

Ende des vorherigen Zeitgesprächsartikels

Helena Bach, Christoph Schröder

Sprung auf 12 Euro Mindestlohn: Einschränkung der Tarifautonomie und gewagtes Wirtschaftsexperiment

Laut Mindestlohngesetz hat die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre über eine Anpassung der Mindestlohnhöhe zu beschließen (§ 9 MiLoG). Mit ihrem letzten Beschluss vom 30. Juni 2020 legte sie fest, den Mindestlohn bis Juli 2022 in vier Stufen auf 10,45 Euro zu erhöhen (Mindestlohnkommission, 2020). Die Bundesregierung erklärte den Vorschlag der Mindestlohnkommission durch die dritte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns für rechtsverbindlich. Die Gesetzgebung kann den Beschluss der Mindestlohnkommission grundsätzlich nur annehmen oder ablehnen, aber nicht anpassen. So wird in der Geset-

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Helena Bach ist Economist am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Christoph Schröder ist Senior Researcher am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

zesbegründung explizit darauf hingewiesen, dass inhaltliche Änderungen an der von der Kommission vorgeschlagenen Mindestlohnhöhe nicht möglich sind.

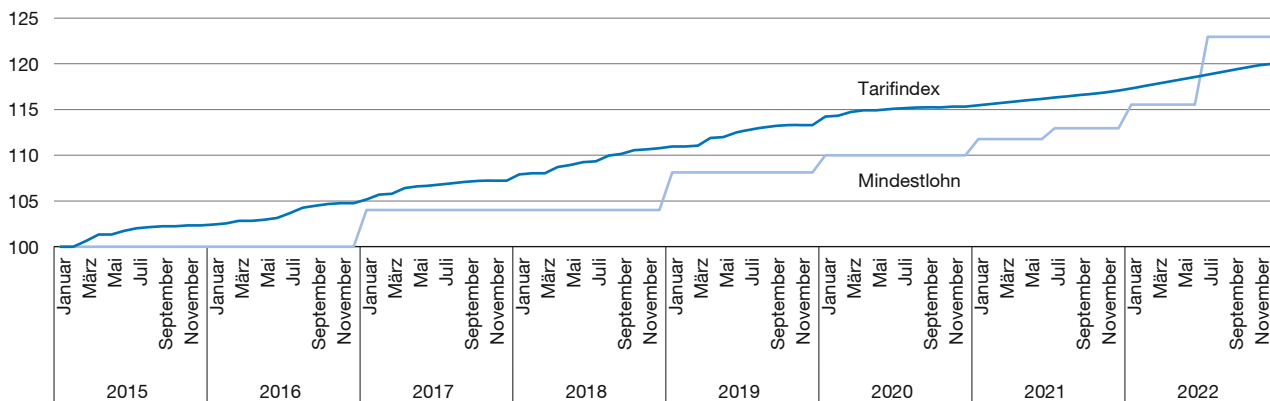
Dennoch ist die Höhe des Mindestlohns nur sechs Jahre nach dessen Einführung zum Politikum geworden. In einem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) veröffentlichten Eckpunktepapier wird eine Anhebung des Mindestlohns auf mindestens 12 Euro im Jahr 2022 sowie dessen Weiterentwicklung hin zu einem „Living Wage“ gefordert. Dies bedeutet, dass sich die zukünftige Mindestlohnhöhe auch am Durchschnittseinkommen orientieren und nicht unterhalb von 60 % des Medianlohns liegen soll (BMAS und BMF, 2021). Das Eckpunktepapier wird nun zumindest teilweise umgesetzt. Denn SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP haben in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, den Mindestlohn in einer einmaligen Anpassung auf 12 Euro zu erhöhen, nennen allerdings kein konkretes Datum (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021). Über weitere Anpassungen soll wieder die Mindestlohnkommission befinden.

Auswirkungen auf das Tarifsysteem

Beide Vorstöße, 12 Euro Mindestlohn und Einführung eines Living Wage, bedeuten eine schnellere Anhebung des

Abbildung 1
Mindestlohn und Tarifindex

Januar 2015=100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen.

Mindestlohn als durch den Beschluss der Mindestlohnkommission vorgesehen. Sie stellen somit die Kompetenzen der Kommission infrage. Doch nicht nur die Mindestlohnkommission als eigenständige Institution wird geschwächt, sondern mit ihr auch die Bedeutung der Tarifautonomie in Deutschland. Denn die Mindestlohnkommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zusammen. Bei ihren Entscheidungen über die Mindestlohnanpassungen orientieren sich deren Mitglieder nachlaufend an der Tariflohnentwicklung (§ 5, § 9 MiLoG). Zusätzliche diskretionäre Spielräume ermöglichen höhere oder niedrigere Anpassungen je nach wirtschaftlicher Ausgangslage. Dieser Anpassungsmechanismus mit der Kombination aus Regelbindung und diskretionären Möglichkeiten sichert den Einfluss der Tarifparteien auf die Lohnpolitik und ermöglicht gleichzeitig, Beschäftigungslage und wirtschaftliche Entwicklungen angemessen zu berücksichtigen. Zudem schützen insbesondere die Regelbindungselemente das untere Tariflohngefüge vor zu starken Eingriffen und machen die Mindestlohnanpassungen für Unternehmen kalkulierbar (Lesch und Schröder, 2020). Bei den bisherigen Anpassungen blieb die Mindestlohnkommission mit ihren Vorschlägen zunächst hinter der Tariflohnentwicklung zurück. Mit der vereinbarten Erhöhung auf 10,45 Euro im Jahr 2022 nutzte sie jedoch ihren diskretionären Spielraum und überholte die Tariflohnentwicklung (vgl. Abbildung 1).

Auch die Übergangsregelung, die eine Unterschreitung des Mindestlohns in Tarifverträgen bis Ende 2017 erlaubte, unterstrich das Ziel, laufende Tarifverträge zu schützen. Zudem waren durch die Festlegung auf 8,50 Euro zu Beginn nur 63 und damit lediglich 3% der im Tarifindex des Statistischen Bundesamts berücksichtigten Tarifver-

träge vom Mindestlohn betroffen, d. h. dass nur in diesen Tarifverträgen im Jahr vor der Mindestlohneinführung Entgeltgruppen bestanden, die unter 8,50 Euro lagen (Statistisches Bundesamt, 2019). So war in den Jahren nach der Mindestlohneinführung auch nicht zu beobachten, dass die Bereitschaft zum Abschluss von Tarifverträgen nachdrücklich geschmälert wurde. Der Mindestlohn determinierte das Tarifgeschehen in Branchen mit Entgeltgruppen nahe am Mindestlohn zwar, machte Tarifverhandlungen jedoch nicht überflüssig (Bispinck et al., 2020).

Dies könnte sich bei einer Anhebung auf 12 Euro ändern, da die Mindestlohnbetreffenheit insgesamt hoch wäre. Einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts zufolge werden am 1. Januar 2022 noch 164 Tarifverträge mindestens eine Entgeltgruppe unter 12 Euro aufweisen. Darüber hinaus zeigen Auswertungen auf Grundlage des SOEP, dass im Jahr 2019 noch etwa jeder zehnte der nach Tarifvertrag bezahlten Beschäftigten weniger als 12 Euro pro Stunde verdiente (Pusch, 2021). Damit ist die Eingriffsintensität rund zweieinhalb bis dreimal so hoch wie zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung. Zudem verdeckt dieser Durchschnittswert, dass die Betroffenheit in einigen Branchen noch weitaus höher ausfallen dürfte. So gerieten die Tarifparteien in arbeitsintensiven Branchen mit niedrigeren Löhnen schon nach der Mindestlohneinführung 2015 (trotz Übergangsregelung und der moderat gewählten Mindestlohnhöhe) unter deutlichen Anpassungsdruck. Im Hotel- und Gaststättengewerbe oder dem Friseurhandwerk wurden Tariflöhne zeitweise verdrängt und die Tariflohnsteigerungen durch die Mindestlohnhöhe vorherbestimmt (Lesch, 2017). Darüber hinaus könnte zukünftig eine weitere Stauchung der Lohnstruktur Tarifabschlüsse bedrohen. Denn die notwendigen Erhöhungen am unteren Rand der Entgelttabellen dürften vielen

Unternehmen die finanziellen Möglichkeiten nehmen, die Entgelte zwischen ungelerten Arbeitskräften und Fachkräften oberhalb des Mindestlohns deutlich auszudifferenzieren. Ohne einen solchen Differenzierungs- und Gestaltungsspielraum könnten Tarifverhandlungen jedoch immer mehr Unternehmen obsolet erscheinen.

Ökonomische Auswirkungen

Die Einführung des Mindestlohns und seine bisherigen Erhöhungsschritte haben keine gravierenden ökonomischen Auswirkungen gezeigt, sind aber auch nicht spurlos am Arbeitsmarkt vorübergegangen. So ergeben die Studien zu den Beschäftigungswirkungen zwar kein einheitliches Bild, zeigen aber mehrheitlich geringfügige Beschäftigungsverluste, vor allem im Bereich der Minijobs (Baumann und Bruttel, 2020). Festzustellen ist ein Rückgang der Arbeitszeit. Rechnet man diesen in Vollzeitäquivalente um und berücksichtigt zudem den Beschäftigungsrückgang, ergibt sich ein durchaus nennenswerter Rückgang von – je nach Studie – 129.000 bis 594.000 Stellen (Knabe et al., 2020). Zudem war ein Wechsel zu produktiveren Firmen mit höher qualifiziertem Personal zu beobachten. Schattenseite dieser Entwicklung waren längere Pendelstrecken der Betroffenen, die um 8 % zunahm (Dustmann et al., 2020). Bei den positiven Auswirkungen zeigen sich deutliche Einkommenssteigerungen im untersten Lohndezil. Im Bereich bis knapp 20 % über dem Mindestlohn wurde die Lohnverteilung gestaucht, was zum Teil jedoch zu Unmut in den Belegschaften geführt hat, da etwa die Einkommensunterschiede zwischen Un- und Angelernten oder zwischen neu eingestellten und berufserfahrenen Beschäftigten in manchen Branchen zurückgingen (Bispinck et al., 2020). Nur einen geringen Effekt hatte die Mindestlohneinführung auf die Zahl der Aufstockenden. Auch die Einkommensarmutsquote der Beschäftigten ist nicht signifikant gesunken (Bruckmeier und Becker, 2018; Bruckmeier und Bruttel, 2020).

Einig sind sich die Ökonom:innen darin, dass es ab einer bestimmten Mindestlohnhöhe zu einem Kipppunkt in der Beschäftigung kommt. Unklar ist dagegen, bei welcher Höhe dies geschieht. Manche gehen davon aus, dass der Kipppunkt bereits erreicht ist, während laut einer Studie im Auftrag des IMK erst ab einer Mindestlohnhöhe von 13 Euro mit stark negativen Effekten auf die Beschäftigung zu rechnen ist (Köppl-Turyna et al., 2019; Krebs und Drechsel-Grau, 2021). Dabei machen die Autoren der letztgenannten Studie zwei gegenläufige Effekte aus. Positiv wirkt die Steigerung des Arbeitsangebots, weil ein höherer Stundenlohn Anreize bietet, Arbeit aufzunehmen oder das Arbeitsvolumen auszuweiten, während andererseits die Arbeitsnachfrage bei einigen Betrieben zurückgeht. Bereits ab einer Höhe von 11 Euro machen auch die

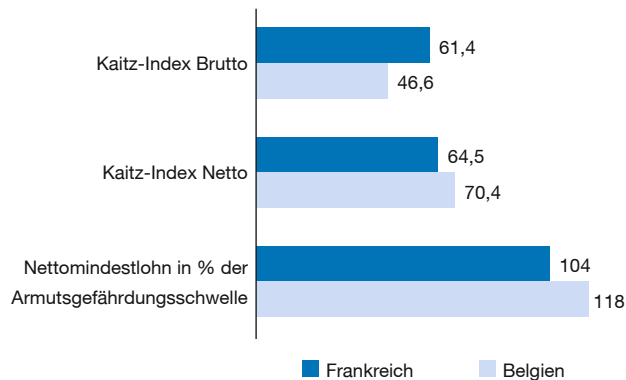
Autor:innen des IMK eine rückläufige Arbeitsnachfrage aus, sodass auch nach diesen Berechnungen oberhalb von 11 Euro mit vermehrten Entlassungen zu rechnen ist (Krebs und Drechsel-Grau, 2021).

Bei einer Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 oder 2023 – gegenüber Juli 2022 ein Anstieg von 15 % – wäre daher die Gefahr von negativen Beschäftigungseffekten groß. Gemessen am mittleren Lohn haben bisher nur wenige Länder in der EU ein derart hohes Mindestlohniveau. Hier sind zwar bisher keine eindeutig negativen Beschäftigungswirkungen belegt. Dies liegt aber nicht zuletzt daran, dass die Regierungen dort über Subventionen für die Arbeitgebenden die Arbeitskosten von Mindestlohnempfänger:innen bezahlbar machen. Prominentestes Beispiel ist Frankreich, das die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgebenden für Mindestlohnempfänger:innen stark absenkt. Die Subvention ist degressiv gestaltet und läuft knapp unterhalb des Medianverdienstes aus. Für Beziehende des französischen Mindestlohns beträgt sie bei einer Vollzeitbeschäftigung rund 500 Euro je Monat. Die Arbeitskosten eines Mindestlohnbeziehers in Frankreich sind dadurch – in Relation zu den Arbeitskosten eines Beschäftigten mit Medianverdienst – nicht höher als aktuell in Deutschland (Schröder, 2021). Auch in Portugal, das in Relation zum Medianlohn ein ähnlich hohes Mindestlohniveau wie Frankreich aufweist, gingen einige größere Erhöhungsschritte des Mindestlohns mit Absenkungen der Arbeitgeberbeiträge oder anderen Entlastungen einher (Naumann und da Paz Campos Lima, 2020).

Ein hohes Mindestlohniveau ist daher nicht unbedingt kostenfrei. Sind zu seiner Stützung Arbeitgebersubventionen erforderlich, stellt sich die Frage, ob die mit einer strukturellen Mindestloohnerhöhung verfolgten sozialpolitischen Ziele effizienter erreicht werden können. So könnte ein hohes Nettoniveau eines dann niedrigeren Mindestlohns auch durch Steuersenkungen oder Entlastungen der Sozialbeiträge auf Arbeitnehmerseite erreicht werden. Dieses Modell verfolgt Belgien und ermöglicht bei einem vergleichsweise niedrigen Mindestlohn den Mindestlohnbeziehenden eine bessere Nettoeinkommensposition als Frankreich (vgl. Abbildung 2).

Auch Befürwortende eines höheren Mindestlohniveaus schlagen aufgrund der unklaren ökonomischen Auswirkungen und der a priori nicht bestimmbareren Kipppunkte der Beschäftigung bei einer strukturellen Erhöhung eine schrittweise Anpassung vor. So plädiert Dube (2019) dafür, den Mindestlohn bis zu einer bestimmten Zielgröße doppelt so schnell wie die Durchschnittslöhne oder die Tariflöhne steigen zu lassen. Er sollte dann alle drei Jahre evaluiert werden. Erweist sich der Mindestlohn als wirtschaftsschädlich, ließe er sich durch Einfrieren nach spä-

Abbildung 2
**Mindestlohn und Armutsgefährdungsschwelle –
 Vergleich Belgien und Frankreich**



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

Quellen: Eurostat; OECD; Schröder (2021).

testens drei Jahren wieder auf eine verträgliche Höhe zurückführen. Das Vereinigte Königreich orientiert sich teilweise an diesem Vorgehen und lässt sich insgesamt acht Jahre Zeit, um das relative Mindestlohnniveau von rund 48% des Medianlohns – dies entspricht in etwa dem jetzigen relativen Niveau in Deutschland – auf 60% steigen zu lassen. Zudem hat die britische Regierung eine Notbremse implementiert, mit welcher der Anstiegspfad abgeflacht oder ganz ausgesetzt werden kann (Lesch et al., 2021).

Fazit

Die Ausgestaltung des Mechanismus zur Mindestlohnfestsetzung, Übergangsregelungen sowie die moderate Mindestlohnhöhe schützten bisher das Tarifsystem. So geht das Tarifautonomiestärkungsgesetz zwar mit einer massiven staatlichen Einflussnahme auf die Lohnfindung einher, unterstreicht jedoch gleichzeitig die Bedeutung der Tarifparteien im Hinblick auf Lohnfragen. Eine politisch motivierte Erhöhung auf 12 Euro stellt die Tarifautonomie infrage und greift tief in das Tarifgefüge ein. Zudem würde sich bei der geplanten sprunghaften Mindestlohnenerhöhung und seiner Ausstrahlungseffekte auf darüber liegende Lohngruppen der Lohnruck verstärken (Deutsche Bundesbank, 2021). Dies könnte wiederum die aktuell ohnehin hohe Inflationsrate weiter nach oben treiben und die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale verschärfen. Auch deshalb sollte sich Deutschland Zeit nehmen, den Mindestlohn anzupassen und die möglichen Auswirkungen genau evaluieren. Dies betrifft nicht nur Einkommens- und Beschäftigungseffekte, sondern auch mögliche Auswirkungen auf die empfundene Leis-

tungsgerechtigkeit, auf Bildungsanreize und die Arbeitszufriedenheit unter besonderer Berücksichtigung mindestlohninduzierter Stellenwechsel.

Literatur

- Baumann, A. und O. Bruttel (2020), Fünf Jahre gesetzlicher Mindestlohn – Bilanz und Perspektiven, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70(39/40), 4-10.
- Bispinck, R. et al. (2020), Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, in BMAS (Hrsg.), *Forschungsbericht*, Nr. 562.
- BMAS und BMF (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 (17. November 2021).
- Bruckmeier, K. und S. Becker (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission.
- Bruckmeier, K. und O. Bruttel (2020), Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, *Journal of Social Policy*, 50(2), 1-20.
- Deutsche Bundesbank (2021), Konjunktur in Deutschland, *Monatsbericht November 2021*, 52-63.
- Dube, A. (2019), Impacts of minimum wages: review of the international evidence, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844350/impacts_of_minimum_wages_review_of_the_international_evidence_Arindrajit_Dube_web.pdf (18. November 2021).
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2020), Reallocation Effects of the Minimum Wage, Centre for Research & Analysis of Migration – CReAM, *Discussion Paper Series*, CDP 07/20, https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf (18. November 2021).
- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2020), Alles im grünen Bereich?, *ifo Schnelldienst*, 73(4), 3-6.
- Köppl-Turyna, M., M. Christl und D. Kucsera (2019), Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen: Die Dosis macht das Gift, *ifo Schnelldienst*, 72(2), 40-46.
- Krebs, T. und M. Drechsel-Grau (2021), Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, *IMK Study*, Nr. 73.
- Lesch, H. (2017), Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, *IW-Report*, 13/2017.
- Lesch, H. und C. Schröder (2020), Zur Höhe des Mindestlohns, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70(39/40), 11-15.
- Lesch H., H. Schneider und C. Schröder (2021), Mindestlohnanpassung und Living Wage: Was kann Deutschland von Frankreich und dem Vereinigten Königreich lernen?, *IW Analysen*, 145.
- Mindestlohnkommission (2020), Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (17. November 2021).
- Naumann, R. und M. da Paz Campos Lima (2020), The Importance and Trajectory of the Minimum Wage in Portugal, <https://eu2020-reader.bmas.de/en/our-social-europe-strong-together/the-importance-and-trajectory-of-the-minimum-wage-in-portugal/> (18. November 2021).
- Pusch, T. (2021), 12 Euro Mindestlohn, Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, *WSI Policy Brief*, Nr. 62.
- Schröder, C. (2021), Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, *IW-Policy Paper*, 25/2021.
- SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (24. November 2021).
- Statistisches Bundesamt (2019), Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Sonderauswertung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 19. September 2019.