im Fall einer Übergangsregelung würden die Tariflohnanpassungen über mehrere Jahre hinweg durch den Mindestlohn vorweggenommen. Ein autonomer Spielraum wäre praktisch nicht vorhanden. Im schlimmsten Fall würde die Zone „weißer Flecken“ in der Tariflandschaft größer, weil der Anreiz sinkt, Tarifverträge abzuschließen.

4 Mindestlöhne und Living Wage

4.1 Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne

Die Debatte über einen Mindestlohn von 12 Euro je Stunde in Deutschland wird flankiert von einer europäischen Debatte. Die Europäische Kommission hat Ende Oktober 2020 einen Richtlinienentwurf über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union veröffentlicht (Europäische Kommission, 2020a). Der Entwurf 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. Damit knüpft die Kommission an die Living-Wage-Debatte an.

Unter einem Living Wage versteht man allgemein einen Lohn, der den Beschäftigten und ihrer Familie die soziale Teilhabe ermöglicht (Parker et al., 2016, 1). Zur Bestimmung der Höhe gibt es kein einheitliches, international anerkanntes Verfahren. Es bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Zum einen lässt sich ein Warenkorb definieren, der einen angemessenen Lebensstandard abbildet, zum anderen lässt sich der Living Wage als Prozentsatz des Durchschnitts- oder Medianlohns ausdrücken (Schulten/Müller, 2017, 510). Einfacher zu operationalisieren und zu standardisieren ist der zweite Ansatz. 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).

Im Folgenden soll daher unter einem Living Wage ein Stundenverdienst in Höhe von 60 Prozent des Bruttomedianstundenlohns eines Vollzeitbeschäftigten verstanden werden. Der Richtlinienentwurf der Kommission vermeidet zwar den Begriff Living Wage, spricht allerdings von angemessenen Mindestlöhnen (Adequate Minimum Wages). Er schreibt auch nicht explizit einen bestimmten Prozentsatz des Bruttomedianlohns als Zielmarke fest, legt aber die 60 Prozent als Richtwert nahe.

Den vorgesehenen Eingriff in die Lohnsetzung begründet die EU-Kommission – dem Living-Wage-Ansatz folgend – 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 angemessene Löhne erhalten“, die ein wesentliches Element des EU-Modells der Sozialen Marktwirtschaft darstellten (Schulten/Lübker, 2019, 1). Eine Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten würde den gemeinsamen Wohlstand in der Europäischen Union erhöhen. Den Richtlinienentwurf begreift die EU als Teil der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, die im November 2017 gemeinsam von Parlament, Rat und 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.

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“ (Art. 5 Abs. 3). 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 oder unter 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns liegen (Europäische Kommission, 2020a, 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).

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 (AEUV) 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 Kompetenzschranke wahrt, ist Gegenstand einer juristischen Auseinandersetzung. Der juristische Dienst des Europäischen Rates sieht die Formulierungen der Artikel des Richtlinienentwurfs als unverbindlich genug an, um die Kompetenzschranke zu wahren, und mahnt nur einige Umformulierungen an (Council of the European Union, 2021). Aus Sicht eines Rechtsgutachtens, das die Bundesvereinigung der Deutschen 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 wenn sich aus dem Richtlinienentwurf kein unmittelbarer Zwang ergeben sollte, einen Living Wage in Höhe von 60 Prozent des Bruttomedianlohns einzuführen, so setzt die in Art. 5 Abs. 3 geforderte Festlegung eines Richtwerts die Mitgliedstaaten unter Druck. Ein Land, das einen niedrigeren Richtwert

beschließt, sieht sich dem Vorwurf ausgesetzt, sogenannte Armutslöhne zu akzeptieren, und würde mit Ländern verglichen, die ambitioniertere Richtwerte festlegen. Damit drängt die EU ihren Mitgliedstaaten nicht nur ein Verteilungsziel auf, sondern schreibt auch den Weg dahin vor.

Richtwerte, die sich auf Relationen zum Nettomedianlohn beziehen oder einen Vergleich zur Armutsgefährdungsschwelle herstellen, werden zwar an einer Stelle des Entwurfs als mögliche Orientierungsgrößen genannt (Europäische Kommission, 2020a, 15, Fn. 33), aber in der Folgenabschätzung verworfen. Diese Richtwerte seien sehr komplex und würden daher die Politik für Unternehmen und Beschäftigte weniger transparent machen. Zudem wären 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 Einbeziehung der Steuer- und Sozialabgaben als verbindliches Kriterium genannt wird, wenn Nettogrößen doch keine Rolle spielen sollen. Die Nichtberücksichtigung von Nettoeinkommen schränkt den Handlungsspielraum der Politik jedoch unnötig ein. Denn entscheidend für die Beurteilung des Lebensstandards ist das Nettoeinkommen unter Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs. Neben eventuell vorhandenen anderen Einkommensquellen ist hierfür aber nicht der Bruttolohn, sondern der Nettolohn entscheidend. 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 bewertet wird. Um negative Effekte eines ohne Ausgleichsmaßnahmen zu hohen Bruttomindestlohns zu vermeiden, bliebe der Politik dann als einzige Möglichkeit, die Kosten auf 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 (Kapitel 5.1 und 5.3). Die Subvention der Arbeitskosten auf Unternehmerseite könnte jedoch ineffizienter sein als eine Nettoentlastung der Arbeitnehmer bei gleichzeitig entsprechend niedrigerem Mindestlohn. Die Subvention lässt den Haushaltszusammenhang, in dem der Beschäftigte steht, nämlich unberücksichtigt. Es werden dann indirekt auch Beschäftigte unterstützt, die – beispielsweise aufgrund anderer Haushaltsmitglieder oder zusätzlicher Einkommensquellen – finanziell gut dastehen.

4.2 Entwicklung und Projektion des Living Wage bis 2024

Im Folgenden wird die Höhe eines Living Wage in Deutschland für den Zeitraum von 2015 bis 2024 berechnet beziehungsweise geschätzt. Der Living Wage leitet sich aus dem Medianlohn je Stunde der Vollzeitbeschäftigten ab, da er 60 Prozent dieses Medianlohns beträgt. Der Medianlohn je Stunde wird in Deutschland explizit im Rahmen der Verdienststrukturerhebung (VSE) ausgewiesen, die nur alle vier Jahre durchgeführt wird (Statistisches Bundesamt, 2020c). Daher gibt es nur Angaben für 2014 und 2018. Im Jahr 2014 lag der Medianstundenlohn für Vollzeitbeschäftigte nach dieser Quelle bei 17,35 Euro und 2018 bei 19,09 Euro. Der daraus abgeleitete Living Wage hätte 2014 demnach bei 10,41 Euro und 2018 bei 11,45 Euro gelegen.

Um die Höhe eines Mindestlohns zu berechnen, der im Jahr 2020 (oder in einem späteren Jahr) dem Living Wage entsprechen würde, und um zu bestimmen, wie sich der Mindestlohn auf dieser Basis seit 2015 entwickelt hätte, müssen die Daten der VSE durch eigene Berechnungen und Schätzungen ergänzt werden. Hierzu ist es notwendig, den Medianlohn je Stunde zwischen den Erhebungen der VSE aus den Jahren 2014 und 2018 zu interpolieren, ihn bis 2020 fortzuschreiben und bis 2024 zu prognostizieren. In einem ersten Schritt wird dazu verglichen, mit welchen Lohnindikatoren dies am besten möglich ist. Dazu werden verschiedene Lohnindikatoren, die jährlich oder unterjährig verfügbar sind, miteinander und mit den Ergebnissen der VSE für den Zeitraum 2014 bis 2018 verglichen. Die zum Vergleich herangezogenen Verdienstindikatoren stammen vom Statistischen Bundesamt und von der Bundesagentur für Arbeit:

- vom Statistischen Bundesamt die Monats- und Jahresverdienste (Durchschnitte) aus der laufenden Verdiensterhebung (LVE; Statistisches Bundesamt, 2020d), der vierteljährliche Index der Bruttoverdienste (Statistisches Bundesamt, 2020b) und der monatliche Tarifindex (Statistisches Bundesamt, 2020a);
- von der Bundesagentur für Arbeit die jährlich erhobenen Durchschnitts- und Medianmonatslöhne.

Alle Angaben beziehen sich auf Vollzeitbeschäftigte. Für die Periode 2014 bis 2018 ergibt sich die folgende Lohndynamik:

- **Medianlohn.** Aus der VSE errechnet sich für den Zeitraum 2014 bis 2018 ein Anstieg der Medianstundenlöhne und damit auch des Living Wage von 10,0 Prozent. Etwas schwächer fiel der Zuwachs mit 9,2 Prozent bei den Medianmonatslöhnen nach VSE aus. Dieser Wert entspricht fast dem Wert, der sich auf Basis der Verdienstangaben der Bundesagentur für Arbeit auf Monatsbasis ergeben würde (9,3 Prozent).
- **Bruttolohn.** Der durchschnittliche Bruttolohn stieg zwischen 2014 und 2018 je Stunde um 9,9 Prozent. Weil die geleistete Arbeitszeit nahezu unverändert blieb, ergibt sich für die Zunahme des durchschnittlichen Bruttomonatsverdiensts mit 10,0 Prozent fast der gleiche Wert. Der Anstieg der durchschnittlichen Bruttojahresverdienste (Basis ist hier die LVE) lag mit plus 10,2 Prozent etwas darüber. Auf Basis der VSE ergibt sich ein etwas höherer Anstieg der Durchschnittsstundenlöhne (10,6 Prozent). Die verschiedenen Verdienstangaben liegen also sehr eng zusammen.
- **Tariflohn.** Die Tarifverdienste auf Stundenbasis ohne Sonderzahlungen – die aktuelle Basis für die Fortschreibung des Mindestlohns – stiegen um 10,5 Prozent und damit im etwa gleichen Ausmaß wie der Living Wage.

Aus diesem Vergleich ergibt sich, dass für Interpolation (2014 bis 2018), Fortschreibungen (2019/20) und Vorausschau (2021 bis 2024) des Medianlohns je Stunde und damit auch des Living Wage die Durchschnittslöhne oder auch die Medianlöhne je Monat gut geeignet sind.

Zunächst müssen für den Medianlohn die Werte zwischen 2014 und 2018 interpoliert werden, um den Verlauf des Living Wage durchgehend darstellen zu können. Dazu wurde – ebenso wie für die Fortschreibung für das Jahr 2019 – der Medianlohn je Monat für sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte von der Bundesagentur für Arbeit (2020) herangezogen. Die jährlichen Veränderungsraten werden dabei so kalibriert, dass sich zwischen 2014 und 2018 insgesamt der gleiche Anstieg wie bei den Medianstundenlöhnen nach der VSE ergibt. Zwischen den Jahreswerten wird jeweils ein linearer Anstieg unterstellt. Der Medianlohn je Monat ist auch für die Fortschreibung auf 2019 gut geeignet, da alle verfügbaren Verdienstangaben zwischen 2018 und 2019 ähnliche Steigerungsraten ausweisen. Der Medianmonatslohn stieg 2019 um 2,9 Prozent. Ähnlich nahmen auch die durchschnittlichen Bruttostundenverdienste (LVE) mit (2,9 Prozent) und ohne Sonderzahlungen (3,0 Prozent) sowie die durchschnittlichen Monatsverdienste mit und ohne Sonderzahlungen (jeweils 2,9 Prozent) zu.

Für das Jahr 2019 ergibt sich somit mit den Daten der Bundesagentur für Arbeit ein Anstieg des Medianlohns und des Living Wage von 2,9 Prozent. Damit hätte der Living Wage 2019 bei 11,79 Euro je Stunde gelegen. Für das Jahr 2020 liegen seitens der Bundesagentur für Arbeit noch keine Ergebnisse zum Medianlohn je Monat vor. Im Jahr 2020 ist der Tarifindex auf Stundenbasis nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamts gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum ohne Sonderzahlungen um 2,4 Prozent und mit Sonderzahlungen um 2,1 Prozent gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2020a). Der Index der Effektivverdienste erhöhte sich in den ersten drei Quartalen 2020 im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum um 2,0 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2020b). Da der Tariflohn mit Sonderzahlungen und die Effektivverdienste ähnlich zunahmen, wird für 2020 ein Anstieg des Living Wage um 2,0 Prozent angenommen. Daraus errechnet sich für 2020 ein Wert von 12,02 Euro.

Damit wäre die viel diskutierte 12-Euro-Marke im Fall einer Orientierung des Mindestlohns an 60 Prozent des Medianlohns bereits 2020 überschritten worden. Mit jedem weiteren Anstieg des Medianlohns fällt der Wert von 12 Euro aber hinter einen Living Wage zurück. Das zeigt ein Blick in die Zukunft. Im Juni 2022 muss die MLK die nächste Anpassung des Mindestlohns beschließen, die zum

Jahresbeginn 2023 greifen wird. Möglicherweise wird dann auch eine weitere Stufe für 2024 festgelegt. Dabei stellt sich die Frage, welches Niveau ein Living Wage, an dem sich die MLK gegebenenfalls orientieren müsste, bis dahin erreichen wird. Hierfür sind einige Setzungen nötig, da die weitere wirtschaftliche Entwicklung nicht zuletzt aufgrund der weltweiten Corona-Pandemie nur mit großen Unsicherheiten vorhergesagt werden kann und daher auch die weitere Lohnentwicklung ungewiss ist. Aufgrund der derzeit schlechten Ertragsituation der Unternehmen und der vorerst weiter schwierigen konjunkturellen Lage wird davon ausgegangen, dass sich der Living Wage 2021 um 1,5 Prozent, 2022 um 2,0 Prozent und 2023 sowie 2024 um jeweils 3,0 Prozent erhöht. Damit würde der Living Wage 2021 zunächst auf 12,20 Euro steigen und 2022 bei 12,45 Euro liegen. Im Jahr 2023 würde er gut 12,80 Euro und 2024 dann 13,20 Euro betragen. Im Mittel der Jahre 2023 und 2024 ergeben sich somit 13 Euro.

Daraus folgt: Sollte der Anpassungsbeschluss zum Mindestlohn im Frühjahr 2022 tatsächlich vorsehen, dass der Mindestlohn den Living Wage zum Jahresbeginn 2023 erreichen und dabei für zwei Jahre gültig sein soll, würde sich nicht ein Wert von 12 Euro je Stunde ergeben, wie er derzeit unter anderem vom DGB gefordert wird. Es wäre ein Wert von 13 Euro notwendig. Gegenüber dem für das zweite Halbjahr 2022 beschlossenen Mindestlohn von 10,45 Euro wäre dies ein Anstieg von mehr als 24 Prozent. Die Eingriffsintensität in die Tarifpolitik wäre damit noch einmal um ein Vielfaches höher als bei der Implementierung eines Mindestlohns in Höhe von 12 Euro je Stunde.

4.3 Vergleich der Entwicklung von gesetzlichem Mindestlohn und Living Wage

Nach den Berechnungen zum Verlauf des Medianlohns wird im Folgenden untersucht, wie sich der Mindestlohn im Fall einer Orientierung am Medianlohn seit 2015 entwickelt hätte. Die bisherigen Berechnungen zur Lohndynamik setzten am Basisjahr 2014 an, weil die Verdienststrukturerhebung nur alle vier Jahre durchgeführt wird. Der Mindestlohn wurde aber erst 2015 eingeführt, so dass dessen Anstieg auch erst mit diesem Jahr beginnen kann. Zwischen 2015 und 2020 stieg der Mindestlohn um 10 Prozent auf 9,35 Euro. Deutlich schneller nahm der Living Wage zu: Er legte von Anfang 2015 bis 2020 (Durchschnitt) um gut 14 Prozent zu. Der gesetzliche Mindestlohn blieb in dieser Phase in

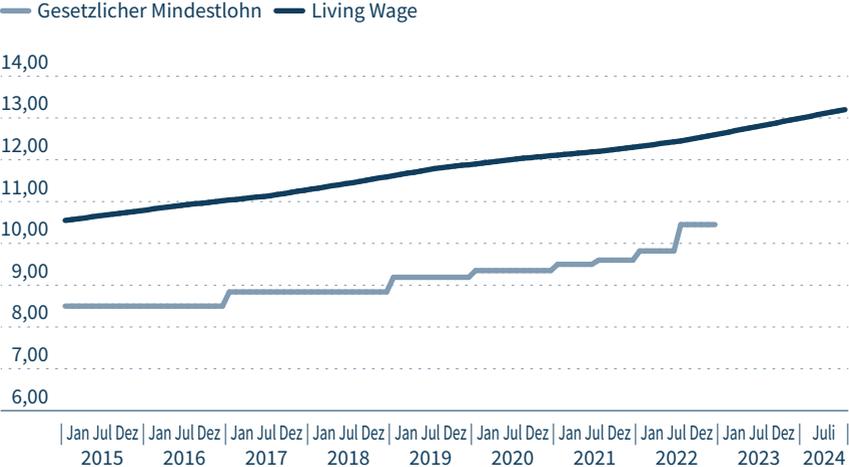
seiner Dynamik also klar hinter dem Living Wage zurück. Dies liegt vor allem an den Modalitäten der Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns. Insbesondere im zweiten Jahr nach dem jeweiligen Mindestlohnbeschluss der MLK lag der gesetzliche Mindestlohn zum Teil deutlich unterhalb der Entwicklung des Tarifindex (vgl. Abbildung 1, Kapitel 2.3).

Das Bild ändert sich aber, wenn der jüngste Anpassungsbeschluss vom Juni 2020 berücksichtigt wird, nach dem der Mindestlohn bis Ende 2022 bestimmt ist. Zwischen 2015 und 2022 stieg der Mindestlohn von 8,50 Euro auf 10,14 Euro (Durchschnitt aus 9,82 Euro im ersten Halbjahr und 10,45 Euro im zweiten Halbjahr) – also um 19,2 Prozent. Wäre der Mindestlohn ab Januar 2015 an die Entwicklung des Medianlohns und damit auch des Living Wage gebunden gewesen, hätte sich bis 2022 unter den getroffenen Annahmen ein Zuwachs von 18 Prozent ergeben. Damit nimmt der gesetzliche Mindestlohn nach der bisherigen Anpassungspraxis bis Ende 2022 schneller zu, als er im Fall einer Orientierung am Living Wage (definiert als 60 Prozent des Medianlohns) gestiegen

Gesetzlicher Mindestlohn und Living Wage

Abbildung 3

in Euro je Stunde



Living Wage: 60 Prozent des Medians der Bruttostundenverdienste von Vollzeitbeschäftigten.
 Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/ogJXzLFZ9kgPsgt>
 Quellen: Bundesagentur für Arbeit, 2020; Statistisches Bundesamt, 2020c; eigene Berechnungen

wäre. Bis zum zweiten Halbjahr 2022 errechnet sich für den gesetzlichen Mindestlohn sogar ein Anstieg von 22,9 Prozent. Diese Gegenüberstellung deutet gleichzeitig an, dass von einer Umstellung auf einen anderen Verdienstindikator – wie vom Bundesarbeitsminister vorgeschlagen – vermutlich kein deutlich beschleunigter Anstieg des Mindestlohns zu erwarten wäre.

Bei seiner Einführung erreichte der Mindestlohn 80,6 Prozent des Living Wage. Der niedrigste Wert wurde mit 76,3 Prozent im Dezember 2018 gemessen. Nach der Erhöhung im Januar 2019 stieg die Relation zum Living Wage auf 79,1 Prozent. Diese Sprungstellen hängen damit zusammen, dass der gesetzliche Mindestlohn nicht kontinuierlich angepasst wird, während sich der geschätzte Living Wage von Monat zu Monat ändert (Abbildung 3). Den Höchststand in Relation zum Living Wage wird der gesetzliche Mindestlohn in der hier vorgenommenen Projektion mit 84 Prozent im Juli 2022 erreichen. Da der Living Wage 60 Prozent des Medianlohns ausmacht, entsprechen 84 Prozent des Living Wage 50,4 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten. Diese Relation wird als Kaitz-Index bezeichnet.

5 Europäische Erfahrungen

Gesetzliche Mindestlöhne sind ein international verbreitetes Instrument zur Vermeidung von unangemessen niedrigen Löhnen. Auch in der überwiegenden Anzahl der Länder in der Europäischen Union sind gesetzliche Mindestlöhne eine lange geübte Praxis (Lübker/Schulten, 2021). Allerdings sind die Modelle recht unterschiedlich, was sich an der relativen Höhe des Mindestlohns im Vergleich zum Medianeinkommen zeigt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was sich aus den Erfahrungen anderer Länder lernen lässt. Hier bieten sich besonders Frankreich und das Vereinigte Königreich an. Da beide Länder bereits einen Living Wage eingeführt haben (Frankreich) oder sich diesen zum Ziel gesetzt haben (Vereinigtes Königreich), kann eine Analyse der Mindestlohnsysteme dieser beiden Länder auch bei der Bewertung der deutschen Debatte zur Einführung eines Living Wage helfen. Dieses Vorgehen berücksichtigt zwei große Volkswirtschaften Europas und hat zudem den

Vorteil, dass ein statistisch geprägtes Land mit einem eher liberal geprägten Land verglichen wird. So lassen sich möglicherweise auch unterschiedliche Lehren ziehen.

5.1 Mindestlohn in Frankreich

Der Mindestlohn hat in Frankreich bereits eine lange Tradition. Bereits 1950, also unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, kam es zur Einführung des sogenannten SMIG („salaire minimum interprofessionnel garanti“). Dieser „berufsübergreifend garantierte Mindestlohn“ sollte allen Beschäftigten ein Existenzminimum sichern. 20 Jahre später wurde der SMIG jedoch grundlegend reformiert und wurde zum SMIC („salaire minimum interprofessionnel de croissance“), der die fortan angestrebte Wachstumsorientierung bereits mit im Namen trug (Mesch, 2011, 574 f.). Der 1970 eingeführte SMIC soll nämlich nicht allein eine untere Einkommensgrenze und „ein angemessenes Lohnniveau zur Erhaltung der Kaufkraft gewähren“, sondern auch Niedrigverdienern die Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg garantieren (Deutscher Bundestag, 2018, 4 f.).

Bei der vorgeschriebenen Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar eines jeden Jahres spielen die Entwicklung der Verbraucherpreise und die durchschnittliche Entwicklung der realen Stundenlöhne eine entscheidende Rolle. Diesbezüglich liegt der jährlichen Mindestanpassung ein Indexierungsmechanismus zugrunde. So muss die Erhöhung des Mindestlohns mindestens die Inflationsrate seit der letzten Erhöhung ausgleichen. Zudem muss die Anpassung mindestens halb so hoch sein wie die Steigerungsrate bei den durchschnittlichen realen Stundenlöhnen. Eine tripartistische Institution mit Regierungs-, Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern – „Commission Nationale de la Négociation Collective“ (CNCC) – legt zu bevorstehenden Erhöhungen eine Empfehlung vor, die aber rechtlich nicht bindend ist (Cette/Wasmer, 2012, 4 ff.). Zusätzlich wird die Regierung seit 2009 von einem mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern besetzten Expertengremium, der „Groupe d’experts sur le SMIC“, beraten. Festgeschrieben wird der Mindestlohn per Dekret durch die Regierung (Lesch et al., 2014, 8 f.).

Steigt die Inflation im Verlauf eines Jahres über 2 Prozent, wird der SMIC automatisch unmittelbar nach der Veröffentlichung des relevanten Preisindexes

auch unterjährig entsprechend erhöht. Unabhängig von der Lohnentwicklung und der Inflation kann der Mindestlohn zudem zu jeder Zeit durch die Regierung angepasst werden. Bei einem solchen „coup de pouce“ handelt es sich um eine außerordentliche Mindestlohnerhöhung, die über die im Gesetz festgeschriebene Mindestanpassung hinausgeht. Eine solche Erhöhung wird in unregelmäßigen Abständen von der Regierung beschlossen, damit die Lücke zwischen SMIC und Durchschnittslohn nicht kontinuierlich steigt. So wird dem Grundgedanken des SMIC Rechnung getragen, auch Niedrigverdiener an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes teilhaben zu lassen (Mesch, 2011, 575).

Der französische Mindestlohn gilt grundsätzlich für alle nicht selbstständig Beschäftigten in Frankreich. Ausnahmeregelungen bestehen lediglich für Jugendliche unter 18 Jahren mit weniger als sechs Monaten Berufserfahrung, Auszubildende unter 26 Jahren und Praktikanten. So darf der Stundenlohn von unter 17-Jährigen beispielsweise nicht weniger als 80 Prozent des SMIC-Niveaus betragen und der von 17-Jährigen nicht unter 90 Prozent des SMIC liegen (Französische Botschaft in Deutschland, 2020).

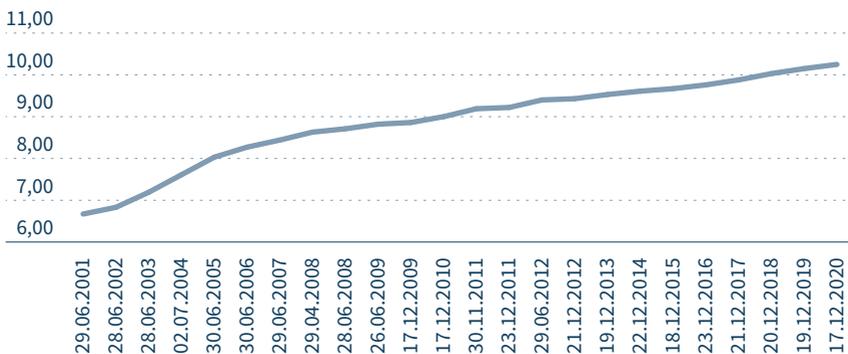
Höhe des französischen Mindestlohns

Nachdem 1970 der ursprünglich eingeführte SMIG durch den SMIC ersetzt wurde, kam es zu einem dynamischen Wachstum des Mindestlohns bis Anfang der 1980er Jahre. In dieser Phase wuchs der SMIC schneller als das Durchschnittseinkommen. Gründe dafür waren der neu eingeführte Indexierungsmechanismus sowie eine rege Verabschiedung diskretionärer Anhebungen. So entwickelte sich der SMIC – wie durch die Reformen beabsichtigt – von einer bloßen Lohnuntergrenze zu einem lohnpolitischen Instrument zur Reduzierung von Ungleichheit. Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Probleme wie Inflation und Arbeitslosigkeit flachte das SMIC-Wachstum im Verlauf der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre ab (Gautié/Laroche, 2018, 3).

Kurz vor der Jahrtausendwende verzeichnete der französische Mindestlohn wieder einen stärkeren Anstieg. Zum einen wirkte sich ein höheres Wirtschaftswachstum positiv auf die Mindestlohnhöhe aus. Zum anderen wurde aber auch die reguläre Wochenarbeitszeit von 39 auf 35 Stunden gesenkt. Trotz dieser Arbeitszeitverkürzung sollte es zu keinem Einkommensverlust bei Mindestlohnempfängern kommen.

Mindestlohn in Frankreich in Euro je Stunde

Abbildung 4



Datum der offiziellen Bekanntgabe der Mindestlohnerhöhung.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/y2y8f2piQs2RAWg>

Quelle: Insee, 2021

Diese Zielsetzung führte dazu, dass Beschäftigte, die bereits vor der Arbeitszeitreform angestellt waren, trotz vier Stunden weniger Arbeit pro Woche ihr ursprüngliches Einkommen entsprechend einer 39-Stunden-Woche erhielten. Nach der Reform eingestellte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden hingegen gemäß einer 35-Stunden-Woche bezahlt. Um diese Ungleichbehandlung von Mindestlohnempfängern aufzuheben, kam es bis 2006 zu einer Harmonisierung, die de facto einen deutlichen Anstieg des Mindestlohns bedeutete. Seitdem sind die Regierungen wieder zu einer eher zurückhaltenden Mindestlohnpolitik zurückgekehrt (Abbildung 4), was sich auch in einem selteneren Gebrauch von außerordentlichen Mindestlohnanpassungen niederschlägt (Gautié/Laroche, 2018, 4).

Zum 1. Januar 2020 lag der französische Mindestlohn bei 10,15 Euro. Damit rangiert Frankreich bei einem europäischen Vergleich der absoluten Mindestlohnhöhen direkt hinter Luxemburg auf Platz zwei. Gleiches gilt für einen kaufkraftbereinigten Vergleich der europäischen Mindestlöhne (Schulten/Lübker, 2020, 121 f.). Wird der sogenannte Kaitz-Index, also das Verhältnis zwischen Mindestlohn und mittlerem Lohn eines Landes, aus dem Jahr 2019 betrachtet, ist Frankreich sogar europäischer Spitzenreiter. So belief sich der Mindestlohn

2019 auf 61,4 Prozent des Medianlohns und auf 49,6 Prozent des arithmetischen Mittels der Löhne (OECD, 2021).

In Frankreich fielen 2016 mit gut 10 Prozent vergleichsweise viele Beschäftigte in die Gruppe der Mindestlohnempfänger. Das hat neben der im europäischen Vergleich hohen absoluten und relativen Mindestlohnhöhe noch weitere Gründe. Bei der Berechnung und Kontrolle des SMIC werden keine Zuschläge, Sonderzahlungen, Prämien oder Alterszulagen berücksichtigt. Folglich kommen viele Lohnbestandteile bei der als Mindestlohnempfänger deklarierten Gruppe noch dazu, sodass die tatsächliche Bezahlung vieler Beschäftigter dieser Gruppe deutlich über dem Mindestlohniveau liegen dürfte (Französische Botschaft in Deutschland, 2020). Darüber hinaus werden Unternehmen für Beschäftigte mit einem Gehalt bis zur 1,6-fachen Höhe des Mindestlohns umfassende Reduktionen bei den Sozialabgaben gewährt (Lesch et al., 2014, 9). Diese staatliche Subventionierung von Niedriglöhnen soll negativen Beschäftigungseffekten vorbeugen, erhöht aber auch den Anreiz, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Niedriglohngruppe zu beschäftigen (Mesch, 2011, 576).

Auswirkungen auf Beschäftigung und Löhne

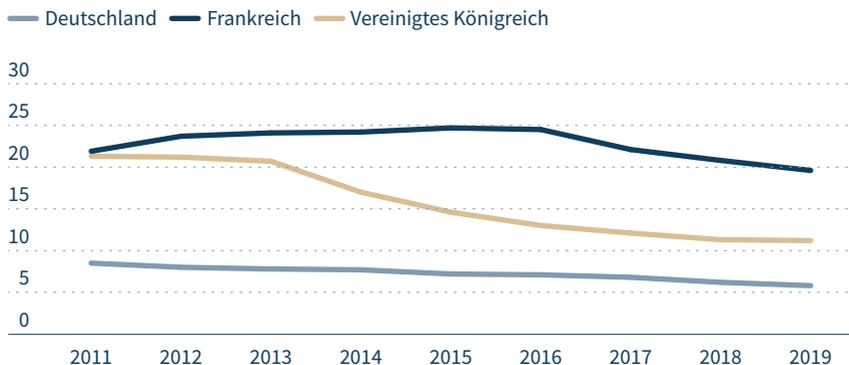
Da der französische Mindestlohn in ein komplexes Konstrukt aus unterschiedlichen Arbeitsmarktinstitutionen eingebettet ist, fällt es schwer, mögliche Beschäftigungseffekte des SMIC zu isolieren. Während einige Studien keine Auswirkungen des Mindestlohns auf das Beschäftigungsniveau finden, konstatieren andere Studien besonders für Jugendliche negative Beschäftigungseffekte (Lesch et al., 2014, 9 f.; Gautié/Laroche, 2018). Tatsächlich bewegt sich die Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich auf einem eher hohen Niveau (Abbildung 5). Laut Eurostat-Daten war sie im Jahr 2019 bei den Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren mit 19,6 Prozent mehr als dreimal so hoch wie in Deutschland (5,8 Prozent) und auch deutlich höher als im Vereinigten Königreich (11,2 Prozent).

Dabei ist allerdings unklar, inwieweit diese Niveauunterschiede auf die unterschiedlichen Mindestlohnregime zurückzuführen sind oder auch andere Faktoren, etwa das duale Ausbildungssystem in Deutschland, eine erklärende Rolle spielen. Mit welchen schädlichen Beschäftigungseffekten der franzö-

Jugendarbeitslosigkeit im Vergleich

Abbildung 5

Arbeitslosigkeit der 15- bis 24-Jährigen, in Prozent



Frankreich 2014, Deutschland 2012: Zeitreihenbruch.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/rxQiMKJSxq3rsHD>

Quelle: Eurostat, 2021

sische Mindestlohn tatsächlich einhergeht, kann empirisch leider nicht eindeutig geklärt werden. Cahuc/Carcillo (2012) können jedoch zeigen, dass die Reduzierung der Sozialabgaben für Niedriglohnverdiener mögliche negative Beschäftigungseffekte abfedert und eine Kürzung dieser Subventionierungen mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten verbunden wäre.

Neben Auswirkungen auf die Beschäftigung beeinflusst der Mindestlohn auch die französische Lohnstruktur und -verteilung. Unter anderem als Folge des hohen Mindestlohns ist der Niedriglohnsektor in Frankreich vergleichsweise klein und mit 9 Prozent der Vollzeitbeschäftigten nicht einmal halb so groß wie in Deutschland (Schulzen/Müller, 2020, 44). Darüber hinaus zeigen sich positive Spillover-Effekte auch auf Löhne oberhalb des Mindestlohns. Wenngleich sich diese Effekte mit steigenden Löhnen abschwächen, finden Aeberhardt et al. (2016) positive Auswirkungen einer Mindestlohnerhöhung bis zum Medianlohn, bei männlichen Beschäftigten sogar bis zum siebten Dezil. Zudem wird der hohe französische Mindestlohn als ein Grund dafür angeführt, dass Frankreich – im Unterschied zu vielen anderen Industrienationen – in den letzten Jahrzehnten keine steigende Lohnungleichheit zu verzeichnen hatte (Garbinti/Goupille-Lebret, 2019, 77; Hoffmann et al., 2020, 72 f.; Verdugo et al., 2012).

Probleme und Herausforderungen des französischen Mindestlohnmodells

Um die Kosten und mögliche negative Beschäftigungseffekte des Mindestlohns abzufangen, werden Unternehmen bei Niedrigverdienern von den Sozialabgaben teilweise freigestellt. Dies verursacht eine erhebliche finanzielle Belastung des französischen Haushalts (Schulten/Müller, 2020, 47). Trotz dieser Reduzierungen sind die Kosten des Faktors Arbeit im europäischen Vergleich hoch. So gehört Frankreich bei den industriellen Arbeitskosten und Lohnstückkosten mit Werten weit über dem Durchschnitt des Euroraums jeweils zur europäischen Spitzengruppe (Schröder, 2021, 88 ff.). Zudem können die Kostenvorteile der Unternehmen zu einer Mindestlohnfalle für Beschäftigte werden. Denn Unternehmen könnten Lohnerhöhungen doppelt scheuen, wenn diese zusätzlich zu einem Wegfall der Reduzierungen bei den Sozialabgaben führen (Schulten/Müller, 2020, 47).

Des Weiteren kann der Anpassungsmechanismus des SMIC hinsichtlich seiner Anlehnung an die allgemeine Lohnentwicklung als problematisch angesehen werden. Denn bei gut 10 Prozent Mindestlohnempfängern hat die Mindestlohnhöhe selbst einen deutlichen Einfluss auf die allgemeine Lohnentwicklung. Eine Mindestloohnerhöhung führt somit wiederum zu einer nächsten „selbst-induzierten Mindestloohnerhöhung“ (Arni et al., 2014).

Zudem kritisieren die Mitglieder der wissenschaftlichen Expertengruppe („Groupe d’experts sur le SMIC“), die jährlich eine Empfehlung zur bevorstehenden Mindestloohnerhöhung abgibt, den Indexierungsmechanismus bezüglich Inflation und allgemeiner Lohnentwicklung. Sie empfehlen seit Jahren, die automatischen Erhöhungsregeln zu reformieren oder ganz abzuschaffen. Sie begründen ihren Vorstoß damit, dass die politischen Autoritäten dadurch mehr Möglichkeiten erhielten, die Mindestloohnerhöhung gemäß der jeweiligen Arbeitsmarktlage auszugestalten. Zudem könne durch einen solchen Schritt die Rolle des Tarifsystems bei der Lohnfindung und der Definition von branchenweiten Mindeststandards gestärkt werden (Groupe d’experts sur le SMIC, 2020, 5).

5.2 Mindestlohn im Vereinigten Königreich

Im Vereinigten Königreich wurde der gesetzliche Mindestlohn im Jahr 1999 eingeführt (Lesch et al., 2014, 10 f.). Damit erfüllte die Labour Party, die 1998 erstmals seit 18 Jahren wieder die Regierung stellte, ein langjähriges Wahlversprechen. Hintergrund hierfür war nicht zuletzt die stark gesunkene Tarifbindung (Schulten/Müller, 2020, 52). Rechtliche Grundlage ist der National Minimum Wage Act 1998. Festgelegt wird der Mindestlohn von der Regierung, die alle Details regeln kann. Dabei sollen keine Unterscheidungen nach Region, Sektor des Arbeitsmarktes, Unternehmensgröße oder Beruf gemacht werden (§ 3).

Nach dem Alter darf nur dann differenziert werden, wenn die Person jünger als 26 Jahre ist. Außerdem können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Erhalt des Mindestlohns ausgeschlossen werden oder es kann ihnen ein geringerer Mindestlohn bezahlt werden, wenn ihr Beschäftigungsverhältnis bei einem Arbeitgeber, bei dem sie erstmals angestellt sind, weniger als sechs Monate dauert, sie sich in einem Programm befinden, das die (Wieder-)Beschäftigung erleichtern soll, oder wenn Aus- oder Weiterbildung einen Teil ihrer Arbeitszeit beansprucht. Nicht qualifiziert für den Mindestlohn sind explizit Fischer, die ausschließlich über Beteiligungen an den Gewinnen oder Einkünften ihres Schiffes entlohnt werden (§ 43), und ehrenamtlich Beschäftigte (§ 44). Der Regierung wird zudem das Recht eingeräumt, den Personenkreis, für den Ausnahmen gelten können, zu erweitern (§ 4).

Die Regierung sollte bei der Einführung des Mindestlohns die bereits 1997 eingerichtete Low Pay Commission (LPC) konsultieren (Lesch et al., 2014, 10). Dies kann sie auch bei allen weiteren Fragen tun, die den Mindestlohn betreffen (§§ 5, 6). Macht sie von diesen Möglichkeiten Gebrauch und hält sich nicht an die von der LPC beschlossenen Empfehlungen, muss die Regierung in beiden Häusern des Parlaments einen Bericht vorlegen, in dem sie die Abweichungen begründet. Die LPC soll bei den Berichten, die sie zu verfassen hat, Vertreter der Arbeitgeberorganisationen und der Gewerkschaften befragen. Bei ihren Empfehlungen hat die LPC die Auswirkungen ihrer Vorschläge auf die Wirtschaft im Vereinigten Königreich und auf deren Wettbewerbsfähigkeit zu berücksichtigen (§ 7). Die LPC selbst setzt sich aus insgesamt neun Mitgliedern zusammen, die von der Regierung berufen werden. Jeweils drei vertreten Gewerkschafts- oder Arbeitgeberinteressen oder stammen aus der Wissenschaft.

Das britische Mindestlohngesetz betont somit die Rolle der Regierung bei der Festlegung des Mindestlohns und gibt der LPC eher eine beratende Funktion, wenn auch mit Gewicht. Denn die Regierung muss Abweichungen von den Empfehlungen der Kommission vor dem Parlament vertreten.

Bestimmung des Mindestlohns in der Praxis

In der Praxis wird der Mindestlohn im Vereinigten Königreich jährlich angepasst. Dies geschah bis zum Jahr 2015 im Oktober und ab 2016 jährlich im April. Seit der Einführung des Mindestlohns wird die LPC beauftragt, etwa ein halbes Jahr vor dem nächsten Anpassungsschritt einen Bericht zu erstellen. Der Auftrag an die LPC war dabei bis 2015 fast gleichlautend: Sie sollte eine Mindestlohnhöhe festsetzen, die so vielen niedrig entlohnnten Beschäftigten wie möglich hilft, ohne dabei jedoch merklich negative Einflüsse auf Beschäftigung und Wirtschaft zu nehmen (LPC, 2016, vii). Der Mindestlohn ist im Vereinigten Königreich nach dem Alter differenziert. Es gibt vier Stufen – Auszubildende, 16- bis 17-Jährige, 18- bis 20-Jährige und 21- bis 22-Jährige (von 2016 bis März 2021 galt die höchste Altersstufe für die 21- bis 24-Jährigen, von 2010 bis 2015 ab 21 Jahren, 1999 bis 2009 ab 22 Jahren) –, die von der LPC separat festgelegt werden (Francis-Devine, 2020, 7). Ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben ist es seit 2016, den Beschäftigten, die 25 Jahre und älter sind, einen sogenannten National Living Wage (NLW) zu zahlen. Die Altersgrenze für den NLW wurde im April 2021 auf 23 Jahre gesenkt.

Die Abstimmung in der Kommission war bisher einstimmig (Schulten/Müller, 2020, 53) und ihre Empfehlungen wurden von der Regierung in aller Regel unverändert übernommen und in eine Rechtsverordnung umgesetzt. Eine Ausnahme stellt hier im Jahr 2015 der Mindestlohn für Auszubildende dar, den die Regierung im Jahr 2015 um 21 Prozent heraufsetzte (BIS, 2015, 5). Ab 2016 hat die Politik jedoch erheblichen Einfluss auf die Entwicklung des Mindestlohns genommen. Dies lässt sich besonders an zwei Ereignissen festmachen: zum einen an der Einführung des NLW im Jahr 2016 und zum anderen 2018 an der Absichtserklärung der Regierung, den Mindestlohn auf zwei Drittel des Medianlohns zu erhöhen. Auf diese beiden politischen Eingriffe soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Im April 2016 hat die Regierung den NLW eingeführt, den sie mit der Vorlage des Haushalts im Sommer 2015 zu einem konjunkturell sehr günstigen Zeitpunkt ankündigte. Der festgesetzte Wert des NLW entsprach rund 55 Prozent des Medianstundenlohns der Berechtigten (alle Beschäftigten, die mindestens 25 Jahre alt sind) und wurde bis zum Jahr 2020 auf 60 Prozent des Medians der Berechtigten erhöht. Auch in der Debatte um einen Living Wage in der EU gilt der Wert von 60 Prozent als Benchmark in formaler Analogie zum Schwellenwert für Armutsgefährdung, bezieht sich aber auf die Vollzeitbeschäftigten (Europäische Kommission, 2020a). Der NLW ist somit kein echter Living Wage im Sinne dieser politischen Diskussion. Zum einen deshalb, weil der NLW mit einem Niveau von 55 Prozent eingeführt wurde, zum anderen, weil zu den Berechtigten auch Beschäftigte in Teilzeit zählen, die einen geringeren Stundenlohn erhalten als Vollzeitbeschäftigte. Der NLW lag daher bezogen auf den Bruttomedianstundenlohn der Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2020 lediglich bei 55 Prozent. Das 60-Prozent-Niveau auf dieser Basis soll der NLW im Jahr 2024 erreichen.

Der NLW galt bei seiner Einführung für alle Beschäftigten, die 25 Jahre und älter waren. Für die unter 25-Jährigen bestand der bisherige Mindestlohn mit seinen getroffenen Altersstaffelungen fort. Bei seinem Start im April 2016 betrug der NLW 7,20 Britische Pfund je Stunde. Das waren 50 Pence mehr als der alte Mindestlohn, der für die Altersgruppe der 21- bis 24-Jährigen weiterhin Bestand hatte.

Parallel zu dem staatlich festgesetzten NLW hat es bereits seit 2001 Kampagnen für einen am Bedarf orientierten Living Wage gegeben (Sellers, 2017, 792). Dies führte dazu, dass die Greater London Authority (GLA) – die Regionalregierung der Stadt London und des sie umgebenden Bezirks – bereits 2005 einen offiziellen, aber freiwilligen London Living Wage (LLW) einführte. Die GLA zahlte den LLW ihren Beschäftigten und verhandelte darüber mit ihren Vertragspartnern. Der LLW wurde eingeführt, als die Labour Party mit Ken Livingstone den Bürgermeister stellte, fand aber auch aktive Unterstützung durch dessen Nachfolger und heutigen Premierminister Boris Johnson (Sellers, 2017, 793). Im Jahr 2011 gründete sich auf nationaler Ebene die Living Wage Foundation (LWF). Die LWF errechnet auf Basis eines Warenkorb regelmäßig Werte getrennt für London und das übrige Vereinigte Königreich. Die LWF kommt auf Beträge, die weit

über denen des NLW liegen. Sie betragen damals (Berechnung von Oktober 2015) 9,40 Britische Pfund je Stunde für Greater London und 8,40 Britische Pfund für das übrige Vereinigte Königreich (IHS Markit, 2016, 4). Die Zahlung dieses Stundenlohns ist freiwillig. Unternehmen, die ihn zahlen, können sich bei der LWF akkreditieren lassen und damit werben.

Die Living-Wage-Kampagne hat sicherlich den politischen Druck auf die Konservative Partei erhöht, den NLW einzuführen. Aus Angst, bei der Wahl 2015 gegenüber der Labour Party schlecht abzuschneiden, mahnte schon 2013 eine zunehmende Zahl an „Hinterbänklern“ der Konservativen Partei ihren Premierminister Cameron, sich nicht gegen einen Living Wage zu stellen. Die Labour Party hatte schon zu diesem Zeitpunkt Steuersenkungen für Unternehmen, die den Living Wage der LWF zahlen, in Aussicht gestellt (Beattie, 2013). Obwohl Cameron später vorsichtig Sympathien bekundete, kam die Ankündigung, den Mindestlohn tatsächlich einzuführen, für Gewerkschaften, Arbeitgeber und die LPC überraschend (Sellers, 2017, 795). Da dies zwei Monate nach der Unterhauswahl 2015 geschah, kann das Thema Living Wage für die Konservative Partei im Wahlkampf vermutlich keine große Rolle gespielt haben.

Proklamiertes Ziel der Regierung war ein Regimewechsel von einem System mit niedrigen Löhnen, hohen Steuern und hohen Sozialausgaben zu einem Staat mit hohen Löhnen, niedrigen Steuern und niedrigen Sozialausgaben. Zu diesem Wechsel sollte auch der NLW beitragen, zumal die Regierung den im Vereinigten Königreich weit überdurchschnittlichen Anteil der Niedriglohnbeschäftigten beklagte (HM Treasury, 2015, 31). Hintergrund des Systemwechsels war ein günstiges wirtschaftliches Umfeld. Das Vereinigte Königreich war im Jahr 2014 unter den G-7-Staaten das Land mit dem höchsten Wirtschaftswachstum. Nach den Prognosen der OECD sollte das auch im Jahr 2015 so bleiben.

Der gesetzlich verpflichtende NLW hat seine konzeptionelle Begründung in der sogenannten Bain Review, die unter der Leitung von George Bain, dem ersten Vorsitzenden der LPC, von dem Thinktank „The Resolution Foundation“ erarbeitet wurde. Hierauf berief sich auch die damalige Regierung (HM Treasury, 2015, 34). Die Bain Review empfiehlt, die Festsetzung des Mindestlohns besser zwischen kurzfristiger Flexibilität und mittelfristiger Zielsetzung auszubalancieren (Resolution Foundation, 2014, 10). Hierzu wird vorgeschlagen,

dass die Regierung regelmäßig beschreibt, wie der Mindestlohn nach ihrer Ansicht die Inzidenz von Niedriglöhnen verringern könnte. Sie sollte dazu ein mittelfristiges Ziel (beispielsweise einen Zeitraum von fünf Jahren) für die Mindestlohnhöhe wählen und dieses in Prozent des Medianlohns benennen. Vorgeschlagen werden 60 Prozent.

Die Aufgabe der LPC sollte entsprechend erweitert werden. Sie sollte weiterhin vorschlagen, welche Mindestlohnhöhe für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft aktuell tragbar wäre. Falls diese aber niedriger sei als der Wert, der sich aus dem Zielpfad ergibt, sollte sie die Regierung auch darin beraten, welche Blockaden einen höheren Mindestlohn verhindern und welche Branchen besondere Unterstützung benötigten (Resolution Foundation, 2014). Die Empfehlungen des Bain-Reports stellen daher einen Regelungskompromiss zwischen einer politikgesteuerten und einer kommissionsgesteuerten Festsetzung des Mindestlohns dar. Denn die Politik kann zwar Zielmarken festlegen, muss sich aber einzelne Schritte durch eine Kommission absegnen lassen und gegebenenfalls auch zurücknehmen oder mit zusätzlichen Maßnahmen unterstützen.

Die Einführung des gesetzlichen NLW im Jahr 2016 erfolgte zudem nicht nach der reinen Lehre des Bain-Reports. Denn zumindest im ersten Schritt gab es keine formale Konsultation der LPC. Auch für den im Frühjahr 2016 veröffentlichten Report hatte die LPC lediglich die Aufgabe erhalten, Empfehlungen für die Festsetzung des Mindestlohns für die Zeit von Oktober 2016 bis April 2017 abzugeben, nicht aber den NLW zu bewerten. Dies hängt allerdings auch damit zusammen, dass seit 2017 der Mindestlohn jährlich im April erhöht wurde, vor Einführung des NLW dagegen im Oktober – das Jahr 2016 stellte daher ein Übergangsjahr dar.

Auch die LPC selbst sah in der Einführung des NLW die größte Änderung im Mindestlohnregime seit seiner Einführung (LPC, 2016, vii). Zwar seien mit dem National Minimum Wage Act 1998 keine Ziele für die Politik festgelegt worden. Die Debatten hätten aber gezeigt, dass es um mindestens drei Ziele ging: die Ausbeutung der Beschäftigung zu vermeiden, die Löhne zu erhöhen und die Politik aus der Setzung des Mindestlohns herauszuhalten und stattdessen Empfehlungen von einer unabhängigen Expertenkommission einzuholen (LPC, 2016, vii). Die LPC sieht sich dabei in der Verfolgung ihres übergeordneten

Ziels, Niedrigstlöhne zu verhindern, ohne dabei Jobs zu gefährden oder die Wirtschaft insgesamt zu beschädigen, durchaus erfolgreich. Durch die Einführung des NLW hätten sich in diesem Regime wesentliche Änderungen ergeben (LPC, 2016, vii f.):

- Der Grundsatz der LPC, keine signifikanten Arbeitsplatzverluste zu verursachen, würde zumindest aufgeweicht. So schätzte eine Behörde des Finanzministeriums, dass die Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 mit NLW im Basiszenario um 60.000 Personen oder 0,2 Prozentpunkte höher liegen würde als ohne NLW. Als Spanne wurden Jobverluste von 20.000 bis 110.000 Stellen genannt. Gleichzeitig wurde eine günstige konjunkturelle Entwicklung mit einem Beschäftigungsgewinn von 1,1 Millionen bis 2020 vorhergesagt (Office for Budget Responsibility, 2015, 204 f.).
- Da der NLW bei seiner Einführung erst für Beschäftigte in einem Alter von 25 Jahren galt, würde mit dem NLW faktisch eine fünfte Mindestlohnstufe eingeführt. Das bisher für alle Erwachsenen ab 21 Jahren wirksame Mindestlohnniveau gelte nur noch für die Gruppe der 21- bis 24-Jährigen. Die LPC müsse daher darauf achten, Altersdiskriminierung zu vermeiden, indem weder eine besondere Bevorzugung noch eine klare Benachteiligung dieser Altersgruppe gegenüber den Jüngeren einerseits und gegenüber den über 24-Jährigen andererseits entstände. Zusätzlich stellte sich das Problem, dass für den bisherigen gesetzlichen Mindestlohn weiterhin eine strengere Auslegung der Beschäftigungsneutralität gesehen wurde (LPC, 2019a, v). Damit vergrößerte sich noch die Schwierigkeit, den NLW mit dem Mindestlohn der 21- bis 24-Jährigen in Einklang zu bringen.
- Anders als bisher für den gesetzlichen Mindestlohn gab es für den NLW ein klar umrissenes mittelfristiges Ziel, nämlich diesen bis 2020 auf 60 Prozent des Medianlohns und auf über 9 Britische Pfund je Stunde anzuheben (BIS, 2015, 7).

Diese Punkte zeigen, dass die LPC die Einführung des NLW durchaus kritisch sah. Zum einen wurde der Grundsatz der Beschäftigungsneutralität aufgegeben. Zum anderen wurde der LPC durch die Nennung eines mittelfristigen Zielwerts eine passive Rolle zugewiesen und der Pfad der Mindestlohnent-

wicklung anders als zuvor aktiv von der Politik vorgegeben. Die Regierung beteuerte zwar, dass die LPC weiterhin eine Schlüsselrolle in der Festsetzung des Mindestlohns spiele und auch über das Tempo der Heraufsetzung des NLW beraten solle, nahm ihr aber faktisch den Handlungsspielraum. Denn auch die Sätze des Mindestlohns für junge Erwachsene lassen sich nicht unabhängig von dem NLW festsetzen, da bei zu großen Unterschieden ein Anreiz bestünde, über 24-Jährige (seit April 2021 über 22-Jährige) durch jüngere Erwachsene zu ersetzen oder diese bevorzugt einzustellen.

Die vorhergesagten negativen Beschäftigungseffekte von 60.000 Personen marginalisierte die Regierung, indem sie darauf verwies, dass die Beschäftigung trotz NLW noch um 1,1 Millionen steigen sollte (BIS, 2015, 10). Zudem habe auch die starke Erhöhung des Mindestlohns zwischen 2000 und 2004 um insgesamt 31 Prozent nicht zu starken Beschäftigungsverlusten geführt (Office for Budget Responsibility, 2015, 34). Dieses Argument lässt aber außer Acht, dass der britische Mindestlohn erst kurz zuvor auf einem sehr niedrigen Niveau eingeführt wurde.

Überdies wurde zur Entlastung der kleinen Firmen die erst 2014 eingeführte Employment Allowance (EA) im Jahr 2016 von 2.000 auf 3.000 Britische Pfund erhöht. Mit der EA können die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (National Insurance) abgesenkt werden. Bei ihrer Einführung war die EA so hoch gewesen, dass der Arbeitgeber für insgesamt vier Beschäftigte, die Vollzeit zum gesetzlichen Mindestlohn arbeiteten, keine Sozialbeiträge zahlen musste. Nun war dies laut britischer Regierung für vier Beschäftigte, die den NLW erhalten, möglich (Office for Budget Responsibility, 2015, 34). Außerdem wurde der Beitragssatz zur Körperschaftsteuer um 1 Prozentpunkt gesenkt.

Das Ziel, den NLW auf 60 Prozent des Medians der Berechtigten anzuheben, wurde erreicht und die entsprechenden Schritte dorthin wurden von der LPC vorgeschlagen. Da die Empfehlungen zur Anpassung des NLW und zu den anderen Raten des gesetzlichen Mindestlohns immer im Vorhinein erfolgten, war die LPC auf Prognosen beispielsweise zur Entwicklung des Medianlohns angewiesen. Nicht vorhersehbar war der durch die Corona-Pandemie ausgelöste Wirtschaftseinbruch im Jahr 2020. Trotz des harten Brexits wurde daher angenommen, dass die britische Wirtschaft das für 2020 angesetzte 60-Prozent-Ziel

ohne große Beschäftigungsverluste umsetzen konnte (LPC, 2020a, xiii). Daher kam es bei der letzten Erhöhung im April zu einem Sprung um 6,2 Prozent.

Nach dem Wunsch der Regierung soll der NLW auch nach 2020 kräftig steigen. Denn bereits im Herbst 2018 – also als noch zwei Erhöhungsstufen ausstanden, um das 60-Prozent-Ziel zu erreichen – erklärte die Regierung bei der Vorstellung ihres Haushalts, den Mindestlohn in Relation zum Medianlohn noch weiter erhöhen zu wollen und damit die Zahlung von Niedriglöhnen zu beenden (HM Treasury, 2018, 79). Der Einfluss auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt solle dabei berücksichtigt werden. Unter Niedriglohn wird üblicherweise ein Lohn von weniger als zwei Dritteln des Medianlohns bezeichnet. Spätere Präzisierungen der Regierung bestätigten dann auch, dass die Regierung den NLW auf diesen Wert anheben wolle. Bereits zusammen mit der Bekanntgabe des neuen Ziels, also rund zweieinhalb Jahre vor Inkrafttreten der ersten Stufe auf dem Weg zur formalen Abschaffung der Niedriglohnbeschäftigung, verkündete die Regierung, dass sie eine Weisung an die LPC für die Jahre nach 2020 geben würde (HM Treasury, 2018).

Die LPC legte dann im Herbst 2019 zwei Berichte vor. Einer bezog sich auf die Zusammenführung der Altersklassen, der andere auf die Rahmenbedingungen, um den NLW nach 2020 weiter Richtung Niedriglohngrenze zu erhöhen. In dem Bericht über die Jugendraten schlug die LPC vor, den NLW wieder ab 21 Jahren geltend zu machen. Hierzu sollte in einem Zwischenschritt der NLW ab 2021 für Beschäftigte ab 23 Jahre gelten. Dies wurde damit begründet, dass sich die Altersklasse der 23- bis 24-Jährigen in ihren Beschäftigungscharakteristiken kaum von den höheren Altersgruppen unterscheide. Bei den 21- bis 22-Jährigen seien die Unterschiede größer. Hier schlug die LPC vor, über die Absenkung der Altersgrenze auf 21 Jahre erst im Oktober 2022 zu entscheiden (LPC, 2019a, xiii).

Die LPC berichtete in ihrem Report zur Entwicklung des Mindestlohns nach 2020, dass sowohl Gewerkschafts- als auch Arbeitgebervertreter das Ziel, Niedriglohnbeschäftigung zu beseitigen, grundsätzlich unterstützten und der LPC eine zentrale Rolle in dem Prozess zusprachen. Gleichwohl gab es deutliche Differenzen, wie dieses Ziel erreicht werden sollte. Die Gewerkschaftsseite sprach sich für eine kurze Zeitspanne als Fortsetzung der bisherigen Anpas-

sungen des NLW aus, während die Arbeitgeber für vorsichtigere Anhebungen über acht bis zehn Jahre plädierten oder teilweise eine Rückkehr zu den Weisungen bis 2015 – also möglichst hohe Anhebungen des Mindestlohns ohne Gefährdung der Beschäftigung – befürworteten. Die LPC stellte heraus, dass es wesentlich sei, dass alle Parteien Vertrauen in die Unabhängigkeit der LPC hätten – insbesondere in ihre Fähigkeit, Abweichungen von einem gesteckten Zielpfad zu empfehlen.

Damit plädierte sie für mehr eigenen Handlungsspielraum. Da sich die LPC neben Wissenschaftlern vor allem aus Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern zusammensetzt, bedeutete dies, dass eine stärkere Stimme der Tarifpartner eingefordert wurde. Ein Baustein hierzu ist beispielsweise eine Erweiterung des Sets der wirtschaftlichen Rahmendaten, die in die Entscheidungen einbezogen werden, anstatt lediglich auf das prognostizierte Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu schauen. Explizit eingefordert wurde, dass die LPC Abweichungen von einem Erhöhungspfad mit oder ohne Verschiebung des Enddatums vorschlagen kann. Herausgestellt wurde überdies, dass Niedriglohn, wenn man ihn weiter als Niedrigeinkommen definiert, nicht allein durch einen Mindestlohn bestimmt oder beseitigt werden kann. Die Regierung wurde daher dazu aufgerufen, andere Politikfelder (beispielsweise die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems), die in ihrer Wirkung mit dem Mindestlohn interagieren, nach diesem Ziel auszurichten (LPC, 2019b, 74).

Die Regierung legte daraufhin das Ziel fest, bis 2024 den NLW auf zwei Drittel des Medianlohns der Berechtigten zu erhöhen, und die Altersgrenze im Jahr 2021 auf zunächst 23 Jahre und bis 2024 weiter auf 21 Jahre abzusenken. Der zweite Termin ist dabei vorsichtiger als Zielwert formuliert. Gleichzeitig installiert die Regierung eine Notbremse („Emergency Break“): Sie weist die LPC an, auf auftauchende Risiken aufmerksam zu machen und, falls es die ökonomische Situation erfordert, der Regierung zu empfehlen, ihre Ziele oder den Zeitrahmen zu revidieren. Die LPC wird zudem aufgerufen, ihre Methode, mit der sie den Einfluss des NLW evaluiert, darzulegen und weiterzuentwickeln (BEIS, 2020, 3). Damit geht die Regierung auf die Wünsche nach größeren Freiräumen und höherer Flexibilität ein. Das vorsichtigere Vorgehen ist aber auch vor dem Hintergrund der unsicheren ökonomischen Entwicklung durch den Brexit und die Corona-Krise zu sehen. Dies spiegelt sich auch darin, dass

die Erhöhung des NLW mit 2,2 Prozent für 2021 – knapp über der erwarteten Inflationsrate – eher niedrig ausfällt und bereits eine deutliche Unterschreitung des Zielpfads beschreibt. Gleichwohl rät die LPC auch wegen der aktuell unsicheren Datenlage noch nicht zu einer Verschiebung des Ziels, die Niedriglohnbeschäftigung bis 2024 zu beenden (LPC, 2020b, xxi).

Insgesamt zeigt sich somit, dass sich das System der Mindestlohnfindung im Vereinigten Königreich deutlich gewandelt hat. Während die Regierung bis 2015 die Entscheidung über die Mindestlohnhöhe weitgehend der LPC überlassen hat, gibt sie jetzt das Tempo vor, erlaubt der LPC seit 2020 aber wieder eine stärkere Mitwirkung.

Höhe des Mindestlohns im Vereinigten Königreich

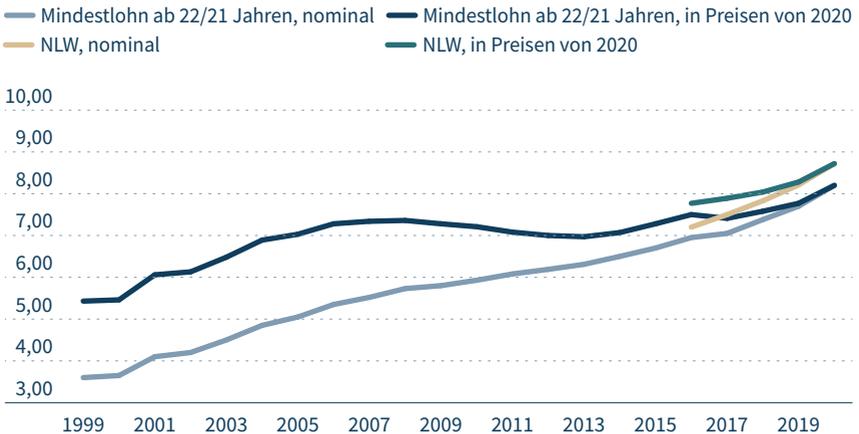
Der Mindestlohn im Vereinigten Königreich startete auf einem im internationalen Vergleich niedrigen Niveau. Er betrug 42,3 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten gegenüber damals 61,5 Prozent in Frankreich. In Deutschland lag das relative Niveau bei der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 bei 48 Prozent. Die Entwicklung des Mindestlohns im Vereinigten Königreich verlief dann in vier Phasen (Francis-Devine, 2020, 7 f.; Abbildung 6):

- Der Mindestlohn wurde auf einem niedrigen Niveau eingeführt und verlief dann in den ersten 18 Monaten parallel zur Preisentwicklung.
- Nachdem die Forschung keine negativen Effekte der Mindestlohneinführung auf Beschäftigung und Wirtschaft feststellen konnte, wurde der Mindestlohn bis 2007 auch zu konstanten Preisen kräftig erhöht: Die Kaufkraft des Mindestlohns stieg zwischen 2000 und 2007 um 34 Prozent.
- Während der langen Rezession und der erst allmählichen Erholung der Wirtschaft gab der Mindestlohn zu konstanten Preisen zwischen 2008 und 2013 real kontinuierlich nach.
- Schließlich setzte 2014 ein erneuter realer Anstieg ein, auf dem ab 2016 der NLW als zusätzliche Stufe aufgesetzt wurde. Im Jahr 2020 lag der NLW real fast 61 Prozent höher als der Mindestlohn in der Altersklasse ab 22 Jahren bei seiner Einführung im Jahr 1999.

Auch in Relation zum Medianlohn ist der Mindestlohn über die Zeit kräftig gestiegen. Nimmt man den Kaitz-Index der OECD, der den Mindestlohn in Relation zum Medianlohn aller Vollzeitbeschäftigten setzt, ergibt sich ein Anstieg von 42,3 Prozent auf 55,1 Prozent im Jahr 2019, wobei sich der letztgenannte Wert auf den NLW bezieht. Aber auch bis 2015 legte der Kaitz-Index bereits zu, und zwar auf 48,6 Prozent. Selbst in der wirtschaftlichen Schwächephase zwischen 2008 und 2013 gab es einen Anstieg von 1,1 Prozentpunkten. Auch ohne große Einflussnahme der Regierung ist der Mindestlohn also kontinuierlich stärker gestiegen als der mittlere Lohn. Bei der Betrachtung des Kaitz-Index der OECD ist zu berücksichtigen, dass sich dieser nur auf Vollzeitarbeitnehmer bezieht. Diese haben aber deutlich höhere Stundenlöhne als Teilzeitbeschäftigte. Wenn die Briten Zielwerte für den NLW in Relation zum Medianlohn festsetzen, beziehen sich diese aber auf alle Berechtigten und schließen daher die Teilzeitbeschäftigten ein. Daher entspricht das Ziel, den NLW auf knapp 67 Prozent (zwei Drittel) des Medianlohns bis 2024 zu erhöhen (dann für alle Beschäftigten ab 21 Jahren), einem Kaitz-Index von rund 60 Prozent. Damit bliebe das Ver-

Mindestlohn im Vereinigten Königreich in Britischen Pfund je Stunde

Abbildung 6



Mindestlohn ab 22/21: Mindestlohn der höchsten Altersstufe, die bis 2009 gültig war ab 22 Jahren, 2010 bis 2015 ab 21 Jahren, ab 2016 von 21 bis 24 Jahren.

NLW: National Living Wage, gültig ab 25 Jahren.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/ZtcP24LnbA26Zp>

Quellen: Francis-Devine, 2020; ONS, 2020; eigene Berechnungen

einigte Königreich, selbst wenn es das Anpassungsziel für 2024 erreicht, noch knapp unter dem Niveau von Frankreich und Portugal (Cribb et al., 2019, 5).

5.3 Vergleich der Mindestlohnregime

In allen drei Ländern des folgenden Vergleichs ist ein Mindestlohn implementiert, der die Lohnuntergrenze für abhängig Beschäftigte definiert (Übersicht 1). Die Systematiken und Intentionen hinter diesem Arbeitsmarktinstrument divergieren jedoch erheblich. Für eine vergleichende Einordnung reicht es nicht aus, nur die genaue Ausgestaltung des Mindestlohnregimes zu betrachten. Es müssen auch flankierende Maßnahmen und Funktionslogiken des zugrunde liegenden Arbeits- und Sozialsystems einbezogen werden.

Auf die längste Mindestlohntradition blickt Frankreich zurück. Dort wurde bereits kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs ein Mindestlohn eingeführt. Dieser wurde 1970 grundlegend reformiert und entspricht seitdem in seiner Ausrichtung einem Living Wage. Erst deutlich später, und zwar 1999, wurde im Vereinigten Königreich ein Mindestlohn etabliert. In jüngster Zeit hat dieser einen Wandel weg von einer allgemeinen Lohnuntergrenze hin zu einem Living Wage erfahren. Diese Transformationsphase wurde 2016 gestartet und dauert noch an. Auf die kürzeste Mindestlohngeschichte blickt Deutschland zurück. Hier wurde die Lohnuntergrenze erst 2015 und damit erheblich später als in Frankreich und im Vereinigten Königreich eingeführt. Im Unterschied zu diesen beiden Ländern gibt es in Deutschland keinen Living Wage, da der deutsche Mindestlohn weder direkt noch indirekt an die Entwicklung des Medianeinkommens gekoppelt ist und deutlich darunter liegt. Indem er vor unangemessen niedrigen Löhnen schützen soll, hat er auch eine andere Zielsetzung.

Das Verfahren zur Festlegung der Mindestlohnhöhe weist zwischen den drei betrachteten Ländern einige Parallelen, aber auch grundlegende Unterschiede auf. In allen Mindestlohnregimen erarbeitet ein Beratungsgremium Vorschläge dazu, wie die Mindestlohnerhöhung aussehen könnte. Und in allen drei Ländern finden sich in diesem Gremium Vertreter der Tarifparteien. In Frankreich werden darüber hinaus auch politische Akteure (drei Minister sowie der Präsident des Sozialsenats) hinzugezogen, während das Vereinigte Königreich sowie Deutschland zusätzlich auf den Rat von Wissenschaftlern zurückgreifen. Im Vereinigten Königreich sind die Wissenschaftler stimmberechtigt, in Deutsch-

Vergleich der Mindestlohnregime

	Frankreich	Vereinigtes Königreich	Deutschland
Bezeichnung	Salaires minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)	National Minimum Wage and National Living Wage (NLW)	Mindestlohn
Einführung (Systemwechsel hin zum Living Wage)	1950 (1970)	1999 (2016)	2015
Ausrichtung, Intention	Living Wage	Living Wage	Lohnuntergrenze
Beratungsgremium	Commission Nationale de la Négociation Collective	Low Pay Commission	Mindestlohnkommission
Zusammensetzung des Beratungsgremiums	Je 18 Vertreter von Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite, 3 Minister, Präsident des Sozialsenats	Je 3 Vertreter von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Wissenschaft, alle stimmberechtigt	Je 3 Vertreter von Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite, Vorsitzender, 2 Wissenschaftler ohne Stimmrecht
Rolle des Beratungsgremiums/der Tarifparteien	Beratende Funktion mit Gewicht/ Vorschlagsrecht innerhalb starrer Vorgaben	Beratende Funktion mit Gewicht/ Vorschlagsrecht	Vorschlagsrecht und Vorschlagsmonopol
Rolle der Regierung	Aktiv, Gestaltungs- und Entscheidungsorgan	Aktiv, Gestaltungs- und Entscheidungsorgan	Passiv, Entscheidungsorgan; Regierung kann nur über Annahme oder Ablehnung des Vorschlags der Mindestlohnkommission entscheiden
Anpassungssturnus	Jährlich zum 1.1.; zusätzlich unterjährige Anpassungen jederzeit möglich	Jährlich zum 1.4.	Beschluss alle zwei Jahre; Beschluss kann unterjährige Anpassungen vorsehen
Regelbindungselemente	Indexierung an Inflation und Lohnentwicklung als Untergrenze; sofortige Anpassung, wenn Inflation über 2 Prozent	Keine	Nachlaufende Orientierung an der Tariflohnentwicklung
Diskretionärer Spielraum	„coup de pouce“: außerordentliche Mindestlohnhöhung durch Regierung jederzeit möglich	Diskretionäres System: Vorgabe von mittelfristig zu erreichenden Zielgrößen durch Regierung mit jährlichem Auftrag der Regierung an die Kommission	Diskretionärer Spielraum der Kommission bei Zweidrittelmehrheit; kein diskretionärer Spielraum der Regierung
Bedeutung des Tarifsystems	Gering	Gering	Hoch
Subventionierung von Mindestlöhnen	Ja	Ja (für kleine Unternehmen)	Nein
Kaitz-Index (2019)	61,4	55,1	48,2

Kaitz-Index: Verhältnis zwischen Mindestlohn und Medianverdienst eines Vollzeitbeschäftigten, in Prozent.

Quellen: OECD, 2021; eigene Darstellung

land kommt ihnen lediglich eine beratende Funktion zu. Die Kommissionen bestehen in Deutschland und im Vereinigten Königreich jeweils aus neun, in Frankreich aus insgesamt 40 Mitgliedern.

Nicht nur die Zusammensetzung, sondern auch die Rolle des Beratungsgremiums und damit auch die der Tarifparteien, die diese Gremien hauptsächlich besetzen, ist in den drei Ländern unterschiedlich definiert. Die deutsche MLK hat dabei die weitreichendsten Kompetenzen und genießt die größte Autonomie. Bezüglich der Mindestlohnhöhe hat sie nicht nur ein Vorschlagsrecht, sondern faktisch sogar ein Vorschlagsmonopol. Die jeweilige Regierung kann die von der MLK geforderte Erhöhung nur annehmen oder ablehnen, aber keine eigenen Vorschläge unterbreiten. Das MiLoG sieht keine Umsetzung regierungsseitiger Vorschläge vor. In Frankreich und im Vereinigten Königreich stellen die Kommissionen hingegen beratende Organe dar, deren Vorschläge zwar Gewicht haben, von der Regierung jedoch angepasst oder ergänzt werden können. Während der deutschen Regierung eher eine passive Rolle in Form eines Ausführungsorgans zufällt, das zwar über Annahme oder Ablehnung entscheidet, aber selbst nicht aktiv eingreifen kann, kommt den Regierungen der beiden anderen Staaten eine deutlich aktivere Rolle zu. Sie sind nicht nur endgültige Entscheidungsinstanz, sondern haben zudem große diskretionäre Spielräume.

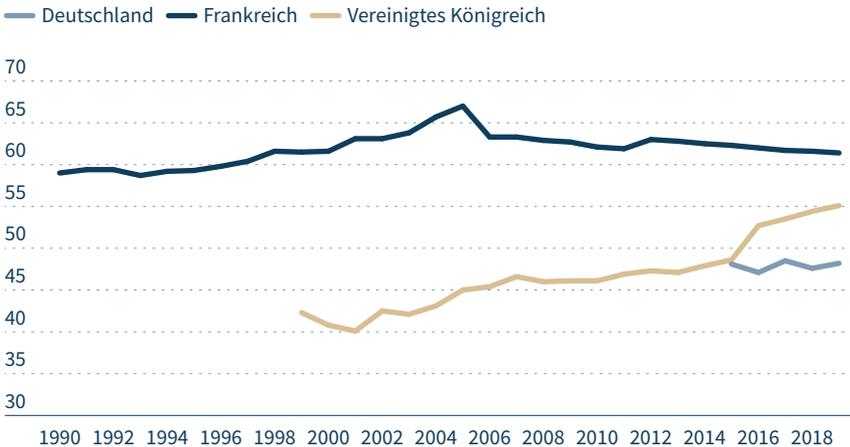
Auch die Länge des Zeitraums, für den Mindestloohnerhöhungen beschlossen werden, fällt unterschiedlich aus. Während in Frankreich turnusmäßig zum Jahresbeginn Erhöhungen vorgenommen werden, die durch unterjährige Anpassungen ergänzt werden, wird in Deutschland lediglich alle zwei Jahre über Mindestlohnanpassungen verhandelt. Die so festgelegten Erhöhungen können jedoch ebenfalls stufenweise und unterjährig erfolgen. Im Vereinigten Königreich hingegen sind Anpassungen nur einmal pro Jahr vorgesehen.

Schließlich unterscheiden sich die drei betrachteten Länder erheblich hinsichtlich der Regelbindungskomponenten. In Frankreich liegt den jährlichen Mindestlohnanpassungen ein im Gesetz verankerter Indexierungsmechanismus zugrunde, der sich an der Inflation und der allgemeinen Lohnentwicklung orientiert. In Deutschland ist hingegen die Entwicklung der Tariflöhne entscheidend. Im Unterschied zu Frankreich handelt es sich hierbei jedoch

Kaitz-Index im Vergleich

Abbildung 7

Mindestlöhne in Prozent der Medianlöhne von Vollzeitbeschäftigten



Deutschland, Frankreich: ab 18 Jahren.

Vereinigtes Königreich: bis 2009 ab 22 Jahren, 2010 bis 2015 ab 21 Jahren, ab 2016 ab 25 Jahren (National Living Wage).

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/CSZzrsj4of48Zy4>

Quelle: OECD, 2021

um eine Orientierungsgröße, denn es ist kein automatischer Mechanismus im Sinne einer Eins-zu-eins-Übertragung festgeschrieben. Das beinhaltet (zumindest theoretisch) nicht nur einen Spielraum nach oben, sondern auch nach unten. Zudem kann die MLK mit einer Zweidrittelmehrheit von der Orientierung an der Tariflohnentwicklung abweichen. In der Praxis räumt zwar auch das französische Modell viel diskretionären Spielraum ein, da die Regierung durch einen „coup de pouce“ den Mindestlohn jederzeit außerordentlich anheben kann. Den Spielraum gibt es aber nur nach oben, nicht nach unten. Im Vereinigten Königreich finden sich keine gesetzlich festgelegten Regelbindungselemente. Damit ist der diskretionäre Spielraum dort formal am größten. Da der Regierung in Deutschland bisher keine vergleichbaren diskretionären Spielräume zur Verfügung stehen, kann sie allenfalls durch eine Änderung des MiLoG eingreifen, wie es das gemeinsame Eckpunktepapier von Bundesarbeitsministerium und Bundesfinanzministerium auch vorschlägt (BMAS, 2021).

Ob sich die Einstellung eines Beschäftigten lohnt, entscheidet sich für den Arbeitgeber nicht nach der Höhe des Bruttolohns, sondern nach der Höhe der Arbeitskosten. Ein hoher Mindestlohn kann deshalb durch Absenkung der Lohnnebenkosten gemildert werden. Hierfür ist Frankreich das prominenteste Beispiel. Denn die Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherung werden in Frankreich für niedrige Löhne deutlich abgesenkt. Bei Jahresverdiensten auf Niveau des SMIC beträgt die „Réduction générale des cotisations patronales“ (ehemals: Réduction Fillon) maximal 32 Prozent des Bruttoentgelts und läuft bei dem 1,6-Fachen des SMIC – also knapp unterhalb des Medianlohns – aus. Für einen Beschäftigten, der über ein mittleres Einkommen verfügt, fallen für den Arbeitgeber einschließlich anderer Kostenpositionen Lohnnebenkosten von gut 53 Prozent des Bruttolohns an. Dieser Satz wird für SMIC-Empfänger auf 21 Prozent reduziert. Damit betragen die Arbeitskosten für einen Beschäftigten mit Medianlohn das 1,534-Fache des Jahreslohns, für einen SMIC-Empfänger aber nur das 1,214-Fache. Daraus ergibt sich, dass bei einem Kaitz-Index bezogen auf den Bruttolohn von 61,4, wie ihn die OECD für Frankreich im Jahr 2019 ausweist, die Arbeitskosten des SMIC-Empfängers nur 48,6 Prozent der Arbeitskosten des Medianlohnbeschäftigten ausmachen. In Deutschland gibt es dagegen keine Unterscheidung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber nach Lohnhöhe. Die Relation der Arbeitskosten des Mindestlohnempfängers zu den Arbeitskosten des Medianlohnbeschäftigten entspricht daher auch in etwa der Relation bei den Bruttolöhnen und damit dem Kaitz-Index. Dieser lag 2019 nach OECD-Angaben bei 48,2 und dürfte bis zur zweiten Jahreshälfte 2022 noch um gut 3 Prozentpunkte steigen. Damit zeigt sich, dass das Arbeitskostenverhältnis des Mindestlohnempfängers in Relation zum Medianlohnempfänger in Frankreich in etwa genauso hoch ist wie in Deutschland. Die Kosten für die Reduzierung der französischen Arbeitgeberbeiträge bei niedrigen Löhnen sind nicht genau bekannt. In der Arbeitskostenerhebung 2016 wird der Anteil der gesamten Lohnsubventionen mit 1,9 Prozent des Arbeitnehmerentgelts ausgewiesen. Mit diesem Prozentsatz ergibt sich für 2019 ein Wert von 23,6 Milliarden Euro.

Auch im Vereinigten Königreich ist die Zusatzkostenquote für den Mindestlohnempfänger niedriger als für einen Beschäftigten, der den Medianlohn erhält. Dies ergibt sich zum einen dadurch, dass es für den Arbeitgeber einen Freibetrag für die Sozialversicherungsbeiträge gibt. So zahlt der Arbeitgeber nur für den Teil des Einkommens Abgaben, der 732 Britische Pfund im Monat übersteigt. Aus dem nominalen Beitragssatz von 13,8 Prozent errechnet sich daraus ein effektiver, auf den gesamten Verdienst bezogener Beitragssatz von 9,7 Prozent für einen Vollzeitbeschäftigten mit Medianlohn und von 6,8 Prozent für den Mindestlohnbeschäftigten in Vollzeit. Durch die 2014 eingeführte und 2016 erhöhte Employment Allowance können Kleinunternehmen bis zu 4.000 Britische Pfund ihrer Beiträge erstattet bekommen. Damit können bis zu vier Beschäftigte, die zum Mindestlohn in Vollzeit arbeiten, ganz von den Arbeitgeberbeiträgen entlastet werden. Auch für Teilzeitbeschäftigte ist wegen des Freibetrags der effektive Beitragssatz deutlich niedriger. Der angestrebte Kaitz-Index von ungefähr 60 Prozent nach OECD (zwei Drittel nach nationaler Definition) entspricht daher im günstigsten Fall gut 55 Prozent bei den Arbeitskosten, wenn die Arbeitgeber keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen müssen. Die Ausgaben des Staates für die Employment Allowance sind im Haushalt nicht explizit ausgewiesen, lassen sich aber aus den im Haushalt projizierten Be- und Entlastungen für die Einzelmaßnahmen (Einführung und zweimalige Erhöhung, Ausschluss der Soloselbstständigen und Beschränkung auf Unternehmen mit höchstens 100.000 Euro Sozialversicherungsbeiträgen) annähernd errechnen. Es ergibt sich ein Betrag für 2020 von 2,5 Milliarden Britischen Pfund oder 2,9 Milliarden Euro. Hinzu kommen noch die impliziten Kosten durch die Freibeträge bei den Sozialversicherungsbeiträgen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Hinsichtlich des Kaitz-Indexes ist das Mindestlohniveau in Frankreich am höchsten, gefolgt vom Vereinigten Königreich (Abbildung 7, Seite 54). Die hohen Kosten des Mindestlohns für Unternehmen werden in diesen beiden Ländern jedoch zumindest teilweise durch Erleichterungen bei den Sozialabgaben abgefangen (Übersicht 2). Solche Subventionen für Niedrigverdienste finden sich in Deutschland nicht. Damit wäre für Deutschland ein Mindestlohn auf Höhe des Living Wage (Kaitz-Index 60 nach OECD) sehr viel schwerer tragbar als für Länder mit hohen Lohnsubventionen. Da Analysen für Frankreich ergeben haben, dass es dort ohne Lohnsubventionen zu deutlichen Beschäftigungseinbußen gekommen wäre, stünde Deutschland vor der Wahl, einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu riskieren oder sein Steuer- und Transfersystem grundlegend umzubauen.

6 Schlussfolgerungen

Der Vergleich der Mindestlohnregime zwischen Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Deutschland zeigt, dass dem Mindestlohn in Deutschland eine andere Funktionslogik zugrunde liegt als in den beiden anderen Ländern. Entscheidender Unterschied ist dabei seine fehlende Ausrichtung als Living Wage. Entsprechend liegt das deutsche Mindestlohniveau gemessen am Kaitz-Index deutlich unter dem der beiden anderen europäischen Länder. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesarbeitsminister eine Änderung des Anpassungsmechanismus. Zusätzlich zum Kriterium der Tariflohnentwicklung soll eine Orientierung am Medianeinkommen Teil des Regelwerks werden. Gefordert wird explizit, den Mindestlohn zu einem „auf Teilhabe gerichteten Living Wage“ in Höhe von 60 Prozent des Medians fortzuentwickeln und damit einen Systemwechsel herbeizuführen (BMAS, 2021, 2).

Aus den in Frankreich und dem Vereinigten Königreich gesammelten Erfahrungen lassen sich Hürden aufzeigen, die im Fall eines solchen Strategiewechsels überwunden werden müssten und zu einer kritischen Bewertung dieses Vorschlags führen. Zunächst fällt auf, dass der angestrebte Systemwechsel hin zu einem existenzsichernden Lohn in Deutschland kurzfristiger nach Einführung

des Mindestlohns als in den Vergleichsländern vollzogen werden soll. Im Unterschied zu Frankreich und dem Vereinigten Königreich ist der Mindestlohn in Deutschland noch relativ neu. Auch wenn er sich insgesamt als Instrument bewährt hat, befindet er sich in seinem sechsten Jahr immer noch in einer Etablierungsphase, zumal die seit seiner Einführung bestehende konjunkturelle „Schönwetterperiode“ einem markanten Wirtschaftseinbruch gewichen ist. Momentan ist nicht verlässlich abschätzbar, welche wirtschaftlichen Folgen die nach wie vor unbewältigte Corona-Pandemie noch nach sich ziehen kann. In einer Phase, in der sich der Mindestlohn erstmals in einer Wirtschaftskrise bewähren muss, sollte erst einmal abgewartet werden, bevor leichtfertig ein Systemwechsel angeschoben wird. Würde dieser rasch umgesetzt, bestünde das Risiko, dass der vorgeschlagene Eingriff viele ohnehin notleidende Unternehmen finanziell überfordert und gleichzeitig die Akzeptanz dieses noch recht jungen Arbeitsmarktinstruments gefährdet.

Frankreich und das Vereinigte Königreich gingen erst 15 bis 20 Jahre nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu einem Living Wage über. Im Vereinigten Königreich wurde die Entscheidung zu einem ökonomisch günstigen Zeitpunkt gewählt. Die derzeitige politische Debatte im Vereinigten Königreich zeigt dennoch, dass ein solcher Transformationsprozess von einer garantierten Lohnuntergrenze hin zu einem Living Wage trotz jahrzehntelanger Erfahrung mit Mindestlöhnen langwierig, das heißt auch nach vier Jahren noch längst nicht abgeschlossen ist. Dies wird angesichts der kritischen Wirtschaftslage auch schwierig. Möglicherweise muss der Transformationsprozess wieder revidiert werden. Es ist nicht auszuschließen, dass die Regierung ihre vorsorglich eingebaute Notbremse ziehen muss.

Neben den Bedenken bezüglich des Zeitpunkts eines Systemwechsels in Deutschland gibt es auch systemimmanente Faktoren, die zumindest aktuell gegen eine Koppelung des Mindestlohns an 60 Prozent des Medianlohns sprechen. Anders als in den beiden Vergleichsländern kommt in Deutschland der Tarifautonomie und den Tarifparteien immer noch eine zentrale Rolle zu. Die Tarifautonomie genießt Verfassungsrang und wird vom Staat respektiert. Nach den negativen Erfahrungen mit einer politischen Lohnfindung durch staatliche Zwangsschlichtung und der Notverordnungspolitik während der Weimarer Republik wurde die Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen nach dem

Zweiten Weltkrieg ganz bewusst wieder in die Hände der Tarifparteien übergeben. Seitdem haben sich die verschiedenen Bundesregierungen – abgesehen von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – aus der Tarifautonomie herausgehalten.

Zudem sieht sich der deutsche Staat trotz einer rückläufigen Tarifbindung immer noch einem funktionierenden Tarifsysteem gegenüber. Auch wenn die Einführung des Mindestlohns tief in die Tarifautonomie eingreift, räumt das MiLoG den Tarifparteien besondere Rechte bei der Anpassung des Mindestlohns ein. Zum einen hat die MLK (und damit Vertreter der Tarifparteien) ein faktisches Vorschlagsmonopol bezüglich bevorstehender Mindestlohnanspassungen. Sie hat mehr Autonomie als in den Vergleichsländern Frankreich und Vereinigtes Königreich, da die Regierung keine eigenen Erhöhungsvorschläge durchsetzen kann. Zum anderen müssen sich die Beschlüsse der Mindestlohnkommission an der Tariflohnentwicklung orientieren. Diese Regelungen sind nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass das MiLoG Teil des sogenannten Tarifautonomiestärkungsgesetzes ist, mit dem die Bundesregierung die Tarifautonomie stärken will.

Die Aufnahme eines 60-Prozent-Kriteriums würde sowohl die Bedeutung der Tariflohnentwicklung für die Festsetzung der Mindestlohnhöhe relativieren als auch die Autonomie der Tarifpartner in der MLK beschneiden. Beides widerspricht der Intention des Tarifautonomiestärkungsgesetzes. Eine Beschneidung der Autonomie der MLK ließe sich theoretisch dadurch vermeiden, dass die Orientierung am Living Wage ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit der MLK aufgehoben werden könnte. Aufgrund der paritätischen Zusammensetzung der Kommission mit einem stimmberechtigten neutralen Vorsitzenden könnte ein solcher Beschluss in der Praxis aber stets am Veto der Gewerkschaftsmitglieder scheitern.

Ein spürbar steigender Mindestlohn würde deutlich mehr Tariflöhne verdrängen als der bisherige. Dabei besteht die Gefahr, dass in einer ganzen Reihe von Branchen Tarifverhandlungen nicht nur durch den Mindestlohn vorherbestimmt, sondern überflüssig gemacht würden. Um dies zu vermeiden, müsste – wie schon 2015 bei der Mindestlohneinführung – eine Übergangsregelung gewährt werden. Diese Regelung hat sich bewährt und dazu beigetragen, dass der

Mindestlohn das Tarifgeschehen in den Niedriglohnbranchen nicht nachhaltig negativ beeinflusst hat. Auch die zuletzt (2019/2020) in der Systemgastronomie geführten Tarifverhandlungen, bei denen die Gewerkschaft 12 Euro als untersten Tariflohn durchsetzen wollte, zeigt, dass hierzu ein Anpassungsprozess notwendig ist, der mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Unabhängig davon stellt sich das Problem einer erheblichen und nachhaltigen Stauchung der Lohnstruktur. Diese Stauchung kann gerade in arbeitsintensiven Branchen nicht korrigiert werden, weil der dazu notwendige Verteilungsspielraum schon durch die mindestlohninduzierten Anpassungen der unteren Entgelte ausgeschöpft wird.

Die Einführung des 60-Prozent-Kriteriums würde sich nicht nur auf das Verhältnis von Staat und Tarifparteien auswirken. Sie würde auch im Widerspruch zur Logik des bisherigen deutschen Sozialleistungssystems stehen. In Frankreich und im Vereinigten Königreich werden die hohen Mindestlöhne durch Lohnsubventionen flankiert (vgl. Übersicht 2, Kapitel 5.3). In Deutschland gibt es eine derartige Unterstützung von Unternehmen bisher nicht. Hier werden geringe Markteinkommen, die den Haushaltsbedarf nicht decken können, im Rahmen einer Bedürftigkeitsprüfung vom Staat aufgestockt. Das kam bei alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten schon vor der Einführung des Mindestlohns selten vor. Durch einen höheren Mindestlohn könnte dieser Transferbedarf sinken. Das setzt aber voraus, dass die induzierten Lohnsteigerungen keinen negativen Beschäftigungseffekt nach sich ziehen.

Die französischen und britischen Erfahrungen zeigen jedoch: Um genau dies zu vermeiden, müsste über die Einführung von Lohnsubventionen nachgedacht werden, die vor allem kleine und mittlere Unternehmen unterstützen. In Frankreich wurden 2019 insgesamt 1,9 Prozent der Lohnkosten oder 1,0 Prozent des BIP für Lohnsubventionen ausgegeben. Das entsprach einer Summe von 23,6 Milliarden Euro. Die unterschiedliche Art der Gestaltung von Lohnsubventionen zeigt: Der Mindestlohn ist nur eine Stellschraube in einem Gesamtsystem. Verändert man dessen Logik, müssen auch an anderen Stellen Änderungen vorgenommen werden. Der Strategiewechsel im Vereinigten Königreich macht deutlich, welche Folgen die politisch angestrebte Anpassung des MiLoG in Deutschland hätte. Die Einführung eines Living Wage wurde dort explizit als ein Mittel genannt, um von einem System niedriger Löhne und hoher Transfers

(mit hohen Steuern und Sozialabgaben) zu einem System hoher Löhne und niedriger Transfers (mit geringen Steuern und Sozialabgaben) zu gelangen. Dessen sollten sich die politischen Entscheidungsträger, die einen Living Wage propagieren, bewusst werden.

Zu bedenken sind auch mögliche Einflüsse auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Hier steht zwar das Verarbeitende Gewerbe im Mittelpunkt, dessen Lohnniveau auch für Ungelernte – mit Ausnahme sehr weniger Branchen – schon jetzt über der 12-Euro-Marke liegt. Mittelbar sind aber dennoch Einflüsse möglich: Zum einen könnte es durch ein höheres Preisniveau auch zu höheren Lohnforderungen in der Industrie kommen. Zum anderen müssten Lohnsubventionen für Mindestlohneempfänger oder kleinere Betriebe gegenfinanziert werden. So könnte es beispielsweise zu höheren Sozialversicherungsbeiträgen in der hoch entlohnenden Industrie kommen. Zweifelhaft ist überdies, ob ein Living Wage in Deutschland zu einer deutlichen Verringerung der Armutsgefährdung führen würde. Nach eigenen Schätzungen würde der Living Wage, wenn es keine Unterschreitungen des gesetzlichen Mindestlohns mehr gäbe, die Armutsgefährdungsquote unter den Beschäftigten zwar um 1,4 Prozentpunkte und in der Gesamtbevölkerung um 1,0 Prozentpunkte senken können. Dies gilt aber nur dann, wenn es weder zu Entlassungen noch zu einer Verkürzung der Arbeitszeit kommen würde. Überdies würde sich die Reduktion der Armutsgefährdung für die Gesamtbevölkerung auf 0,6 Prozentpunkte verringern, wenn es bei dem jetzigen Ausmaß der Unterschreitungen bliebe.

Die Verankerung einer Regel, nach der sich der Mindestlohn neben der Tariflohnentwicklung auch am Medianeinkommen orientieren würde, müsste neben einer Übergangsregelung auch mit einer Korrekturklausel verknüpft werden. Eine solche Notbremse („Emergency Break“) wurde im Vereinigten Königreich mit der zweiten Stufe des 2016 begonnenen Systemwechsels zu einem Living Wage eingeführt. Dort legte die Politik auch ein vorläufiges Zieldatum fest: Im Jahr 2024 soll der National Living Wage zwei Drittel des Medianlohns der Berechtigten erreichen, was 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten entspricht. Dabei eröffnet der mittelfristige Zeithorizont zur Zielerreichung der LPC Freiräume, die sich aus der Einführung der „Emergency Break“ ergeben und den Einfluss der LPC und der dort ver-

tretenen Tarifpartner stärken. So kann die LPC bei ökonomischen Problemen oder sonstigen Risiken die Regierung dazu auffordern, ihre Zielvorgaben oder den vorgesehenen Zeitrahmen zu überdenken.

Die durch die Corona-Pandemie verursachte Wirtschaftskrise und die Unsicherheit über die wirtschaftlichen Folgen des Brexits haben dazu geführt, dass der National Living Wage auf Empfehlung der LPC im Jahr 2021 nur um gut 2 Prozent erhöht wurde. Diese Erhöhung liegt klar unter dem Zielpfad. Das Ziel, im Jahr 2024 einen Mindestlohn in Höhe von 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten zu erreichen, wurde indes noch nicht aufgeschoben. Bildlich gesprochen hat die LPC die Hand an die Notbremse gelegt, diese aber noch nicht gezogen. Auch in Frankreich wird über den Anpassungsprozess diskutiert. So fordert die SMIC-Expertengruppe mehr Flexibilität bei Mindestlohnanpassungen. Sie kritisiert den starren Indexierungsmechanismus, der Anpassungen der Mindestloohnerhöhungen an aktuelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktlagen erschwert. Diese politischen Diskussionen zeigen: Durch eine verpflichtende Orientierung am Medianeinkommen würde das deutsche System ausgerechnet in einer Phase an Flexibilität einbüßen, in der andere Länder über mehr Flexibilität nachdenken.

Wie die Beispiele von Frankreich und dem Vereinigten Königreich zeigen, ist die Idee eines Living Wage weder neu noch unerprobt. In Deutschland wäre dies ein Systemwechsel, der einen enormen Anpassungsdruck erzeugen würde. Dabei ist zwischen der Zielvorgabe eines Mindestlohns von 12 Euro je Stunde und der Verankerung einer Orientierung des Mindestlohns an 60 Prozent des Medianeinkommens zu unterscheiden. Heute mag der Wert von 12 Euro einem Living Wage von 60 Prozent des Medianeinkommens entsprechen. Bis 2024 wird der Living Wage aber auf 13,20 Euro steigen und damit deutlich über der Zielmarke von 12 Euro liegen. Geht man bei der nächsten Mindestlohnanpassung im Jahr 2022 von einem Basiswert von 10,45 Euro aus, würde der Mindestlohn 2023 bei einer nachlaufenden Orientierung am Tarifindex um rund 4 Prozent auf 10,87 Euro je Stunde angehoben. Sollten die Folgen der Corona-Pandemie ohne nachhaltige Belastung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt bis dahin bewältigt worden sein, könnte für 2024 ein weiterer Zuschlag vereinbart werden, bei dem auch eine erneute politische Komponente denkbar wäre. Dann läge ein Mindestlohn von 12 Euro zumindest in

Reichweite, ohne dass der bisherige Anpassungsmechanismus aufgegeben würde.

Eine Verankerung eines Living Wage würde diesen Mechanismus aushebeln und deutlich höhere Anpassungen notwendig machen. Soll dies bindend sein, müsste die Politik ein Datum setzen und die Autonomie der MLK dadurch spürbar einschränken. Vor einem solchen Systemwechsel sollte allerdings eine sorgfältige politische Debatte darüber geführt werden, ob es flankierender Lohnsubventionen für Unternehmen bedarf. Und es muss abgewogen werden, welche Folgen eine staatliche Lohnpolitik für die Zukunft der Tarifautonomie haben wird.

Im Hinblick auf die Tarifautonomie hat sich der bisherige Anpassungsmechanismus bewährt. Negative Effekte auf das Tarifgeschehen waren nur vorübergehend und vereinzelt zu beobachten. Auch die beobachtbaren Stauchungen der Tariflohnstruktur haben nicht dazu geführt, die Verhandlungsbereitschaft zu mindern. Die Tarifparteien haben sich der Aufgabe, die Tariflöhne an die jeweils geltenden Mindestlöhne anzupassen, erfolgreich gestellt. Bei diesem Anpassungsprozess ist zu berücksichtigen, dass in den Tarifindex die Tarifabschlüsse unterschiedlicher Branchen eingehen, die eine große Spannbreite aufweisen. Durch die Koppelung des Mindestlohns an den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt profitiert die Mindestlohndynamik von überdurchschnittlichen Anhebungen vieler Branchen des Produzierenden Gewerbes, in denen es hohe Produktivitätszuwächse gibt. Sie ermöglichen einen größeren Erhöhungsspielraum als diejenigen in arbeitsintensiven Dienstleistungen. Dort fallen Tarifsteigerungen in der Regel etwas geringer aus. Wenn der Mindestlohn aber schneller steigt als der Tariflohn in diesen arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen, wird deren Tariflohndynamik langfristig ganz automatisch immer stärker durch die Mindestlohnentwicklung angetrieben (Lesch/Schröder, 2020b, 15). Das betrifft nicht nur Branchen, die aktuell Tariflohngruppen auf dem Niveau des gesetzlichen Mindestlohns haben. Langfristig werden auch Branchen getroffen, in denen heute noch ein ausreichender Abstand zum Mindestlohn besteht.

Eine Beibehaltung des bewährten und inzwischen eingespielten Anpassungsmechanismus kann dazu beitragen, politische Auseinandersetzungen um den Mindestlohn zu vermeiden. Die MLK hat ihre Autonomie (trotz politischen

Drucks) auch bei ihrem letzten Anpassungsbeschluss bewahrt und gleichzeitig der politischen Auseinandersetzung durch einen politisch motivierten Anpassungsschritt auf 10,45 Euro je Stunde Rechnung getragen. Eine Änderung des MiLoG nähme der Kommission diese Freiheit und würde letztlich dazu führen, den Mindestlohn zum politischen Dauerthema zu machen. Angesichts der Schwere des Eingriffs in die Tarifverträge ließe das im Ergebnis auf eine politische Lohnsetzung hinaus. Die Tarifautonomie würde für weite Teile der Beschäftigten ihr Primat gegenüber der Politik einbüßen.

Literatur

- Aeberhardt, Romain / Givord, Pauline / Marbot, Claire, 2016, Spillover effect of the Minimum Wage in France: An Unconditional Quantile Regression Approach, Centre de recherche en économie et statistique, Série des Documents de Travail, Nr. 2016-05, Palaiseau
- Arni, Patrick / Eichhorst, Werner / Pestel, Nico / Spermann, Alexander / Zimmermann, Klaus F., 2014, Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, in: Schmollers Jahrbuch, 134. Jg., Nr. 2, S. 149–182
- Beattie, Jason, 2013, Tories urge David Cameron to support the ‘living wage’ as Labour crank up the pressure, Mirror, 5.11.2013, <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/living-wage-tory-backbenchers-urge-2677162> [2.2.2021]
- BEIS – Department of Business, Energy & Industrial Strategy, 2020, National Living Wage and National Minimum Wage. Low Pay Commission remit 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/871414/nmw-nlw-lpc-remit-2020.pdf [11.1.2021]
- BIS – Department for Business, Innovation and Skills, 2015, National Minimum Wage. Interim Government Evidence for the 2016 Low Pay Commission October 2015, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/482910/BIS-15-481-NMW-interim-evidence-2015.pdf [9.1.2021]
- Bispinck, Reinhard et al., 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/Publikationen/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, 2020a, Mindestlohn steigt, Pressemitteilung, 28.10.2020, <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2020/mindestlohn-anhebung.html> [16.8.2021]
- BMAS, 2020b, Der Mindestlohn hat sich bewährt, Pressemitteilung, 14.12.2020, <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2020/mindestlohn-evaluation.html> [16.8.2021]
- BMAS, 2021, Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [30.4.2021]
- Börschlein, Erik-Benjamin / Bossler, Mario / Wiemann, Jan S., 2021, Gesetzlicher Mindestlohn: 2022 dürfte der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung aufgeholt sein, <https://www.iab-forum.de/gesetzlicher-mindestlohn-2022-duerfte-der-rueckstand-gegenueber-der-tariflohnentwicklung-aufgeholt-sein/> [30.4.2021]

- Bundesagentur für Arbeit, 2020, Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Jahreszahlen), Deutschland, West/Ost, Länder und Kreis, Stichtag: 31. Dezember 2019, Tabellen, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/iiia6/beschaeftigung-entgelt-entgelt/entgelt-d-0-201912-xlsm.xlsm> [16.8.2021]
- Bundesregierung, 2014, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), 28.5.2014, BT-Drucksache, Nr. 18/1558, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf> [14.1.2021]
- Cahuc, Pierre / Carcillo, Stéphane, 2012, Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires, in: *Revue Française D'Économie*, 27. Jg., Nr. 2, S. 19–61
- Cette, Gilbert / Wasmer, Etienne, 2012, Les enjeux des changements de règles de revalorisation automatique du SMIC, LIEPP Working Paper, <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/10av5r3jd18pmoqdkopa5b5vgl/resources/wp5-cette-wasmer.pdf> [22.12.2020]
- 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
- Cribb, Jonathan / Joyce, Robert / Xu, Xiaowei, 2019, The future path of minimum wages, IFS Briefing Note, Nr. BN260, <https://www.ifs.org.uk/uploads/BN260-the-future-path-of-minimum-wages.pdf> [11.1.2021]
- Deutscher Bundestag, 2018, Gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland und Frankreich. Regelung und Wirkung, Sachstand, Nr. WD 6 - 3000 - 141/18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/658932/4a23b794eb8633d8cc2506ff97c43871/WD-6-141-18-pdf-data.pdf> [21.12.2020]
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund, 2021, Mindestlohn steigt zum 1. Januar 2021 auf 9,50 Euro, Pressemitteilung, 1.1.2021, <https://www.dgb.de/presse/++co++c53a93a6-4430-11eb-bdb8-001a4a160123> [13.1.2021]
- Europäische Kommission, 2020a, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, 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]
- Eurostat, 2021, Jugendarbeitslosigkeit nach Geschlecht, Alter und Bildungsabschluss, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/YTH_EMPL_090__custom_1211910/default/table?lang=de [12.8.2021]

- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2020, Arbeitsminister Heil will den Mindestlohn schnell auf 12 Euro anheben, 23.7.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arbeitsminister-heil-will-mindestlohn-von-12-euro-16872810.html> [6.1.2021]
- Food-Service, 2019, Keine Einigung bei Tarifverhandlung, 5.12.2019, <https://www.food-service.de/maerkte/news/nggbds-keine-einigung-bei-tarifverhandlung-44153> [13.1.2021]
- Francis-Devine, Brigid, 2020, National Minimum Wage Statistics, House of Commons Library Briefing Paper, Nr. 7735, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7735/CBP-7735.pdf> [9.1.2021]
- 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
- Französische Botschaft in Deutschland, 2020, Modalitäten des Mindestlohns in Frankreich, <https://de.ambafrance.org/Modalitäten-des-Mindestlohns-in> [22.12.2020]
- Garbinti, Bertrand / Goupille-Lebret, Jonathan, 2019, Income and Wealth Inequality in France: Developments and Links over the Long Term, in: *Economie et Statistique*, Nr. 510-512, Special Issue 50th Anniversary, S. 69–87
- Gautié, Jérôme / Laroche, Patrice, 2018, Minimum Wage and the Labor Market: What Can We Learn from the French Experience?, *Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne* 2018.19, <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01842434> [30.6.2021]
- Groupe d'experts sur le SMIC, 2020, Rapport du Groupe d'experts, 27.11.2020, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/284b121f-b187-4280-b327-05f18064c3fa/files/962164d8-bc09-457a-be64-86014049c3c6> [8.1.2021]
- Heil, Hubertus, 2020, Die Corona-Krise muss zu höheren Löhnen führen, Interview, *Bild am Sonntag*, 13.12.2020, <https://www.bild.de/bild-plus/politik/inland/politik-inland/hubertus-heil-zu-bams-die-corona-krise-muss-zu-hoeheren-loehnen-fuehren-74432284,view=conversionToLogin.bild.html> [14.1.2021]
- HM Treasury, 2015, Summer Budget 2015, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443232/50325_Summer_Budget_15_Web_Accessible.pdf [9.1.2021]
- HM Treasury, 2018, Budget 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/752202/Budget_2018_red_web.pdf [11.1.2021]
- Hoffmann, Florian / Lee, David S. / Lemieux, Thomas, 2020, Growing Income Inequality in the United States and Other Advanced Economies, in: *Journal of Economic Perspectives*, 34. Jg., Nr. 4, S. 52–78
- IG BAU – IG Bauen, Agrar, Umwelt, 2019, Deutliches Einkommens-Plus für Floristik-Beschäftigte, Pressemitteilung, 5.4.2019, <https://igbau.de/Binaries/Binary4274/pm-tv-floristik.pdf> [13.1.2021]

- IHS Markit, 2016, Living Wage Research for KPMG. 2016 Report, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/uk/pdf/2016/11/living-wage-research-for-kpmg-october-2016.pdf> [9.1.2021]
- Insee – Institut national de la statistique et des études économiques, 2021, Database Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1375188> [1.2.2021]
- Kösters, Wim, 2012, Probleme regelgebundener Wirtschaftspolitik in Europa, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg., Nr. 3, S. 150–153
- Lesch, Hagen, 2017, Mindestlohn und Tarifgeschehen, IW-Report, Nr. 13/2017, <https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-mindestlohn-und-tarifgeschehen.html> [12.8.2021]
- Lesch, Hagen / Mayer, Alexander / Schmid, Lisa, 2014, Das deutsche Mindestlohngesetz: Eine erste ökonomische Bewertung, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40. Jg., Nr. 1, S. 1–19
- Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2020a, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, in: Mindestlohnkommission (Hrsg.), Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Dritten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, S. 145–176, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Ergaenzungsband-Stellungnahmen2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [8.1.2021]
- Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2020b, Zur Höhe des Mindestlohns, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 70. Jg., Nr. 39/40, S. 11–15
- LPC – Low Pay Commission, 2016, National Minimum Wage. Low Pay Commission Report Spring 2016, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/571631/LPC_spring_report_2016.pdf [7.1.2021]
- LPC, 2019a, A Review of the Youth Rates of the National Minimum Wage November 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/845076/A_Review_of_the_Youth_Rates_of_the_National_Minimum_Wage.pdf [11.1.2021]
- LPC, 2019b, The National Living Wage Beyond 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844178/The_National_Living_Wage_Beyond_2020__1_.pdf [11.1.2021]
- LPC, 2020a, National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/856590/LPC_Report_2019.pdf [17.8.2021]
- LPC, 2020b, National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942062/LPC_Report_2020.pdf [11.1.2021]
- Lübker, Malte / Schulten, Thorsten, 2021, WSI-Mindestlohnbericht 2021. Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen?, WSI-Report, Nr. 63, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007963 [29.4.2021]

- Mesch, Michael, 2011, Lohnverhandlungen und gesetzlicher Mindestlohn in Frankreich, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 31. Jg., Nr. 4, S. 555–588
- MLK – Mindestlohnkommission, 2016, Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2016.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [6.1.2021]
- MLK, 2018, Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2018.pdf?__blob=publicationFile&v=11 [6.1.2021]
- MLK, 2020, Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [6.1.2021]
- NGG – Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten, 2019, 12 Euro Stundenlohn: Tarifrunde Systemgastronomie!, 2.10.2019, <https://owl.ngg.net/artikel/2019/oktober-2019/tarifrunde-systemgastronomie/> [13.1.2021]
- NGG, 2020a, McDonald's und Co.: Kein Respekt, kein neues Angebot, Pressemitteilung, 17.1.2020, <https://www.ngg.net/presse/pressemitteilungen/2020/mcdonalds-und-co-kein-respekt-kein-neues-angebot/?cookieLevel=not-set#:~:text=Januar%202020,%20in%20Frankfurt%20am%20Main%20stattfindenden%20zweiten> [13.1.2021]
- NGG, 2020b, Adjan: „Arbeitgeber handeln respektlos und verantwortungslos – NGG fordert 12 Euro nicht erst am Sankt-Nimmerleins-Tag“, Pressemitteilung, 14.2.2020, <https://www.ngg.net/presse/pressemitteilungen/2020/adjan-arbeitgeber-handeln-respektlos-und-verantwortungslos-ngg-fordert-12-euro-nicht-erst-am-sankt-nimmerleins-tag/> [13.1.2021]
- NGG, 2020c, Einigung im Tarifkonflikt: Deutlich mehr Geld für Beschäftigte von McDonald's, Burger King und Co., Pressemitteilung, 3.3.2020, <https://www.ngg.net/presse/pressemitteilungen/2020/einigung-im-tarifkonflikt-deutlich-mehr-geld-fuer-beschaefigte-von-mcdonalds-burger-king-und-co/?cookieLevel=not-set> [13.1.2021]
- NGG, 2021, Mindestens 12,30 Euro pro Stunde für Beschäftigte in deutschen Schlachthöfen und Wurstfabriken, Pressemitteilung, 1.6.2021, <https://www.ngg.net/presse/pressemitteilungen/2021/mindestens-1230-euro-pro-stunde-fuer-beschaefigte-in-deutschen-schlachthoefen-und-wurstfabriken/?cookieLevel=not-set> [16.6.2021]
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021, Dataset: Minimum relative to average wages of full-time workers, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE> [15.1.2021]
- Office for Budget Responsibility, 2015, Economic and Fiscal Outlook, July 2015, Nr. Cm 9088, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443325/July_2015_EFO.pdf [7.1.2021]
- ONS – Office for National Statistics, 2020, CPI-Index: All items 2015 = 100, <https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/timeseries/d7bt/mm23> [16.12.2020]
- Parker, Jane / Arrowsmith, James / Fells, Ray / Prowse, Peter, 2016, The living wage: concepts, contexts and future concerns, in: *Labour and Industry*, 26. Jg., Nr. 1, S. 1–7

- Pusch, Toralf / Schulten, Thorsten, 2019, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 5, S. 335–339
- Resolution Foundation, 2014, More than a Minimum. The Resolution Foundation Review of the Future of the National Minimum Wage: The Final Report, https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2014/03/More_than_a_minimum1.pdf [7.1.2021]
- Riechert, Christian / Nimmerjahn, Lutz, 2017, Mindestlohngesetz, München
- Schröder, Christoph, 2021, Lohnstückkosten im internationalen Vergleich. Starke Belastung der deutschen Industrie seit 2018, in: IW-Trends, 48. Jg., Nr. 2, S. 85–104
- Schulten, Thorsten, 2020, Der Mindestlohn stabilisiert das Tarifvertragssystem im Niedriglohnsektor, 23.12.2020, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-mindestlohn-stabilisiert-tarifvertragssystem-im-niedriglohnsektor-29544.htm> [8.1.2021]
- Schulten, Thorsten / Lübker, Malte, 2019, WSI-Mindestlohnbericht 2019. Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, Report, Nr. 46, 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, 70. Jg., Nr. 7, S. 507–514
- Schulten, Thorsten / Müller, Torsten, 2020, Zwischen Armutslöhnen und Living Wages: Mindestlohnregime in der Europäischen Union, Europäische Studien zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Bd. 1, <https://www.dielinke-europa.eu/kontext/controllers/document.php/976.9/a/09ed87.pdf> [9.1.2021]
- Sellers, Paul J., 2017, The UK living wage: A trade union perspective, in: Employee Relations, 39. Jg., Nr. 6, S. 790–799
- Statistisches Bundesamt, 2020a, Tarifverdienste 2020 voraussichtlich 2,1 % höher als 2019, Pressemitteilung, 21.12.2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/12/PD20_524_622.html [16.8.2021]
- Statistisches Bundesamt, 2020b, Verdienste und Arbeitskosten. Indizes der Arbeitnehmerverdienste – Lange Reihen, 3. Vierteljahr 2020, Fachserie 16, Reihe 2.2, https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00061249/2160220203234.pdf [16.8.2021]
- Statistisches Bundesamt, 2020c, Verdienststrukturerhebung. Niveau, Verteilung und Zusammensetzung der Verdienste und der Arbeitszeiten abhängiger Beschäftigungsverhältnisse – Ergebnisse für Deutschland – 2018, Fachserie 16, Heft 1, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Publikationen/Downloads-Verdienste-und-Verdienstunterschiede/verdienststruktur-erhebung-heft-1-2162001189004.pdf?__blob=publicationFile [14.1.2021]

- Statistisches Bundesamt, 2020d, Verdienste und Arbeitskosten. Arbeitnehmerverdienste – Lange Reihen, 3. Vierteljahr 2020, Fachserie 16, Reihe 2.4, https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00061474/2160240203234.pdf [16.8.2021]
- Statistisches Bundesamt, 2020e, Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Sonderauswertung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 19.9.2019, o. O.
- Statistisches Bundesamt, 2020f, Datenbank Genesis-Online, Tabelle 62231-0001. Indizes der Tarifverdienste, Wochenarbeitszeit: Deutschland, Monate, Wirtschaftszweige, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=0&step=0&titel=Tabellenaufbau&levelid=1632144795652&acceptscookies=false#abreadcrumb> [10.11.2020]
- Verdugo, Gregory / Fraisse, Henri / Horny, Guillaume, 2012, Évolution des inégalités salariales en France, in: *Revue Économique*, 63. Jg., Nr. 6, S. 1081–1112
- Wagner, Helmut, 2012, Nutzen und Kosten einer Regelbindung, in: *Wirtschaftsdienst*, 92. Jg., Nr. 3, S. 147–150
- Wissenschaftliche Dienste, 2016, Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission. Regelung der Beschlussfassung, <https://www.bundestag.de/resource/blob/424060/db8f0fb799b724c08460b882e93d6ebf/wd-6-041-16-pdf-data.pdf> [6.1.2021]
- Zilius, Jan, 2020, Beim Mindestlohn ist mehr Druck im Kessel, Interview, in: *Rheinische Post*, 28.7.2020, S. B1

Abstract

Minimum Wage Adjustment and a Living Wage in Germany

What can Germany learn from France and the United Kingdom?

Germany's Minimum Wage Act accords a Minimum Wage Commission the task of deciding on a biennial adjustment to the minimum wage. While including an overall assessment, their decision is to be oriented on the development of collective wages. This binding rule has proven its worth. While the collective bargaining system has come under pressure to make adjustments in certain low-wage sectors, there have been no long-term detrimental effects on the collective bargaining process. The amendment to the adjustment mechanism proposed by the Federal Minister of Labour, which requires the minimum wage to be based on median income, would jeopardise this success and make serious inroads on collective bargaining autonomy. The experience of France and Britain shows that, unless firms received wage subsidies, transforming the minimum wage into this so-called 'living wage' would create negative pressure on employment. This argument – together with the fiscal burdens such subsidies would give rise to – needs to be addressed when the policy is debated. Moreover, it should be borne in mind that the introduction of a living wage in the United Kingdom in 2016 took place in a highly favourable economic environment and that the measure includes an emergency brake for less favourable circumstances.

Autoren

Dr. rer. pol. **Hagen Lesch**, geboren 1964 in Wissen/Sieg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Bonn; von 1991 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut Finanzen und Steuern (ifst); seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft, seit 2011 Leiter des Kompetenzfelds „Strukturwandel, Einkommen, Lohnfindung“; seit 2015 Leiter des Kompetenzfelds „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“.

Helena Schneider, B. A., M. Sc., geboren 1990 in Boppard; Studium der Politik- und Wirtschaftswissenschaften in Mainz und Kristiansand (Norwegen); Studium von „Arbeitsmarkt und Personal“ an der Friedrich-Alexander-Universität Nürnberg; seit 2017 im Institut der deutschen Wirtschaft, Researcher im Kompetenzfeld „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“.

Dipl.-Statistiker **Christoph Schröder**, geboren 1961 in Düsseldorf; Studium der Statistik in Dortmund und Sheffield; seit 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Researcher im Kompetenzfeld „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“.

Kostenfreier Download auf www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen.

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Susanna Kochskämper / Maximilian Stockhausen
Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland

Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge
IW-Analysen 133, 2019, 72 Seiten

Barbara Engels / Klaus-Heiner Röhl
Start-ups und Mittelstand

Potenziale und Herausforderungen von Kooperationen
IW-Analysen 134, 2019, 66 Seiten

Dominik H. Enste / Louisa Marie Kürten / Lena Suling / Anja Katrin Orth
Digitalisierung und

mitarbeiterorientierte Führung

Die Bedeutung der Kontrollüberzeugung für die Personalpolitik
IW-Analysen 135, 2020, 72 Seiten

Pekka Sagner / Maximilian Stockhausen / Michael Voigtländer

Wohnen – die neue soziale Frage?

IW-Analysen 136, 2020, 84 Seiten

Berthold Busch

Der britische Sonderweg in Europa

IW-Analysen 137, 2020, 72 Seiten

Jürgen Matthes

Die europäische Handelspolitik und China

Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb

IW-Analysen 138, 2020, 84 Seiten

Hubertus Bardt / Karl Lichtblau

Industriepolitische Herausforderungen

Horizontale Ansätze und neue Aufgaben für den Staat

IW-Analysen 139, 2020, 78 Seiten

Christina Anger / Axel Plünnecke

Bildungsgerechtigkeit

Herausforderung für das deutsche Bildungssystem

IW-Analysen 140, 2021, 78 Seiten

Dominik H. Enste / Johanna Kary

Die sieben Todsünden

Verhaltensökonomische Interpretationen und Handlungsempfehlungen

IW-Analysen 141, 2021, 120 Seiten

Berthold Busch / Björn Kauder

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa

IW-Analysen 142, 2021, 78 Seiten

Martin Beznoska / Jochen Pimpertz / Maximilian Stockhausen

Führt eine Bürgerversicherung zu mehr Solidarität?

Eine Vermessung des Solidaritätsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung

IW-Analysen 143, 2021, 72 Seiten

Bertold Busch

Die mittel- und osteuropäischen Staaten in der EU

Entwicklung, Sachstand und Probleme

IW-Analysen 144, 2021, 84 Seiten

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
T 0221 4981-0
info@iwkoeln.de

iwkoeln.de

ISBN 978-3-602-15031-1 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45646-8 (E-Book|PDF)