

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Mindestlohn

Arne Baumann · Oliver Bruttel
FÜNF JAHRE
GESETZLICHER MINDESTLOHN

Hagen Lesch · Christoph Schröder
ZUR HÖHE DES
MINDESTLOHNS

Thorsten Schulten
DER NIEDRIGLOHNSEKTOR
IN DER CORONA-KRISE

Claudia Weinkopf
ZUR DURCHSETZUNG
DES MINDESTLOHNS

Wolfgang Schroeder
MINDESTLOHN,
TARIFAUTONOMIE
UND GEWERKSCHAFTEN

Christine Aumayr-Pintar
MINDESTLOHN IN EUROPA

Philip Kovce
BEDINGUNGSLOSES
GRUNDEINKOMMEN
ALS GRUNDRECHT?

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Mindestlohn

APuZ 39–40/2020

ARNE BAUMANN · OLIVER BRUTTEL

FÜNF JAHRE GESETZLICHER MINDESTLOHN

Kaum eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme seit den Hartz-Reformen wurde in Deutschland so kontrovers diskutiert wie die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015. Nach fünf Jahren lässt sich eine erste Bilanz ziehen. Welche Wirkungen hat der Mindestlohn entfaltet?

Seite 04–10

HAGEN LESCH · CHRISTOPH SCHRÖDER

ZUR HÖHE DES MINDESTLOHNS

Viele behaupten, der Mindestlohn helfe Niedriglohnbeziehern, ohne Arbeitsplätze zu kosten. Tatsächlich sind die Wirkungen auf das Armutsrisiko überschaubar und Beschäftigungsrisiken vorhanden. Eine rasche Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde ist nicht ratsam.

Seite 11–15

THORSTEN SCHULTEN

DER NIEDRIGLOHNSEKTOR IN DER CORONA-KRISE

In der Corona-Krise sind Niedriglohnempfänger im besonderen Maße von Einkommenseinbußen betroffen, obwohl nicht wenige von Ihnen in „systemrelevanten“ Berufen arbeiten. Um den Niedriglohnsektor zu begrenzen wäre eine Weiterentwicklung des Mindestlohngesetzes notwendig.

Seite 16–21

CLAUDIA WEINKOPF

ZUR DURCHSETZUNG DES MINDESTLOHNS

Inwiefern wird der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland in der Praxis eingehalten? Welche Ansatzpunkte und Maßnahmen könnten dazu beitragen, die Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen zu verbessern und Verstöße wirksamer zu unterbinden?

Seite 22–25

WOLFGANG SCHROEDER

MINDESTLOHN, TARIFAUTONOMIE UND GEWERKSCHAFTEN

Lange befürchteten die Gewerkschaften, die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns werde ihre Position im Niedriglohnsektor schwächen. Mittlerweile haben sie ihren Frieden mit dem Mindestlohn gemacht und sind selbst Protagonisten seiner weiteren Reform.

Seite 26–31

CHRISTINE AUMAYR-PINTAR

MINDESTLOHN IN EUROPA

Die EU-Kommission hat 2019 eine Initiative für gerechte Mindestlöhne angekündigt. Vor diesem Hintergrund wird in dem Beitrag die Vielfalt der Mindestlohnsetzung in der EU beleuchtet und Fairness und Angemessenheit der nationalen Mindestlöhne diskutiert.

Seite 33–38

PHILIP KOVCE

BEDINGUNGSLOSES GRUNDEINKOMMEN ALS GRUNDRECHT?

Das bedingungslose Grundeinkommen ist eine strittige Idee mit langer Tradition. Im Zuge der Corona-Pandemie wird seine Einführung immer wieder lautstark gefordert. Was spricht dafür, was dagegen? Und warum sind Grundeinkommensexperimente so schwierig?

Seite 39–44

EDITORIAL

Sie zählt zu den größten arbeitsmarktpolitischen Kontroversen der jüngeren Zeit: die Debatte um die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns. Verbanden einige mit einer allgemeinen Lohnuntergrenze Hoffnungen auf bessere Verdienstmöglichkeiten und ein geringeres Armutsrisiko, prophezeiten andere einen massiven Abbau von Arbeitsplätzen und eine Schwächung der Wirtschaft. Auch das gewerkschaftliche Lager war in der Frage lange gespalten, teilten doch viele trotz rückläufiger Tarifbindung die Sorge der Arbeitgeberseite vor einem Eingriff in die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie.

Zum 1. Januar 2015 wurde der Mindestlohn schließlich eingeführt, institutionell gerahmt von der paritätisch aus Vertreter:innen von Arbeitgebern und Gewerkschaften besetzten unabhängigen Mindestlohnkommission, die alle zwei Jahre über eine Anpassung seiner Höhe entscheidet. Dies geschieht im Zuge einer Gesamtabwägung und orientiert an der vorherigen Tarifentwicklung. Lag der Mindestlohn zunächst bei 8,50 Euro brutto pro Stunde, stieg er in mehreren Stufen auf derzeit 9,35 Euro; bis Juli 2022 wird er schrittweise auf 10,45 Euro angehoben.

Die Bilanz der ersten fünf Jahre fällt vor dem Hintergrund eines gestiegenen Lohnniveaus, rückläufiger Arbeitslosigkeit und anhaltenden Wirtschaftswachstums in weiten Teilen positiv aus. Mit der Corona-Pandemie wird sich indes zeigen, welche Effekte die Lohnuntergrenze in Zeiten eines Konjunkturerinbruchs zeitigt. Zugleich erhalten Forderungen, den Mindestlohn auf 12 Euro zu erhöhen, um allen Beschäftigten ein auch im Alter existenzsicherndes Einkommen zu ermöglichen, angesichts der offenbar gewordenen „Systemrelevanz“ vieler Berufsgruppen im Niedriglohnsektor neuen Nachdruck. So zeichnet sich für die im Herbst 2020 anstehende Evaluierung des Mindestlohngesetzes eine Neuauflage alter Auseinandersetzungen ab.

Anne-Sophie Friedel

FÜNF JAHRE GESETZLICHER MINDESTLOHN

Bilanz und Perspektiven

Arne Baumann · Oliver Bruttel

Kaum eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme seit den Hartz-Reformen wurde in Deutschland derart kontrovers diskutiert wie die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Januar 2015. Die im Vorfeld geäußerten Einschätzungen zu den Folgen des Mindestlohns gingen erheblich auseinander: Einerseits wurden teils massive negative Beschäftigungseffekte und steigende Arbeitslosenzahlen prognostiziert. Andererseits wurden durchweg positive Auswirkungen auf Verdienste von Geringverdienerinnen und -verdienern sowie die Armutsgefährdung erwartet.⁰¹

Nach fünf Jahren lässt sich eine erste Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns ziehen.⁰² Die hier dargestellten Erkenntnisse beziehen sich auf den Zeitraum bis Ende 2019, also vor Beginn der Corona-Pandemie. Welche Auswirkungen der gesetzliche Mindestlohn in dieser Ausnahme-situation auf Verdienste, Beschäftigung und Wettbewerb hat, bleibt abzuwarten und wird Gegenstand künftiger Forschungsarbeiten sein.

Der gesetzliche Mindestlohn gilt, von wenigen Ausnahmen abgesehen, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Bei seiner Einführung lag seine Höhe bei 8,50 Euro brutto pro Stunde und wurde seitdem schrittweise auf aktuell 9,35 Euro erhöht. Von der Einführung des Mindestlohns waren in Deutschland rund 4 Millionen Beschäftigungsverhältnisse betroffen, die bis dahin einen Stundenverdienst unterhalb von 8,50 Euro gehabt hatten. Dies entsprach einem Anteil von 11,3 Prozent an allen Beschäftigungsverhältnissen. Dabei lag der Anteil mit 20,7 Prozent in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland mit 9,3 Prozent. Besonders groß war der Anteil bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, den sogenannten Minijobs. Überdurchschnittlich häufig kamen Stundenlöhne von unter 8,50 Euro zudem bei Frauen, in kleineren Unternehmen, bei ungelernten oder ange-

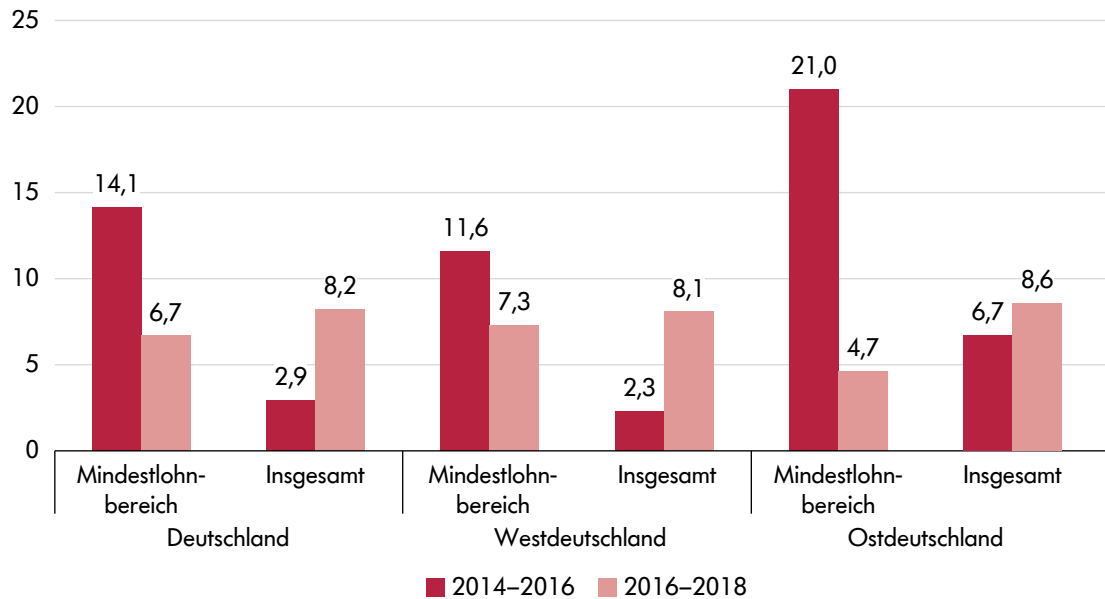
lernten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, bei befristet Beschäftigten sowie bei nicht tariflich entlohnnten Beschäftigungsverhältnissen vor.

STEIGENDE LÖHNE

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat zu deutlichen Steigerungen des Stundenlohns am unteren Rand der Lohnverteilung geführt. Beschäftigte im Mindestlohnbereich verzeichneten zwischen 2014 und 2018 laut der Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes einen Zuwachs beim Stundenlohn von insgesamt 21,8 Prozent. Zum Vergleich: Der durchschnittliche Anstieg für alle Beschäftigten lag in diesen Jahren bei 11,4 Prozent. Der überdurchschnittliche Anstieg war in erster Linie nach der Mindestlohneinführung 2015 und 2016 zu beobachten. Ab 2017 lagen die Zuwächse etwa in der Größenordnung der allgemeinen Lohnentwicklung (*Abbildung 1*).

Die Erhöhung von Stundenlöhnen im unteren Lohnbereich muss nicht automatisch zu einer proportionalen Erhöhung der Monatslöhne führen. Wenn die Arbeitszeit in gleichem Umfang zurückgeht, wie der Stundenlohn steigt, bleibt der Monatslohn unverändert. Aus den Daten wird ersichtlich, dass sich die Monatslöhne unterschiedlich entwickelt haben. Bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zeigt sich beim Monatslohn ein ähnlicher Anstieg wie beim Stundenlohn. Bei geringfügig Beschäftigten beträgt der Anstieg der Monatslöhne hingegen knapp die Hälfte des Anstiegs bei den Stundenlöhnen. Zugleich weisen sie einen deutlichen Rückgang ihrer durchschnittlichen Arbeitszeit nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf. Das hat seine Ursache mutmaßlich darin, dass Beschäftigte und Betriebe vermeiden wollen, dass die Verdienstgrenze der Minijobs von 450 Euro pro Monat überschritten wird. Eine Erhöhung des Stundenlohns erfordert dann eine

Abbildung 1: Veränderung der Stundenlöhne zwischen 2014 und 2018 in Prozent



Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für 2014 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,50 Euro. Für 2016 sind es Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,55 Euro, für 2018 mit weniger als 8,89 Euro. Berlin ist in den Auswertungen Ostdeutschland zugeordnet. Der Anstieg über den Gesamtzeitraum entspricht nicht der Summe aus den beiden Teilzeiträumen, weil die Summe der Steigerungsraten aus zwei Teilzeiträumen in der Regel nicht der Steigerungsrate aus dem Gesamtzeitraum entspricht.

Quelle: Verdienststrukturerhebungen 2014 und 2018; Verdiensterhebung 2016; eigene Berechnungen.

entsprechende Reduzierung der Arbeitszeit. Für Beschäftigte mit Minijobs, die die Verdienstgrenze nicht überschreiten konnten oder wollten, um in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln, hat der Mindestlohn damit in der Regel zu keiner Verbesserung des Monatslohns geführt.

KAUM BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

Die bislang vorliegenden Studien, die sich mit den Effekten des Mindestlohns auf die Beschäftigung befassen, kommen zum Ergebnis, dass es zu keinen größeren Beschäftigungsverlusten gekommen ist.⁰³

Kausalstudien zeigen, dass die Einführung des Mindestlohns zu einem Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung geführt hat, wohingegen die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung weitgehend unbeeinflusst geblieben ist.⁰⁴ Die Minijobs sind von rund 4,9 Millionen Beschäftigten 2014 auf rund 4,5 Millionen Beschäftigte 2019 zurückgegangen. Der Anteil dieses Rückgangs, der mit dem Mindestlohn zusammenhängt, dürfte bei rund 150 000 bis 200 000 Beschäftigten liegen.⁰⁵ Die Beschäftigten in Minijobs haben jedoch nicht in jedem Fall ihren Job verloren. Zum Teil handelt es sich bei dem Rückgang um Umwandlungen von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Das

01 Vgl. Patrick Arni et al., Zeitgespräch: Das Mindestlohnge-setz – Hoffnungen und Befürchtungen, in: Wirtschaftsdienst 6/2014, S. 387 ff.

02 Soweit nicht anders angegeben, basieren die folgenden Ausführungen auf Mindestlohnkommission, Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Berlin 2020. Siehe auch www.mindestlohn-kommission.de.

03 Vgl. Oliver Bruttel/Arne Baumann/Matthias Dütsch, Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3/2019, S. 237–253.

04 Für eine ausführliche Übersicht der Studien zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns vgl. Mindestlohnkommission (Anm. 2), S. 100 ff.

05 Vgl. Benjamin Börschlein/Mario Bossler, Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 24/2019; Marco Caliendo/Carsten Schröder/Linda Wittbrodt, The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany: An Overview, in: German Economic Review 3/2019, S. 257–292.

lässt sich beispielhaft an Daten aus dem Januar 2015 illustrieren, also für einen Zeitpunkt unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns: Im Vergleich zum Vorjahresmonat fielen im Januar 2015 rund 100 000 Minijobs zusätzlich weg. Von den betroffenen Beschäftigten gingen jedoch mit 52 000 rund die Hälfte in einen sozialversicherungspflichtigen Job über.⁰⁶

Hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weisen die Studien uneinheitliche Ergebnisse mit sowohl negativen als auch positiven Effekten aus, die gemessen an der Gesamtzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse jedoch gering sind. Für die Gesamtbeschäftigung weist die Mehrzahl der Studien auf einen leicht negativen Effekt aufgrund der Einführung des Mindestlohns hin, der sich vor allem aus der verringerten Anzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse speist.

Spiegelbildlich zur Beschäftigungsentwicklung haben die bislang vorliegenden Studien keinen statistisch signifikanten Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit gezeigt.⁰⁷ Auch ein Effekt auf die Anzahl offener Stellen konnte bislang nicht identifiziert werden.⁰⁸

Die geringen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung in Deutschland hängen einerseits damit zusammen, dass die Betriebe auf den Kostenanstieg, der durch den Mindestlohn verursacht wurde, mit anderen Maßnahmen als mit Stellenabbau reagiert haben, zum Beispiel mit einer Erhöhung der Preise für ihre Produkte und Dienstleistungen. Andererseits weisen Studienergebnisse darauf hin, dass der Mindestlohn eine Reallokation von Beschäftigten zwischen Betrieben in Gang gesetzt hat. Während kleinere Betriebe mit niedrigem Lohnniveau schließen mussten, sind Beschäftigte zu größeren Betrieben mit höherem Lohnniveau gewechselt.⁰⁹ Hinter dem weitgehend unveränderten Beschäftigungsniveau verbirgt sich demnach also eine zum Teil veränderte Firmenstruktur.

Jugendliche ohne Berufsausbildung und bestimmte Praktika, die ausbildungsbegleitend oder als Orientierung vor Beginn einer Ausbildung oder eines Studiums absolviert werden, sind vom Mindestlohn ausgenommen. Damit wollte der Gesetzgeber einerseits sicherstellen, dass Jugendliche nicht zugunsten einer ungelernten Beschäftigung zum Mindestlohn auf eine Berufsausbildung verzichten. Zum anderen sollte der Missbrauch von Praktika zulasten von regulären Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnissen eingeschränkt werden. Noch liegen keine Forschungsergebnisse dazu vor, ob Schulabgängerinnen und -abgänger infolge des Mindestlohns mehr oder weniger dazu neigen, eine Ausbildung aufzunehmen. Jedoch zeigen Forschungsergebnisse bereits, dass sich das Angebot von Ausbildungsplätzen seitens der Betriebe durch die Einführung des Mindestlohns nicht verändert hat.¹⁰ Die Regelungen des Mindestlohngesetzes zu Praktika haben zu hohem Beratungsbedarf bei der Mindestlohn-Hotline des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales geführt. Die wenigen vorliegenden Studien geben Hinweise darauf, dass es durch den Mindestlohn zu einer Verschiebung hin zu kürzeren und Pflichtpraktika und zu einem stärkeren Anstieg der Praktikumsvergütungen gekommen ist. Ein drastischer Rückgang der Praktika nach Einführung des Mindestlohns ist im Zeitverlauf nicht erkennbar.¹¹

„AUFSTOCKER“ UND ARMUTSGEFÄHRDUNG

Im Vorfeld der Mindestlohneinführung wurde die Hoffnung geäußert, dass der Mindestlohn zu einem Rückgang der Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von staatlichen Transferzahlungen führen könnte, insbesondere von Arbeitslosengeld II. Im Fokus des Interesses steht dabei besonders der Kreis der zuletzt rund einen Million Beschäftigten, die trotz Erwerbstätigkeit Arbeitslosengeld II erhalten (sogenannte „Aufstockerinnen und Aufstocker“). Deren Zahl ist seit Einführung des gesetzlichen Min-

⁰⁶ Vgl. Philipp vom Berge et al., Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns, IAB-Forschungsbericht 1/2016.

⁰⁷ Vgl. Mindestlohnkommission (Anm. 2), S. 105 ff.

⁰⁸ Vgl. ebd., S. 116 ff.

⁰⁹ Vgl. Christian Dustmann et al., Reallocation Effects of the Minimum Wage, Centre for Research and Analysis of Migration, CReAM Discussion Paper 7/2020.

¹⁰ Vgl. Mario Bossler et al., Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, IAB-Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Nürnberg 2018; ders./Nicole Gürtzgen/Benjamin Börschlein, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, IAB-Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Nürnberg 2020.

¹¹ Vgl. Mindestlohnkommission (Anm. 2), S. 122 ff.

destlohns jahresdurchschnittlich um 4,3 Prozent gesunken und damit etwas mehr als im Zeitraum von 2011 bis 2014, in dem sie durchschnittlich um 1,5 Prozent fiel. Dass es zu keiner deutlicheren Reduzierung dieser Personengruppe gekommen ist, ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der ergänzende Arbeitslosengeld-II-Bezug vor allem mit der häufig relativ geringen Wochenarbeitszeit sowie der Zahl nicht erwerbstätiger Haushaltsmitglieder (zumeist Kinder) zusammenhängt. Zudem können hohe Wohnkosten insbesondere in Ballungsgebieten trotz Mindestlohns zu einer Bedürftigkeit führen. Nur rund 3 Prozent aller erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher sind alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, für die der Mindestlohn seiner Bemessung nach dazu geeignet ist, nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein. Dementsprechend fällt der Rückgang der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher in Single- und in Paarhaushalten ohne Kinder nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stärker aus als bei Alleinerziehenden und Paarhaushalten mit Kindern.

Im Hinblick auf die Armutsgefährdung zeigt sich ein ähnliches Muster. Auch hier ist der Mindestlohn nur begrenzt geeignet, dem Problem entgegenzuwirken. Dies ist auf drei Gründe zurückzuführen.¹² *Erstens* sind besonders armutsgefährdete Personengruppen häufig nicht erwerbstätig und können somit nicht vom Mindestlohn profitieren. Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten ist nur rund ein Viertel überhaupt erwerbstätig. *Zweitens* lebt lediglich ein Teil der Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher in armutsgefährdeten Haushalten. Von den Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten, lebten rund 27 Prozent in armutsgefährdeten Haushalten. *Drittens* resultiert eine Armutsgefährdung von Erwerbstätigen häufig nicht aus einem geringen Stundenverdienst, sondern aus einer geringen Wochenarbeitszeit. Die Erfahrungen in Deutschland decken sich somit mit der internationalen Forschung, die ebenfalls ein eher skeptisch stimmendes Bild zeichnet.

12 Vgl. Kerstin Bruckmeier/Oliver Bruttel, Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, in: Journal of Social Policy 2020, <https://doi.org/10.1017/S0047279420000033>.

MAKROÖKONOMISCHE EFFEKTE

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene waren keine messbaren Effekte des Mindestlohns auf gängige Wettbewerbsindikatoren wie Arbeitskosten, Lohnstückkosten, Produktivität und Gewinne zu beobachten. Dies mag auch damit zu tun haben, dass die mindestlohnbedingten Lohn erhöhungen für die Gesamtwirtschaft von vergleichsweise geringer Bedeutung gewesen sind. Für die Einführung des Mindestlohns ermittelte das Statistische Bundesamt unter der Annahme einer vollständigen Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und gleichbleibender Arbeitszeit einen mindestlohnbedingten Anstieg der jährlichen Bruttolohnsumme um 5,2 Milliarden Euro, was einer Zunahme von lediglich 0,43 Prozent bezogen auf alle Bruttolöhne und -gehälter entspricht.

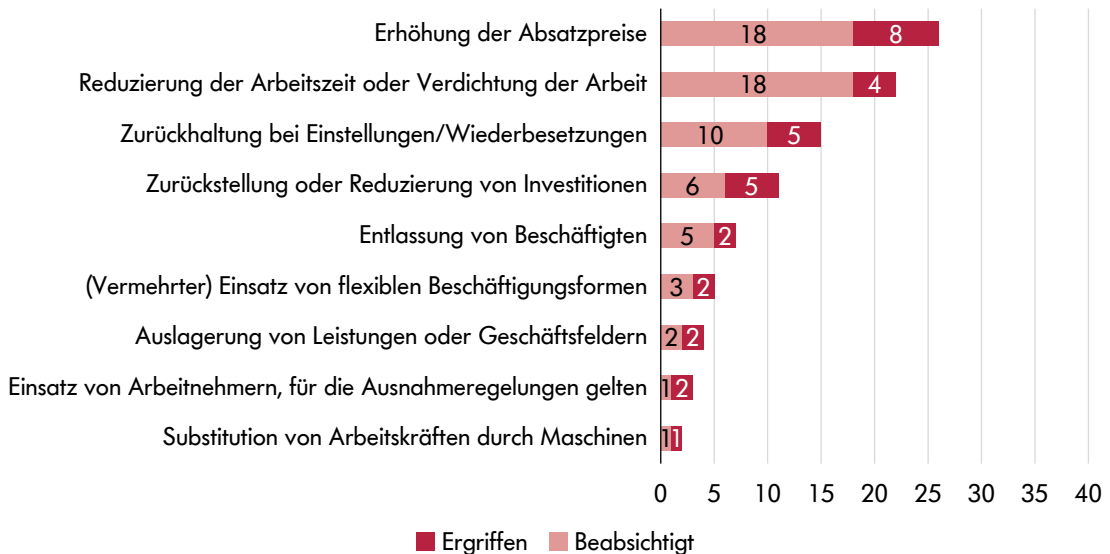
REAKTIONEN AUF BETRIEBSEBENE

Zwar waren auf gesamtwirtschaftlicher Ebene keine spürbaren Effekte zu beobachten. Gleichwohl hatte der Mindestlohn für einzelne Betriebe, vor allem solche, die vor Einführung des Mindestlohns Beschäftigte hatten, die unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten, mitunter erhebliche Auswirkungen. Dies gilt besonders für Betriebe aus dem Gastgewerbe, dem Einzelhandel, dem Bereich Nahrungs- und Genussmittel sowie generell dem Dienstleistungssektor.

Auf die Einführung des Mindestlohns haben betroffene Betriebe mit einer Reihe von Maßnahmen reagiert. So gaben 2015 im Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), einer jährlichen repräsentativen Befragung von rund 16 000 Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 18 Prozent der betroffenen Betriebe an, ihre Preise erhöht zu haben; weitere 8 Prozent planten, dies noch zu tun. Auch die Reduzierung der Arbeitszeit beziehungsweise die Arbeitsverdichtung spielten eine wichtige Rolle (*Abbildung 2*).¹³ Zum Teil haben Betriebe auch weniger Gewinne erzielt und zeitweise ihre Investitionen reduziert.

13 Vgl. Lutz Bellmann et al., Folgen des Mindestlohns in Deutschland, IAB-Kurzbericht 18/2016; Mindestlohnkommission (Anm. 2), S. 132 ff.

Abbildung 2: Anpassungsmaßnahmen in von der Mindestlohneinführung betroffenen Betrieben 2015 in Prozent



Die Angaben beziehen sich auf Betriebe, die vor Einführung des Mindestlohns mindestens einen Beschäftigten mit einem Stundenverdienst von weniger als 8,50 Euro hatten.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2015; Lutz Bellmann et al., Folgen des Mindestlohns in Deutschland, IAB-Kurzbericht 18/2016.

Bei den Absatzpreisen waren in zahlreichen Branchen, die vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffen waren, unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns überdurchschnittlich starke Preisanstiege für Waren und Dienstleistungen zu beobachten. So stiegen zwischen 2014 und 2016 etwa die Preise für Taxifahrten um 15,2 Prozent, für Zeitungen und Zeitschriften um 10 Prozent, in Restaurants, Cafés und im Straßenverkauf und Ähnlichem um 5 Prozent, für Beherbergungsdienstleistungen um 3,8 Prozent. Der Anstieg fällt insbesondere im Vergleich zur geringen Inflation in der Gesamtwirtschaft deutlich aus. Dort stiegen die Preise im selben Zeitraum um 0,8 Prozent. Anders als für die Einführung sind für die Anpassungen des Mindestlohns in den Folgejahren keine derart deutlichen und systematischen Preisanstiege erkennbar.

Eine weitere sichtbare Auswirkung in den Betrieben war ein Gewinnrückgang von 12 Prozent im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 im Vergleich zu ähnlichen, nicht von der Einführung des Mindestlohns betroffenen Betrieben.¹⁴ Allerdings ist weder gesamtwirtschaftlich noch in den vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffenen

Branchen eine veränderte Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität zu beobachten. Es ist weder ein Anstieg von Marktaustritten in Form von Gewerbeabmeldungen oder Insolvenzen noch eine Zunahme an Gewerbeabmeldungen erkennbar.

Bei den Investitionen zeigt sich ein Rückgang bei den betroffenen Betrieben im ersten Jahr nach Einführung des Mindestlohns. Betroffene Betriebe investierten pro Beschäftigtem 2015 etwa 24 Prozent weniger als Betriebe, die von der Mindestlohneinführung nicht betroffen waren. Nach der ersten Anhebung des Mindestlohns 2017 gab es ebenfalls einen Rückgang bei den Investitionen, der jedoch deutlich geringer ausfiel.

Betriebe könnten auch versuchen, die mindestlohnbedingt gestiegenen Lohnkosten durch eine Steigerung der Produktivität auszugleichen, etwa durch Prozessoptimierung oder Weiterbildung ihrer Beschäftigten. Bislang deuten die Zahlen auf Basis des IAB-Betriebspanels aber nicht darauf hin. So ist kurz- und mittelfristig kein verstärkter Einsatz von technischen Innovationen abzusehen. Dabei ist zu bedenken, dass Betriebe mit Beschäftigten im Mindestlohnsegment generell ein geringeres Investitionsvolumen haben als der Durchschnitt der Betriebe. Vielfach lassen sich in den Dienstleistungsbereichen, in denen der Mindest-

¹⁴ Vgl. für diese und die nachfolgenden Ergebnisse auf Basis des IAB-Betriebspanels Bossler/Gürtzgen/Börschlein (Anm. 10).

lohn eine besonders hohe Relevanz hat, Abläufe auch weniger gut durch Automatisierung verbessern als im Verarbeitenden Gewerbe. Bislang gibt es auch kaum Hinweise darauf, dass Betriebe verstärkt in Weiterbildung investieren. Allerdings deuten einzelne Forschungsergebnisse darauf hin, dass sich Anforderungen der einstellenden Betriebe an die Qualifikation und Kenntnisse der Bewerberinnen und Bewerber bei Neueinstellungen im Mindestlohnbereich erhöht haben.¹⁵

Auf die Arbeitszufriedenheit und das Betriebsklima hatte die Einführung des Mindestlohns einen zwiespältigen Effekt.¹⁶ Für diejenigen, die direkt vom Mindestlohn profitiert haben, zeigen manche Studien eine Zunahme der Arbeits- und Entlohnungszufriedenheit. Da die Löhne höherer Lohngruppen oftmals nicht im selben Ausmaß gestiegen sind wie die der Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher, kam es durch die Einführung des Mindestlohns allerdings häufig zu einer Kompression der Lohnverteilung im Betrieb. Dadurch entstand teilweise Unzufriedenheit bei Beschäftigten in höheren Lohngruppen. Einzelne Studien zeigen auch auf, dass mit der höheren Entlohnung der Mindestlohnbeschäftigten zugleich die Anforderungen an diese Personengruppe und deren Arbeitsbelastung zugenommen haben.¹⁷

EINHALTUNG DES MINDESTLOHNS

Trotz erheblicher Lohnzuwächse gibt es weiterhin Defizite bei der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns.¹⁸ Dies verdeutlichen unter anderem die Kontrollen des Zolls, dessen Finanzkontrolle Schwarzarbeit für die Überwachung des Mindestlohns zuständig ist. 2019 wurden rund 55 000 Arbeitgeber geprüft; insgesamt wurden 6732 Ermittlungsverfahren wegen eines Verstoßes gegen das Mindestlohngesetz eingeleitet. Explizit vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns sind nach Einschätzung des Zolls inzwischen kaum noch anzutreffen. Aus den

Zollprüfungen und qualitativen Studien sind verschiedene Vorgehensweisen zur Umgehung des Mindestlohns bekannt. Dabei ist insbesondere die nicht korrekte Erfassung der Arbeitszeit relevant. Darunter fällt unter anderem die Nichtdokumentation von geleisteten Arbeitsstunden, die Nichtvergütung von Rüstzeiten wie etwa das Umkleiden sowie von Vor- und Nacharbeiten oder fehlerhaft geführte Arbeitszeitkonten.

Nach wie vor ist vielen Beschäftigten und Betrieben die Höhe des Mindestlohns nicht bekannt. Lediglich rund 15 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnbereich kennen die genaue Höhe des Mindestlohns. Rund 40 Prozent kennen die ungefähre Höhe innerhalb einer Bandbreite von 50 Cent um den tatsächlichen Wert.¹⁹ In einer qualitativen Studie wurde deutlich, dass die behördliche Zuständigkeit des Zolls für die Kontrolle des Mindestlohns mehrheitlich nicht bekannt ist. Zugleich haben die darin befragten Betriebe und Beschäftigten eine Ausweitung von Kontrollen als wünschenswert erachtet.²⁰

Für die Abschätzung der Nichteinhaltung des Mindestlohns werden häufig Ergebnisse von repräsentativen Beschäftigten- beziehungsweise Betriebsbefragungen genutzt. Dazu zählen vor allem die VSE, die sich auf Angaben von Betrieben stützt, und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), das auf Angaben von Beschäftigten beruht. Beide Erhebungen sind allerdings weder hinsichtlich ihrer Zielsetzung noch der abgefragten Informationen darauf ausgerichtet, den Grad der Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes zu ermitteln. Nach Einschätzung der Mindestlohnkommission sind daher die häufig zitierten Zahlen beider Erhebungen für die Frage, wie viele Beschäftigte auf Basis bezahlter oder vereinbarter Stunden noch immer unterhalb des Mindestlohns verdienen, begrenzt aussagekräftig.

AUSBLICK

Im Vorfeld der Mindestlohnneinführung wurde die akademische Diskussion teilweise sehr stark auf die möglichen negativen Beschäftigungseffekte

¹⁵ Vgl. Nicole Gürtzgen et al., Neueinstellungen auf Mindestlohniveau. Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen, IAB-Kurzbericht 12/2016.

¹⁶ Vgl. Mindestlohnkommission (Anm. 2), S. 139f.

¹⁷ Vgl. z. B. Toralf Pusch/Miriam Rehm, Mindestlohn, Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit, in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI-Mitteilungen 7/2017, S. 491–498.

¹⁸ Vgl. Mindestlohnkommission (Anm. 2), S. 57ff.

¹⁹ Vgl. Oliver Bruttel/Matthias Dütsch, Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. Ergebnisse repräsentativer Befragungen von Beschäftigten, in: Wirtschaftsdienst 9/2020, i. E.

²⁰ Vgl. Andreas Koch et al., Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Tübingen u. a. 2020.

te verengt. Dabei ist die Anzahl der Beschäftigten nur eine Möglichkeit, wie Betriebe auf die gestiegenen Stundenlohnkosten reagieren können. Vielmehr gibt es eine auch in der internationalen Mindestlohnforschung zunehmend thematisierte große Bandbreite nicht direkt beschäftigungsbezogener Anpassungskanäle wie Arbeitszeit, Preise oder produktivitätssteigernde Maßnahmen, mit denen Betriebe die gestiegenen Lohnkosten ausgleichen können.²¹ Dieses Spektrum hat die Mindestlohnkommission auch für Deutschland festgestellt und in ihren bisherigen drei Berichten ausführlich dokumentiert.

Seit Einführung des Mindestlohns ist die Mindestlohnkommission²² für die Anpassung der Höhe des Mindestlohns zuständig. Sie tut dies entsprechend der Vorgaben aus dem Mindestlohngesetz im Abstand von zwei Jahren als Ergebnis einer Gesamtabwägung und unter nachlaufender Orientierung an der Tarifentwicklung der Vorjahre. Dadurch entsteht ein Anpassungspfad, der den Mindestlohn lediglich graduell ansteigen lässt und darauf zielt, dass die Beschäftigung durch die Höhe des Mindestlohns nicht gefährdet wird. Die Parteien Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und SPD fordern, den Mindestlohn sehr viel rascher auf 12 Euro oder mehr pro Stunde anzuheben und hierfür gegebenenfalls auch das Mindestlohngesetz anzupassen. Der Wert von 12 Euro solle insbesondere dazu führen, dass der Mindestlohn die Armutsgefährdungsschwelle von 60 Prozent des Medianlohns erreicht.

Im Zuge der Corona-Pandemie wurde über den Mindestlohn auch als Antwort auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie diskutiert. Forderungen nach Absenkung des Mindestlohns beziehungsweise Aussetzung der Erhöhung bezweckten eine Kostenentlastung der Betriebe. Forderungen nach einer deutlichen Erhöhung

des Mindestlohns zielten dagegen auf die Stabilisierung der Konjunktur und die Honorierung der Arbeit von Beschäftigten in sogenannten systemrelevanten Berufen. Die Mindestlohnkommission hat sich bei der Anpassung des Mindestlohns für die Zeit ab Januar 2021 im Rahmen ihrer Gesamtabwägung für eine stufenweise Erhöhung entschieden, die einen geringeren Anstieg 2021 und einen stärkeren Anstieg insbesondere im zweiten Halbjahr 2022 auf einen Wert von 10,45 Euro vorsieht. Darin spiegeln sich zum einen die vorliegenden Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung, zum anderen die Erkenntnisse zur Beschäftigungs- und Wettbewerbssituation wider, die in diesem Beitrag vorgestellt wurden.²³

Mit dem Amtsantritt der aktuellen Europäischen Kommission unter Leitung von Ursula von der Leyen hat das Thema Mindestlohn auch im europäischen Kontext an Bedeutung gewonnen.²⁴ Bis September 2020 führt sie einen Sozialpartnerdialog durch, um auf dessen Grundlage zu entscheiden, welche Maßnahmen im Rahmen einer europäischen Mindestlohnregelung am besten geeignet sind, um Lohnungleichheit und Erwerbsarmut zu reduzieren. Zwar will die Kommission weder einen einheitlichen europäischen Mindestlohn noch eine Angleichung der Systeme zur Festsetzung der Mindestlöhne erreichen. In der Diskussion ist aber beispielsweise eine einheitliche Untergrenze für die nationalen Mindestlöhne, die relativ zum Durchschnittslohn des jeweiligen Landes festgelegt wird. Die Bundesregierung will während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 ebenfalls darauf hinwirken, dass mit einer europäischen Mindestlohnregelung die sozialen Mindeststandards in der EU gestärkt werden.

Der Beitrag gibt ausschließlich die Meinung der Autoren und nicht die der Mindestlohnkommission wieder.

²¹ Vgl. z. B. Barry T. Hirsch/Bruce E. Kaufman/Tetyana Zelenska, *Minimum Wage Channels of Adjustment*, in: *Industrial Relations* 2/2015, S. 199–239; John Schmitt, *Explaining the Small Employment Effects of the Minimum Wage in the United States*, in: *Industrial Relations* 4/2015, S. 547–581.

²² Die Mindestlohnkommission setzt sich aus einem Vorsitzenden sowie drei Mitgliedern der Gewerkschaften, drei Mitgliedern der Arbeitgeberschaft und zwei nicht stimmberechtigten, beratenden wissenschaftlichen Mitgliedern zusammen.

²³ Vgl. Beschluss der Mindestlohnkommission, 30.6.2020, www.mindestlohnkommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

²⁴ Vgl. Europäische Kommission, *Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang*, COM(2020)14 final, 14.1.2020.

ARNE BAUMANN

ist Wissenschaftler in der Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn in Berlin, die die Mindestlohnkommission bei der Durchführung ihrer Aufgaben fachlich und organisatorisch unterstützt. arne.baumann@geschaeftsstelle-mindestlohn.de

OLIVER BRUTTEL

ist Leiter der Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn. oliver.bruttel@geschaeftsstelle-mindestlohn.de

ZUR HÖHE DES MINDESTLOHNS IN DEUTSCHLAND

Hagen Lesch · Christoph Schröder

Nach Paragraph 9 des Mindestlohngesetzes (MiLoG) orientiert sich die Mindestlohnkommission bei den Anpassungen der Höhe des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung. Mit ihrem Beschluss vom 30. Juni 2020 ist sie von dieser Regel abgewichen: Sie schlägt vor, den Mindestlohn in vier Stufen bis Juli 2022 auf 10,45 Euro je Stunde zu erhöhen. Bei einer strikten Tariforientierung hätte sich ab Januar 2021 ein Mindestlohn von 9,82 Euro je Stunde ergeben. Diese Höhe soll der Mindestlohn jedoch erst ein Jahr später erreichen, sodass die Unternehmen in der Corona-Krise eine relative Kostenentlastung erhalten. Mit den beschlossenen Erhöhungsschritten ergibt sich im Durchschnitt der Jahre 2021 und 2022 also in etwa der gleiche Wert, wie er sich bei der Orientierung an der Tarifentwicklung ergeben hätte. Gleichwohl wird der regelbasierte Wert in der zweiten Jahreshälfte 2022 um mehr als 6 Prozent überschritten. Dies wäre langfristig relevant, wenn die nächste Erhöhung 2023 auf 10,45 Euro und nicht auf 9,82 Euro aufsetzen wird.

Auch nach diesem Beschluss bleibt die zukünftige Höhe des Mindestlohns Gegenstand der öffentlichen Diskussion. So erklärte Bundesarbeitsminister Hubertus Heil, er werde Vorschläge machen, wie die vor allem von den Gewerkschaften und einigen politischen Parteien seit Jahren geforderte Marke von 12 Euro je Stunde schneller erreicht werden könne. Geplant ist offenbar, den Mindestlohn stärker an der Entwicklung des mittleren Einkommens (Medianeinkommen) statt an der Tarifentwicklung zu orientieren.⁰¹

Die Bestrebungen, den Mindestlohn Richtung 12 Euro zu erhöhen, werden vor allem damit begründet, dass der Mindestlohn existenzsichernd sein soll. Nimmt man analog zur Definition von Armutsgefährdung der Europäischen Kommission 60 Prozent des mittleren Einkommens als Schwellenwert zur Armutsvermeidung, käme

man nach Berechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbunds für 2020 beim Bruttostundenlohn auf einen Wert von 11,99 Euro.⁰² Die Partei Die Linke beziffert den Stundenlohn, der notwendig wäre, um einen Beschäftigten nach 45 Beitragsjahren unabhängig von Grundsicherung im Alter zu machen, auf 12,63 Euro.⁰³ Inzwischen beeinflusst die 12-Euro-Debatte auch die Tarifpolitik. So hat beispielsweise die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten in der Systemgastronomie eine Lohnuntergrenze von 12 Euro gefordert, um Altersarmut zu vermeiden.⁰⁴

Auch im europäischen Kontext hat das Thema an Fahrt aufgenommen. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat in ihrer Bewerbung 2019 angekündigt, ein Rechtsinstrument zu installieren, mit dem sichergestellt werden soll, dass jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer in der Europäischen Union „einen gerechten Mindestlohn erhält“, der „am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard“ ermöglicht.⁰⁵

Bei diesen Debatten werden die Risiken des gesetzlichen Mindestlohns nicht weiter hinterfragt. Inzwischen herrscht die Auffassung vor, „der Mindestlohn helfe Niedriglohnbezieher und koste keine Arbeitsplätze“.⁰⁶ Im Folgenden wird dieses Narrativ kritisch hinterfragt und gezeigt, dass der Mindestlohn arbeitsmarktpolitische Risiken birgt und verteilungspolitisch wenig effizient ist.

MINDESTLOHN UND BESCHÄFTIGUNG

Das Statistische Bundesamt teilte Ende Juni 2020 mit, dass knapp zwei Millionen Jobs von der Mindestlohnerrhöhung Anfang 2019 profitierten. Während Kritiker des Mindestlohns befürchtet hatten, dass durch dessen Einführung mehrere Hunderttausend Arbeitsplätze verloren gehen könnten,⁰⁷ bot der Arbeitsmarkt auch nach der Mindestlohneinführung Anfang 2015 Anlass

für eine Erfolgsmeldung nach der anderen. Es wäre voreilig, daraus abzuleiten, dass die Höhe des Mindestlohns für die Beschäftigungsentwicklung irrelevant ist. Die bisherige Höhe könnte so angemessen gewesen sein, dass sie für den Arbeitsmarkt kein Problem darstellt. Das muss aber nicht für einen Mindestlohn von 12 Euro je Stunde gelten. Zudem wurde der Mindestlohn in einem konjunkturell günstigen Umfeld eingeführt. Ob seine Höhe angemessen ist, wird sich erst im Konjunkturabschwung zeigen.

Schon jetzt fällt die arbeitsmarktpolitische Bilanz des Mindestlohns schlechter aus, als auf den ersten Blick erkennbar ist. Inzwischen zeigen verschiedene empirische Arbeiten, die den isolierten kausalen Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung berechnen, dass die geringfügige Beschäftigung (sogenannte Minijobs) abgenommen und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugenommen haben. Das mag politisch erwünscht sein, ist aber mit einem Problem verbunden: Rechnet man beide Effekte zusammen, stand dem Abbau von geringfügiger Beschäftigung kein entsprechender Zuwachs bei den sozialversicherungspflichtigen Stellen gegenüber. Per Saldo ging die veränderte Beschäftigungsstruktur also mit einem Beschäftigungsrückgang einher.

Fasst man zehn neuere ökonometrische Analysen dazu zusammen, zeigt sich:⁰⁸ Der Effekt auf die geringfügige Beschäftigung ist in neun von zehn Analysen negativ, während die Aus-

wirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemischt ausfallen. Mit Blick auf die Auswirkungen auf den gesamten Arbeitsmarkt ermitteln fünf Studien negative, zwei positive und eine nach Altersgruppen gemischte Beschäftigungseffekte. In den verbleibenden zwei Studien können keine Einflüsse festgestellt werden. In den sechs Studien, in denen die ermittelten (gesamten) Beschäftigungswirkungen in Stellen umgerechnet wurden, reicht die Bandbreite von einem Zuwachs von 11 000 bis zu einem Verlust von 260 000 Arbeitsplätzen. Eine weitere vergleichende Auswertung bestätigt dies: Hier reicht die Spanne von einem leichten Beschäftigungsgewinn von 11 000 bis zu Verlusten von 200 000 Arbeitsplätzen.⁰⁹

Die Mindestlohnkommission räumt in ihrem dritten Anpassungsbeschluss ein, dass es „geringe negative Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung gab“,¹⁰ relativiert dies aber. Dabei fällt der negative Beschäftigungseffekt des Mindestlohns größer aus, wenn das Arbeitsvolumen anstelle der Anzahl der Beschäftigten analysiert wird.¹¹ Das Arbeitsvolumen multipliziert die Anzahl der Beschäftigten mit den von ihnen geleisteten Arbeitsstunden. Verschiedene Studien zeigen, dass der Mindestlohn bei vielen Beschäftigten zu einer Reduzierung ihrer Arbeitszeit geführt hat:¹² So wurde die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die 2014 weniger als 8,50 Euro verdienten, nach der Mindestlohneinführung bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 5 und bei den Minijobbern um 11 Prozent reduziert. Rechnerisch entspricht die ermittelte Arbeitszeitreduzierung allein bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt 79 000 Vollzeitstellen.¹³ Addiert man diesen sich

01 Vgl. „Kaufkraft der Menschen“: Arbeitsminister Heil will den Mindestlohn schnell auf 12 Euro anheben, 23.7.2020, www.faz.net/euro-16872810.html.

02 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Mindestlohn: 12 Euro müssen drin sein, Klartext 24/2019.

03 Vgl. Fraktion Die Linke, Bundesregierung muss Lohndumping-Politik beenden – zwölf Euro Mindestlohn jetzt!, Pressemitteilung, 13.2.2020.

04 Vgl. Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, NGG fordert mindestens 12 Euro Stundenlohn bei McDonald's & Co., Pressemitteilung, 1.10.2019.

05 Ursula von der Leyen, Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, Luxemburg 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf, S. 11.

06 Andreas Knabe/Ronnie Schöb/Marcel Thum, Alles im grünen Bereich?, in: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, ifo Schnelldienst 4/2020, S. 3–6, hier S. 3.

07 Vgl. dies., Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2/2014, S. 133–157.

08 Vgl. Knabe/Schöb/Thum (Anm. 6), S. 4.

09 Vgl. Mario Bossler/Benjamin Börschlein, Mindestlohn in Deutschland: Löhne, Beschäftigung und Armutsbekämpfung, in: ifo Schnelldienst 4/2020, S. 10–13, hier S. 11.

10 Beschluss der Mindestlohnkommission, 30.6.2020, www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

11 Vgl. Knabe/Schöb/Thum (Anm. 6), S. 5.

12 Vgl. Marco Caliendo et al., The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper 11246/2017; Patrick Burauel et al., The Impact of the Minimum Wage on Working Hours, in: Journal of Economics and Statistics 2–3/2020, S. 233–267.

13 Vgl. Burauel et al. (Anm. 12), S. 262.

über den Rückgang des Arbeitsvolumens ergebenden indirekten Beschäftigungseffekt und die direkt ermittelten Beschäftigungseffekte, hat der Mindestlohn zwischen 129 000 und 594 000 Arbeitsplätze gekostet, und das trotz der guten Konjunktur.¹⁴

Allerdings deuten die Ergebnisse einer 2018 erfolgten Direktabfrage des Stundenlohns im Rahmen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) spürbare Unterschreitungen des Mindestlohns an.¹⁵ Möglicherweise wären die negativen Arbeitsmarktwirkungen größer, wenn der Mindestlohn nicht umgangen worden wäre. Offen bleibt bei alledem, wie der Mindestlohn auch unter konjunkturell ungünstigeren Bedingungen arbeitsmarktpolitisch zu bewerten ist. Bei einer Rezession oder bei einer deutlichen Anhebung des Mindestlohns könnten durchaus stärkere negative Beschäftigungseffekte eintreten.¹⁶ Die derzeitige durch die Corona-Pandemie verursachte Wirtschaftskrise wird deshalb für den gesetzlichen Mindestlohn zur Nagelprobe.

MINDESTLOHN UND TARIFAUTONOMIE

Aus Paragraph 9 Absatz 3 des Grundgesetzes leitet sich die Tarifaufonomie ab. Danach legen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen frei von staatlicher Einflussnahme fest. Mit dem Mindestlohn greift der Staat in die Tarifaufonomie ein. Denn der Mindestlohn zwingt nicht nur Unternehmen, die keine Tarifverträge anwenden wollen, die gesetzliche Lohnuntergrenze zu zahlen. Er zwingt auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Tariflöhne nach dem Mindestlohn auszurichten. In einigen arbeitsintensiven Branchen mit geringen Tarifverdiensten, etwa dem Frisör- und dem Bäckerhandwerk, dem Hotel- und Gaststättengewerbe, der Systemgastronomie, der Land- und Forstwirtschaft, Wäschereien im Objektkundengeschäft oder der Floristik, wurden Tariflöhne zeitweise

durch den Mindestlohn verdrängt und das Ausmaß der Tariflohnsteigerungen durch den Mindestlohn mehr oder weniger vorherbestimmt.¹⁷

Diese Eingriffe in die Tarifaufonomie haben die Tarifparteien vor große Herausforderungen gestellt; letztlich hat der Mindestlohn die Verhandlungsbereitschaft der Tarifparteien aber nicht untergraben.¹⁸ Hierzu hat die im MiLoG verankerte Übergangsregelung beigetragen, die bis Ende 2017 Unterschreitungen des Mindestlohns zuließ. Außerdem waren die bisherigen Mindestlohnanpassungen kalkulierbar, weil sich die Kommission weitgehend an dem im MiLoG vorgesehenen Anpassungsprozess gehalten hat, wonach sich die Erhöhungen nachlaufend an der Tarifentwicklung orientierten. Diese Anpassungsregel ist ein wichtiger Schutz der Tarifaufonomie. Sie stellt sicher, dass die Tarifparteien über ihre allgemeine Tarifpolitik automatisch Einfluss auf die Mindestlohnentwicklung nehmen. Und sie vermeidet, dass ein politisch bestimmter Mindestlohn so stark in das untere Tariflohngefüge eingreift, dass die Tarifparteien auf ihren Regelungsauftrag verzichten. Im nordrhein-westfälischen Frisörhandwerk etwa besteht bereits jetzt in den beiden untersten Tariflohngruppen eine direkte Kopplung an den gesetzlichen Mindestlohn. Eine autonome Festlegung der Tariflöhne findet also gar nicht mehr statt.

Eine vorschnelle Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde hätte nicht nur negative Auswirkungen auf die Höhe der Beschäftigung; sie würde auch in unverhältnismäßiger Weise in die Tarifaufonomie eingreifen. Der Vorsitzende der Mindestlohnkommission, Jan Zilius, stellte dazu in einem Interview fest: „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 Tarifaufonomie nicht mehr viel zu tun hätte. Anders ausgedrückt:

¹⁴ Vgl. Knabe/Schöb/Thum (Anm. 6), S. 5.

¹⁵ Vgl. Alexandra Fedorets et al., Lohnungleichheit in Deutschland sinkt – Erste Anzeichen für schrumpfenden Niedriglohnssektor, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 7/2020, S. 91–96, hier S. 96.

¹⁶ Vgl. Monika Köppl-Turyna/Michael Christl/Dénes Kucsera, Beschäftigungseffekte von Mindestlohnbeziehern: Die Dosis macht das Gift, in: ifo Schnelldienst 2/2019, S. 40–46.

¹⁷ Vgl. Hagen Lesch, Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, Institut für Wirtschaftsforschung, IW-Report 13/2017; ders./Christoph Schröder, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, in: IW-Report 18/2020, S. 17 f.

¹⁸ Vgl. Reinhard Bispinck et al., Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, i. E.

Wir würden mit einer zu schnellen Erhöhung auf zwölf Euro die Tarifverhandlungen für untere Lohngruppen obsolet machen.“¹⁹

MINDESTLOHN UND ARMUT

In der amtlichen Statistik lässt sich rein deskriptiv durch die Einführung des Mindestlohns kein spürbarer Einfluss auf die Armutsgefährdung von Beschäftigten ausmachen: Seit 2011 bewegt sich die Quote armutsgefährdeter Personen laut den Mikrozensus-Erhebungen in einem engen Korridor von 7,5 bis 7,7 Prozent. Auch eine ökonometrische Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, bei der die Wirkung des Mindestlohns im Zusammenspiel mit anderen relevanten Einflussgrößen auf die Einkommensarmut untersucht wird, zeigt keinen stabilen Effekt. Zwar konnte der Mindestlohn die Wahrscheinlichkeit einer Armutsgefährdung vermindern. Dieser Effekt fiel aber sehr gering aus und erwies sich als statistisch nicht signifikant, könnte also auch zufallsbedingt sein.²⁰

Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass auch niedrig entlohnte Beschäftigte nur eine relativ geringe Armutsgefährdungsquote haben. Dies ergeben Auswertungen von Daten des SOEP für 2018. Danach war von den Beschäftigten, deren vertraglich vereinbarter Stundenlohn unter dem 2018 gültigen Mindestlohn von 8,84 Euro je Stunde lag, ein Viertel armutsgefährdet.²¹ Unter den Vollzeitbeschäftigten war die Quote mit 21 Prozent deutlich niedriger als bei den Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten (zusammen 26 Prozent). Wer zwischen 8,84 Euro und 9,99 Euro verdiente, war als Vollzeitbeschäftigter nur noch zu knapp 13 Prozent und damit seltener als der Durchschnitt der Bevölkerung armutsgefährdet (16 Prozent). Bei den Teilzeitbeschäftigten war die Quote mit knapp 26 Prozent doppelt so hoch.

Diese Befunde weisen darauf hin, dass für die Armutsgefährdung nicht nur der Stundenverdienst, sondern auch die geleistete Arbeitszeit eine wichtige Rolle spielt.

Trotz eines niedrigen Stundenlohns sind viele Beschäftigte in Deutschland nicht einkommensarm. Das erklärt sich dadurch, dass auch andere Haushaltsmitglieder zum Haushaltseinkommen beitragen oder noch andere Einkommensbestandteile wie zum Beispiel Kapitaleinkünfte vorliegen. So trugen 2018 drei Viertel aller Beschäftigten mit einem vertraglich vereinbarten Stundenverdienst zwischen 8,84 und 9,99 Euro mit ihrem Nettoarbeitseinkommen weniger als 50 Prozent zum direkt abgefragten verfügbaren Haushaltseinkommen bei. In der Hälfte der Fälle aus dieser Verdienstgruppe lag der Anteil sogar bei weniger als 33 Prozent. Selbst bei den recht wenigen Vollzeitbeschäftigten mit einem Stundenverdienst zwischen 8,84 und 9,99 Euro lag der Anteil des individuellen Arbeitseinkommens am Haushaltseinkommen in der Mehrheit bei höchstens 50 Prozent.

Diese Zusammenhänge würden auch die erhofften Anti-Armutswirkungen eines Mindestlohns von 12 Euro je Stunde dämpfen. Das zeigt die Simulation einer hypothetischen Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2021.²² Simuliert wurden zwei Varianten: Variante 1 geht von der Annahme aus, dass es 2021 so viele Personen, die weniger als den Mindestlohn verdienen („Unterschreiter“), gibt wie heute und deren Einkommensabstand zum Mindestlohn so hoch bleibt wie heute. In Variante 2 wird hingegen angenommen, dass es 2021 keine Unterschreiter mehr gibt. Es zeigt sich, dass die Armutsgefährdungsquote unter den Beschäftigten bei Variante 1 um einen Prozentpunkt sinken würde. Betrachtet man die Bevölkerung insgesamt, ginge die Armutsgefährdungsquote lediglich um einen halben Prozentpunkt zurück. Wenn tatsächlich alle den erhöhten Mindestlohn bekämen (Variante 2), wäre der Rückgang mit 1,3 Prozentpunkten bei den Beschäftigten und einem Prozentpunkt bei der Gesamtbevölkerung stärker. Diese Effekte relativieren sich allerdings, wenn man berücksichtigt, dass schon beim jetzigen Mindestlohnniveau die hundertprozentige Einhaltung zu einem Rückgang der Armutsgefährdungsquote von jeweils einem halben Prozentpunkt führen

¹⁹ Jan Zilius, Beim Mindestlohn ist mehr Druck im Kessel, in: Rheinische Post, 28.7.2020, S. B1.

²⁰ Vgl. Kerstin Bruckmeier/Sebastian Becker, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, 2018, www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Armut-ALGII.pdf, S. 15.

²¹ Vgl. Christoph Schröder/Christian Kestermann, Mindestlohn und Einkommensarmut, in: IW-Trends 2/2020, S. 107–127, hier S. 117.

²² Vgl. ebd., S. 121 ff.

würde. In den Simulationen ist nicht berücksichtigt, dass es als Folge der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro je Stunde zu weiteren Verkürzungen der Arbeitszeit kommen kann. Der Monatslohn würde dann schwächer ansteigen als der Stundenlohn, und der Rückgang der Armutsgefährdungsquote fiel noch niedriger aus. Käme es aufgrund des hohen Anstiegs zu Arbeitsplatzverlusten, könnte sich die Armutsgefährdungsquote sogar erhöhen.

Auch auf die zukünftige Altersarmut hätte ein Mindestlohn von 12 Euro kaum Einfluss. Denn die neu eingeführte Grundrente nivelliert gerade im unteren Lohnbereich die Rentenansprüche. Mit der ab 2021 geltenden Grundrente ergibt sich nach den Durchschnittseinkommen und dem Rentenwert von 2019 mit dem zu diesem Zeitpunkt gültigen Mindestlohn von 9,19 Euro je Stunde nach 35 Beitragsjahren ein Rentenanspruch von 878 Euro. Bei einem Mindestlohn von 12 Euro wären es mit 899 Euro nur gut 20 Euro brutto mehr. Nach 45 Beitragsjahren ist der Abstand mit 68 Euro brutto etwas größer, da die Grundrente nur für 35 Jahre die Beiträge aufstockt.²³

KÜNFTIGE MINDESTLOHNANPASSUNGEN

Die im MiLoG verankerte Regel, Mindestlohnanpassungen nachlaufend an der Tariflohnentwicklung zu orientieren, stellt sicher, dass der Mindestlohn angemessen steigt. Gemessen wird die Tariflohnentwicklung anhand eines vom Statistischen Bundesamt berechneten Tarifindex, der die durchschnittliche Veränderung der Tarifverdienste misst.²⁴ In die Tariflohnentwicklung gehen die Tarifabschlüsse unterschiedlicher Branchen ein, die eine große Spannbreite aufweisen. Durch die Kopplung des Mindestlohns an den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt profitiert die Mindestlohndynamik von überdurchschnittlichen Anhebungen vieler Branchen des produzierenden Gewerbes – etwa in der Metall- und Elektroindustrie oder in der Chemischen Industrie. Dort gibt es hohe Produktivitätszuwächse,

die einen großen Erhöhungsspielraum eröffnen. Arbeitsintensive Dienstleistungsbereiche mit geringeren Produktivitätsgewinnen haben in der Regel geringere Tariflohnzuwächse. Wenn der Mindestlohn aber schneller steigt als der Tariflohn in diesen Wirtschaftszweigen, wird deren Tariflohndynamik langfristig automatisch durch die Mindestlohnentwicklung getrieben.

In Paragraph 23 MiLoG ist festgelegt, das Gesetz 2020 zu evaluieren. Was auch immer vor dem Hintergrund der Ankündigung des Bundesarbeitsministers, bei der Anpassung des Mindestlohns den Medianlohn als weitere Zielgröße in den Blick zu nehmen, im Herbst 2020 entschieden wird: Entscheidend ist, die Anpassungsdynamik so zu gestalten, dass keine spürbaren Beschäftigungsrisiken entstehen und die Tarifautonomie gewahrt bleibt. Dann wird auch der Mindestlohn weiter an Akzeptanz gewinnen – nicht nur bei seinen Befürwortern, sondern auch bei seinen Skeptikern.

HAGEN LESCH

leitet das Kompetenzfeld Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen am Institut der Deutschen Wirtschaft Köln.
lesch@iwkoeln.de

CHRISTOPH SCHRÖDER

ist Senior Researcher für Einkommenspolitik, Arbeitszeiten und -kosten im Kompetenzfeld Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen am Institut der Deutschen Wirtschaft Köln.
schroeder.christoph@iwkoeln.de

²³ Vgl. Lesch/Schröder (Anm. 17), S. 8.

²⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Index der Tarifverdienste. Methodische Erläuterungen. Basisjahr 2015, Wiesbaden 2018, www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Tarifverdienste-Tarifbindung/Methoden/Downloads/Tarifindex.pdf, S. 4.

DER NIEDRIGLOHNSEKTOR IN DER CORONA-KRISE

Thorsten Schulten

Trotz Mindestlohn hat Deutschland nach wie vor einen der größten Niedriglohnssektoren in Europa. Durch die Corona-Krise wird einmal mehr offensichtlich, dass das deutsche Wirtschafts- und Sozialmodell hier über ein grundlegendes Funktionsdefizit verfügt, und der Problemdruck steigt gleich in mehrfacher Hinsicht.

Zum einen sind Beschäftigte in den Niedriglohnssektoren von den ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie besonders betroffen. Wie keine andere Beschäftigtengruppe werden sie mit Kurzarbeit konfrontiert und müssen entsprechende Einkommenseinbußen hinnehmen. Dabei greifen sozialpolitische Kompensationsmaßnahmen wie die Aufstockung des Kurzarbeitergeldes gerade für diese Beschäftigtengruppen am wenigsten. Mit der Corona-Krise droht demnach erneut eine Zunahme der ohnehin schon sehr ausgeprägten Lohn- und Einkommensungleichheit in Deutschland.

Zum anderen hat die Corona-Pandemie in aller Deutlichkeit zutage gefördert, dass viele der heute als „systemrelevant“ anerkannten Berufe und Tätigkeiten extrem schlecht bezahlt werden. Angesichts der hohen gesellschaftlichen und ökonomischen Bedeutung dieser Beschäftigtengruppen gibt es hier eine extreme soziale Schieflage, die eine grundlegende lohnpolitische Aufwertung verlangt. Allerdings besteht die Gefahr, dass notwendige Veränderungen in der deutschen Arbeitsmarktordnung zur Eindämmung des Niedriglohnssektors durch die Corona-Krise eher verschoben werden. Dies gilt etwa für eine deutlichere Anhebung des Mindestlohns, die nach der jüngsten Empfehlung der Mindestlohnkommission zunächst eher moderat ausfällt und erst mit einiger zeitlicher Verzögerung stärker wirksam wird. Zugleich zeigen jüngste politische Initiativen wie zum Beispiel in der Fleischindustrie, dass die Corona-Krise auch zum Auslöser werden kann, um langjährige strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt anzugehen.

UMFANG, ENTWICKLUNG UND STRUKTUR DES NIEDRIGLOHNSEKTORS

Nach internationalen Konventionen gilt ein Lohn dann als Niedriglohn, wenn er weniger als zwei Drittel des sogenannten Medianlohns beträgt, also des mittleren Einkommens aller Vollzeitbeschäftigten. Entsprechend dieser Definition arbeiten je nach Datenlage zwischen einem Viertel und einem Fünftel aller Beschäftigten in Deutschland im Niedriglohnssektor.⁰¹ Kein anderes westeuropäisches Land weist einen so großen Niedriglohnssektor auf. In vielen Ländern wie beispielsweise den nordeuropäischen Staaten Dänemark, Schweden, Finnland sowie in Belgien, Frankreich und der Schweiz ist der Niedriglohnssektor mit einem Beschäftigtenanteil von unter 10 Prozent noch nicht einmal halb so groß wie in Deutschland. Lediglich einige osteuropäische Länder weisen einen größeren Niedriglohnssektor auf.⁰²

In Deutschland ist der Niedriglohnssektor vor allem in den 1990er und 2000er Jahren kontinuierlich gewachsen. Die Ursachen lagen in einer umfangreichen Liberalisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, die in den Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung ihren Höhepunkt fanden. Dass die Förderung des Niedriglohnssektors dabei ein gezieltes politisches Projekt war, wurde spätestens mit der mittlerweile berühmt gewordenen Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Weltwirtschaftsforum 2005 in Davos deutlich, in der er nicht ohne Stolz verkündete, dass „wir (...) einen der besten Niedriglohnssektoren aufgebaut [haben], den es in Europa gibt“.⁰³

Mit der Liberalisierung des Arbeitsmarktes, dem anhaltenden ökonomischen und technologischen Strukturwandel sowie nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Massenarbeitslosigkeit kam es zugleich auch zu einer grundlegenden Machtverschiebung im Verhältnis von Ar-

beitgebern und Gewerkschaften, die in immer mehr Bereichen der Wirtschaft mit einer Erosion der traditionellen Institutionen des deutschen Arbeitsbeziehungsmodells einhergingen.⁰⁴ Besonders deutlich zeigt sich dies am Rückgang der Tarifbindung. Während Anfang der 1990er Jahre noch etwa 80 Prozent aller Beschäftigten in Unternehmen mit einem Tarifvertrag arbeiteten, sind es am Ende der 2010er Jahre gerade noch knapp über 50 Prozent.⁰⁵

Der Rückgang der Tarifbindung fand seine spiegelbildliche Entsprechung in einer Ausdehnung des Niedriglohnssektors. Bis heute gibt es eine enge Korrelation zwischen Lohnhöhe und Tarifbindung. Während Mindestlohnbeschäftigte mit einem Monatseinkommen von etwas über 1500 Euro nur zu knapp einem Drittel in Unternehmen mit Tarifvertrag arbeiten, sind es bei einem Einkommen zwischen 1500 und 2000 Euro bereits 40 Prozent und bei einem Einkommen über 3000 Euro fast 60 Prozent.⁰⁶ Paradoxerweise ist also der Schutz durch den Tarifvertrag ausgerechnet dort am wenigsten ausgeprägt, wo er eigentlich am nötigsten wäre.

Seit Beginn der 2010er Jahre ist die Größe des Niedriglohnssektors relativ konstant. Auch die Einführung und spätere Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns hat daran nichts verändert. So lag das Niveau des Mindestlohns bislang stets deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle und hat deshalb das Ausmaß des Niedriglohnssektors kaum beeinflussen können. Erst der langanhaltende Aufschwung in den 2010er Jahren hat sich schließlich am Ende des Jahrzehnts erstmals auch in einem leichten Rückgang des Niedriglohnssektors niedergeschlagen.

2018 lag die Niedriglohnschwelle bei 11,40 Euro pro Stunde.⁰⁷ Danach arbeiteten in Deutschland 7,7 Millionen Beschäftigte im Niedriglohnssektor, das entsprach einem Anteil von 21,7 Prozent. Der Niedriglohnssektor zeichnet sich dabei durch einige eindeutige Strukturmerkmale aus: Mehr als 60 Prozent der Niedriglohnempfänger sind Frauen. Das trägt im erheblichen Maße zu dem immer noch sehr hohen Gender-Pay-Gap in Deutschland bei. Nach wie vor ist der Anteil der Niedriglohnempfänger in Ostdeutschland mit knapp 30 Prozent deutlich größer als in Westdeutschland mit knapp 20 Prozent. Auch Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind im Niedriglohnssektor deutlich überrepräsentiert.

Darüber hinaus arbeiten Niedriglohnbeschäftigte insbesondere in bestimmten Dienstleistungssektoren. Hierzu zählen das Gastgewerbe, der Einzelhandel, die Reinigungsbranche, der gesamte Bereich Bildung, Gesundheit und Soziales sowie zahlreiche weitere personen- und unternehmensbezogene Dienstleistungsbranchen. Besonders viele Niedriglohnempfänger finden sich außerdem in der Landwirtschaft und in einigen Bereichen der Nahrungsmittelindustrie wie etwa in der Fleischwirtschaft. Entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil liegt der geringe Verdienst bei der Mehrheit der Beschäftigten jedoch nicht an einer mangelnden Berufsqualifikation. Vielmehr verfügen mehr als 60 Prozent der Niedriglohnbeschäftigten über einen Berufsabschluss und weitere 10 Prozent sogar über einen Hochschulabschluss.

Deutliche Unterschiede zeigen sich hingegen vor allem im Hinblick auf den Beschäftigungsumfang. Während bei den Vollzeitbeschäftigten knapp 13 Prozent im Niedriglohnssektor arbeiten, ist ihr Anteil bei den sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten mit etwa 26 Prozent bereits doppelt so hoch. Von den geringfügig beschäftigten Minijobbern erhalten sogar fast drei Viertel lediglich einen Niedriglohn. Auch andere Formen prekärer Beschäftigung wie zum Beispiel ein befristetes Arbeitsverhältnis oder Leiharbeit gehen mit einem deutlich höheren Niedriglohnrisiko einher. Schließlich zeigen aktuelle Studien, dass der Niedriglohnssektor eine sehr geringe

01 Für aktuelle Angaben zum Niedriglohnssektor in Deutschland vgl. im Folgenden Markus M. Grabka/Konstantin Göbler, *Der Niedriglohnssektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte*, Gütersloh 2020; Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf, *Niedriglohnbeschäftigung 2018 – Erstmals Rückgang, aber nicht für gering Qualifizierte und Minijobber*innen*, Institut für Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report 5/2020.

02 Vgl. Grabka/Göbler (Anm. 1), S. 15.

03 Gerhard Schröder, Rede vor dem World Economic Forum, Davos, 28. 1. 2005.

04 Vgl. hierzu die Beiträge in Martin Behrens/Heiner Dribbusch (Hrsg.), *Industrial Relations in Germany*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI-Mitteilungen Special Issue 2019.

05 Vgl. Thorsten Schulten, *German Collective Bargaining – from Erosion to Revitalisation?* in: ebd., S. 11–30.

06 Vgl. ders./Torsten Müller, *Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise*, WSI Policy Brief 38/2020, S. 14.

07 Vgl. im Folgenden Grabka/Göbler (Anm. 1). Kalina/Weinkopf (Anm. 1) kommen ebenfalls auf der Grundlage von Daten des Sozio-oekonomischen Panels zu einer leicht geringeren Niedriglohnschwelle von 11,21 Euro.

Aufstiegsmobilität aufweist und für die meisten Beschäftigten eher eine Sackgasse ist, aus der sie auch nach Jahren der Berufstätigkeit kaum herauskommen.⁰⁸ Lediglich etwa einem Viertel der Niedriglohnbeschäftigten gelingt es, mit der Zeit in höhere Lohnsegmente aufzusteigen.

NIEDRIGLOHNBESCHÄFTIGTE IN DER CORONA-KRISE

Viele Indikatoren weisen darauf hin, dass Niedriglohnbeschäftigte von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie in besonderer Weise betroffen sind. So zeigen die Ergebnisse einer aktuellen repräsentativen Befragung, dass Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen zugleich am häufigsten mit Einkommenseinbußen konfrontiert waren. Während im Durchschnitt 26 Prozent aller Erwerbstätigen über Einkommensverluste klagten, lag ihr Anteil unter den Erwerbstätigen mit einem Netto-Haushaltseinkommen von unter 1500 Euro pro Monat mit 40 Prozent deutlich darüber. Mit steigendem Einkommen sank insgesamt die Wahrscheinlichkeit von Einkommenseinbußen.⁰⁹

Ein wesentlicher Grund für die aktuellen Einkommensverluste in der Corona-Krise liegt in der Kurzarbeit. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit arbeiteten in den Monaten April und Mai 2020 jeweils mehr als 6 Millionen Beschäftigte in Deutschland in Kurzarbeit.¹⁰ Dies entsprach etwa einem Fünftel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und damit deutlich mehr als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Im Unterschied zu früheren Krisen waren diesmal jedoch nicht nur vorwiegend Beschäftigte des verarbeitenden Gewerbes von Kurzarbeit betroffen, sondern nahezu aller Branchen einschließlich der klassischen Niedriglohnsektoren wie dem Gastgewerbe.

Beschäftigte in Kurzarbeit erhalten ein Kurzarbeitergeld von 60 Prozent des für die reduzierte Arbeitszeit entgangenen Nettoeinkommens beziehungsweise 67 Prozent, wenn diese zu versorgende Kinder haben. In vielen Branchen wird das

Kurzarbeitergeld auf der Grundlage von tarifvertraglichen oder betrieblichen Regelungen durch die Unternehmen auf 80, 90 oder in manchen Fällen sogar auf bis zu 100 Prozent des Einkommens aufgestockt.¹¹ Insgesamt erhält laut der Erwerbstätigenbefragung jedoch nur etwa ein Drittel der Beschäftigten mit einem Netto-Haushaltseinkommen von unter 1500 Euro pro Monat eine Aufstockung des Kurzarbeitergeldes. Bei Beschäftigten mit einem Einkommen von 2600 bis 3200 Euro ist es hingegen fast die Hälfte.¹² Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass Beschäftigte in Unternehmen mit Tarifvertrag zu 54 Prozent, ohne Tarifvertrag jedoch nur zu 31 Prozent eine Aufstockung des Kurzarbeitergeldes erhalten.¹³ Da Niedriglohnempfänger deutlich seltener in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten, erhalten sie im Durchschnitt auch deutlich seltener eine Aufstockung des Kurzarbeitergeldes.

Bei Niedriglohnempfängern führt der Einkommensverlust durch Kurzarbeit in der Regel schnell zu einer Schwelle, bei der diese auf ergänzende Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II („Hartz IV“) angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund wurde im März und April 2020 intensiv über eine gesetzliche Erhöhung des Kurzarbeitergeldes diskutiert.¹⁴ Ein Vorschlag, der in diesem Zusammenhang vom Arbeitnehmerflügel der CDU eingebracht wurde, war die Einführung eines Mindestkurzarbeitergeldes, das sich am gesetzlichen Mindestlohn orientiert. Ähnliche Regelungen gibt es bereits in anderen europäischen Ländern, etwa in Frankreich, wo das Kurzarbeitergeld nicht unter den Betrag fallen kann, den ein Mindestlohnempfänger in Kurzarbeit erhält.¹⁵ Allerdings hat der Vorschlag eines Mindestkurzarbeitergeldes letztendlich keine Mehrheit gefunden. Stattdessen wurde bis Ende 2020 eine Corona-Sonderregelung getroffen, wonach das Kurzarbeitergeld nach drei Monaten durchgängiger Kurzarbeit von 60 beziehungsweise 67 Prozent auf 70 beziehungsweise 77 Prozent und nach weiteren

⁰⁸ Vgl. Grabka/Göbler (Anm. 1), S. 28 ff.

⁰⁹ Vgl. Hans-Böckler-Stiftung, Corona-Krise: 26 Prozent der Erwerbstätigen haben bereits Einkommenseinbußen erlitten, soziale Ungleichheit verschärft sich, Pressemitteilung, 10.7.2020.

¹⁰ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Juli 2020, S. 9.

¹¹ Vgl. Schulten/Müller (Anm. 6).

¹² Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (Anm. 9).

¹³ Vgl. ebd.

¹⁴ Vgl. Reinhard Bispinck/Thorsten Schulten, Vorschläge zur Erhöhung des Kurzarbeitergeldes in der Corona Krise, 14.4.2020, www.wsi.de/de/blog-17857-kurzarbeitergeld-in-der-corona-krise-22848.htm.

¹⁵ Vgl. Torsten Müller/Thorsten Schulten, Ensuring Fair Short-time Work – a European Overview, European Trade Union Institute, Policy Brief 7/2020.

drei Monaten auf 80 beziehungsweise 87 Prozent erhöht wird. Während dies für viele Beschäftigte in mittleren und höheren Einkommensgruppen zu einer spürbaren Entlastung führt, ist diese Regelung für Niedriglohnempfänger gegenüber einem sofort wirkenden Mindestkurzarbeitergeld die deutlich schlechtere Alternative. Einerseits sind für einen Niedriglohnbeschäftigten selbst 80 Prozent Kurzarbeitergeld oft noch zu wenig, um auf ergänzende Sozialleistungen verzichten zu können. Andererseits dürften gerade viele Niedriglohnempfänger gar nicht so lange in Kurzarbeit beschäftigt sein, um ein erhöhtes Kurzarbeitergeld zu erhalten. Gerade im Niedriglohnsektor steigt das Risiko eines Jobverlustes mit der Dauer der Kurzarbeit deutlich an.

SYSTEMRELEVANZ VON NIEDRIGLOHN BESCHÄFTIGTEN

Durch die Corona-Pandemie wurde schlagartig bewusst, dass viele Beschäftigtengruppen im Niedriglohnsektor für die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen und sozialen Lebens unabdingbar sind. Diese heute als „systemrelevant“ bezeichneten Beschäftigten umfassen den gesamten Bereich der Versorgung von der Landwirtschaft und der Produktion von Nahrungsmitteln und anderen Gütern des täglichen Bedarfs über den Einzelhandel und den Bereich der öffentlichen Infrastruktur mit Ver- und Entsorgung, Transport, Reinigung und Sicherheit bis hin zum gesamten Gesundheits- und Sozialwesen. Die meisten der systemrelevanten Beschäftigtengruppen werden deutlich unterhalb des Durchschnitts bezahlt.¹⁶ In vielen der hier genannten Branchen arbeitet im Gegenteil ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Niedriglohnbeschäftigten. Dieser korrespondiert – zumindest vor der Corona-Krise – mit einer relativ niedrigen gesellschaftlichen Anerkennung und Wertschätzung dieser Berufsgruppen.¹⁷

Folgt man dem öffentlichen Diskurs über die „Held*innen des Alltags“, so scheint die Corona-Pandemie hier tatsächlich einen grundlegenden Wandel anzudeuten. So wird mittlerweile kaum mehr bestritten, dass die wachsende gesellschaft-

liche Anerkennung für die genannten Beschäftigtengruppen sich auch in einer besseren Bezahlung niederschlagen muss.¹⁸ Allerdings ist abgesehen von Einmalprämien für einige Beschäftigte in der Pflege oder im Einzelhandel noch nicht sehr viel passiert, was zu einer nachhaltigen Verbesserung und Aufwertung dieser Berufe führen könnte. Weiter reichende politische Maßnahmen sind derzeit am ehesten in der Fleischindustrie zu beobachten, wo die Corona-Krise als Fanal wirkte, um ein bereits seit langer Zeit als ausbeuterisch bekanntes Beschäftigungsmodell von Werkverträgen zu beenden.¹⁹

Ob die nun anvisierten Veränderungen in der Fleischindustrie auch mit einer Beendigung von Niedriglohnbeschäftigung in diesem Sektor einhergehen, ist hingegen noch nicht ausgemacht. Hierfür wäre es vor allem nötig – wie in anderen Niedriglohnbranchen auch – die Verhandlungsposition der Beschäftigten deutlich zu stärken. Dies erfordert zuallererst Gewerkschaften, die in diesen Branchen in der Lage sind, neue Organisationsmacht aufzubauen und durch die Etablierung gewerkschaftlich orientierter Betriebsräte abzusichern.

Darüber hinaus sind Tarifverträge notwendig, die jeweils für die gesamte Branche gelten und deshalb gegebenenfalls für allgemeinverbindlich erklärt werden müssen. So ist es in vielen Niedriglohnbranchen gerade das Fehlen branchenweit verbindlicher Lohnstandards, die eine entsprechende Aufwertung behindern. Dass tarifpolitisch eine Aufwertung von Niedriglohnbranchen gelingen kann, hat erst im März 2020 der neue Tarifabschluss in der Systemgastronomie gezeigt. Hier ist es den Tarifvertragsparteien gelungen, mit einem mehrjährigen Anpassungsplan den Lohn in Fast-Food-Restaurantketten auf ein strukturell höheres Niveau anzuheben.²⁰ Dort,

¹⁶ Vgl. Josefine Koebe et al., Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW aktuell 48/2020, S. 4.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 3.

¹⁸ Wie weit die symbolische Anerkennung dieser Berufsgruppen geht, zeigt exemplarisch die Tatsache, dass der Spielzeughersteller Playmobil sogar eine eigene Sonder-Edition von Playmobil-Figuren unter dem Titel „Held*innen des Alltags“ produziert hat. Vgl. Katja Nauck, Playmobil ehrt Held*innen des Alltags mit Figuren-Reihe, 29.5.2020, www.familie.de/kleinkind/playmobil-ehrt-heldinnen-des-alltags-mit-figuren-reihe.

¹⁹ Vgl. Gerhard Bosch/Frederic Hüttenhoff/Claudia Weinkopf, Corona-Hotspot Fleischindustrie: Das Scheitern der Selbstverpflichtung, IAQ-Report 7/2020.

²⁰ Vgl. Thorsten Schulten/Johannes Specht, Tarifpolitik und Mindestlohn: Aktuelle Erfahrungen aus der Systemgastronomie, 15.6.2020, www.wsi.de/de/blog-17857-wsi-blog-tarifpolitik-und-mindestlohn-systemgastronomie-24163.htm.

wo gewerkschaftliche Interessenvertretung und tarifvertragliche Regulierung nicht greifen, ist es schließlich die gesellschaftliche Verantwortung, durch einen gesetzlichen Mindestlohn eine angemessene Lohnuntergrenze festzulegen.

CORONA-KRISE UND REFORM DES MINDESTLOHNGESETZES

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland 2015 erfolgte mit dem Ziel, den Niedriglohnsektor zu begrenzen und allen Beschäftigten – zumindest bei einer Vollzeitstätigkeit – wieder ein existenzsicherndes Einkommen zu ermöglichen. Obwohl der Mindestlohn tatsächlich zu kräftigen Lohnsteigerungen im unteren Lohnsegment geführt hat, konnten bislang beide Ziele noch nicht erreicht werden.²¹ Hierfür war zum einen das Ausgangsniveau des Mindestlohns deutlich zu niedrig gewählt. Zum anderen zeigten sich die Grenzen des im Mindestlohn-gesetz vorgesehenen Anpassungsmechanismus. So ist eine strukturelle Anhebung des Mindestlohns, die deutlich über die allgemeine Lohnentwicklung hinausgeht, im Rahmen der paritätisch aus Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammengesetzten Mindestlohnkommission aufgrund der bestehenden Interessensgegensätze nur sehr schwer durchsetzbar. In der Tat erfolgte die Anpassung des Mindestlohns seit seiner Einführung denn auch in enger Anlehnung an die Entwicklung der Tariflöhne, wie sie im Tarifindex des Statistischen Bundesamtes berechnet wird.

Vor diesem Hintergrund hat sich bereits einige Zeit vor der Corona-Krise eine politische Debatte entwickelt, aus der im Kern die Forderung entstanden ist, den Mindestlohn durch eine außerordentliche Erhöhung auf ein existenzsicherndes Niveau anzuheben. Als Ziel hat sich dabei die Marke von 12 Euro herauskristallisiert, die heute nicht nur von einem breiten politischen Spektrum, das von der Partei Die Linke, der SPD, den Grünen, den Gewerkschaften bis zum Arbeitnehmerflügel der CDU reicht, sondern auch von der Mehrheit der Bevölkerung unterstützt wird.²² Die Corona-Krise hat diese Unterstützung noch

verstärkt, da eine entsprechende Mindestlohnerhöhung auch zu einer materiellen Anerkennung der systemrelevanten Beschäftigtengruppen im Niedriglohnsektor führen würde.

Auf der Seite der Arbeitgeber wurden angesichts der Corona-Krise auch diejenigen Stimmen immer lauter, die jede weitere Kostensteigerung für die Unternehmen ablehnten und deshalb – wenn nicht gar für eine Reduzierung – zumindest für ein Einfrieren des Mindestlohnniveaus plädierten. Damit lagen die jeweiligen Ausgangspositionen innerhalb der Mindestlohnkommission 2020 extrem weit auseinander: Während die Arbeitgeber mit Hinweis auf die Corona-Krise am liebsten eine Nullrunde vereinbart hätten, forderten die Gewerkschaften eine überproportionale Erhöhung oberhalb des Tarifindex, um einen möglichst großen Schritt in Richtung 12 Euro zu gehen.

Am 30. Juni 2020 veröffentlichte die Mindestlohnkommission schließlich einen Vorschlag, wonach der Mindestlohn von derzeit 9,35 Euro pro Stunde ab dem 1. Januar 2021 auf zunächst 9,50 Euro und danach im jeweils sechsmonatigen Abstand auf 9,60 Euro, 9,82 Euro und 10,45 Euro steigen soll.²³ Die umgehend von der Bundesregierung begrüßte Empfehlung der Mindestlohnkommission trägt dabei alle Züge eines klassischen Kompromisses, bei dem beide Seiten Zugeständnisse machen mussten und zugleich Erfolge verbuchen konnten. Für 2021 kamen die Gewerkschaften zunächst der Arbeitgeberseite entgegen und stimmten einer Erhöhung auf 9,50 Euro beziehungsweise 9,60 Euro zu, die etwas unterhalb einer möglichen Anpassung des Mindestlohns an den Tarifindex liegt. Letzterer wird mit 9,82 Euro erst zum Januar 2022 erreicht. Dafür mussten die Arbeitgeber einer vergleichsweise kräftigen Anhebung des Mindestlohns auf 10,45 Euro im zweiten Halbjahr 2022 zustimmen. Über die gesamte Zweijahresperiode hinweg steigt der Mindestlohn damit etwa doppelt so schnell wie bei einer bloßen Anpassung an den Tarifindex. Außerdem bildet der Ende 2022 deutlich höhere Mindestlohn dann auch das Aus-

²¹ Vgl. Alexander Herzog-Stein et al., Fünf Jahre Mindestlohn – Erfahrungen und Perspektiven, Stellungnahme von IMK und WSI an die Mindestlohnkommission, WSI Policy Brief 42/2020.

²² Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Umfrage: Große Mehrheit für 12 Euro Mindestlohn, Pressemitteilung, 12.6.2020.

²³ Vgl. Beschluss der Mindestlohnkommission, 30.6.2020, www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.html?nn=7081728. Siehe auch Reinhard Bispinck, Kompromiss zum Mindestlohn: ein Teilerfolg, 1.7.2020, <https://gegenblende.dgb.de/++co++84a9275a-bb80-11ea-a939-52540088cada>.

gangsniveau für zukünftige Erhöhungen. Vom Kostenvolumen her entspricht die jetzt vorgeschlagene Mindestloohnerhöhung jedoch ungefähr der Summe, die auch entstanden wäre, wenn der Mindestlohn entsprechend dem Tarifindex ab dem 1. Januar 2021 durchgehend für zwei Jahre auf 9,82 Euro angehoben worden wäre.

Vor dem Hintergrund der Spielräume, die eine konsensorientierte Entscheidung innerhalb der Mindestlohnkommission ermöglicht, haben die Gewerkschaften ein achtbares Ergebnis erzielt. Gleichwohl hat dieser Kompromiss sowohl innerhalb als auch außerhalb der Gewerkschaften, insbesondere seitens einiger Wohlfahrtsverbände, auch kritische Stimmen hervorgerufen, die darauf hinweisen, dass der Mindestlohn auch in den nächsten beiden Jahren kein existenzsicherndes Niveau erreichen wird und die Erhöhung aus dieser Perspektive insgesamt nach wie vor zu langsam erfolgt.

Die Kritik am Mindestlohnkompromiss verdeutlicht, dass der bisherige Anpassungsmodus an seine Grenzen gestoßen ist. Er ist von sich aus kaum in der Lage, das Strukturproblem eines deutlich zu geringen Ausgangsniveaus bei der Einführung des Mindestlohns zu beheben. Bei der Vorstellung des aktuellen Vorschlags der Mindestlohnkommission hat auch Bundesarbeitsminister Hubertus Heil noch einmal auf genau diese Grenzen verwiesen und für den Herbst 2020 Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Mindestlohngesetzes angekündigt. Hierbei soll für die Mindestlohnkommission neben der Orientierung an den Tariflöhnen eine „zweite Leitplanke“ eingezeichnet werden, die „den Schutz vor unzureichender Entlohnung stärker in den Fokus nimmt“.²⁴

Ein mögliches Kriterium für eine solche „zweite Leitplanke“ könnte der sogenannte Kaitz-Index sein, der das Verhältnis vom Mindestlohn zum jeweiligen nationalen Medianlohn zum Ausdruck bringt. Gegenwärtig liegt der Mindestlohn in Deutschland bei etwa 48 Prozent des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten. Der international anerkannten Schwelle von 60 Pro-

zent für einen existenzsichernden Mindestlohn entspräche in Deutschland ein Mindestlohn von etwa 12 Euro.

Ein reformiertes Mindestlohngesetz, das neben der Tariflohnorientierung auch ein klares Kriterium für eine absolute Untergrenze im Sinne eines existenzsichernden Mindestlohns benennt, würde in der Tat den Spielraum auch für größere Anpassungsschritte erweitern.²⁵ Die Corona-Krise könnte sich damit noch als eine Chance erweisen, die deutsche Arbeitsmarktordnung einschließlich des dazugehörigen Mindestlohnregimes so weiterzuentwickeln, dass sie in der Lage ist, den unverhältnismäßig großen Niedriglohnsektor in Deutschland zu begrenzen. Damit würde die Bearbeitung eines bereits seit Längerem bestehenden Strukturproblems des deutschen Arbeitsmarktes endlich angegangen.

THORSTEN SCHULTEN

ist wissenschaftlicher Leiter des Tarifarchivs des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und lehrt als Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.
thorsten-schulten@boeckler.de

²⁴ Hubertus Heil auf der Pressekonferenz zum Bericht der Mindestlohnkommission, 30.6.2020, www.youtube.com/watch?v=GyaAUDrZXWs.

²⁵ Siehe auch „Ich sehe einfach die realistische Gefahr einer zweiten Welle“. Interview mit Saskia Esken, 2.8.2020, www.tagesspiegel.de/26057298.html.

ZUR DURCHSETZUNG DES GESETZLICHEN MINDESTLOHNS IN DEUTSCHLAND

Claudia Weinkopf

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Januar 2015 zielte vor allem darauf, das starke Ausfransen des Lohnspektrums zu begrenzen und die Löhne am unteren Rand auf mindestens 8,50 Euro pro Stunde anzuheben. Vor der Mindestlohneinführung gab es laut der Verdienststrukturhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes rund 4 Millionen Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro, bundesweit entsprach das einem Anteil von 11,3 Prozent aller abhängig Beschäftigten. In Westdeutschland lag der Anteil der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro bei 9,3 Prozent, in Ostdeutschland bei 20,7 Prozent.⁰¹

Dieser Anteil hat sich seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verringert. Allerdings weichen die Zahlen je nach Datenquelle erheblich voneinander ab. Nach Angaben aus der VSE war bis 2018 die Zahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns von rund einer Million auf 483 000 Personen zurückgegangen. Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) kommen für 2018 bei der Direktabfrage des Stundenlohns auf 745 000 Beschäftigte und beim berechneten Stundenlohn auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit auf 2,4 Millionen Beschäftigte mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns.⁰²

Die große Zahl von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns lässt sich mit Ausnahmeregelungen nicht mehr erklären, sondern verweist darauf, dass bei der Durchsetzung des Mindestlohns in Deutschland noch gravierende Defizite bestehen. Selbst die überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen für einige Beschäftigungsgruppen reichten offensichtlich nicht aus, um alle Beschäftigten über die Mindestlohnschwelle zu bringen. Dies verweist darauf, wie extrem zerfasert die deutsche Lohnstruktur vor Einführung des Mindestlohns war.

Im Rahmen einer qualitativen Studie haben wir zahlreiche Interviews mit Expertinnen und Experten geführt, in denen sowohl Ansatzpunkte und Einfallstore für Verstöße gegen den Mindestlohn als auch Maßnahmen und Instrumente thematisiert wurden, um dessen Einhaltung zu fördern und durchzusetzen.⁰³ Die Ergebnisse legen nahe, dass die meisten Betriebe inzwischen eine „saubere Aktenlage“ haben und zumindest für die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit meist auch den gesetzlichen Mindestlohn bezahlen.⁰⁴ Mehr Verstöße finden sich in bestimmten atypischen beziehungsweise prekären Beschäftigungsformen wie insbesondere bei Minijobs sowie in kleineren Betrieben, wo es deutlich schwieriger ist, die Einhaltung des Mindestlohns zu kontrollieren. Bei den Minijobs wird der Mindestlohnanspruch auch dadurch unterlaufen, dass Beschäftigte für Urlaubs-, Krankheits- und Feiertage keinen Lohn erhalten.⁰⁵

BEACHTLICHE LOHNSTEIGERUNGEN, ABER KAUM JOBVERLUSTE

In den Jahren 1998 bis 2014 – also vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – waren die Löhne in den beiden unteren Dezilen der Lohnverteilung nur um etwa 1 Prozent pro Jahr gestiegen, während die Löhne in den drei obersten Dezilen um durchschnittlich 4 Prozent pro Jahr zulegten. Diese Entwicklung hat sich mit der Einführung des Mindestlohns umgekehrt: Allein bis 2016 stiegen die Stundenlöhne im untersten Dezil der Lohnverteilung um rund 15 Prozent. Überdurchschnittliche Lohnerhöhungen im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verzeichneten auch Beschäftigte in Kleinbetrieben mit fünf bis neun Beschäftigten (+13,4 Prozent), Ausländer*innen (+9,3 Prozent), Minijobber*innen (+9,2 Pro-

zent) sowie Beschäftigte ohne Berufsausbildung (+7,2 Prozent) und Frauen (+6,8 Prozent).⁰⁶

Im Niedriglohnsektor sind Betriebe, deren Geschäftsmodelle bislang auf niedrigen Löhnen basierten, teilweise vom Markt verdrängt worden, und viele gering bezahlte Beschäftigte konnten ihr Einkommen durch den Wechsel in einen produktiveren Betrieb erhöhen. Etwa ein Viertel des gesamten durch den Mindestlohn induzierten Lohnanstiegs in Deutschland lässt sich auf solche Arbeitsmarktbewegungen zurückführen.⁰⁷

Die Warnungen vor erheblichen Arbeitsplatzverlusten infolge der Einführung des Mindestlohns haben sich nicht bewahrheitet. Die Beschäftigung hat sich auch in den fünf Jahren nach der Mindestlohneinführung weiter positiv entwickelt. Die Zahl der Beschäftigten ist von 2015 bis 2019 um fast 2,4 Millionen gestiegen.⁰⁸ Leicht rückläufig war nur die Zahl der Minijobs, die aber in etwa der Hälfte der Fälle in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden.⁰⁹

SELF ENFORCEMENT DES MINDESTLOHNS

Bei der Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlöhnen kommt dem sogenannten Self Enforcement durch transparente und einfache Regelungen eine hohe Bedeutung zu: „Awareness among wor-

kers of their right to the minimum wage is key to compliance.“¹⁰ Beschäftigte und auch Betriebe müssen wissen, wie hoch der Mindestlohn ist und welche Lohnbestandteile auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden dürfen.

Im deutschen Mindestlohngesetz wurde jedoch ausdrücklich darauf verzichtet, für Beschäftigte und Betriebe klare und leicht verständliche Regelungen zu dieser Frage festzulegen. Dadurch ist es faktisch den Gerichten überlassen worden, die Auslegung des Mindestlohnanspruchs durch einzelne Urteile zu konkretisieren. Die bisherige Rechtsprechung geht in die Richtung, dass fast alle Lohnbestandteile auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden dürfen.¹¹

Repräsentative Beschäftigtenbefragungen im Auftrag der Mindestlohnkommission zur Bekanntheit des Mindestlohns haben ergeben, dass zwar rund 95 Prozent aller Beschäftigten wissen, dass es in Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn gibt. Allerdings konnten 2018 und 2019 nur jeweils etwa 18 Prozent der Befragten die damalige Höhe des gesetzlichen Mindestlohns von 8,84 Euro beziehungsweise 9,19 Euro korrekt angeben. Auch die ungefähre Größenordnung der Höhe des Mindestlohns in einer Bandbreite von 50 Cent um den exakten Wert herum kannte zu beiden Zeitpunkten nur etwa die Hälfte der Befragten. Von den Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 11 Euro pro Stunde konnten sogar nur rund 15 Prozent die genaue Höhe des Mindest-

01 Vgl. Mindestlohnkommission, Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Berlin 2018, S. 52.

02 Vgl. Mindestlohnkommission, Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Berlin 2020, S. 71. Diese hohe Bandbreite ist der Problematik geschuldet, dass keiner der in Deutschland zur Messung von Non-Compliance verwendeten Datensätze originär hierfür konzipiert wurde. Vgl. Alexandra Fedorets et al., Lohnungleichheit in Deutschland sinkt – Erste Anzeichen für schrumpfenden Niedriglohnsektor, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 7/2020, S. 92–97, hier S. 96.

03 Vgl. Gerhard Bosch/Frederic Hüttenhoff/Claudia Weinkopf, Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden 2019. Dieser Artikel fasst ausgewählte Ergebnisse der Studie zusammen.

04 Vgl. Claudia Weinkopf/Frederic Hüttenhoff, Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft, in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI-Mitteilungen 7/2017, S. 533–539, hier S. 538.

05 Vgl. z. B. Dorothea Voss/Claudia Weinkopf, Niedriglohnfälle Minijobs, in: WSI-Mitteilungen 1/2012, S. 3–10; Gabriele Fischer et al., Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung, Nürnberg 2015; Gerhard Bosch/Claudia Weinkopf, Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs, Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017.

06 Vgl. Patrick Burauel et al., Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, in: DIW Wochenbericht 84/2017, S. 1109–1123, hier S. 1121.

07 Vgl. Christian Dustmann et al., Reallocation Effects of the Minimum Wage, Centre for Research and Analysis of Migration, CREAM Discussion Paper 7/2020, www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf.

08 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Daten zur Entwicklung der Arbeitszeit und ihrer Komponenten, www.iab.de/de/daten/arbeitsmarktentwicklung.aspx.

09 Vgl. Philipp vom Berge et al., Arbeitsmarktspiegel 2017, Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns, IAB-Forschungsbericht 9/2017, S. 32.

10 Richard Croucher/Geoff White, Enforcing a National Minimum Wage, in: Policy Studies 2/2013, S. 145–161, hier S. 151.

11 Für eine Einschätzung, inwiefern das der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers widerspricht, vgl. Heiner Fechner/Eva Kocher, Rechtspraxis und Anpassungsbedarf beim gesetzlichen Mindestlohn, in: Mindestlohnkommission, Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission, Berlin 2018, S. 123–137, hier S. 127.

lohns angeben, und weitere rund 40 Prozent die ungefähre Größenordnung nennen.¹² Zu ähnlichen Ergebnissen ist auch eine qualitative Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission gekommen, die bestätigt, dass die genaue Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland bei Betrieben, Betriebsräten und besonders bei den Beschäftigten kaum bekannt ist.¹³

Weder im Vorfeld der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro 2015 noch bei den weiteren Erhöhungen in den folgenden Jahren gab es in Deutschland öffentlichkeitswirksame Informationskampagnen zur Höhe des Mindestlohns. In Großbritannien wurde demgegenüber früh erkannt, dass sich Einhaltung und Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns auch dadurch deutlich verbessern lassen, dass anstehende Erhöhungen des Mindestlohns über die Medien bekannt gemacht werden. Vor jeder Anhebung des Mindestlohns wurden dort groß angelegte Plakataktionen gestartet und Radio- sowie TV-Spots geschaltet.¹⁴ Befragungen britischer Beschäftigter haben gezeigt, dass bis zu 90 Prozent der Befragten die jeweils neue Höhe des gesetzlichen Mindestlohns kannten.¹⁵

Die internationale Mindestlohnforschung weist auch darauf, dass für die Bekanntheit der Höhe von Mindestlöhnen „runde Beträge“, die sich leicht merken lassen, empfehlenswert sind. Dies war in Deutschland nur bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro der Fall, aber nicht in den folgenden Jahren.¹⁶

UMGEHUNG DES MINDESTLOHNS

Expertinnen und Experten von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, Unternehmen, betrieblichen Interessenvertretungen und unterschiedlichen Kontrollinstanzen gehen größ-

tenteils davon aus, dass der Mindestlohn auf dem Papier in der Regel eingehalten wird – Lohnabrechnungen mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns habe es bereits kurz nach seiner Einführung kaum noch gegeben. Allerdings scheint die Kreativität mancher Betriebe zum faktischen Unterlaufen des Mindestlohnanspruchs recht hoch zu sein.

Ein zentrales Einfallstor für Verstöße wird darin gesehen, dass insbesondere in kleineren Betrieben ohne betriebliche Interessenvertretung wie Bäckereien oder Gaststätten die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden der Beschäftigten nicht korrekt erfasst oder notwendige Vor- und Nacharbeiten wie die abendliche Reinigung der Geschäftsräume oder das Einräumen der Ware vor Geschäftsöffnung nicht bezahlt werden.¹⁷ Um dies zu verhindern, sind klare Regelungen erforderlich, was zur bezahlten Arbeitszeit zählt, und eine korrekte Erfassung der geleisteten Arbeitsstunden in den Unternehmen.¹⁸ Für Beschäftigte ist es schwierig nachzuweisen, dass nur ein Teil ihrer geleisteten Arbeitszeit vergütet wurde, wenn die Arbeitszeiten nicht korrekt dokumentiert oder nachträglich von Betrieben nach unten „korrigiert“ werden, ohne dass die Beschäftigten davon erfahren. Als weitere Einfallstore für die Umgehung des Mindestlohns werden ferner unrealistische Leistungsvorgaben genannt sowie eine ungerechtfertigte Anrechnung von Kost und Logis oder von Kosten für notwendige Arbeitsmittel und Arbeitskleidung.

Die Aufdeckung von Verstößen gegen den Mindestlohn steht und fällt also mit der korrekten Aufzeichnung der Arbeitszeit. Grundvoraussetzung ist dafür eine tägliche (digitale) Erfassung der geleisteten Arbeitszeiten, bei der die Beschäftigten auch das Recht zur Einsicht und Korrektur haben müssen. Darüber hinaus sollte zwingend vorgeschrieben sein, dass wie etwa in Frankreich die Arbeitszeitaufzeichnungen für Kontrollen im Betrieb bereitliegen müssen und nicht bei einem Steuerberatungsbüro deponiert werden dürfen, um sicherzustellen, dass sie bei Kontrollen vor Ort eingesehen werden können.¹⁹

¹² Vgl. Ipsos, Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns, Ergebnisse von drei repräsentativen Befragungen von Beschäftigten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg 2020.

¹³ Vgl. Andreas Koch et al., Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Genf 2020, S. 102ff.

¹⁴ Vgl. Chiara Benassi, The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions, Global Labour University, Working Paper 12/2011, S. 12f.

¹⁵ Vgl. Low Pay Commission, Non-compliance and Enforcement of the National Minimum Wage, London 2018, S. 24.

¹⁶ Vgl. Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf (Anm. 3), S. 307.

¹⁷ Vgl. Koch et al. (Anm. 13), S. 117ff.

¹⁸ Vgl. Paul Skidmore, Enforcing the Minimum Wage, in: Journal of Law and Society 4/1999, S. 427–448, hier S. 428.

¹⁹ Vgl. z.B. Sabine Steiger-Sackmann/Nadine Wantz/Sandra Kuratli, Arbeitszeiterfassung, Rechtslage und Praxis der Arbeitszeiterfassung in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, Bd. 1, Winterthur 2013.

Die Forschung zur Mindestlohneinhaltung und -durchsetzung hat sich lange auf staatliche Kontrollen und Sanktionen konzentriert. Entlang der Kritik, dass mit solchen reaktiven Strategien am Ende der Wertschöpfungskette zwar Missstände aufgedeckt, aber auch viele Verstöße übersehen und kaum systematische Verhaltensänderungen der Unternehmen bewirkt werden, widmen sich neuere Forschungsarbeiten verstärkt der Frage, wie mit begrenzten Ressourcen möglichst nachhaltige Veränderungen der Strategien von Unternehmen erzielt werden können.²⁰ Diskutiert werden reflexive Strategien, um auf Basis von Analysen der Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Branchen, Regionen und Betriebstypen Prioritäten für neue Ansatzpunkte von Kontrollen zu formulieren. Sanktionen an der Spitze der Wertschöpfungskette, die eine Einhaltung von Mindestlöhnen auch in Subunternehmen nach sich ziehen, wird dabei besondere Wirksamkeit zugeschrieben.²¹

UNTERSTÜTZUNG DER BESCHÄFTIGTEN

Unzureichend erscheint in Deutschland auch die Unterstützung der Beschäftigten bei der Durchsetzung ihrer Mindestlohnansprüche. Zwar wurde beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Call Center eingerichtet, das Fragen zum Mindestlohn beantwortet, aber keine Hinweise auf Verstöße gegen den Mindestlohn aufnimmt. Dafür müssen Beschäftigte sich an den Zoll wenden, der jedoch keine Rückmeldung gibt, ob den Hinweisen tatsächlich nachgegangen worden ist. Von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) werden bei festgestellten Mindestlohnverstößen nur die Sozialversicherungsbeiträge nachgefordert, nicht aber die den Beschäftigten vorenthaltenen Nettolöhne. Beschäftigte in Deutschland

werden auch nicht darüber informiert, wenn die FKS bei Kontrollen in ihrem Betrieb Verstöße gegen das Mindestlohngesetz festgestellt hat. Darüber hinaus müssen Beschäftigte in Deutschland vorenthaltene Mindestlohnansprüche selbst gerichtlich einfordern. Das geschieht jedoch nur selten, nicht zuletzt aus Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, sodass Betriebe bei Verstößen gegen den Mindestlohn kaum Konsequenzen befürchten müssen.

In einigen europäischen Nachbarstaaten werden Beschäftigte deutlich umfassender bei der Durchsetzung vorenthaltener Mindestlohnansprüche unterstützt. In Frankreich und Spanien können die Arbeitsinspektionen auch direkte Anordnungen gegenüber Betrieben aussprechen, ohne die Beschäftigten auf den privaten Rechtsweg zu verweisen. In Polen berät die staatliche Arbeitsinspektion Beschäftigte zu ihren Rechten und nimmt Beschwerden entgegen, denen sie teils auch selbst nachgeht.²² In Belgien und Großbritannien werden Beschäftigte bei Klagen vor Gericht von den Kontrollbehörden unterstützt, und in den Niederlanden sowie in Frankreich haben die Gewerkschaften das Recht zur Verbandsklage.

20 Vgl. z.B. Ron Saunders/Peter A. Dutil, *New Approaches in Achieving Compliance with Statutory Employment Standards*, Toronto 2005; Linda Dickens, *Delivering Fairer Workplaces Through Statutory Rights? Enforcing Employment Rights in Britain*, Paper, 15th World Congress of the International Industrial Relations Association, Sydney, 24.–27.8.2009.

21 Vgl. z.B. David Weil, *Improving Workplace Conditions Through Strategic Enforcement: A Report to the Wage and Hour Division*, Mai 2010; David Weil, *The Fissured Workplace. Why Work Became so Bad For so Many and What Can Be Done to Improve It*, Cambridge MA–London 2014.

22 Vgl. DGB/Justitia et Pax, *Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt*, Bonn 2013.

CLAUDIA WEINKOPF

ist stellvertretende geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen und leitet dort die Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“. Als wissenschaftliches Mitglied berät sie die Mindestlohnkommission.

claudia.weinkopf@uni-due.de

MINDESTLOHN, TARIFAUTONOMIE UND GEWERKSCHAFTEN

Wolfgang Schroeder

KONTROVERSE UNTER DEN GEWERKSCHAFTEN

Trotz eines seit den 1990er Jahren rasch wachsenden Niedriglohnsektors ließ sich in Deutschland bis 2014 keine parlamentarische Mehrheit für die Einführung eines Mindestlohns erreichen. Veto-Spieler beziehungsweise limitierender Faktor waren unter anderem die Gewerkschaften, die den Prozess durch ihre Uneinigkeit blockierten. So wurde der Mindestlohn von der Mehrheit der Gewerkschaften zunächst als nicht zu akzeptierender Eingriff in die grundgesetzlich garantierte Tarifaufonomie verstanden, durch den die tarifpolitische Rolle der Gewerkschaften geschwächt und die Attraktivität für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft reduziert werde. Dagegen sah eine Minderheit schon früh keine Möglichkeit mehr, durch eigene tarifliche Regelungen eine akzeptable Mindestabsicherung in den wachsenden Niedriglohnbereichen zu verankern, dafür aber in einer Kampagne zugunsten des Mindestlohns eine Chance, die Attraktivität der Gewerkschaften im Niedriglohnsektor zu stärken.

Umstritten bleibt bis heute, wie die Rolle des 2015 eingeführten Mindestlohns im arbeits- und sozialpolitischen Institutionengefüge der Bundesrepublik einzuschätzen ist: Handelt es sich um einen ergänzenden Baustein innerhalb einer pfadabhängigen Strukturentwicklung des Sozialstaats und der kollektiven Arbeitsbeziehungen? Oder wurde mit dem Mindestlohn der deutsche Pfad der tariflich basierten Arbeitsbeziehungen verlassen und ein für die Gewerkschaften nachteiliger Systemwechsel vollzogen?

Mittlerweile – so scheint es – haben die Gewerkschaften ihren Frieden mit dem Mindestlohn gemacht und sind selbst zum Protagonisten für weitere Reformen avanciert. Im Folgenden soll diese Entwicklung nachvollzogen und das strukturelle Verhältnis zwischen Gewerkschaften und dem neuen Instrument des Mindestlohns diskutiert werden.

Die Gewerkschaften sind Kinder der industriellen Moderne. In dieser Konstellation erkämpften und nutzten sie die politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen, die sich seit den 1970er Jahren im Zuge eines weitreichenden Strukturwandels verflüchtigten. Mit dem Wandel des Kapitalismus, der seither weniger durch nationale und mehr durch globale Kontexte bestimmt wird, veränderten sich die organisatorischen Möglichkeiten für gewerkschaftliche Politik.⁰¹ Negativ betroffen von dieser Entwicklung waren in besonderer Weise geringqualifizierte Beschäftigte, vor allem durch den beschleunigten Ausbau des Niedriglohnsektors.⁰² Zwischen 1997 und 2008 stieg der Anteil der im Niedriglohnsektor Beschäftigten von rund 16 auf etwa 25 Prozent und stagniert seitdem.⁰³ Gleichzeitig kam es zu einer Spreizung der Lohnentwicklung: Während Besserverdienende Einkommenssteigerungen verbuchen konnten, stagnieren die Einkommen der unteren 20 Prozent seit 1990.⁰⁴

Die Expansion des Niedriglohnsektors sowie die zunehmende Ablehnung des Flächentarifvertrags durch die Mehrzahl der deutschen Unternehmen schränkten die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften stark ein. Zusätzlich sank ihre Mitgliederzahl, sodass 2020 noch knapp 6 Millionen Menschen in den im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammengeschlossenen Gewerkschaften organisiert sind. Zugleich sank die Flächentarifbindung kontinuierlich; in Westdeutschland zwischen 1998 und 2017 von 68 Prozent auf 49 Prozent.⁰⁵

Obwohl der Niedriglohnsektor bereits in den 1990er Jahren mehr als ein Fünftel der Be-

schäftigten umfasste und bereits viele Länder positive Erfahrungen mit einem staatlich garantierten Mindestlohn verbuchten, war dieses Konzept in der Bundesrepublik nicht nur bei den Gewerkschaften lange unpopulär: Auch von staatlicher Seite wurde lange kein Handlungsbedarf erkannt, und im Parteienwettbewerb spielte das Thema keine Rolle. Arbeitgeberseite und die Mehrheit ökonomischer ExpertInnen, darunter auch im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,⁰⁶ befürchteten bis kurz vor Einführung des Mindestlohns, dass dieser einen umfangreichen Wegfall von Arbeitsplätzen bedingen würde.

Die ablehnende Haltung der Gewerkschaften gegenüber dem Mindestlohn begann allerdings bereits Ende der 1990er Jahre zu bröckeln. 1999 engagierte sich die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) – herausgefordert durch einen zunehmend sinkenden Organisationsgrad sowie eine verhandlungsunwillige Arbeitgeberseite – als erste deutsche Gewerkschaft für den Mindestlohn. Sie sah sich nicht mehr in der Lage, in den von ihr organisierten Niedriglohnsektoren im Gastgewerbe und in der Lebensmittelproduktion wirksam zu agieren. Mit ein paar Jahren Verzögerung schlossen sich die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di) und die Industriegesellschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn an, da sie vor ähnlichen Problemen wie die NGG standen.

Die vergleichsweise gut organisierten Industriegewerkschaften Metall (IG Metall) und Bergbau-Chemie-Energie (IG BCE) hielten an ihrem ursprünglichen Zweifel fest und postulierten weiterhin die These, dass die Gewerkschaften ihre zentrale Rolle der Tarifautonomie verdanken und daher auf eine intensive Mitgliederorientierung statt auf den Staat setzen müssten. Ohne die primäre Orientierung an den Tarifverträgen und der eigenen Mobilisierungsfähigkeit befürchteten sie eine zusätzliche Schwächung der Gewerkschaften. Die weitere Diskussion wurde durch die Agenda-2010-Politik ab 2002 sowie die anschließende parlamentarische und parteipolitische Auseinandersetzung mit dem Thema Mindestlohn dynamisiert.

Das Jahr 2006 markierte den Wendepunkt. Im Rahmen des DGB-Kongresses konnte ein Beschluss zugunsten einer Kampagne für einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro pro Stunde gefasst werden, der aber zugleich das Primat der Tariflöhne betonte: In diesem Sinne forderte der DGB „eine gesetzliche Regelung, die ein branchenbezogenes Mindestentgelt auf der Grundlage von Tarifverträgen ermöglicht. Sollten Tarifentgelte unterhalb dieses Niveaus liegen oder in der Branche keine Tarifverträge greifen, gilt der gesetzliche Mindestlohn als unterste Grenze.“⁰⁷ Einzelne GewerkschafterInnen blieben zwar skeptisch, stimmten sogar dagegen oder duldeten dieses Vorgehen formal, um den innergewerkschaftlichen „Frieden“ zu wahren, setzten aber weiterhin auf die Strategie einer mitgliederorientierten Mobilisierung zugunsten selbst verantworteter Tarifverträge. Insgesamt gingen die autonomen Multibranchengewerkschaften jedoch aufeinander zu, sodass ein „historischer Kompromiss“ zustande kam, der zugleich den Startschuss für eine länger währende Kampagne bilden sollte.⁰⁸ Entscheidend war das Umschwenken der IG Metall, die als Erste signalisierte, ihren Widerstand gegen eine Mindestlohnkampagne aufzugeben.

Es handelte sich um einen Lernprozess: Auch die starken Industriegewerkschaften mussten anerkennen, dass ein wachsender Niedriglohn-

01 Vgl. Lutz Raphael, *Jenseits von Kohle und Stahl*, Berlin 2019.

02 Als Niedriglohnsektor versteht man den Teil der Beschäftigten, deren Einkommen unter der Grenze von zwei Dritteln des Median-Bruttostundenlohns liegt. Vgl. Markus Grabka/Konstantin Göbler, *Der Niedriglohnsektor in Deutschland*, Gütersloh 2020.

03 Vgl. dies., *Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen*, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 14/2019, S. 247–257.

04 Vgl. Markus Grabka/Jan Goebel/Stefan Liebig, *Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen*, in: DIW Wochenbericht 19/2019, S. 343–353.

05 Vgl. Wolfgang Schroeder/Samuel Greef, *Unternehmerverbände und Gewerkschaften – Mitgliederstand und verbandspolitische Reichweite*, 20.5.2020, www.bpb.de/309846.

06 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden 2013, S. 271 f.

07 Deutscher Gewerkschaftsbund, 18. DGB-Bundeskongress, Berlin, 22.–26.5.2006, *Beschlossene Anträge: Antrag I004*.

08 Vgl. Sascha Futh, *Strategische Kommunikation von Gewerkschaften*, Wiesbaden 2018.

sektor entstanden war, der mit den klassischen gewerkschaftlichen Mitteln nicht mehr grundsätzlich beeinflusst werden konnte. Hinzu kam die steigende öffentliche Zustimmung für den Mindestlohn, die den gewerkschaftlichen Widerstand schwer kommunizierbar machte.

POSITIONIERUNG IM NEUEN POLITIKFELD

Die Einführung des Mindestlohns 2015 bildete nicht den Abschluss des gewerkschaftlichen Engagements, sondern den Start für die Positionierung der Gewerkschaften in einem neuen Politikfeld. Sie mussten insbesondere darauf achten, dass die institutionelle Ausgestaltung der Mindestlohnkommission so ausfallen würde, dass die neue Kommission nicht zur Konkurrenz für die Tarifaufonomie werden, sondern ergänzend wirken würde. Zudem sollte ihre Mindestlohnpolitik sich positiv auf ihr Image und die Mitgliederentwicklung auswirken.

Institutionelle Umsetzung

Die Gewerkschaften hatten frühzeitig für eine von den Sozialpartnern verantwortete bipartistische Struktur mit wissenschaftlicher Begleitung plädiert. Das institutionelle Kernstück des Mindestlohns, die Mindestlohnkommission, folgte in ihrer Aufstellung denn auch dieser Idee: Neben dem Vorsitz sind jeweils drei stimmberechtigte Arbeitnehmer- und ArbeitgebervertreterInnen Mitglied der Kommission, die von zwei WissenschaftlerInnen beraten werden, die wiederum der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite zugeordnet werden können. Die Kommission beschließt alle zwei Jahre eine neue Mindestlohnhöhe. Nach Paragraph 9 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes (MiLoG) prüft sie „im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.“

Die Kommission verfügt einerseits über einen gewissen Verhandlungsspielraum, andererseits muss die Mindestlohnanpassung sich an

der vorherigen Tarifentwicklung orientieren. Die institutionelle Ausgestaltung wahrt somit die Idee der Tarifaufonomie: Nicht nur dienen die Tariflöhne als Referenzwert für den gesetzlichen Mindestlohn. Auch ist es wichtig zu betonen, dass der gesetzliche Mindestlohn ohne direkten Einfluss von staatlicher Seite von den Tarifpartnern ausgehandelt wird. In diesem Sinne bleibt der Mindestlohn der deutschen Tradition der Tarifpolitik treu.

Die Arbeitgeberseite sieht bis heute im Mindestlohn einen Eingriff in die Tarifaufonomie.⁰⁹ Bei der gesetzlichen Ausgestaltung 2014 setzte sich die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) daher nicht nur für die Kopplung des Mindestlohns an die Tarifentwicklung ein. Sie hatte zudem ein besonderes Interesse an einer flexiblen Gestaltung der Regelungen vor allem für junge Menschen, Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte. An diesen Stellen wurden die Interessen der Arbeitgeberseite berücksichtigt. Das Gesetz sieht in diesem Sinne explizite Ausnahmen für bestimmte Arbeitnehmergruppen wie SchülerInnen und StudentInnen, die ein Praktikum absolvieren, Auszubildende oder Langzeitarbeitslose vor (Paragraph 22 MiLoG).

Darüber hinaus gibt es einen erheblichen Anteil an anspruchsberechtigten Beschäftigten, die unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden, schätzungsweise 1,3 Millionen.¹⁰ Streitpunkte sind in diesem Zusammenhang die notwendige Dokumentation seitens der Arbeitgeber und die staatliche Kontrolle von Schwarzarbeit. Die Kritik von gewerkschaftlicher Seite lautet: Viele Arbeitgeber versuchen den Mindestlohn zu umgehen, und die staatlichen Kontrollinstitutionen sind personell unzureichend ausgestattet. Es sei sogar eine „abnehmende Kontrolldichte“ erkennbar, zudem gebe es zu viele „Alibiprüfungen“.¹¹

⁰⁹ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Gesetzlicher Mindestlohn, Februar 2020, www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Gesetzlicher_Mindestlohn.

¹⁰ Vgl. Alexandra Fedorets/Markus Grabka/Carsten Schröder, Mindestlohn. Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht, in: DIW Wochenbericht 28/2019, S. 484–491.

¹¹ DGB, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, in: Mindestlohnkommission, Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Dritten Bericht der Mindestlohnkommission, Berlin 2020, S. 83–100, hier S. 91.

Höhe des Mindestlohns

Bisher wurde die Höhe des Mindestlohns durch die Kommission 2016, 2018 und 2020 neu bewertet. Die drei Beschlüsse über die empfohlene Anhebung der Mindestlohnhöhe folgten relativ eng dem Tarifindex des Statistischen Bundesamtes. Für die Steigerung des Mindestlohns um 10 Prozent in den vergangenen fünf Jahren wurde also von dem gesetzlich eingeräumten Verhandlungsspielraum kein substanzieller Gebrauch gemacht.

Bei seiner Einführung betrug der Mindestlohn 8,50 Euro. Dies wurde und wird durch den DGB als zu niedrig bewertet, entsprechend auch die darauf aufbauende Entwicklung.¹² Dabei ist zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Einführung in einigen relevanten wissenschaftlichen Prognosen die Einschätzung nahegelegt wurde, dass mit der Einführung eines höheren Mindestlohns Hunderttausende Arbeitsplätze verloren gehen würden. Allzu hohe Forderungen vonseiten der Gewerkschaften erschienen deshalb als nicht haltbar. Zu den mitunter prognostizierten Arbeitsplatzverlusten ist es nicht gekommen, dazu hat aber nicht zuletzt die gute Wirtschaftslage der vergangenen Jahre beigetragen. Als 2016 der erste Kommissionsbeschluss gefasst wurde, forderte der Ver.di-Vorsitzende Frank Bsirske, den Mindestlohn im kommenden Jahr auf 9 Euro anzuheben und anschließend das Ziel von 10 Euro anzuvisieren.¹³ Inzwischen steht seit mehreren Jahren die Forderung von 12 Euro im Raum.

Wegweisende Argumente dafür beziehen sich nicht nur auf die Bekämpfung von Lohnungleichheit und inadäquat niedrige Löhne. Nach Einschätzung des DGB soll es das Ziel sein, den Mindestlohn so weiterzuentwickeln, dass er ein „existenzsicherndes Niveau“ erreicht, also armutsfest wird, und zwar insbesondere mit Blick auf das Alter. Referenzpunkt für den DGB ist dabei die Frage, wie hoch der Lohn sein muss, damit Beschäftigte nach 45 Jahren Vollzeitbeschäftigung im Alter ohne Grundsicherung auskommen.¹⁴

2017 lag der entsprechende Stundenlohn bei 11,85 Euro,¹⁵ 2018 wären bereits 12,63 Euro nötig gewesen.¹⁶ Die daraus folgende Forderung sieht im Mindestlohn also ein Instrument, um Altersarmut präventiv zu verhindern. Ziel des DGB ist in diesem Sinne, „dass jeder alleinstehende Vollzeitbeschäftigte unabhängig werden soll von sozialen Transferleistungen, kein Altersarmutsrisiko mehr hat und von seinem Lohn leben kann“.¹⁷

Die Arbeitgeberseite bewertet Sinn und Zweck des Mindestlohns grundlegend anders. Rentenpolitik könne nicht Aufgabe der Sozialpartner sein. Jan Zilius, der gegenwärtige Vorsitzende der Mindestlohnkommission, sieht im Mindestlohn ebenfalls vor allem ein ergänzendes Instrument zur Tarifautonomie: „Eine Anforderung, die der Mindestlohn als arbeitsmarktpolitisches Instrument nicht erfüllen kann, ist der umfangliche Schutz vor Armut.“¹⁸

Mit dem dritten Beschluss der Mindestlohnkommission 2020 wurde festgelegt, ab Juli 2022 die Grenze von 10 Euro zu überschreiten. Trotz dieses Ergebnisses und der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, die den Rahmen der Verhandlungen prägte, hielt der DGB an der 12-Euro-Forderung fest. In seiner Stellungnahme hieß es: „Da eine zügige Erhöhung innerhalb der Mindestlohnkommission mit den Stimmen der Arbeitgeber nicht zu erwarten ist, muss die Politik ihren Spielraum nutzen und im Rahmen der anstehenden Evaluierung des Mindestlohngesetzes den Mindestlohn in mehreren Schritten erhöhen. An diesem Ziel muss auch gerade vor dem Hintergrund der andauernden Corona-Krise festgehalten werden.“¹⁹

In dieser Forderung zeigt sich die Spannung zwischen dem institutionellen Design der Mindestlohnpolitik, das eng mit der Tarifautonomie verbunden ist, und dem Ziel, die Löhne jenseits dieser machtpolitischen Struktur auf ein „exis-

¹² Vgl. „Wir brauchen einen außerordentlichen Sprung“. Interview mit Stefan Körzell, 27. 1. 2020, www.saarbruecker-zeitung.de/48594703.

¹³ Vgl. Verdi-Chef will zehn Euro Mindestlohn, 27.6.2016, www.augsburger-allgemeine.de/id38273837.html.

¹⁴ Vgl. DGB, 12 Euro Mindestlohn: Alle Argumente auf einen Blick, 22. 4. 2020, www.dgb.de/themen/++co++70ba34c8-849e-11ea-b3d7-52540088cada.

¹⁵ Vgl. Bundestags-Drucksache 18/12322, 12.5.2017, S. 45f.

¹⁶ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Antwort der parlamentarischen Staatssekretärin Anette Kramme an die Bundestagsabgeordnete Susanne Ferschl auf schriftliche Frage Nr. 377, 7.5.2018, www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/mindestlohn-zwingt-rentner-aufs-sozialamt.

¹⁷ DGB, 21. DGB-Bundeskongress, Berlin, 13.–17.5.2018, Beschlossene Anträge: Antrag B013.

¹⁸ Jan Zilius, Der Mindestlohn ist keine Garantie gegen Armut, 14. 11. 2018, www.handelsblatt.com/23624336.html.

¹⁹ DGB (Anm. 11), S. 84.

tenzsicherndes Niveau“ zu heben. Letzteres bricht einerseits mit der Idee der Mindestlohnkommission, die so eingerichtet wurde, dass sie nicht der Logik staatlicher Daseinsvorsorge folgt, vielmehr sollen Arbeitgeber und Gewerkschaften die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns eigenverantwortlich mit Bezug auf den Tarifindex aushandeln. Andererseits lässt sich angesichts des institutionellen Designs und der machtpolitischen Schwäche der Gewerkschaften im Niedriglohnsektor eine außerordentlich starke Erhöhung, die nicht auf den Tarifindex Bezug nimmt, nur erreichen, wenn das Regelwerk der Mindestlohnkommission durch politische Vorgaben verändert oder zumindest temporär außer Kraft gesetzt wird. Eine solche einmalige Anhebung könnte aber nur außerordentlicher Art sein, wenn man den Frieden zwischen den Gewerkschaften nicht gefährden will. Das bedeutet, dass anschließend wieder das etablierte Design der Tarifautonomie maßgeblich sein müsste.

Stellenwert

Der DGB sieht den Mindestlohn inzwischen als wichtiges Instrument gewerkschaftlicher Politik. Gerade die turnusmäßige Aushandlung der Höhe des Mindestlohns in der Mindestlohnkommission mit der Arbeitgeberseite hat dazu beigetragen, dass die Mindestlohnpolitik zu einem dauerhaften gewerkschaftlichen Themen- und Betätigungsfeld geworden ist. Kritisiert werden das Niveau, die Ausnahmen und vor allem Möglichkeiten der Umgehung des Mindestlohns.

Allerdings unterscheiden sich die Perspektiven auf den Mindestlohn zwischen den Gewerkschaften nach wie vor, insbesondere wegen der unterschiedlichen Betroffenheit durch den Niedriglohnsektor. Von besonderer Bedeutung ist der Mindestlohn für NGG und Ver.di. Bei der IG Metall steht der Mindestlohn zwar deutlich weniger im Fokus, gleichwohl ist er dort als „die unterste Haltelinie“ akzeptiert, die „den Ansprüchen an eine Existenzsicherung im Erwerbsleben und im Alter genügen“ muss.²⁰ Verhaltener ist die Position in der IG BCE.²¹

Insgesamt kann man feststellen, dass auch die Gewerkschaften, die ursprünglich eine ablehnende Position vertraten, den Mindestlohn inzwischen politisch akzeptiert haben.

AUSWIRKUNGEN AUF GEWERKSCHAFTEN UND TARIFPOLITIK

Grundsätzlich erfreut sich der Mindestlohn gesamtgesellschaftlich großer Zustimmung. Lagen die Zustimmungswerte 2006, als der DGB den Beschluss fasste, den gesetzlichen Mindestlohn zu fordern, bei knapp 60 Prozent, bleiben sie seit der Einführung des Mindestlohns 2015 stabil über 80 Prozent.²² Der Mindestlohn ist mittlerweile politisch und gesellschaftlich anerkannt. Im gleichen Zeitraum konnten auch die Gewerkschaften einen Zugewinn an gesellschaftlichem Vertrauen verzeichnen. Inzwischen vertrauen 51 Prozent den Gewerkschaften „sehr viel“ oder „ziemlich viel“ – im Vergleich zu anderen Institutionen (Kirchen: 31 Prozent, Bundesregierung: 33 Prozent) ein hoher Wert.²³

Aus gewerkschaftlicher Perspektive ist allerdings die Frage der Auswirkungen auf die Mitgliederentwicklung entscheidend. Der sich seit Jahrzehnten fortsetzende Mitgliederschwund macht den Gewerkschaften zu schaffen. Die Befürchtung vor der Einführung des Mindestlohns war, dass dieser zu einer weiteren Erosion der Mitgliederbasis führen würde, da die Lohnfestsetzung nicht mehr in erster Linie im Rahmen der Tarifautonomie ausgehandelt werden würde. Dass die Anhebung des Mindestlohns an die ausgehandelten Tarifverträge gekoppelt wurde, entkräftete diese Befürchtungen teilweise. In der Mitgliederentwicklung lassen sich denn auch keine negativen Einschnitte identifizieren, die auf die Einführung des Mindestlohns zurückgehen. Es lässt sich vielmehr beobachten, dass sich das langsame Abschmelzen der Mitgliederstruktur fortsetzt. Die Befürchtungen, dass der Mindestlohn negative Auswirkungen auf die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften haben würde, hat sich also nicht bestätigt.

²⁰ IG Metall, 24. Gewerkschaftstag, Nürnberg, 6.–12. 10. 2019, Beschlüsse: Antrag E2.001.

²¹ Vgl. etwa das Referat des Vorsitzenden Michael Vassiliadis in: IG BCE, 6. Gewerkschaftskongress, Hannover, 8.–13. 10. 2017, Tagesprotokoll 11. 10. 2017, S. 1–19, hier S. 6.

²² Vgl. Infratest Dimap, Bewertung des gesetzlichen Mindestlohns, Juli 2017.

²³ Vgl. Roland Rechtsschutz-Versicherungs-AG, Roland Rechtsreport 2020, Köln 2020, S. 14.

Allerdings kam es mit der Einführung auch zu keiner Trendwende.²⁴

Welche Konsequenzen die Einführung des Mindestlohns auf die Tarifaufonomie beziehungsweise die branchenspezifischen Tariflöhne hat, wird gegenwärtig in der Forschung evaluiert.²⁵ Die Effekte des Mindestlohns auf die Tarifverträge und die Lohnstrukturen fallen branchenspezifisch unterschiedlich aus. Wenig überraschend ist, dass der Mindestlohn den größten Effekt auf die Löhne in tariffreien Zonen und in Niedriglohnbranchen wie dem Hotel- und Gaststättengewerbe hat.²⁶ Die Effekte auf die Tarifstrukturen unterscheiden sich stark, abhängig von der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften sowie den tariflich ausgehandelten Lohnhöhen: Gerade in Ostdeutschland, wo die Gewerkschaften besondere Probleme bei der Mitgliedermobilisierung haben, wurden mithin vielfach ausgehandelte Branchenmindestlöhne durch den gesetzlichen Mindestlohn überholt.²⁷ Allerdings lassen sich auch andere Auswirkungen beobachten: So gilt der Mindestlohn bei manchen Tarifverhandlungen als Bezugsgröße, sofern die Einigung der Tarifpartner über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt.²⁸ Für einige Branchen konnten die Gewerkschaften auch Branchenmindestlöhne erkämpfen, die sogar deutlich über der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns liegen. Da sich die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns stark am Tarifindex und damit an den Tarifabschlüssen orientiert, wird in der Forschung insgesamt von einer Wechselwirkung zwischen Tariflohn, branchenspezifischem Mindestlohn und gesetzlichem Mindestlohn ausgegangen. Das entspricht auch dem strategischen Ansatz der Gewerkschaften, wie er im historischen Kompromiss von 2006 als Kaskadenmodell formuliert wurde. Im Zentrum soll der Branchentarifvertrag stehen; aber das reicht eben nicht mehr.

AUSBLICK

Mittelfristig ist offen, wie sich die Entwicklung fortsetzt. Vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie sowie der mit ihr einhergehenden wirtschaftlichen Einschnitte wurde die Erhöhung des Mindestlohns von der Arbeitgeberseite infrage gestellt. Auch wenn sich Gewerkschaften und Arbeitgeberseite auf eine Lohnsteigerung bis 2022 einigen konnten, bleibt unklar, ob dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Das vergleichsweise junge arbeitsmarktpolitische Instrument des Mindestlohns, das sich bisher in Zeiten wachsender Wirtschaft bewähren konnte, wird nun in der Krisenlage neu herausgefordert. Die Gewerkschaften müssen dabei zwischen der Logik der Tarifaufonomie und der Logik existenzsichernder Löhne einen Weg finden, der weiterhin einer Gratwanderung gleicht.

Offensichtlich ist aber auch, dass sich durch die kritische Begleitung der Mindestlohnpolitik für die Gewerkschaften neue organisatorische Möglichkeiten bieten. Wenn sie in den Niedriglohnsektoren, in denen sie bisher schwach verankert sind, Mitglieder finden und binden wollen, dann müssen sie ihnen allerdings auch konkrete Unterstützungsangebote unterbreiten können. Mit dem Mindestlohn ist sowohl für den Sozialstaat als auch für die Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaften ein neues Kapitel eröffnet worden, von dem wir noch nicht sagen können, wie es die etablierten Institutionen und Akteure verändern wird.

²⁴ Siehe www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen.

²⁵ Vgl. Irene Dingeldey, Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn, in: *Arbeit* 1/2018, S. 55–72; Till Kathmann, Zum Wechselverhältnis von Mindestlohn und Tarifpolitik, Harvard Business School, HBS Working Paper 45/2017.

²⁶ Vgl. Irene Dingeldey et al., Niedriglohnentwicklung und Lohnungleichheit im Vergleich, in: *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI-Mitteilungen* 7/2017, S. 499–506, hier S. 504.

²⁷ Vgl. ebd.

²⁸ Vgl. Dingeldey (Anm. 25), S. 66 ff.

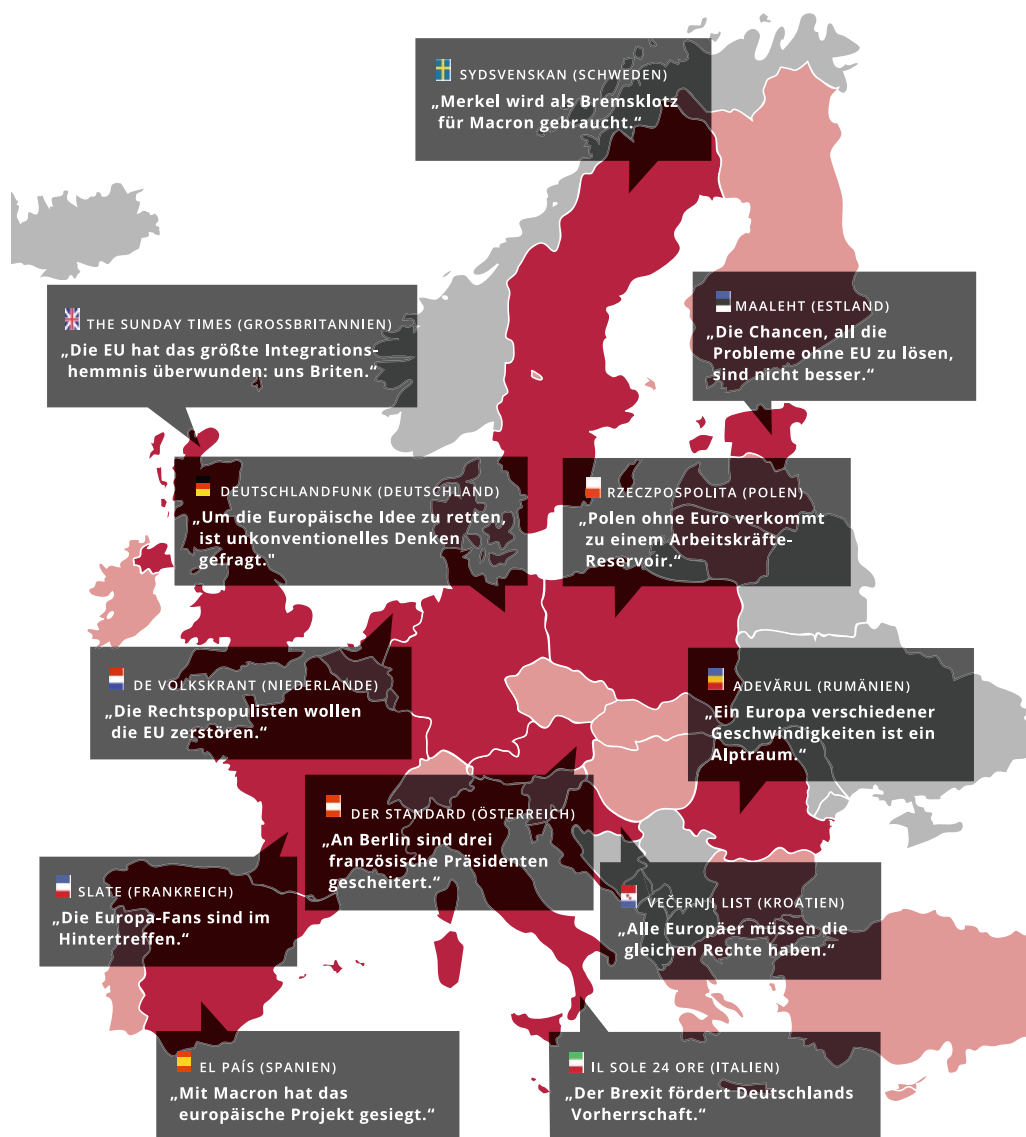
WOLFGANG SCHROEDER

ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Kassel und Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

wolfgang.schroeder@uni-kassel.de

euro|topics

Europas Presse kommentiert



MINDESTLOHN IN EUROPA

Christine Aumayr-Pintar

In ihrer „Agenda für Europa“ kündigte die damals noch designierte Präsidentin der EU-Kommission Ursula von der Leyen im Juli 2019 an, einen „gerechten Mindestlohn“ gesetzlich zu verankern und bis 2024 sicherzustellen, dass alle in Vollzeit arbeitenden ArbeitnehmerInnen in der EU einen Lohn erhalten, der einen „angemessenen Lebensstandard“ ermöglicht.⁰¹ Damit erhielt die seit Langem schwelende Debatte um einen europäischen Mindestlohn verstärkte politische Aufmerksamkeit und neues Gewicht.⁰²

Vor dem Hintergrund, dass Lohnsetzung eine nationale Aufgabe ist und im Wirkungsbereich der Sozialpartner, also der nationalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, liegt, stellt sich die Frage, wie dieses Ziel auf europäischer Ebene erreicht werden kann. Und wie weit sind die EU-Mitgliedsländer von gerechten Mindestlöhnen für einen angemessenen Lebensstandard noch entfernt? Um dies einschätzen zu können, ist es auch wichtig, die Vielfalt der nationalen Systeme und Praktiken der Mindestlohnsetzung in Europa zu beleuchten.

VORSCHLAG DER EU-KOMMISSION

Im ersten Halbjahr 2020 hat die EU-Kommission ihre Initiative konkretisiert.⁰³ Basierend auf den Ergebnissen der ersten Sozialpartnerkonsultation hat sie zunächst einen Bedarf für einen EU-Rahmen festgestellt. Wie Ursula von der Leyen von Beginn an betont hat, geht es dabei nicht um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in allen Mitgliedsstaaten. „Minimum wages should be set according to national traditions, through collective agreements or legal provisions. I am a firm believer in the value of social dialogue between employers and unions, the people who know their sector and their region the best.“⁰⁴

Auch strebt die Kommission keine Harmonisierung der nationalen Mindestlöhne an. Nationale Mindestlöhne sollen „angemessen“ sein und

auch „alle ArbeitnehmerInnen schützen“, und sie schlägt vor, dass sich die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Initiative darauf einigen, diese beiden Ziele zu verfolgen. Die Wahl der jeweiligen Mittel bliebe dabei weiterhin den Mitgliedsländern überlassen.

Die Angemessenheit umfasst laut Kommission zwei Dimensionen: Fairness gegenüber den Löhnen anderer ArbeitnehmerInnen im selben Land, aber auch das Potenzial, den ArbeitnehmerInnen einen angemessenen Lebensstandard im Verhältnis zum Einkommen anderer Gruppen beziehungsweise in absoluten Zahlen zu bieten.

Als Eckpunkte der Initiative und spezifische Ziele hält die Kommission daher fest:

- dass gut funktionierende kollektive Lohnverhandlungssysteme vorhanden sind;
- dass nationale Mechanismen der Mindestlohnsetzung und -anpassung klaren und stabilen Kriterien folgen;
- dass die Sozialpartner effektiv in die Setzung der Mindestlöhne einbezogen werden, um deren Angemessenheit unterstützen zu können;
- dass jegliche Variationen und Ausnahmen von Mindestlöhnen eliminiert oder zumindest limitiert werden;
- dass die nationalen Mindestlohn-Rahmenbedingungen effektiv befolgt werden und auch Überwachungsmechanismen vorhanden sind.

Mit Blick auf einzelne Elemente dieser Initiative nehme ich im Folgenden eine vergleichende EU-weite Bestandsaufnahme vor.

MINDESTLOHNSETZUNG IN EUROPA

Die EU-Mitgliedsstaaten lassen sich mit Blick auf ihre Mindestlohnsysteme grob in zwei Gruppen einteilen: Die Mehrzahl, nämlich 21 Länder sowie das Vereinigte Königreich, hat einen gesetz-

lich verankerten Mindestlohn. Dieser wirkt als universelle unterste Lohngrenze und kann auf Stunden-, Wochen- oder auch Monatsbasis festgelegt sein. Mit wenigen gesetzlichen Ausnahmen, zum Beispiel geringere Sätze für Jugendliche oder Auszubildende in manchen Ländern,⁰⁵ wirken diese Sätze als bindende Untergrenze, die auch von Tarifvereinbarungen im Allgemeinen nicht unterschritten werden dürfen.

Sechs weitere Mitgliedsstaaten – Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden und Zypern – haben keinen universell gültigen gesetzlich verankerten Mindestlohn, sondern legen meist auf Branchenebene über sozialpartnerschaftlich verhandelte Tarifverträge verschiedene Mindestlöhne fest. Durch dieses System können allerdings Lücken entstehen. Ein solcher sinkender und niedriger Abdeckungsgrad von Tarifverträgen war auch einer der Hauptbeweggründe für die Einführung des Mindestlohns in Deutschland 2015.

In den meisten Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn liegt der tarifliche Abdeckungsgrad allerdings noch vergleichsweise hoch: Österreich erreicht durch die verpflichtende Mitgliedschaft von privaten Unternehmen bei der Wirtschaftskammer, die ihrerseits fast flächendeckend Branchenkollektivverträge mit den Gewerkschaften verhandelt, sogar eine fast vollständige Abdeckung.⁰⁶ In Finnland werden die verhandelten Branchentarifverträge in hohem Ausmaß auch auf nichtunterzeichnende Unternehmen gesetzlich ausgedehnt; in Schweden und Dänemark ist der gewerkschaftliche Orga-

nisationsgrad noch derart stark, dass trotz fehlender gesetzlicher Ausweitung weiterhin eine hohe Abdeckung gewährleistet bleibt. Gleichzeitig ist in diesen Ländern auch die soziale Kontrolle sowohl von unternehmerischer als auch von gewerkschaftlicher Seite stark ausgeprägt: Auch Unternehmen, die nicht dem Geltungsbereich eines Vertrags unterliegen, tendieren dazu, diesen anzuwenden; in Dänemark haben die Gewerkschaften zusätzlich die Möglichkeit, gerichtlich gegen Fälle von starker Unterzahlung vorzugehen.⁰⁷ Daher wurde bislang auch in keinem dieser Länder die Einführung eines gesetzlich festgelegten Mindestlohns in Erwägung gezogen.

Anders gestalten sich derzeit die Debatten in Italien und Zypern.⁰⁸ Auch Italien hat vordergründig einen hohen Tarifdeckungsgrad, der Anteil nicht umfasster ArbeitnehmerInnen steigt jedoch. Mangels einer klaren Regelung der Repräsentativität der Sozialpartner hat das Land mit dem Phänomen von „piratischen“ Tarifverträgen zu kämpfen, die von kleineren Organisationen mit einzelnen Betrieben abgeschlossen werden und die Lohn- und Arbeitsbedingungen der flächendeckenden Tarifverträge unterbieten. Zypern wiederum hat ein freiwilliges und rechtlich nicht bindendes Tarifvertragssystem, das nur etwa die Hälfte der Beschäftigten abdeckt. Gleichzeitig hat die Regierung die Möglichkeit, gesetzliche Mindestlöhne für bestimmte Berufsgruppen festzulegen. In beiden Ländern wird nunmehr laut über die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nachgedacht: In Italien wurden mehrere Gesetzesvorschläge im Parlament debattiert, die sich jeweils hinsichtlich der vorgeschlagenen Höhe und der Einbindung der Sozialpartner unterscheiden, und die zypriotische Regierung prüft eine Einführung auf Grundlage einer Studie der Internationalen Arbeitsorganisation.

Aber auch in den EU-Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen gibt es eine Vielfalt an Regelungen, die bestimmen, wie diese regelmäßig anzupassen sind. In Belgien und Estland wird

01 Vgl. Ursula von der Leyen, Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, Luxemburg 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf, S. 11.

02 Vgl. z. B. Eurofound, Minimum Wages in 2020: Annual Review, Luxemburg 2020; Europäische Kommission, Konsultationspapier: Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen, C (2020) 3570 final, 3.6.2020.

03 Vgl. ebd.; Europäische Kommission, Konsultationspapier: Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen, C (2020) 83 final, 14.1.2020.

04 Von der Leyen (Anm. 1).

05 Vgl. Eurofound (Anm. 2), S. 17.

06 Vgl. Minimum Wages in Austria: Setting, Adequacy and Policy Debate, Eurofound Working Paper, i.E.

07 Vgl. Eurofound, Minimum Wages in 2019 – Annual Review, Luxemburg 2019, S. 30.

08 Vgl. Minimum Wages in Italy: Setting, Adequacy and Policy Debate, Eurofound Working Paper, i.E.; Minimum Wages in Cyprus: Setting, Adequacy and Policy Debate, Eurofound Working Paper, i.E.

der nationale Mindestlohn von den Sozialpartnern auf höchster Ebene verhandelt und anschließend vom Gesetzgeber per Dekret oder Gesetz verabschiedet. Diese Möglichkeit besteht auch in anderen EU-Ländern, vielfach wird die Anpassung des Mindestlohns wie in Bulgarien, Tschechien, Polen, Rumänien, der Slowakei und Slowenien letztlich aber einseitig von den Regierungen bestimmt. Ausnahmen waren 2019 und 2020 Ungarn, Lettland und auch Spanien, wo sozialpartnerschaftliche Übereinkünfte erreicht wurden.⁰⁹

Wieder andere Länder – und dies ist ein Trend der vergangenen zwei Jahrzehnte – haben ihre jährliche Mindestlohnsetzung mithilfe von ExpertInnenkommissionen stärker institutionalisiert oder sie teilweise auch einem klar umrissenen formelbasierten Regelwerk unterworfen, das meist die Entwicklung von anderen Löhnen, Preisen und ähnlichen Indikatoren heranzieht. Vorreiter war hier das Vereinigte Königreich, das anlässlich der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zur Jahrtausendwende zugleich auch die Low Pay Commission einrichtete. Diese ist staatlich finanziert, paritätisch mit den Sozialpartnern und unabhängigen ExpertInnen besetzt und erforscht und beobachtet die Auswirkungen von Mindestloohnerhöhungen, um jährlich eine Empfehlung zur Anpassung des Mindestlohns abzugeben. Auch Frankreich hat seit 2008 ein mit ForscherInnen besetztes ExpertInnengremium (*groupe d'experts SMIC*), das zusätzliche Erhöhungen des französischen Mindestlohns vorschlagen kann, die auch über die rechnerisch ermittelten Ergebnisse einer gesetzlich definierten Formel hinausgehen können. Deutschland und Irland haben sich mit der Einführung der Mindestlohnkommission 2015 beziehungsweise der Low Pay Commission 2016 wiederum an diesen Modellen orientiert, und kürzlich haben auch Griechenland und Kroatien ähnliche Einrichtungen aus der Taufe gehoben.

Bei näherem Hinsehen unterscheiden sich auch diese Modelle, zum einen hinsichtlich der Methode und des Spielraums der ExpertInnenkommissionen beim Erstellen ihrer Vorschläge, zum anderen mit Blick auf den jeweiligen Einflussgrad von Sozialpartnern und ExpertInnen. In Deutschland etwa kommt der Mindestlohn-

kommission eine Rolle beim Beobachten und Erforschen der Auswirkungen von Mindestlohnveränderungen zu, die Festlegung der Höhe orientiert sich aber am Tariflohnindex.¹⁰ Somit haben die Sozialpartner hier auch weiterhin einen starken indirekten Einfluss, zusätzlich zu ihrer Vertretung in der Kommission. In Irland und im Vereinigten Königreich wird die Höhe der Anpassung unter den Mitgliedern der Kommission verhandelt, Frankreich hingegen hat sein ExpertInnengremium zwar mit der Sammlung von Inputs von Sozialpartnerseite beauftragt, es ist aber vom zusätzlich stattfindenden formellen Konsultationsprozess mit den Sozialpartnern getrennt, und auch Griechenland hat die Sozialpartner nicht direkt eingebunden, sondern konsultiert diese nur.

Relativ „mechanistisch“ erfolgt dagegen die jährliche Anpassung in den Niederlanden und Malta, wo die Entwicklung der Mindestlöhne an die voraussichtliche (Tarif-)Lohnentwicklung beziehungsweise an die Preisentwicklung angepasst ist.

Auch alternative Ansätze zur Bestimmung von „Lebenslöhnen“, die den Beschäftigten und ihren Familien ein sozial akzeptiertes angemessenes Auskommen ermöglichen sollen, wurden in wenigen EU-Ländern bereits angedacht.¹¹ In der umfassendsten Variante wird dabei mithilfe von ExpertInnen und Betroffenen im *Bottom-up*-Verfahren ein „Warenkorb“ mit Gütern und Dienstleistungen festgelegt, der eine dem jeweiligen Land entsprechende, sozial angemessene Versorgung von LebenslohnbezieherInnen und deren Familien sicherstellen soll. Allerdings finden sich diese Ansätze im Allgemeinen noch außerhalb der regulären Mindestlohnsysteme und werden von einzelnen Unternehmen auf freiwilliger Basis angewendet.

Die Methoden und Praktiken zur Feststellung und Anhebung der Mindestlöhne in Europa sind vielfältig und entwickeln sich von Jahr

10 Die Tariflohnindizes sind ein Maßstab für die allgemeine tarifliche Entgeltentwicklung, spiegeln also die von den Sozialpartnern in Verhandlungen erzielten durchschnittlichen Lohnsteigerungen wider. Vgl. Statistisches Bundesamt, Index der Tarifverdienste. Methodische Erläuterungen. Basisjahr 2015, Wiesbaden 2018, www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Tarifverdienste-Tariffbindung/Methoden/Downloads/Tarifindex.pdf.

11 Vgl. Eurofound, *Concept and Practice of a Living Wage*, Luxemburg 2019.

09 Vgl. Eurofound (Anm. 2).

zu Jahr weiter. Dies geschieht teils als Reaktion auf interne politische oder andere Entwicklungen, die die Sozialpartner betreffen, teils aber auch als Reaktion auf Einflüsse von außen, etwa durch länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters, dem jährlichen sechsmonatigen Koordinationsrahmen für wirtschafts-, finanz- und beschäftigungspolitische Maßnahmen der EU-Mitgliedsländer.

SIND NATIONALE MINDESTLÖHNE „FAIR“?

In der politischen Debatte zur Höhe des Mindestlohns wird häufig auf den sogenannten Kaitz-Index zurückgegriffen. Dieser gibt das Verhältnis zwischen den (gesetzlichen) Mindestlöhnen und den mittleren oder durchschnittlichen Lohnniveaus eines Landes an.¹² Je niedriger diese Kennzahl ist, desto größer ist der Unterschied im Lohnbezug eines Mindestlohnbeziehers im Verhältnis zu anderen Beschäftigten.

In der EU-Debatte zu Mindestlöhnen wurde bereits in den vergangenen Jahren häufig auf derartige Kennzahlen verwiesen, nicht zuletzt auch, weil sie unabhängig vom jeweiligen Lohnniveau Vergleiche über Länder hinweg erlauben. Vorschläge, dass ein EU-weiter Mindestlohn 60 oder 50 Prozent der nationalen Löhne ausmachen könnte, standen bereits vor Ankündigung der neuen Initiative im Raum und waren 2019 im EU-Wahlkampf Thema.¹³ Teils wurden diese Größen auch analog zur gängigen Definition der relativen Armutsgrenze als „Lohn-Armuts-grenze“ bezeichnet.¹⁴

12 Häufig wird im Rahmen dieser Frage auf den Medianwert abgestellt, da dieser im Vergleich zu den Durchschnittslöhnen weniger von starken Ausreißern im obersten Einkommensbereich verzerrt ist. Allerdings haben einige Länder in ihrer Gesetzgebung auch Zielgrößen für Mindestlöhne verankert, die sich am durchschnittlichen Lohn Einkommen eines Landes orientieren (Kroatien, Litauen), wobei dies auch in Form von Untergrenzen definiert sein kann (Polen, Estland, Tschechien). Vgl. Eurofound (Anm. 7), S. 16.

13 Vgl. Eurofound, *Pay in Europe in the 21st Century*, Luxemburg 2014; Thorsten Schulten, *Contours of a European Minimum Wage Policy*, Friedrich Ebert Stiftung, Oktober 2014; Timmermans Calls on All EU Members to Adopt Minimum Wage, 7.5.2019, www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/timmermans-calls-on-all-eu-members-to-adopt-minimum-wage.

14 Torsten Müller/Thorsten Schulten, *The European Minimum Wage on the Doorstep*, European Trade Union Institute, Policy Brief 1/2020.

Obschon die EU-Kommission auf keine derartige relative Zielgröße abstellte, sondern diese als Gradmesser für die „Fairness“ der Mindestlöhne in Bezug auf andere Beschäftigte eines Landes bezeichnete, standen viele Beiträge der ersten Phase der öffentlichen Debatte im Zeichen eines derartigen Prozentsatzes. Auch auf nationaler Ebene ist seit 2019 teilweise ein verstärkter Fokus auf dieses Verhältnis zu beobachten: Eine neue Regelung in der Slowakei erlaubt es der dortigen Regierung nunmehr, die Mindestlöhne auf 60 Prozent der Durchschnittslöhne des vergangenen Jahres anzuheben, sollten die Sozialpartner vorher keine Einigung auf eine andere Höhe erzielen. Auch in Spanien wurde über die gesetzlich geregelte Kopplung der Mindestlöhne an die Durchschnittslöhne mit der Zielmarke 60 Prozent nachgedacht, und das Vereinigte Königreich kündigte diesen Schritt bereits 2015 für 2020 an und will sie nunmehr bis 2024 weiter auf 66 Prozent anheben.¹⁵

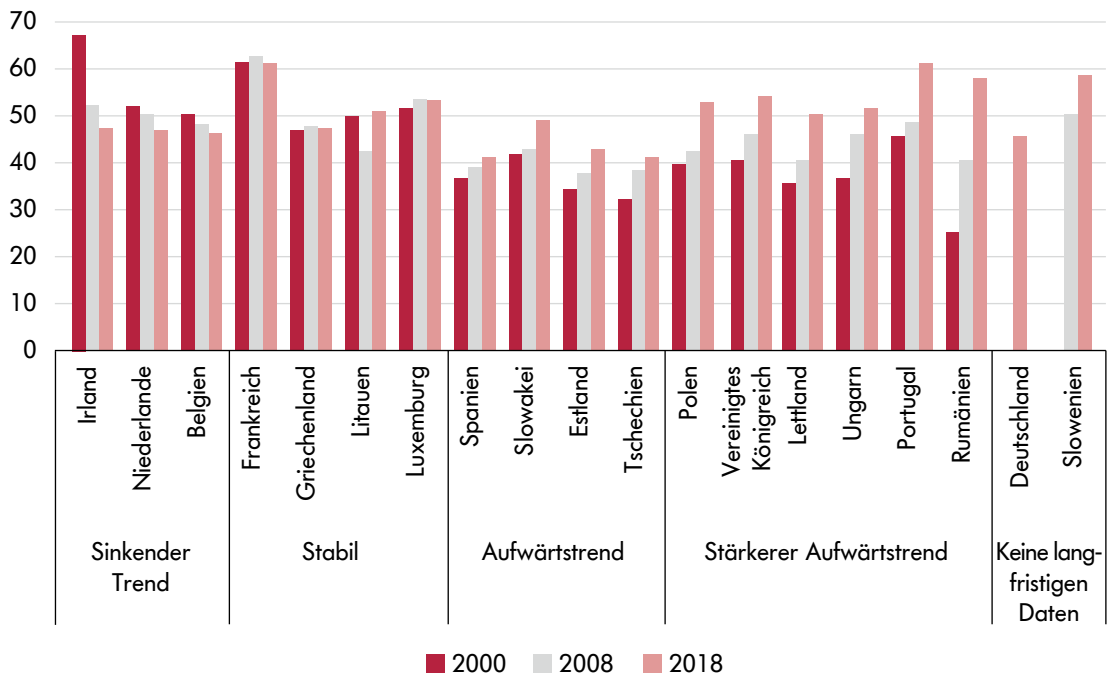
Die gesetzlichen Mindestlöhne haben sich im Laufe der beiden vergangenen Jahrzehnte im Vergleich zum jeweiligen Lohnniveau des Landes meist erhöht (*Abbildung*). Ausnahmen sind unter den Ländern mit verfügbaren Zahlen Belgien, die Niederlande und Irland. Mindestlöhne sind demnach tendenziell „fairer“ geworden, wenn man als Bezugsgröße die anderen ArbeitnehmerInnen eines Landes heranzieht. Allerdings muss auch dieser Befund relativiert werden: Viele der mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländer hatten zu Beginn des Jahrtausends besonders niedrige Ausgangswerte, und auch 2018 liegen die gesetzlichen Mindestlöhne in den meisten EU-Ländern unter 60 Prozent, häufig auch noch unter 50 Prozent der Medianlöhne.

SIND DIE NATIONALEN MINDESTLÖHNE AUSREICHEND?

Obwohl sich die nationalen gesetzlichen Mindestlöhne im vergangenen Jahrzehnt innerhalb der EU etwas angeglichen haben, sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern noch immer beachtlich: So ist der Mindestlohn

15 Vgl. UK Low Pay Commission, *National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2019*, London 2020; Jonathan Cribb/Robert Joyce/Xiaowei Xu, *The Future Path of Minimum Wages*, Institute for Fiscal Studies, Briefing Note 260/2019.

Abbildung: Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne im Verhältnis zu den Medianlöhnen in Prozent



Die Abbildung umfasst jene EU-Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen, die auch Mitglieder der OECD sind.
 Quelle: Eurofound, Minimum Wages in 2020: Annual Review, Luxemburg 2020, basierend auf Daten der OECD.

in Luxemburg mit 12,08 Euro pro Stunde nominell fast 6,5 mal so hoch wie in Bulgarien mit 1,87 Euro. Dieser Unterschied verringert sich etwas, wenn das jeweilige Preisniveau des Landes berücksichtigt wird, bleibt aber weiterhin bestehen. Der Angleichungsprozess der Löhne war in den Jahren nach der Finanzkrise 2008 auch eine Zeitlang ausgesetzt, da insbesondere Länder mit geringeren Löhnen diese oft und lang „eingefroren“ hielten, und erst in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre kam es zu einem neuerlichen Aufholprozess.¹⁶ Griechenland war das einzige Land, in dem die Kürzung des Mindestlohns im Zuge der Krise über einen längeren Zeitraum hinweg nicht nur real, sondern auch nominell erfolgte, und zwar von 877 Euro pro Monat im ersten Halbjahr 2012 auf 684 Euro bis 2019.

Vor diesem Hintergrund ist das Bild zu sehen, das sich aus der jährlichen Erhebung zu den Einkommens- und Lebensbedingungen in der EU ergibt, bei der EU-BürgerInnen unter ande-

rem gefragt werden, ob sie mit ihrem Einkommen auch bis zum Monatsende auskommen und wie schwer oder leicht ihnen das fällt. Identifiziert man in diesem Datensatz die Gruppe der MindestlohnbezieherInnen und stellt deren Antworten denen der anderen Beschäftigten gegenüber,¹⁷ zeigt sich zum einen, dass MindestlohnbezieherInnen „eher Schwierigkeiten“ haben, mit ihrem Einkommen auszukommen, als andere: Sieben von zehn MindestlohnbezieherInnen geben an, zumindest „einige Schwierigkeiten“ zu haben, während bei den anderen Beschäftigten jeder Zweite entsprechend antwortet. Betrachtet man noch diejenigen, die angeben, „Schwierigkeiten“ oder „große Schwierigkeiten“ zu haben, mit ihrem Einkommen auszukommen, wird ein gewaltiger Unterschied zwischen den einzelnen Staaten sichtbar. In den skandinavischen Ländern und Deutschland ist dieser Anteil mit 10 Prozent oder weniger der Befragten recht niedrig, während er in Zypern, Kroatien und Bulgarien bei über 50 Prozent und in Griechenland sogar bei mehr als 80 Prozent liegt.

¹⁶ Vgl. Eurofound, Upward Convergence in Employment and Socioeconomic Factors, Luxemburg 2019.

¹⁷ Vgl. Eurofound (Anm. 2), S. 42.

AUSBLICK

Auch wenn 2019/20 erst der Auftakt zu einem EU-Regelungsprozess war, kann bereits festgehalten werden, dass die EU-Mindestlohninitiative ihre Wirkung potenziell auch über die Gruppe der MindestlohnbezieherInnen hinaus entfalten könnte. Hier zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab: Während die nationalen kollektiven Lohnverhandlungssysteme im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise in einigen EU-Ländern, darunter Portugal, Griechenland, Irland und Rumänien, stark unter Druck gerieten beziehungsweise wie in den baltischen Staaten, Bulgarien, Ungarn und Polen bereits zuvor schwach ausgebildet waren, scheint es nun eine (Rück?)Bessinnung auf deren Errungenschaften zu geben.¹⁸ Nach dem vom ehemaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker 2015 proklamierten „Neustart für den Sozialdialog“, der vor allem die Rolle der Sozialpartner in europäischen und nationalen politischen Prozessen stärken sollte, setzt die neue Kommission diese Linie mit dem klaren Bekenntnis zur Umsetzung der Europäischen Säule der Sozialen Rechte weiter fort. Als Teil dieses Vorhabens kann die Mindestlohninitiative wohl auch dazu beitragen, das Augenmerk wieder auf die Rolle von kollektivvertraglicher Absicherung im Allgemeinen zu legen, der insbesondere in Krisenzeiten eine wichtige „Versicherungsfunktion“ zukommt, da Tariflöhne konjunkturelle Veränderungen der Wirtschaftsleistung nicht im gleichen Ausmaß abbilden wie nichttarifliche Löhne.¹⁹

Die Corona-Pandemie und die mit ihr einhergehende Wirtschafts- und Sozialkrise stellen die politischen EntscheidungsträgerInnen sowie die lohnsetzenden Akteure aber vor weitere Herausforderungen. Die Stabilisierung von Löhnen und Einkommen ist nicht zuletzt auch als nachfragestabilisierende Maßnahme ein Gebot

der Stunde, das EU-weit rasch umzusetzen versucht wurde.²⁰ Angemessene Mindestlöhne können ihren Beitrag zur Einkommenssicherung leisten, insbesondere da sie in einigen Ländern auch Referenzwerte für andere Einkommen sind, beispielsweise für Elterngeld, Kurzarbeitergeld oder Pensionen.

Die Frage, inwieweit sich Mindestloohnerhöhungen oder auch deren Einfrieren vor dem Hintergrund sinkender Löhne und steigender Arbeitslosigkeit auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken werden, wird in den kommenden Jahren weiterhin wichtig bleiben. Die empirischen Befunde der vergangenen Jahre haben überwiegend gezeigt, dass die Beschäftigungswirkungen von Mindestloohnerhöhungen im Allgemeinen gering, allerdings für einzelne stärker betroffene Gruppen etwa in Niedriglohnregionen, bei Niedrigqualifizierten oder jüngeren ArbeitnehmerInnen durchaus messbar waren. Eine größere Studie im OECD-Ländervergleich zeigt,²¹ dass Mindestloohnerhöhungen auch in wirtschaftlich schlechten Phasen keinen signifikanten Rückgang der Zahl der erwachsenen Beschäftigten, wohl aber der jugendlichen sowie der „marginal Beschäftigten“ nach sich zogen. Man wird daher auch im Zuge der Mindestlohninitiative der EU-Kommission auf die Frage der Jugendbeschäftigung und flankierende Maßnahmen für diese Gruppe eingehen müssen. „Angemessene“ und „faire“ (Mindest-)Löhne werden ein wichtiger Bestandteil für die wirtschaftliche und soziale Erholung sein.

18 Vgl. OECD, *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Paris 2019; Europäische Kommission, *Europäischer Beschäftigungs- und Sozialbericht 2020*, i. E.

19 Vgl. Eurofound (Anm. 13).

20 Vgl. Eurofound, *COVID-19: Policy Responses Across Europe*, Luxemburg 2020 sowie die dazugehörige Online-Datenbank www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch.

21 Vgl. Peter Dolton/Chiara Rosazza Bondibene, *The International Experience of Minimum Wages in an Economic Downturn*, in: *Economic Policy* 69/2012, S. 99–142.

CHRISTINE AUMAYR-PINTAR

ist Senior Research Manager in der Working Life Unit der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) in Dublin, Irland.

christine.aumayr-pintar@eurofound.europa.eu

BEDINGUNGSLOSES GRUNDEINKOMMEN ALS GRUNDRECHT?

Geschichte, Gegenwart und Zukunft einer (bisher) utopischen Forderung

Philip Kovece

Im Juli 2020 veröffentlichte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen eine Studie, die sich mit der Einführung eines temporären Grundeinkommens zum Schutz der Armen und Bedürftigen in Entwicklungsländern befasst.⁰¹ Den Autoren der Studie erscheint ein solches Grundeinkommen als Gebot der Stunde. Es könne, so folgern sie, nicht zuletzt die Corona-Pandemie gerade dort einzudämmen helfen, wo Menschen ihr besonders schutzlos ausgeliefert seien – weil normalerweise weder Arbeits- noch Lebensbedingungen Präventionsmaßnahmen wie Home-Office oder *social distancing* erlaubten. Achim Steiner, Leiter des UN-Entwicklungsprogramms, konstatierte: „Introducing a Temporary Basic Income (...) has emerged as one option. This might have seemed impossible just a few months ago.“⁰²

Die UN-Studie steht beispielhaft dafür, dass im Zuge der Corona-Pandemie Forderungen nach einem bedingungslosen Grundeinkommen weltweit Konjunktur haben. So auch in Deutschland. Bereits im März 2020 lancierte die Modedesignerin Tonia Merz eine Petition, in der sie eine zunächst auf sechs Monate befristete Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Höhe von monatlich 800 bis 1200 Euro pro Person forderte. Die Petition, die inzwischen knapp eine halbe Million Menschen unterzeichnet haben, endet mit den Worten: „Ich beschränke diese Forderung bewusst nicht auf einzelne Gruppen, denn was das ganze Land jetzt braucht, ist Unterstützung, und es ist unser gemeinsames Geld! Eine bessere Möglichkeit, das Konzept Grundeinkommen zu testen, gibt es nicht – in der Krise liegt die größte Chance.“⁰³

Eine weitere Grundeinkommenspetition, die deutschlandweit Aufsehen erregte, wurde ebenfalls im März 2020 von der Tagesmutter Susanne

Wiest auf den Weg gebracht. Bereits 2009 hatte sich Wiest mit einer Petition an den Bundestag gewandt und die unbefristete Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle Bürgerinnen und Bürger gefordert. Damals wurde das binnen eines Monats zu erreichende Quorum von 50 000 Unterschriften, das für eine Anhörung im Petitionsausschuss des Bundestages vorgesehen ist, in letzter Minute erreicht. Nun wurde das Quorum in Windeseile – bereits vier Tage nach Veröffentlichung der Petition – erfüllt. Bis zum Ablauf der Frist hatten über 175 000 Menschen die Petition unterzeichnet – wobei ein bedingungsloses Grundeinkommen in existenzsichernder Höhe diesmal nicht unbefristet gefordert wurde, sondern „kurzfristig und zeitlich begrenzt, aber so lange wie notwendig“.⁰⁴

Zu den Petitionen von Tonia Merz und Susanne Wiest gesellen sich eine Vielzahl an Aufrufen und Appellen, die angesichts der Corona-Pandemie die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens fordern. Tenor: Wann, wenn nicht jetzt, werde deutlich, dass das Existenzminimum jedes Einzelnen unabhängig von bezahlter Arbeit und nachweisbarer Bedürftigkeit jederzeit zu garantieren ist? Freilich sind ebenso Gegenstimmen vernehmbar, die anmahnen: Wann, wenn nicht jetzt, werde deutlich, dass ein Grundeinkommen für alle viel zu teuer und unspezifisch ist, um denen, die wirklich Hilfe benötigen, passgenau zu helfen?

Wie dem auch sei: Dass das Grundeinkommen derzeit lautstark diskutiert wird, liegt sicherlich auch daran, dass die Corona-Pandemie gewisse Entwicklungen zuspitzt, die zwar nicht neu sind, mit einem Grundeinkommen aber ganz anders gestaltet werden könnten. So herrscht in Zeiten teils übermäßigen Reichtums vielerorts weiterhin verheerende Armut. Außerdem sind

Arbeits- und Lebenswelt mit den epochalen Folgen der Digitalisierung konfrontiert. Könnte ein Grundeinkommen in Sachen Armut endlich Abhilfe schaffen? Wären wir damit für das digitale Zeitalter besser gerüstet? Kurzum: Ist das bedingungslose Grundeinkommen ein Freiheits- und Gerechtigkeitserfordernis – oder gerade das Gegenteil: ungerecht und illiberal? Genau darüber wird gestritten, wenn über das Grundeinkommen gestritten wird – und das nicht erst seit heute.

GESCHICHTE DES GRUNDEINKOMMENS

Wer sich der Geschichte des bedingungslosen Grundeinkommens widmet, der muss mit einer simplen Feststellung beginnen: Ein existenzsicherndes Einkommen, das jedem Einzelnen lebenslang jenseits von Arbeitspflicht und Bedarfsprüfung gewährt wird, ist historisch beispiellos. Insofern ist die Geschichte des Grundeinkommens bis heute die Geschichte einer Utopie. Und sie nimmt passenderweise nicht zuletzt mit dem genreprägenden Roman „Utopia“ Fahrt auf, den der britische Staatsmann und Humanist Thomas Morus 1516 veröffentlicht. Darin werden unter anderem die politischen und sozialen Verhältnisse im damaligen England reflektiert – und zur Kriminalitätsbekämpfung wird anstelle der Todesstrafe eine Einkommensgarantie gefordert.⁰⁵

01 Vgl. George Gray Molina/Eduardo Ortiz-Juarez, Temporary Basic Income. Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries, United Nations Development Programme (UNDP), Transitions Series Working Papers, Juli 2020.

02 UNDP, Temporary Basic Income to Protect the World's Poorest People Could Slow the Surge in COVID-19 Cases, Says UNDP, 23.7.2020, www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/Temporary_Basic_Income_to_protect_the_worlds_poorest_people_slow_COVID19.html.

03 Tonia Merz, Mit dem bedingungslosen Grundeinkommen durch die Coronakrise, 14.3.2020, www.change.org/p/finanzminister-olaf-scholz-und-wirtschaftsminister-peter-altmaier-mit-dem-bedingungslosen-grundeinkommen-durch-die-coronakrise-coronavirusde-olafscholz-peteraltmaier.

04 Petition 108191: Einführung eines Bedingungslosen Grundeinkommens, 14.3.2020, https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2020/_03/_14/Petition_108191.html.

05 Vgl. hier und im Folgenden Philip Kovce/Birger P. Priddat (Hrsg.), Bedingungsloses Grundeinkommen. Grundlagentexte, Berlin 2019; Ronald Blaschke/Adeline Otto/Norbert Schepers (Hrsg.), Grundeinkommen. Geschichte – Modelle – Debatten, Berlin 2010; Yannick Vanderborght/Philippe Van Parijs, Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags, Frankfurt/M.–New York 2005.

Im 18. Jahrhundert befassen sich beispielsweise die Philosophen Thomas Paine und Thomas Spence mit dem Grundeinkommen. Im 19. Jahrhundert diskutieren es unter anderem Charles Fourier, Victor Considerant, John Stuart Mill, Joseph Carlier und Paul Lafargue. Vor allem Lafargues Streitschrift „Das Recht auf Faulheit“ von 1883 macht Furore. Lafargue lehnt es ab, dass Menschen mit Maschinen um Arbeitsplätze konkurrieren. Jeder Arbeitsplatz, den eine Maschine übernehme, befreie einen Menschen, so Lafargue. Als Arzt setzt er sich mit arbeitsmedizinischen Studien auseinander, die zeigen, dass zu viel beziehungsweise falsche Arbeit sowohl die Leistung als auch die Gesundheit beeinträchtigt. Schließlich diagnostiziert er nicht mehr den Mangel, sondern den Überfluss als gesellschaftliches Hauptproblem, dem nicht mit mehr Arbeit, sondern mit mehr Freizeit beizukommen sei. Deshalb fordert Lafargue nicht nur ein Grundeinkommen, sondern auch eine drastische Arbeitszeitverkürzung. Anstelle der Fetischisierung des Fleißes strebt er eine Demokratisierung der Muße an.

Vom „Recht auf Faulheit“ ist es nicht weit bis zum „Lob des Müßiggangs“ – ein Buch, das der britische Philosoph Bertrand Russell 1935 publiziert. Russell fordert darin Freizeit und Muße für alle – und dafür ein bedingungsloses Grundeinkommen. Das hatte er bereits 1918 in seinem Buch „Wege zur Freiheit“ vorgeschlagen und damit unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkrieges in Großbritannien eine erste öffentliche Grundeinkommensdebatte befeuert. Lange hatten die vereinzelten Grundeinkommensauseinandersetzungen ausschließlich in kleinen gelehrten Kreisen stattgefunden. Erst im 20. Jahrhundert etabliert sich ein öffentlicher Grundeinkommensdiskurs, dessen erster britischer Höhepunkt sich vor allem an der „sozialen Frage“ infolge des Ersten Weltkrieges entzündet.

Im Mittelpunkt einer zweiten großen Grundeinkommensdebatte in den USA der 1960er Jahre stehen einerseits die vielfachen Benachteiligungen vor allem der afroamerikanischen Bevölkerung, andererseits die weitreichenden Folgen zunehmender Automatisierung. An der Debatte beteiligen sich unter anderem die Ökonomen Milton Friedman, Kenneth Galbraith, Robert Theobald und James Tobin, aber auch Hannah Arendt, Erich Fromm und Martin Luther King.

In den 1980er Jahren erreicht eine dritte große Grundeinkommensdebatte erstmals Kontinentaleuropa. Deren Protagonisten sind unter

anderem Ralf Dahrendorf, Ulrich Beck, Joseph Beuys und André Gorz. Die Themen lauten: Armutsbekämpfung, Krise der Industriegesellschaft mit Blick auf Arbeits- und Umweltschutz, Geschlechtergerechtigkeit, Bürgerrechte, Bürokratieabbau – und nicht zuletzt „Befreiung von falscher Arbeit“, wie 1984 die erste aufsehenerregende deutschsprachige Grundeinkommenspublikation betitelt ist. 1986 wird mit dem Basic Income European (später: Earth) Network ein bis heute ebenso akademisch wie zivilgesellschaftlich engagiertes Grundeinkommensnetzwerk gegründet. Diesem internationalen Netzwerk schließt sich später auch das deutsche Netzwerk Grundeinkommen an, das an jenem Tag des Jahres 2004 ins Leben gerufen wird, an dem der Bundesrat dem Hartz-IV-Gesetz der Schröder-Regierung zustimmt.

Mit den Diskussionen um die Hartz-Reformen steht das Grundeinkommen in Deutschland erneut im Fokus der Öffentlichkeit. Der Unternehmer Götz Werner fordert in seinem gleichnamigen Bestseller 2007 ein „Einkommen für alle“ und nennt Hartz IV einen „offenen Strafvollzug in gesellschaftlicher Isolation“.⁰⁶ 2016, 500 Jahre nach dem Erscheinen von Morus' „Utopia“, wird in der Schweiz als weltweit erstem Land über die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens abgestimmt. Obwohl sich eine deutliche Mehrheit dagegen ausspricht, ist das Grundeinkommen seither weltweit, vor allem angesichts andauernder Armut und fortschreitender Digitalisierung, Gegenstand unzähliger Debatten.

DAS GRUNDEINKOMMEN IM MEINUNGSSTREIT

Gemäß dem Netzwerk Grundeinkommen zeichnet sich ein bedingungsloses Grundeinkommen durch folgende vier Grundelemente aus: „Existenz- und Teilhabesicherung; individueller Rechtsanspruch für alle Menschen; keine Bedürftigkeitsprüfung; kein Zwang zur Arbeit oder zu anderen Gegenleistungen.“⁰⁷ Für diese Definition spricht unter anderem, dass sich ein bedingungsloses Grundeinkommen damit klar und deutlich

von all den Sozialleistungen abgrenzen lässt, die der Bismarck'sche Sozialstaat in bald eineinhalb Jahrhunderten hervorgebracht hat – und deren Bezug fast immer an zwei Bedingungen geknüpft ist: Bedürftigkeit sowie Vor- und/oder Gegenleistungen. Auf diese Bedingungen verzichtet ein bedingungsloses Grundeinkommen. Um den definitorischen Anforderungen zu genügen, müsste es hierzulande unter Berücksichtigung der Pfändungsfreigrenze, der Armuts Grenze sowie des Grundfreibetrags derzeit bei rund 1000 Euro monatlich pro Person veranschlagt werden.

Eine klare Abgrenzung des bedingungslosen Grundeinkommens auch von allerlei anderen sozialpolitischen Errungenschaften wie betrieblicher Mitbestimmung, Mindestlohn oder Arbeitszeitverkürzung scheint nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil sich erst dann fundiert darüber streiten lässt, ob das Grundeinkommen beispielsweise als Mittel zur Armutsbekämpfung taugt, welche Auswirkungen es auf die Arbeitswelt hätte und ob es schließlich einen Freiheits- und Gerechtigkeitsgewinn oder -verlust bedingt.⁰⁸

Befürworter sehen darin nicht selten den Königsweg zur Armutsbekämpfung, da ein Grundeinkommen das Existenzminimum jedes Einzelnen dauerhaft gewähren würde – ohne kostspielige Antrags- und Kontrollbürokratie. Armut werde also nicht erst behoben, nachdem sie entstanden ist, sondern bereits vorgebeugt. Gegnerinnen des Grundeinkommens wenden ein, dass allein das Ziel der Armutsbekämpfung deutlich günstiger und wirksamer zu erreichen sei, denn ein Grundeinkommen erhielten unnötigerweise zahlreiche Personen, die finanziell gesehen gar nicht darauf angewiesen sind. Außerdem sei es eine Illusion zu glauben, dass Armut bloß mittels Geldzahlungen zu beheben sei. Vielmehr bedürfe es dafür ausgeklügelter Hilfsprogramme, die über ein Grundeinkommen weit hinausgehen.

Mit Blick auf die Arbeitswelt erscheint Befürworterinnen ein Grundeinkommen oftmals als Antwort auf bestehende oder bevorstehende Arbeitslosigkeit, da das Grundeinkommen die

06 Götz W. Werner, *Einkommen für alle*. Der dm-Chef über die Machbarkeit des bedingungslosen Grundeinkommens, Köln 2007, S. 10.

07 Netzwerk Grundeinkommen (Hrsg.), *Kleines ABC des bedingungslosen Grundeinkommens*, Neu-Ulm 2012, S. 11.

08 Vgl. hier und im Folgenden Christoph Butterwegge/Kuno Rinke (Hrsg.), *Grundeinkommen kontrovers. Plädoyers für und gegen ein neues Sozialmodell*, Weinheim–Basel 2018; Philip Kovce (Hrsg.), *Soziale Zukunft. Das bedingungslose Grundeinkommen. Die Debatte*, Stuttgart 2017; Hartmut Neuendorff/Gerd Peter/Frieder O. Wolf (Hrsg.), *Arbeit und Freiheit im Widerspruch? Bedingungsloses Grundeinkommen – ein Modell im Meinungsstreit*, Hamburg 2009.

finanziellen Folgen von Arbeitslosigkeit nahezu bürokratiefrei abmildern würde. Auch hier wird entgegnet, dass Arbeitslosigkeit allein mit anderen Mitteln weitaus effizienter zu bekämpfen sei, da auch jede Menge Gutverdiener das Grundeinkommen bekämen.

Außerdem wird das Grundeinkommen hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen, Arbeitsmotivation und den grundsätzlichen Stellenwert von Arbeit diskutiert. Befürwortern zufolge würde es schlechten Arbeitsbedingungen Einhalt gebieten, weil damit „am Arbeitsmarkt der Kern aller Freiheit, nämlich die Freiheit, ‚nein‘ zu sagen, zur Geltung gebracht würde“.⁰⁹ Die mit dem Ende des latenten Arbeitszwangs einhergehende Freiwilligkeit in Sachen Arbeit sei außerdem die beste Voraussetzung guter Leistung, weil Demotivation die Produktion nicht länger behindere. Zu guter Letzt wird darauf verwiesen, dass die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt der Digitalisierung exakt den Tugenden des Grundeinkommens entsprächen: Da Maschinen früher oder später alle berechenbaren Tätigkeiten übernehmen könnten, käme es nicht länger auf Fleiß und Gehorsam, sondern vielmehr auf Kreativität und Selbstbestimmung an. Gegnerinnen gehen demgegenüber davon aus, dass das Grundeinkommen Lohndumping befördere, weil es mit den Erwerbseinkommen verrechnet würde, und ein fataler Motivationshemmer sei, weil es dauerhaft leistungsloses Einkommen verspreche, das über kurz oder lang die Arbeitsmoral zerrütte. Außerdem kritisieren sie überzogene Erwartungen von der Digitalisierung.

Wohl am meisten scheiden sich die Geister bei der Frage, welche Auswirkungen ein Grundeinkommen auf den grundsätzlichen Stellenwert von Arbeit hätte. Befürworterinnen sehen im Grundeinkommen nicht nur eine Aufwertung der Muße, sondern auch eine Aufwertung sowohl der bezahlten als auch der unbezahlten Arbeit, weil nun Freiheit statt Zwang das zentrale Motiv zur Arbeit und demzufolge aus Frondienst Freiwilligendienst werde. Gegner des Grundeinkommens befürchten dagegen eine Entwertung der Arbeit als privilegierter Sinngenerator sowie eine Spaltung der Gesellschaft in wenige hochqualifizierte, flei-

ßige Grundeinkommensfinanziers und viele unqualifizierte, faule Grundeinkommensempfänger.

Von den Auswirkungen des Grundeinkommens auf die Arbeitswelt hängt letztlich auch die vieldiskutierte Finanzierungsfrage ab. Wer davon ausgeht, dass die Menschen faul werden und Erwerbsarbeit an Attraktivität einbüßt, dem gilt ein bedingungsloses Grundeinkommen ziemlich sicher als unbezahlbar. Wer dagegen annimmt, dass ein Grundeinkommen nicht zu allgemeiner Lethargie und Untätigkeit verführt, dem erscheint seine prinzipielle Finanzierbarkeit durchaus realistisch, erst recht angesichts der Tatsache, dass ein Grundeinkommen – abhängig von seiner Höhe – unzählige kompliziert verwaltete Sozialleistungen relativ einfach ersetzen könnte.

Und wie steht es um Freiheit und Gerechtigkeit? Als liberal und gerecht wird das Grundeinkommen vor allem von denen empfunden, die darin nicht in erster Linie eine armuts- oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme sehen, sondern in der bedingungslosen Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ein Grundrecht erkennen, ohne das andere Grundrechte – etwa das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie auf freie Berufswahl – zumindest potenziell gefährdet sind. Wer ein Grundeinkommen dagegen als unangemessene Haftung der Gemeinschaft für private Selbstverwirklichungsexzesse betrachtet, der weist es entschieden als illiberal und ungerecht zurück.

DAS GRUNDEINKOMMEN IM (VERMEINTLICHEN) PRAXISTEST

Wer sich unsicher ist, welche Auswirkungen die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens hätte und ob sie zu befürworten oder abzulehnen sei, der ruft nicht selten nach Experimenten. Seit der großen amerikanischen Grundeinkommensdebatte der 1960er Jahre gibt es Feldversuche, die sich explizit als Grundeinkommensexperimente verstehen – und deren Aussagekraft dennoch äußerst umstritten ist.¹⁰

Jüngst wurde etwa der Abschlussbericht des weltweit ersten gesetzlich vorgeschriebenen landesweiten randomisierten Grundeinkommensexperiments in Finnland veröffentlicht. Zwi-

⁰⁹ Claus Offe, Das bedingungslose Grundeinkommen als Antwort auf die Krise von Arbeitsmarkt und Sozialstaat, in: Neuendorff/Peter/Wolf (Anm. 8), S. 20–43, hier S. 27.

¹⁰ Vgl. Karl Widerquist, A Critical Analysis of Basic Income Experiments for Researchers, Policymakers and Citizens, Cham 2018.

schen Anfang 2017 und Ende 2018 erhielten 2000 zufällig ausgewählte finnische Arbeitslose 560 Euro monatlich vom Staat – ohne die sonst üblichen Auflagen oder Abzüge bei Hinzuverdienst. Durchschnittlich waren sie damit signifikant zufriedener und weniger gestresst als die Kontrollgruppe, außerdem arbeiteten sie ein bisschen mehr, wurden also keineswegs fauler.¹¹ Doch was lässt sich aus einem solchen Grundeinkommensexperiment schlussfolgern, von dem ein Großteil der Bevölkerung – alle Nicht-Arbeitslosen – bereits im Vorhinein ausgeschlossen wurde, dessen Zahlungen nur binnen 24 Monaten gewährt wurden und außerdem weit unter dem finnischen Existenzminimum von rund 1000 Euro pro Monat bemessen waren? Wäre es nicht aussagekräftiger, wenn beispielsweise 10 000 repräsentativ ausgewählte finnische Bürgerinnen und Bürger für zehn Jahre monatlich 1000 Euro erhalten hätten? Solche Fragen rühren an fundamentale methodische Probleme von Grundeinkommensexperimenten.

Erstens: Ein Grundeinkommen, das allen Bürgerinnen und Bürgern eines Gemeinwesens lebenslang ausgezahlt wird, lässt sich nicht sinnvoll testen, wenn nur eine bestimmte Gruppe über einen begrenzten Zeitraum bedingungslose Zuwendungen erhält. Das Verhalten der Testpersonen bleibt dann zwangsläufig auf das Leben jenseits des Experiments bezogen.

Zweitens: Selbst wenn sich die Testpersonen subjektiv so verhielten, wie sie es mit einem lebenslangen existenzsichernden Grundeinkommen tatsächlich tun würden, müssten sie ihre Lebensentscheidungen dennoch objektiv weiterhin in einer Gesellschaft treffen, die ihrerseits alles ohne Grundeinkommen entscheidet und rechtfertigt.

Drittens: Selbst wenn man davon ausginge, dass sich mittels eines großflächigen, langfristigen, repräsentativen, randomisierten Feldversuchs tatsächlich feststellen ließe, wie sich ein bedingungsloses Grundeinkommen etwa auf Arbeit, Bildung, Gesundheit und Familie auswirkt, sagen diese Daten nichts darüber aus, wie sie politisch zu bewerten sind. Sind mehr oder weniger geleistete Arbeitsstunden besser oder schlechter? Sind mehr oder weniger studierte Semester besser oder

schlechter? Sind mehr oder weniger verschriebene Psychotherapien besser oder schlechter? Sind mehr oder weniger geschiedene Ehen besser oder schlechter? Solche Bewertungsfragen und dementsprechend auch die Frage, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen nun eingeführt werden sollte oder nicht, lassen sich durch Grundeinkommensexperimente grundsätzlich nicht beantworten.

Kurzum: „Wenn man wissen will, wie ein Grundeinkommen die Gesellschaft verändert, muss man es einführen.“¹² Das heißt natürlich nicht, dass man es nur überstürzt und ohne jedes Vorwissen einführen kann. Allerdings ist das relevante Vorwissen nicht in sogenannten Grundeinkommensexperimenten zu gewinnen. Vielmehr lassen sich im Rahmen der herrschenden gesellschaftlichen Verhältnisse Beobachtungen anstellen, Schlüsse ziehen und Argumente ins Feld führen, die für oder gegen ein Grundeinkommen sprechen und bei seiner Einführung auf die Probe gestellt würden.

ZUKUNFT DES GRUNDEINKOMMENS

Am 18. Juli 2020 forderte UN-Generalsekretär António Guterres in einer Grundsatzrede zur Bekämpfung globaler Ungleichheit anlässlich des 102. Geburtstages von Nelson Mandela unter anderem „a new generation of social protection policies with new safety nets including Universal Health Coverage and the possibility of a Universal Basic Income“.¹³ Auch die Weltbank veröffentlichte vor Kurzem einen ausführlichen Leitfaden zum bedingungslosen Grundeinkommen, in dem betont wird: „A Universal Basic Income holds an attractive promise of change across many lines.“¹⁴ Auf dem Davoser Weltwirtschaftsforum steht das Thema seit Jahren immer wieder auf der Tagesordnung, und Linksin-

¹¹ Vgl. Olli Kangas et al. (Hrsg.), Suomen perustulokokeilun arviointi, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 15/2020.

¹² Georg Vobruba, Wege aus der Utopiefalle des Grundeinkommens, in: Butterwegge/Rinke (Anm. 8), S. 224–236, hier S. 231.

¹³ Secretary-General's Nelson Mandela Lecture: „Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era“, 18.7.2020, www.un.org/sg/en/content/sg/state-ment/2020-07-18/secretary-generals-nelson-mandela-lecture-%E2%80%99Ctackling-the-inequality-pandemic-new-social-contract-for-new-era%E2%80%9D-delivered.

¹⁴ Ugo Gentilini et al. (Hrsg.), Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices, Washington, D.C. 2020, S. 1.

tellectuelle wie der Historiker Rutger Bregman, der Philosoph Philippe Van Parijs, der Linguist Noam Chomsky oder der Ökonom Thomas Piketty sprechen sich ebenso dafür aus wie Facebook-Gründer Mark Zuckerberg, Twitter-Gründer Jack Dorsey, Tesla-Gründer Elon Musk oder Ebay-Gründer Pierre Omidyar. Steht die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens also kurz bevor?

Wohl kaum. Trotz pandemiebedingt steigender Armut und digitalisierungsbedingt beschleunigtem Wandel von Arbeits- und Lebenswelt gibt es für das bedingungslose Grundeinkommen derzeit keine parlamentarischen, sondern nur Umfragemehrheiten. Und es gibt – außer in der Schweiz – gegenwärtig auch keine Möglichkeiten, strittige Grundsatzfragen von Verfassungsrang direkt-demokratisch zu entscheiden.

Das heißt freilich nicht, dass das immer so bleiben muss – und es heißt auch nicht, dass wir uns hierzulande nicht längst auf dem Weg in Richtung eines bedingungslosen Grundeinkommens befinden. Mit Kindergeld und Grundrente kennen wir bereits mehr oder weniger bedingungslose Sozialleistungen am Lebensanfang und -ende. Das Bundesverfassungsgericht hat das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums mehrfach bekräftigt – zuletzt, indem es die Hartz-IV-Sanktionen für teilweise verfassungswidrig erklärte. Darüber hinaus lassen sich Maßnahmen wie die zunehmende Steuerfinanzierung ursprünglich beitragsfinanzierter Sozialleistungen „als – oft uneingestandene und halbherzige – Schritte auf einem Weg interpretieren, der zum bedingungslosen Grundeinkommen führt“.¹⁵

Dennoch: Auch mehr oder weniger bedingungslos etablierte und steuerfinanzierte Sozialleistungen sind von einem bedingungslosen Grundeinkommen begrifflich scharf zu trennen. Und wer vorgibt, ein bedingungsloses Grundeinkommen einzuführen, obwohl er entweder dessen Betrag zu niedrig ansetzt oder dessen Auszahlung an diese Not oder jene Tugend knüpft, der führt kein bedingungsloses Grundeinkommen, sondern ein trojanisches Pferd zur Durchsetzung grundeinkommensfremder Ziele ein. Ganz egal,

wie ehrenwert diese Ziele sein mögen, ob es sich dabei um nachzuweisenden Bildungserfolg (etwa Schul- oder Hochschulabschlüsse), nachzuweisende Gesundheitsvorsorge (etwa Impfungen) oder nachzuweisendes Wohlergehen (etwa Vorstrafenfreiheit) handelt – ein Grundeinkommen, das darauf Rücksicht nimmt, ist kein unveräußerliches Grundrecht, sondern fungiert wahlweise als Belohnung oder Bestrafung.

Eine besondere Pointe der Grundeinkommensforderung besteht schließlich darin, dass seine Einführung der Gesellschaft sowohl einen gesteigerten Individualismus als auch gesteigerte Solidarität abverlangt. Eine dominant individualistische Gesellschaft wird niemals die Solidarität aufbringen, allen – und das heißt aus Sicht des Einzelnen vor allem: allen anderen – ein bedingungsloses Grundeinkommen zuzugestehen. Umgekehrt wird eine dominant solidarische Gesellschaft die Individuen niemals so freilassen, wie es die Bedingungslosigkeit des Grundeinkommens erfordert. Anders gesagt: Die Individualisierung des Individuums, die das Grundeinkommen ermöglicht, lässt sich nur dann verwirklichen, wenn sich die Gesellschaft zugleich solidarischer begreift. Und die Solidarisierung der Gesellschaft, die das Grundeinkommen ermöglicht, lässt sich nur dann verwirklichen, wenn das Individuum zugleich individualistischer begriffen wird.

Praktisch heißt das: Will ich die Freiheiten eines bedingungslosen Grundeinkommens für mich selbst in Anspruch nehmen, muss ich bereit sein, sie allen anderen ebenfalls zuzubilligen. Ich muss mich nicht nur für meine eigene, sondern gleichermaßen für die Freiheit der anderen einsetzen. Der neue Gesellschaftsvertrag, den das bedingungslose Grundeinkommen erforderlich macht, umfasst sowohl Freisinn als auch Gemeinsinn, Eigeninitiative ebenso wie Interesse am anderen. Wenn wir diese Bedingtheiten eines bedingungslosen Grundeinkommens berücksichtigen und willens sind, ihnen Rechnung zu tragen, dann muss seine Forderung nicht länger utopisch bleiben.¹⁶

PHILIP KOVCE

ist Research Fellow an der Seniorprofessur für Wirtschaft und Philosophie der Universität Witten/Herdecke und forscht am Basler Philosophicum. philip.kovce@philosophicum.ch

¹⁵ Offe (Anm. 9), S. 39.

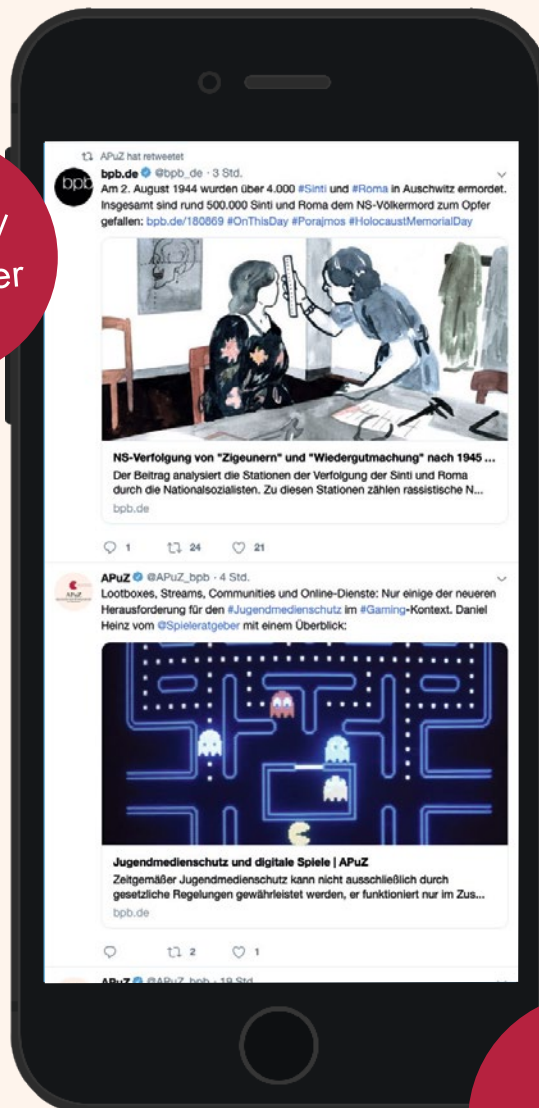
¹⁶ Vgl. Sascha Liebermann, *Autonomie, Gemeinschaft, Initiative. Zur Bedingtheit eines bedingungslosen Grundeinkommens. Eine soziologische Rekonstruktion*, Karlsruhe 2010.

Immer informiert.

Bestellen Sie den APuZ-Newsletter
oder folgen Sie uns auf Twitter!



[bpb.de/
newsletter](https://bpb.de/newsletter)



[@apuz_bpb](https://twitter.com/apuz_bpb)

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

Auf Twitter meldet sich die Redaktion zu tagesaktuellen Themen mit Links zu Beiträgen aus der APuZ und dem Netzwerk der Bundeszentrale für politische Bildung.

Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF herunterladen
und in über 500 Ausgaben lesen, suchen, markieren ...

bpb.de/
shop/apuz



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 11. September 2020

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Frederik Schetter (Volontär)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
41/2020, 5. Oktober 2020

EIGENTUM

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz