

DOI: 10.5771/0342-300X-2019-6-465

# Wie weiter mit dem Mindestlohn?

THORSTEN SCHULTEN

Mit dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn verbindet sich knapp fünf Jahre nach seiner Einführung ein widersprüchliches Bild. Auf der einen Seite hat die erstmalige Festlegung einer gesetzlichen Lohnuntergrenze in Deutschland Millionen von Beschäftigten kräftige Lohnerhöhungen beschert und den schlimmsten Formen von Lohnausbeutung und Lohndumping einen Riegel vorgeschoben. Dies geschah zudem, ohne dass die von großen Teilen der hiesigen Wirtschaftswissenschaft vorausgesagten negativen Konsequenzen auf dem Arbeitsmarkt eingetreten wären. Wenn überhaupt Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung nachweisbar waren, dann in erster Linie bei den Minijobs, die vielfach in reguläre Arbeitsverhältnisse umgewandelt wurden. Die Einführung des Mindestlohns wird daher mit Recht als eine der wichtigsten und erfolgreichsten Sozialreformen der letzten Jahrzehnte angesehen.

Auf der anderen Seite verfügt Deutschland nach wie vor über einen der größten Niedriglohnsektoren in Europa. Auch die Anzahl der Beschäftigten, die trotz einer Vollzeitstelle noch Aufstockungsleistungen erhalten, hat sich nur wenig verringert. Nüchtern muss deshalb bilanziert werden: Das ursprünglich mit der gewerkschaftlichen Mindestlohnkampagne verfolgte Ziel, allen Beschäftigten existenzsichernde und armutsfeste Löhne zu ermöglichen, ist bis heute nicht erreicht worden. Das Niveau des Mindestlohns ist dafür schlichtweg zu niedrig und es deutet auch nichts darauf hin, dass sich bei dem derzeit gegebenen Anpassungsmechanismus hieran etwas ändern würde. Vor diesem Hintergrund bietet die für 2020 gesetzlich vorgesehene Evaluierung des Mindestlohngesetzes eine gute Gelegenheit, über Niveau und Anpassung des Mindestlohns in Deutschland neu nachzudenken.

## Die Probleme des bisherigen Anpassungsmechanismus

Schon das Ausgangsniveau des Mindestlohns entsprach nicht den Kriterien eines existenzsichernden Lohns. Die Gewerkschaften hatten

die Forderung nach einem Mindestlohn von 8,50 € ursprünglich bereits auf dem DGB-Bundeskongress im Jahr 2010 erhoben. Danach dauerte es jedoch noch einmal fünf Jahre, bis ein solcher Mindestlohn wirksam wurde. Hinzu kommt, dass das Niveau des Mindestlohns nach seiner Einführung für weitere zwei Jahre eingefroren wurde. Der Mindestlohn in Deutschland startete damit insgesamt – auch im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten – auf einem sehr niedrigen Niveau, das bis heute nicht adäquat angehoben werden konnte.

Für einen existenzsichernden Lohn sind aus heutiger Sicht mindestens 12 € notwendig. Erst ein so bemessener Mindestlohn würde es Single-Haushalten und Alleinerziehenden mit einem Kind erlauben, bei einer Vollzeitbeschäftigung einigermaßen ohne Aufstockungsleistungen über die Runden zu kommen. Berücksichtigt man darüber hinaus auch noch die Existenzsicherung im Alter, so wäre sogar eher ein Beitrag von 13 € erforderlich.<sup>1</sup>

Mit dem aktuell bestehenden Anpassungsmechanismus ist eine strukturelle Erhöhung des Mindestlohns auf 12 oder 13 € jedoch extrem unwahrscheinlich. Zwar ist die Mindestlohnkommission prinzipiell frei, im Rahmen der im Mindestlohngesetz vorgesehenen „Gesamtabwägung“ von sozialen und ökonomischen Faktoren Vorschläge für eine schnellere Anpassung des Mindestlohns zu unterbreiten. Hierzu müssten sich jedoch Arbeitgeber und Gewerkschaften innerhalb der Mindestlohnkommission auf einen solchen Vorschlag verständigen, was angesichts der unterschiedlichen Interessenlage beider Seiten kaum zu erwarten ist. In der Praxis folgte die Mindestlohnkommission denn auch bislang weitgehend dem Prinzip der Minimalanpassung, die durch die Orientierung an der Tariflohnentwicklung vorgegeben ist. Verhandelt wurde hierbei lediglich darüber, ob bestimmte Tarifabschlüsse zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt bei der Mindestlohnanpassung berücksichtigt werden.

Mit der Orientierung an den Tariflöhnen soll vor allem dem Anspruch der Tarifautonomie Rechnung getragen werden. Dement-

sprechend soll der Staat die Entwicklung des Mindestlohns nicht eigenmächtig festsetzen, sondern lediglich das nachvollziehen, was die Tarifvertragsparteien vorgegeben haben. Aus Sicht der Mindestlohnempfänger hat dieses System den Vorteil, dass ihre Löhne nicht von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt werden. Dieser Vorteil wird jedoch dann zum Nachteil, wenn das Ausgangsniveau des Mindestlohns sehr niedrig ist und eine strukturelle Anpassung blockiert wird. Ein nichtexistenzsichernder Mindestlohn droht auf diese Weise für alle Zeiten fortgeschrieben zu werden.

## Reformvorschläge für die zukünftige Anpassung des Mindestlohns

Um den Mindestlohn in Deutschland auf ein existenzsicherndes Niveau anzuheben, sollte der Staat seine Verantwortung wahrnehmen und den Anpassungsmechanismus so reformieren, dass in bestimmten Fällen auch strukturelle Erhöhungen möglich werden. Ein Weg hierzu wäre, die Kriterien der Mindestlohnanpassung so zu erweitern, dass neben der Tariforientierung auch ein bestimmtes, existenzsicherndes Mindestniveau definiert wird. Pragmatisch könnte dies bei 60 % des Medianlohns festgelegt werden, wie dies bereits seit Längerem in den internationalen Diskussionen um *Living Wages* diskutiert wird und aktuell auch Eingang in die Debatte um eine europäische Mindestlohnpolitik gefunden hat.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Siehe dazu Herzog-Stein, A. / Lübker, M. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. (2018): Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI Policy Brief Nr. 24, Düsseldorf.

<sup>2</sup> Schulten, T. / Müller, T. (2019): What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe, in: Transfer: European Review of Labour and Research 25 (3), S. 267–284.

Darüber hinaus sollte überlegt werden, den Anpassungsrhythmus generell von zwei Jahren auf ein Jahr zu verkürzen, wie dies in fast allen anderen europäischen Staaten üblich ist. Für die Mindestlohnempfänger hätte eine jährliche Anpassung den Vorteil, dass sie schneller von der aktuellen Lohnentwicklung profitieren würden. Die betroffenen Unternehmen könnten hingegen größere Lohnsprünge vermeiden und den Mindestlohn eher graduell in kleineren Schritten anpassen. Die Mindestlohnkommission selbst hat bei ihrer jüngsten Empfehlung erstmals eine jährliche Anpassung vorgeschlagen und damit den genannten Interessen beider Seiten Rechnung getragen.

Schließlich sollte drittens auch die Rolle des Staates bei der Anpassung des Mindestlohns überdacht werden. Derzeit hat er lediglich die Möglichkeit, die Empfehlung der Mindestlohnkommission anzunehmen oder abzulehnen, er kann jedoch keinen direkten Einfluss auf das Mindestlohniveau nehmen. Hiermit soll eine mögliche „Politisierung“ des Mindestlohns verhindert werden. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass es einer demokratischen Gesellschaft nicht verwehrt werden kann, auch öffentlich darüber zu diskutieren, ob der existierende Mindestlohn ein angemessenes Niveau erreicht hat und mögliche gesellschaftliche Folgekosten (z. B. in Form von staatlichen Aufstockungsleistungen) nicht zu hoch ausfallen. Der Staat hat hier eine soziale Verantwortung, die er nicht einfach an die Tarifvertragsparteien delegieren kann. Deshalb sollte er immer dann, wenn die festgelegten Regeln der Mindestlohnanpassung für einen längeren Zeitraum nicht eingehalten werden, seinerseits die Möglichkeit haben, das Mindestlohniveau zu korrigieren. Eine solche konditionierte Eingriffsmöglichkeit des Staates würde die starke Stellung der Mindestlohnkommission erhalten, zugleich jedoch mögliche Blockaden verhindern.

## Eine außerordentliche Erhöhung auf 12 €

Aktuell liegt der Mindestlohn in Deutschland bei etwa 48 % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten und damit unterhalb der 50-%-Schwelle, bei der offen von Armutslöhnen gesprochen werden kann. Eine Erhöhung auf ein annähernd existenzsicherndes Niveau von 60 % des Median würde einem Mindestlohn von etwa 12 € entsprechen. Mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 € wäre hingegen ein erheblicher Einschnitt in das bestehende Lohngefüge verbunden, der in seiner Bedeutung sogar noch größer als bei der Einführung des Mindestlohns ausfallen würde.<sup>3</sup> Während im Jahr 2015 etwas mehr als 4 Mio. Beschäftigte von der Einführung eines Mindestlohns von damals 8,50 € profitierten, arbeiteten im Jahr 2017 noch etwa 11 Mio. Beschäftigte für weniger als 12 € die Stunde. Hierbei handelt es sich zu etwa zwei Dritteln um Beschäftigte, die in nicht-tarifgebundenen Betrieben arbeiten.

Ausgehend von dem ab 2020 geltenden Mindestlohniveau von 9,35 € würde eine Erhöhung auf 12 € eine Steigerung von etwa 28 % bedeuten. Eine solche Erhöhung ist in der Tat nicht trivial und sollte gut vorbereitet werden. Ihre pauschale Ablehnung, wie sie von einigen Ökonomen mit Verweis auf vermeintliche Beschäftigungsverluste geäußert wird,<sup>4</sup> ist jedoch wenig überzeugend, zumal wenn es sich um dieselben Ökonomen handelt, die bereits bei der Einführung des Mindestlohns entsprechende Horrorszenarien an die Wand gemalt haben. Gerade die Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass die Unternehmen bei einem mindestlohnbedingten Kostenanstieg sehr unterschiedliche Reaktionsmöglichkeiten haben. Die wichtigste liegt dabei in der Erhöhung der Preise. Entscheidend für die Unternehmen ist demnach nicht das absolute Lohnniveau, sondern

vielmehr die Frage, ob bei gegebenen Kosten ein adäquates Preisniveau durchgesetzt werden kann. Gerade in vielen Niedriglohnbranchen hat sich dabei auf Kosten der Beschäftigten ein Geschäftsmodell durchgesetzt, das primär auf dem Zusammenspiel von niedrigen Löhnen und niedrigen Preisen basiert.

Eine außerordentliche Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € müsste in einigen Bereichen mit entsprechenden Preissteigerungen einhergehen. Um diesen Anpassungsprozess mit möglichst wenigen Friktionen zu organisieren, sollte eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 € sicherlich nicht auf einen Schlag, sondern in mehreren Schritten erfolgen. Eine mögliche Vorbild hierfür könnte die im Juli 2019 im US-Repräsentantenhaus verabschiedete *Raise the Wage Act* sein, die über mehrere Jahre hinweg eine stufenweise Verdoppelung des amerikanischen Mindestlohns von derzeit 7,25 \$ auf 15 \$ vorsieht und damit von vornherein einen für alle transparenten Entwicklungspfad aufzeigt.<sup>5</sup>

Das Beispiel der USA macht auch deutlich, dass die Diskussionen über eine strukturelle Anpassung des Mindestlohniveaus keineswegs auf Deutschland beschränkt sind. Ganz im Gegenteil: Gerade innerhalb der Europäischen Union bilden sich derzeit in immer mehr Ländern sogenannte *Living-Wage*-Initiativen heraus, die dafür eintreten, dass die bestehenden Mindestlöhne auf ein existenzsicherndes Niveau angehoben werden.<sup>6</sup> Letztere bilden auch die politische Grundlage für Forderungen nach einer europäischen Mindestlohnpolitik, die eine europaweite Durchsetzung von *Living Wages* anstrebt, indem z. B. die Mindestlöhne überall auf 60 % des Medianlohns angehoben werden. Deutschland könnte vor diesem Hintergrund mit einer außerordentlichen Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € auch die europäische Debatte beflügeln und eine Vorreiterrolle für ein soziales Europa einnehmen. ■

3 Vgl. im Folgenden: Schulten, T./Pusch, T. (2019): Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven, in: Wirtschaftsdienst 99 (5), S. 335–339.

4 Specht, F. (2019): Ökonomen warnen vor Mindestlohnenerhöhung auf zwölf Euro, in: Handelsblatt vom 26.6.; Oberfichtner, M./Bossler, M./Schnabel, C. (2019): Sind zwölf Euro Mindestlohn zu viel? in: IAB Forum vom 24. Juli 2019, <https://www.iab-forum.de/sind-zwoelf-euro-mindestlohn-zu-viel>

5 Der Text der „Raise the Wage Act“ findet sich auf den Seiten des US-Kongresses unter: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/582/text>. Um wirksam zu werden, muss der Gesetzesvorschlag noch durch den US-Senat, wo seine Verabschiedung derzeit jedoch von einer republikanischen Mehrheit blockiert wird.

6 Schulten, T./Müller, T. (2019), a. a. O. (siehe Fn 2).

## AUTOR

**THORSTEN SCHULTEN**, Prof. Dr., ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: WSI-Tarifarchiv, Arbeits- und Tarifpolitik in Europa.

@ thorsten-schulten@boeckler.de