

Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz

Weinkopf, Claudia; Kalina, Thorsten

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weinkopf, C., & Kalina, T. (2020). *Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB561). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71244-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT

561

Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz

Dezember 2020

ISSN 0174-4992

Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz

Institut Arbeit und Qualifikation – IAQ
Universität Duisburg–Essen

Postanschrift:
Universität Duisburg–Essen
Institut Arbeit und Qualifikation
Gebäude LE
47048 Duisburg

Autorin und Autor:
Dr. Claudia Weinkopf
Dr. Thorsten Kalina

August 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen mögliche Kriterien für die Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkungen. Hierzu haben wir theoretisch fundierte bzw. aus dem internationalen Kontext bekannte wissenschaftliche Konzepte analysiert. Je nachdem, welche Kriterien angelegt werden, fällt die Höhe eines angemessenen Mindestlohns unterschiedlich aus. Analysiert werden relative Maße wie die Niedriglohnschwelle und die Armutsrisikoschwelle sowie Schwellenwerte aus dem Bereich der Sozialgesetzgebung und andere Orientierungspunkte wie z.B. die Pfändungsfreigrenze.

Von Interesse ist auch, welche Anregungen sich aus einer Analyse der Ausgestaltung von Mindestlohnsystemen in den EU-Ländern für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkungen ableiten lassen. Je nachdem, welches Kriterium herangezogen wird, positioniert sich Deutschland im Vergleich der EU-Länder meist im oberen Mittelfeld. Gemessen am Kaitz-Index (2018) war der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland jedoch mit nur 45,6% des Medians einer der niedrigsten in den EU-Ländern und lag damit auch deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 51% des jeweiligen nationalen Medians.

Der Korridor einer angemessenen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland reicht nach unserer Analyse von mindestens 9,78 € (Pfändungsfreigrenze) über 11,64 € (Europäische Sozialcharta) bis hin zu 12,07 € brutto pro Stunde (gemäß einer eigenen Berechnung zum Schwellenwert der Europäischen Sozialcharta von 60% des Durchschnittslohns auf Basis der OECD-Daten).

Abstract

The focus of this study is on possible criteria for the level of statutory minimum wages from the perspective of employee protection effects. For this purpose, we have analysed theoretically sound scientific concepts or those known from the international context. Depending on the criteria applied, the level of an appropriate minimum wage varies. We analyse relative measures such as the low wage and the poverty risk threshold as well as criteria from the field of social legislation and points of reference such as the attachment exemption limit.

The study also examines which suggestions can be derived from an analysis of the design of minimum wage systems in the EU countries for the level of the statutory minimum wage in Germany from the perspective of the effects on worker protection. Depending on which criterion is used, Germany usually positions itself in the upper midfield in the comparison of EU countries. Measured by the Kaitz Index (2018), however, the statutory minimum wage in Germany was one of the lowest in the EU countries, at only 45.6% of the median, and was thus also well below the EU average of 51% of the respective national median.

According to our analysis, the corridor of an appropriate level of the statutory minimum wage in Germany ranges from at least € 9.78 (attachment exemption limit) to € 11.64 (European Social Charter) and up to € 12.07 gross per hour (according to our own calculation for the threshold value of the European Social Charter of 60% of the average wage based on OECD data).

Inhalt

Tabellenverzeichnis	10
Abbildungsverzeichnis	12
Abkürzungsverzeichnis	14
Zusammenfassung	15
Einleitung	16
1. Ziele und Wirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen	18
1.1 Ziele von gesetzlichen Mindestlöhnen und ihre Grenzen	18
1.2 Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland	22
1.3 Betriebliche Anpassungsmaßnahmen	23
1.4 Wirkungen des Mindestlohns auf Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit	24
1.5 Wohlfahrtsstaatliche Wirkungen	26
1.6 Zusammenfassung	27
2. Mögliche Kriterien und Orientierungspunkte für die Höhe eines angemessenen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland	29
2.1 Pfändungsfreigrenze	29
2.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	31
2.3 Altersrente über dem Grundsicherungsniveau	35
2.4 Steuerfreies Existenzminimum	36
2.5 Niedriglohnschwelle	37
2.6 Armutsgefährdungsschwelle	38
2.7 Europäische Sozialcharta	41

2.8	Zusammenfassung	44
3.	Vergleichende Analyse von gesetzlichen Mindestlöhnen und Mindestlohnsystemen	47
3.1	Nominale gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern	48
3.2	Weitere Maße zum Vergleich der Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen	50
3.3	Nettoverdienste und Abgaben für Vollzeitbeschäftigte auf Mindestlohnniveau (2017)	57
3.4	Länderporträts	59
3.4.1	Belgien	59
3.4.2	Frankreich	62
3.4.3	Luxemburg	66
3.4.4	Niederlande	69
3.4.5	Spanien	72
3.4.6	Ungarn	75
3.4.7	Vereinigtes Königreich	77
3.5	Besonderheiten und Unterschiede der nationalen Mindestlohnsysteme in den EU-Ländern	80
3.5.1	Die Rolle der Regierung und weiterer Akteure im Entscheidungsprozess	81
3.5.2	Institutionalisierte Entscheidungen	81
3.5.3	Indexierung	82
3.5.4	Nicht institutionalisierte Entscheidungsprozesse	82
3.5.5	Häufigkeit von Anpassungen der Mindestlöhne	82
3.5.6	Stringenz der Verfahren zur Anpassung von Mindestlöhnen	83
3.5.7	Anpassungsmechanismus des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland	83
3.6	Entwicklung der Mindestlöhne in ausgewählten EU-Ländern	84
3.7	Zusammenfassung	86
4.	Living Wage-Konzepte	88
4.1	Entstehung und aktuelle Entwicklung von Living Wage-Konzepten	88
4.2	Grundlegende Fragen bei der Festlegung von Living Wages	89
4.3	Living Wages in einzelnen Ländern	91

4.4	Zusammenfassung	92
5.	Konkrete Anhaltspunkte für mögliche Höhen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland	94
5.1	Konkrete Anhaltspunkte für Mindestlohnhöhen in der Literatur	95
5.1.1	Grundsicherungsniveau	95
5.1.2	Rente über dem Grundsicherungsniveau	98
5.1.3	Weitere Kriterien	100
5.2	Kriterien für Mindestlohnhöhen in der Literatur – eigene Umrechnung in Stundenlöhne	100
5.3	Eigene Berechnungen zu relativen Schwellenwerten	103
5.4	Zusammenfassung	105
6.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	109
	Literatur	112
	Anhang	123

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Übersicht zur Höhe der Pfändungsfreigrenze im Zeitverlauf (aufgerundeter Grundbetrag), 2014–2019	31
Tabelle 2	Steuerfrei zu stellendes sächliches Existenzminimum (pro Jahr), 2019 und 2020	36
Tabelle 3	Anhaltspunkte für die Höhe von Mindestlöhnen (Single-Haushalte) auf Basis von absoluten Schwellenwerten aus dem Bereich der sozialen Sicherung (gerundete Werte), 2019	44
Tabelle 4	Relative Schwellenwerte als Anhaltspunkt für die Höhe von Mindestlöhnen	45
Tabelle 5	Gesetzliche Mindestlöhne (2020) in Kaufkraftstandards (KKS) – sortiert nach Kaufkraft pro Stunde (2018)	52
Tabelle 6	Gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern gemessen am Kaitz-Index (in % des Medians, 2018)	53
Tabelle 7	Relativer Wert der Mindestlöhne (Kaitz-Index in % des jeweiligen nationalen Durchschnittslohns), 2018	55
Tabelle 8	Gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern und im Vereinigten Königreich (2019 und 2020), monatlicher Verdienst von Vollzeitbeschäftigten	56
Tabelle 9	Jährliche Brutto- und Nettoverdienste von alleinstehenden erwachsenen Vollzeitbeschäftigten auf Mindestlohniveau	58
Tabelle 10	Mindestlohnsätze für 18- bis 20-jährige Beschäftigte in Belgien (2019)	60
Tabelle 11	Abgesenkte Mindestlohnsätze für bestimmte Beschäftigtengruppen in Frankreich (2020)	63
Tabelle 12	Staffelung der gesetzlichen Mindestlöhne in Luxemburg, 2020	67
Tabelle 13	Spezielle Mindestlohnsätze für 15- bis 21-jährige in den Niederlanden, 2020	70
Tabelle 14	Spezifische Mindestlohnsätze für bestimmte Gruppen im Vereinigten Königreich (2020)	78
Tabelle 15	Übersicht zu unterschiedlichen Living Wage-Konzepten	92
Tabelle 16	Rechnerische SGB II-Bruttostundenlohnschwelle (Single-Haushalte), Berichtsmonat August 2019	95

Tabelle 17	Bruttolohnschwellen zur Überwindung des Hartz IV–Bezugs (unterschiedliche Haushaltstypen, 2018)	96
Tabelle 18	Notwendige Bruttolohnhöhe, um aus dem SGB II–Bezug auszuschneiden (Alleinerziehende mit einem Kind unter 6 Jahren, 2018)	97
Tabelle 19	Notwendige Mindestlohnhöhe zum Ausscheiden aus dem SGB II–Bezug: Übersicht unterschiedlicher Studien (Werte für Deutschland insgesamt, 2018 bzw. 2019, bei einer Vollzeittätigkeit)	98
Tabelle 20	Notwendige Mindestlohnhöhe zum Erreichen des Kriteriums (in € pro Stunde brutto), 2015	99
Tabelle 21	Übersicht unterschiedlicher Studien – Rente über dem Grundsicherungsniveau bei 45 Beitragsjahren	100
Tabelle 22	Grundsicherungsleistungen 2019 als Anhaltspunkt für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns – eigene Umrechnung in Bruttostundenlöhne	102
Tabelle 23	Weitere Kriterien für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns – eigene Umrechnung in Bruttostundenlöhne	103
Tabelle 24	Niedriglohnschwelle und Europäische Sozialcharta als Anhaltspunkte für die Höhe von Mindestlöhnen, 2018	104
Tabelle 25	Kriterien für eine angemessene Mindestlohnhöhe (aktuellste verfügbare Werte)	106
Tabelle 26	Notwendige Mindestlohnhöhe mit Bezug auf die Grundsicherung, 2019	133
Tabelle 27	Notwendige Mindestlohnhöhe mit Bezug auf das steuerfreie Existenzminimum, die Pfändungsfreigrenze und die Armutrisikoschwelle	134
Tabelle 28	Notwendige Mindestlohnhöhe mit Bezug auf relative Schwellenwerte (Niedriglohnschwelle und Europäische Sozialcharta)	135
Tabelle 29	Kriterien für eine angemessene Mindestlohnhöhe (Einheitliches Bezugsjahr 2018)	136

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Haushaltseinkommen von Personen, die ALG II oder Sozialgeld beziehen	33
Abbildung 2	Gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern, in € pro Stunde, 2020	50
Abbildung 3	Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Belgien, 2000–2018	62
Abbildung 4	Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Frankreich, 2000 bis 2018	65
Abbildung 5	Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Luxemburg, 2000–2018	69
Abbildung 6	Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in den Niederlanden, 2000–2018	72
Abbildung 7	Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Spanien, 2000 bis 2018	74
Abbildung 8	Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Ungarn, 2000–2018	77
Abbildung 9	Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen im Vereinigten Königreich, 2000–2018	80
Abbildung 10	Reale Entwicklung der Mindestlöhne in den EU-Ländern, für die Länder-Porträts erstellt wurden (alle Länder), 2000–2020	84
Abbildung 11	Reale Entwicklung der Mindestlöhne in den EU-Ländern, für die Länder-Porträts erstellt wurden (ohne Ungarn), 2000–2020	85
Abbildung 12	BELGIEN – Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung in im Zeitverlauf	123
Abbildung 13	FRANKREICH – Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf	124
Abbildung 14	LUXEMBURG – Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf	125
Abbildung 15	NIEDERLANDE – Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf	126

Abbildung 16	SPANIEN – Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf	127
Abbildung 17	UNGARN – Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf	128
Abbildung 18	VEREINIGTES KÖNIGREICH – Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf	129
Abbildung 19	Kaitz-Index (Mindestlohn in Relation zum arithmetischen Mittel), OECD- und Eurostat-Daten im Vergleich	130

Abkürzungsverzeichnis

ALG	Arbeitslosengeld
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
ESC	Europäische Sozialcharta
ESCR	European Committee of Social Rights
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EU-SILC	EU Statistics on Income and Living Conditions
EVS	Europäische Verbrauchsstichprobe
HUF	Ungarischer Forinth
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ILO	International Labour Organization
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
KdU	Kosten der Unterkunft
KKS	Kaufkraftstandard(s)
MIT	Massachusetts Institute of Technology
NLW	National Living Wage
NMW	National Minimum Wage
o.ä.	oder ähnliche
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PASS	Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung
SGB	Sozialgesetzbuch
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
SOEP	Sozio-Oekonomisches Panel
u.a.	und andere / unter anderem
vgl.	vergleiche
VSE	Verdienststrukturerhebung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung
z.B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

Zusammenfassung

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen Kriterien für die Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkungen. Hierzu haben wir theoretisch fundierte bzw. aus dem internationalen Kontext bekannte wissenschaftliche Konzepte herangezogen. Analysiert werden relative Maße wie die Niedriglohnschwelle und die Armutrisikoschwelle sowie Schwellenwerte aus dem Bereich der Sozialgesetzgebung und andere Orientierungspunkte wie z.B. die Pfändungsfreigrenze.

Von Interesse ist auch, ob sich aus der Höhe der Mindestlöhne in anderen EU-Ländern Anhaltspunkte für eine angemessene Höhe des Mindestlohns in Deutschland ableiten lassen. Bei den meisten Kriterien positioniert sich Deutschland im oberen Mittelfeld. Gemessen am Kaitz-Index (2018) ist der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland jedoch mit nur 45,6% des Medians einer der niedrigsten in den EU-Ländern und liegt damit auch deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 51% des jeweiligen nationalen Medians. Die Europäische Kommission (2020) strebt an, dass die Mindestlöhne in den EU-Ländern bis spätestens 2024 ein Niveau von mindestens 60% des nationalen Medians erreichen sollen.

Mindestlöhne werden meist als Bruttolöhne ausgewiesen. Ob ein Mindestlohn zur Bestreitung des Lebensunterhalts ausreicht, hängt aber auch von der Höhe der Abzüge für Steuern und Sozialabgaben für Vollzeitbeschäftigte auf Mindestlohnniveau ab. Diese liegen in Deutschland mit gut 26% eher hoch. Nach unserer Einschätzung sollte dies bei der Frage nach einer angemessenen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns berücksichtigt werden.

Die Mindestlohnsysteme in den EU-Ländern bieten unterschiedliche Spielräume für diskretionäre Anpassungen der Mindestlöhne. In Deutschland sind sie eher eng, weil sich die Anpassung des Mindestlohns nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientieren soll. Dies gilt ähnlich auch für Länder, in denen sich Erhöhungen der Mindestlöhne vorrangig an einem Index orientieren. Größere Spielräume bestehen in Ländern ohne konkrete Vorgaben zur Anpassung der Mindestlöhne.

Nach unseren Berechnungen reicht der Korridor einer angemessenen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland aktuell (Stand August 2020) von 9,78 € (Pfändungsfreigrenze) über 11,64 € (Europäische Sozialcharta) bis hin zu 12,07 € brutto pro Stunde (eigene Berechnung zum Schwellenwert der Europäischen Sozialcharta von 60% des Durchschnittslohns auf Basis der OECD-Daten).

Einleitung

Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Frage, mittels welcher Ansatzpunkte und Maßnahmen man die Arbeitnehmerschutzwirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen erhöhen kann. Hierzu haben wir theoretisch fundierte bzw. aus dem internationalen Kontext bekannte wissenschaftliche Konzepte zu Kriterien für die Höhe von Mindestlöhnen aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkung untersucht und analysiert. Von besonderem Interesse war hierbei, welche Anregungen und Empfehlungen sich aus den Erfahrungen und der Ausgestaltung von Mindestlohnsystemen in anderen EU-Ländern für das deutsche Mindestlohnsystem und insbesondere für eine angemessene Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen in Deutschland ableiten lassen.

Die Studie ist wie folgt gegliedert:

In *Kapitel 1* gehen wir auf die zentralen Ziele von Mindestlöhnen, aber auch auf ihre Grenzen ein und fassen wichtige Befunde zu den bislang erkennbaren Wirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zusammen. Weitere Themen sind Maßnahmen, die von Betrieben und Unternehmen als Reaktion auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns genannt und teils auch umgesetzt worden sind. Hierzu zählen z.B. eine Zurückhaltung bei Neueinstellungen oder erhöhte Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten, wobei jedoch bislang wenig Erkenntnisse dazu vorliegen, ob es den Betrieben tatsächlich gelungen ist, ihre erhöhten Anforderungen in der Praxis auch durchzusetzen.

In *Kapitel 2* stehen mögliche Kriterien und Orientierungspunkte für die Bestimmung der Höhe eines angemessenen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Mittelpunkt. Als unterste Schwellen kommen z.B. das Niveau der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) und die Pfändungsfreigrenze in Frage. Weitere Orientierungspunkte bieten internationale Konventionen wie z.B. die Europäische Sozialcharta aus dem Jahr 1961 und die Armutsrisikoschwelle von 60% des Medians.

In *Kapitel 3* geht es um die Frage, wie sich der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland im Vergleich zu den Mindestlöhnen in anderen EU-Ländern positioniert. Hier zeigt sich, dass die nominale Höhe der Mindestlöhne in den EU-Ländern je nach Land variiert und dass der Vergleich anhand unterschiedlicher gängiger Maße zu einer teilweise deutlich voneinander abweichenden Reihung der Länder führt. Um Besonderheiten und Unterschiede nationaler Mindestlohnsysteme heraus zu arbeiten, haben wir darüber hinaus strukturierte Länderporträts für ausgewählte EU-Ländern (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Spanien, Ungarn sowie das Vereinigte Königreich) erstellt, die auf einige Gemeinsamkeiten, aber auch auf län-

derspezifische Besonderheiten verweisen. In einigen Ländern erfolgen Anpassungen der Mindestlöhne im Wesentlichen indexbasiert, was meist eher geringe Spielräume für deutliche Erhöhungen von Mindestlöhnen bietet. Auch der aktuelle Anpassungsmechanismus des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland orientiert sich an Regelungen, die einem Index ähneln. In anderen Ländern wie z.B. in Spanien und Ungarn existieren keine festen Vorgaben zur Anpassung der gesetzlichen Mindestlöhne, was mehr Spielraum für ggf. auch deutliche Erhöhungen eröffnet.

In *Kapitel 4* stehen unterschiedliche Ansätze von Living Wage-Konzepten im Mittelpunkt. Aus der Literatur zu Living Wages lassen sich Hinweise für die Bestimmung eines angemessenen Lebensstandards für unterschiedliche Länder gewinnen. Dabei werden grundlegende Fragen geklärt, die auch für die Bestimmung einer angemessenen Mindestlohnhöhe relevant sind, wie etwa Differenzierungsmöglichkeiten nach Haushaltstypen und die Berücksichtigung unterschiedlicher Erwerbsintensitäten.

In *Kapitel 5* werden die in Kapitel 2 nach unterschiedlichen Kriterien ermittelten Anhaltspunkte für die Höhe von angemessenen Mindestlöhnen pro Monat mit konkreten Beträgen für die Höhe von Mindestlöhnen pro Stunde unterlegt. Dabei zeigt sich, dass je nachdem, welche Kriterien zugrunde gelegt werden, die als angemessen erachtete Höhe von Mindestlöhnen sehr unterschiedlich ausfallen kann. Den unteren Rand definiert das steuerfreie Existenzminimum für einen Single-Haushalt, den oberen Rand bilden Kriterien wie ein Lohn, mit dem man eine Rente über dem Grundsicherungsniveau erreicht, die Niedriglohnschwelle oder 60% des Durchschnittsverdienstes als Kriterium aus der Europäischen Sozialcharta.

In *Kapitel 6* fassen wir die Ergebnisse der Studie zusammen und formulieren Schlussfolgerungen für die Höhe angemessener Mindestlöhne. Aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkungen erscheinen uns einige der grundsätzlich möglichen Orientierungspunkte z.B. aus dem Bereich der Grundsicherung aufgrund ihres teils sehr geringen Niveaus nicht geeignet, die Arbeitnehmerschutzwirkungen des gesetzlichen Mindestlohns spürbar zu stärken. Nach unserer Analyse sollte der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland mindestens oberhalb der Pfändungsfreigrenze von aktuell 9,78 € brutto pro Stunde liegen. Orientiert man sich an der Europäischen Sozialcharta, müsste der gesetzliche Mindestlohn zwischen 11,64 € und 12,07 € brutto pro Stunde liegen. Den Wert von 12,07 € haben wir auf der Basis einer eigenen Berechnung zum aktuellen Schwellenwert der Europäischen Sozialcharta von 60% des Durchschnittslohns auf Basis von OECD-Daten ermittelt. Darüber hinaus gehen wir hier auch auf einige Ansatzpunkte ein, die dazu beitragen könnten, die Arbeitnehmerschutzwirkungen des gesetzlichen Mindestlohns zu verbessern.

1. Ziele und Wirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen

1.1 Ziele von gesetzlichen Mindestlöhnen und ihre Grenzen

Mit gesetzlichen Mindestlöhnen werden mehrere Zielsetzungen verfolgt. Aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes geht es vor allem darum, angemessene Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen und sie vor unangemessen niedrigen Löhnen (Lohndumping) und möglichst auch vor Armut trotz Erwerbstätigkeit zu schützen. „Ein gesetzlicher Mindestlohn definiert die Untergrenze der Bezahlung für abhängig Beschäftigte. Diese Untergrenze darf kein Arbeitgeber unterschreiten.“¹

Mindestlöhne sollen auch dazu beitragen, Beschäftigte mit geringer Verhandlungsmacht zu schützen und dafür zu sorgen, dass ihre Bezahlung mit der Produktivitätsentwicklung Schritt hält. Angemessene Mindestlöhne sollen darüber hinaus einen Beitrag dazu leisten, die Lohnungleichheit am unteren Ende der Lohnskala zu verringern und insbesondere auch die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen zu reduzieren. Nicht zuletzt sollen angemessene Mindestloohnerhöhungen das Lohnwachstum insgesamt unterstützen, indem über Spillover-Effekte auch die Stundenlöhne oberhalb Mindestlohniveaus angehoben werden (Europäische Kommission 2020: 4).

Neben ihrer elementaren Arbeitnehmerschutzfunktion sollen gesetzliche Mindestlöhne auch dazu beitragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen sicherzustellen, den Bedarf an staatlichen Transferleistungen für gering Verdienende zu begrenzen und dadurch auch die sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren. Angemessene Mindestlöhne sollen überdies einen Beitrag dazu leisten, die Kaufkraft von Geringverdienenden zu erhöhen und damit auch die Binnennachfrage anzukurbeln (Herzog-Stein et al. 2015).

Es gibt aber auch klare Grenzen der Reichweite und Wirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen. Zum einen setzen sie nur dort an, wo die Tarifvertragsparteien aus eigener Kraft nicht mehr in der Lage sind, sich auf angemessene Arbeitsentgelte zu verständigen. Daher stehen gesetzliche Mindestlöhne auch nicht im Widerspruch zu Tarifverträgen, tarifgestützten Mindestlöhnen oder zur Allgemeinverbindlich-

¹ <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/187831/mindestloehne>

erklärung von Tarifverträgen, sondern schließen bestehende Schutzlücken und zielen vor allem darauf ab, die strukturell schwächere Position der Beschäftigten zu kompensieren (Preis/Ulber 2014). Darüber hinaus haben mehrere Studien gezeigt, dass die Tarifbindung einen deutlich stärkeren Beitrag zur Begrenzung der Lohnungleichheit leisten kann als die Existenz oder Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns (vgl. z.B. Hayter/Weinberg 2011: 136ff).

Zum anderen legen Mindestlöhne zwar eine untere Grenze der Bezahlung pro Stunde fest, sind aber i.d.R. so konzipiert, dass das monatliche Einkommen eines Single-Haushalts auf Mindestlohnniveau meist nur bei einer Vollzeittätigkeit ausreicht, um den eigenen Lebensunterhalt alleine bestreiten zu können. Bei kürzeren Arbeitszeiten oder mehreren Personen im Haushalt reichen oft auch Stundenlöhne, die deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegen, nicht aus, um ohne ergänzende Sozialleistungen auskommen zu können.

Hinzu kommt, dass die Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen üblicherweise als Stunden- oder Monatslohn (brutto) ausgewiesen wird. Das tatsächlich verfügbare (Netto-)Einkommen von Beschäftigten auf Mindestlohnniveau wird aber maßgeblich auch durch die Höhe der im jeweiligen Land geltenden Steuern und Sozialabgaben beeinflusst. Die Abzüge vom Lohn sind in Deutschland im Vergleich zu den anderen EU-Ländern mit gut 26 % eher hoch (Eurofound 2017 – vgl. Abschnitt 3.3).

Begründung der Mindestlohneinführung in Deutschland

In der Begründung zum Tarifautonomiestärkungsgesetz in Deutschland verweist die Bundesregierung auf die starke Zunahme von Niedriglöhnen seit Mitte der 1990er Jahre, was auch damit zusammenhänge, dass die Tarifvertragsparteien aus eigener Kraft nicht mehr durchgehend in der Lage gewesen seien, einer zunehmenden Verbreitung von unangemessen niedrigen Löhnen entgegenzuwirken (Deutscher Bundestag 2014: 27). Insbesondere im Bereich einfacher Tätigkeiten habe die Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen – u.a. aufgrund der Auflösung traditioneller Branchengrenzen und die zunehmende grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften – die Durchsetzungsfähigkeit von kollektiven Interessenvertretungen geschwächt.

In Branchen mit geringer Tarifbindung und Interessenvertretungsstrukturen habe dies dazu beigetragen, dass tarifliche Löhne so niedrig waren, dass selbst alleinstehende Vollzeitbeschäftigte teils nicht mehr in der Lage waren, ihre Existenz ohne staatliche Hilfe zu bestreiten. Das Fehlen eines gesetzlichen Mindestlohns könne auch dazu führen, dass ein Lohnunterbietungswettbewerb zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme in Gang gesetzt wird, weil nicht existenzsichernde Arbeitsentgelte durch staatliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aufge-

stockt werden können. Dies führe neben den Kosten für die Grundsicherung auch zu Einnahmeausfällen für die Sozialversicherung sowie zu negativen Folgen bei der Alterssicherung von Beschäftigten.

Im Gesetz werden die Ziele der Mindestlohneinführung wie folgt zusammengefasst: „Durch die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Niedrigstlöhnen geschützt, die branchenübergreifend als generell unangemessen anzusehen sind. Zugleich trägt der Mindestlohn auch dazu bei, dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht zulasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Vereinbarung immer niedrigerer Löhne, sondern um die besseren Produkte und Dienstleistungen stattfindet. Der Mindestlohn verhindert nachteilige Kostenwirkungen für die steuerfinanzierte Grundsicherung für Arbeitsuchende und ergänzt damit die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.“ (Deutscher Bundestag 2014: 28)

In der Begründung des Gesetzes wird darüber hinaus ausdrücklich betont, dass der Mindestlohn im Unterschied zu tariflichen Löhnen nicht darauf abziele, Beschäftigte umfassend zu schützen. Er könne und solle lediglich verhindern, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Löhne erhielten, die unangemessen niedrig seien und elementaren Gerechtigkeitsanforderungen nicht genügen. Eine angemessene Teilhabe an den von den Unternehmen erwirtschafteten Erträgen lasse sich nur durch die Organisation in Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften und den Abschluss von Tarifverträgen erreichen (ebenda). Dieses deutliche Plädoyer für eine Stärkung der Tarifbindung in Deutschland hat jedoch in der Praxis bislang noch keine erkennbare Wirkung entfaltet.

Angemessenheit von Mindestlöhnen

Wenn die Arbeitnehmerschutzwirkungen von Mindestlöhnen in den Mittelpunkt gestellt werden, geht es zunächst vor allem um die Frage, welche Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns geeignet erscheint, einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Meist wird hierbei Bezug genommen auf alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, denen der Mindestlohn ermöglichen soll, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, ohne dass sie auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind. Der Anteil von alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten auf Mindestlohnniveau in Deutschland wird allerdings nur auf etwa 3% beziffert (Mindestlohnkommission 2018: 75).

Der übliche Bezug auf Vollzeitbeschäftigte erscheint aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkungen von Mindestlöhnen auch deswegen problematisch, weil die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit aller abhängig Beschäftigten in Deutschland im Jahr 2019 nur bei gut 30 Stunden lag (IAB-Arbeitszeitrechnung 2020). Vor diesem Hintergrund sollten auch die Bedarfe in anderen Haushaltskonstellationen

wie z.B. Alleinerziehende oder Familien mit einem oder mehreren Kindern einbezogen werden, deren Bedarf typischerweise höher liegt als ein monatliches Nettoeinkommen, das nur knapp über dem Niveau der Grundsicherung für alleinstehende Arbeitsuchende oder der Pfändungsfreigrenze liegt. Aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes sollte der Netto-Verdienst aus einer Vollzeitstelle es z.B. auch ermöglichen, in einem gewissen Umfang Rücklagen für unvorhersehbare Ausgaben zu bilden und einer Familie eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

In einer gemeinsamen Stellungnahme von WSI und IMK zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission hatten Herzog-Stein et al. (2018) kritisiert, dass das Mindestlohniveau in Deutschland nicht existenzsichernd sei und damit auch der im Mindestlohngesetz geforderte „angemessene Mindestschutz“ für Beschäftigte noch nicht gewährleistet werde.² Vor diesem Hintergrund forderten sie, den gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland zeitweilig deutlich stärker anzuheben, als dies durch eine alleinige Orientierung an der Tarifentwicklung im Rahmen der vom Mindestlohngesetz geforderten Gesamtabwägung möglich sei. Ein angemessener Mindestschutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werde nur gewährleistet, wenn der Mindestlohn ein angemessenes Niveau erreicht habe (vgl. hierzu auch Herzog-Stein et al. 2020).

Überlegungen auf der europäischen Ebene zur angemessenen Höhe von Mindestlöhnen

In eine ähnliche Richtung gehen auch die aktuellen Überlegungen hinsichtlich einer angemessenen Höhe von Mindestlöhnen auf der europäischen Ebene. Im Jahr 2014 arbeitete immerhin etwa ein Sechstel aller Beschäftigten in den EU-Ländern für einen Niedriglohn von weniger als zwei Dritteln des jeweiligen nationalen Medians (Eurostat 2016). Die neue Europäische Kommission (2020: 1) hat vor diesem Hintergrund eine Konsultation eingeleitet, die darauf abzielt, dass bis spätestens 2024 alle Beschäftigten in den EU-Ländern Anspruch auf „gerechte Mindestlöhne“ haben sollen. Als Orientierungspunkt für eine angemessene Höhe von Mindestlöhnen wird dabei häufig auf 60% des jeweiligen nationalen Medians verwiesen (vgl. z.B. Aumayr-Pintar 2020).

Als weiterer Bezugspunkt wird angeführt, dass angemessene (tarifliche oder gesetzliche) Mindestlöhne mindestens so hoch sein sollen, dass der daraus resultierende Nettoverdienst über dem Niveau der (ggf. äquivalenzgewichteten) Armutsrisiko-

² Dies gelte insbesondere für westdeutsche Großstädte mit überdurchschnittlich hohen Mieten wie z.B. München und Frankfurt.

schwelle liege. Diese Vorgaben würden in den meisten EU-Ländern dazu führen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne teils deutlich erhöht werden müssten. Denn die Nettomindestlöhne von Vollzeitbeschäftigten lagen nach Angaben der Europäischen Kommission im Jahr 2018 in fast allen EU-Mitgliedsstaaten unter 60% des Nettodurchschnittslohns und in etwa der Hälfte der EU-Länder sogar bei weniger als der Hälfte des Nettodurchschnittslohns (Europäische Kommission 2020: 3):

„Zu den Ländern, in denen der Mindestlohn nicht ausreicht, um eine Armutsgefährdung zu verhindern, gehören Länder mit vergleichsweise niedrigem Mindestlohn in Relation zum Medianlohn (wie Tschechien, Estland, Malta, Deutschland), aber auch Lettland und Luxemburg.“ (Europäische Kommission 2020: 6)

Um 60% des nationalen Medians in Deutschland zu erreichen, hätte der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland im Jahr 2018 bereits bei etwa 11,64 € brutto pro Stunde und im Jahr 2020 bei 12,07 € liegen müssen – also etwa auf dem Niveau, das von vielen als untere Grenze einer angemessenen Höhe des Mindestlohns in Deutschland gefordert wird (vgl. z.B. Schulten/Pusch 2019).

Die umfangreiche internationale Forschung zu den Wirkungen von Mindestlöhnen hat sich lange Zeit vor allem mit der Frage befasst, in welchem Umfang Beschäftigungsverluste drohen oder eintreten, wenn gesetzliche Mindestlöhne eingeführt oder angehoben werden. In den letzten Jahren haben Studien zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen jedoch kaum belastbare Evidenz dafür gefunden, dass Mindestlöhne Arbeitsplätze gefährden: So konstatieren z.B. Doucouliagos/Stanley (2009: 406) in ihrer viel beachteten Metastudie:

„The minimum wage effects literature is contaminated by publication selection bias, which we estimate to be slightly larger than the average reported minimum wage effect. Once this publication selection is corrected, little or no evidence of a negative association between minimum wages and employment remains.“

1.2 Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

Auch die bisherige Forschung zu den Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland hat keine Hinweise auf nennenswerte Beschäftigungsverluste gefunden, obwohl die Mindestlohneinführung zu deutlichen Steigerungen der Stundenlöhne am unteren Rand der Lohnverteilung geführt hat. Die Stundenlöhne von Beschäftigten, die vor der Einführung des Mindestlohns weniger als 8,50 € verdient hatten, stiegen im Durchschnitt um mehr als 20% (Mindestlohnkommission 2018: 47f).

Lediglich die Zahl der Minijobs war von 2014 auf 2015 saisonbereinigt um etwa 90.000 Personen zurückgegangen. Der IAB-Arbeitsmarktspiegel hat ergeben, dass

etwa die Hälfte dieser Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt worden waren – und zwar häufig im selben Betrieb (vom Berge et al. 2016). Von 2015 bis Ende 2019 war die Zahl der Beschäftigten in Deutschland nach Angaben des IAB von gut 38,7 Millionen auf 41,1 Millionen gestiegen, und selbst in Branchen mit überdurchschnittlichen Lohnerhöhungen in Folge der Mindestlohneinführung hat sich die Beschäftigung positiv entwickelt.

In einer Umfrage im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes, die im Mai 2014 von infratest durchgeführt worden war, hatten sich 86% der Befragten für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ausgesprochen.³ Nach Einschätzung von Fedorets/Schröder (2017: 19) ist die Überzeugung, dass der Mindestlohn positive Verteilungseffekte haben kann und die individuelle wirtschaftliche Lage der Beschäftigten verbessert, ausschlaggebend für die hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Wer den gesetzlichen Mindestlohn ablehnt, hält ihn meist für zu niedrig (von der Heiden/Himmelreicher 2018). Sauer/May (2016) haben zudem festgestellt, dass es von vielen Menschen als gerecht empfunden wird, wenn höher qualifizierte Beschäftigte mehr verdienen als gering Qualifizierte.

1.3 Betriebliche Anpassungsmaßnahmen

Eine Erklärung dafür, dass sich der Mindestlohn bisher kaum auf die Beschäftigung ausgewirkt hat, könnte darin liegen, dass Betriebe andere Anpassungsmaßnahmen genutzt haben, um auf gestiegene Lohnkosten zu reagieren. Bellmann et al. (2016) haben auf der Basis des IAB-Betriebspanels untersucht, wie Betriebe auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland reagiert haben. Die häufigste Anpassungsmaßnahme war demnach eine Zurückhaltung bei Einstellungen und Wiederbesetzungen, von der bundesweit 10,4% der Betriebe berichteten. 5,3% der Betriebe gaben an, diese Maßnahme zwar noch nicht umgesetzt zu haben, dies aber in Zukunft zu beabsichtigen. Entlassungen gab es nur bei 4,7% der Betriebe und weitere 2,4% gaben an, dies zu beabsichtigen. Als häufigste andere Anpassungsreaktion nannten bundesweit 18% der Betriebe eine Reduzierung der Arbeitszeit oder Arbeitsverdichtung, und weitere 4,1% der Betriebe beabsichtigten dies. Andere Möglichkeiten wie eine stärkere Nutzung flexibler Beschäftigungsformen oder der Einsatz von Beschäftigten, für die Ausnahmeregelungen galten, spielten demgegenüber nur eine geringe Rolle.

Die Studie von Bellmann et al. (2016) liefert Hinweise darauf, dass im Zuge der Einführung des Mindestlohns die Anforderungen an Beschäftigte in Form von Arbeitsverdichtung oder Flexibilisierung gestiegen sind. Hirsch et al. (2015) haben Anpas-

³ <http://www.mindestlohn.de/hintergrund/umfragen/umfrage-05-2014/>

sungsreaktionen von Unternehmen auf Mindestlohnerhöhungen in den USA untersucht und dabei ebenfalls festgestellt, dass die Anforderungen an die Beschäftigten nach Erhöhungen des Mindestlohns gestiegen sind.

Mit der Veränderung von Anforderungen an Beschäftigte auf Mindestlohniveau befasst sich auch die Studie von Gürtzgen et al. (2016), die auf der Basis der IAB-Stellenerhebung untersucht hat, wie sich Einstellungs Hindernisse, Qualifikationsanforderungen und betriebliche Erwartungen an Bewerberinnen und Bewerber nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland verändert haben. Demnach klagten 8,2% der Betriebe über unzureichende berufliche Qualifikationen von Beschäftigten auf Mindestlohniveau, 3,7% über zu hohe Lohn- und Gehaltsforderungen der sich bewerbenden Personen sowie 13,1% der Betriebe darüber, dass Beschäftigte nicht bereit seien, die von ihnen angebotenen Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. 8% der Betriebe gaben an, dass sie zu wenige Bewerbungen für Stellen auf Mindestlohniveau erhielten.

Auch die Qualifikationsanforderungen an Bewerberinnen und Bewerber auf Mindestlohniveau haben sich im Zuge der Mindestlohneinführung erhöht. Der Anteil der Betriebe, die bei Neueinstellungen spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten erwarteten, stieg von 10% im Jahr 2014 auf 19% im Jahr 2015 (Gürtzgen et al. 2016: 5). 15% der Betriebe erwarteten bei Neueinstellungen auf Mindestlohniveau soziale Kompetenzen, Kommunikations- und Teamfähigkeit, 13% eine längere Berufserfahrung und 9% Kenntnisse und Fähigkeiten, die die vorherige Teilnahme an Schulungen und Kursen erforderten.

Die körperlichen und psychischen Anforderungen der Betriebe an Beschäftigte auf Mindestlohniveau sind ebenfalls hoch. 52% der Betriebe gaben an, dass die Tätigkeiten körperlich belastend seien, und 51%, dass die Arbeit mit hohem Termin- und Zeitdruck verbunden sei. 44% der Betriebe erwarteten von Bewerberinnen und Bewerbern auf Mindestlohniveau die Bereitschaft zum Arbeiten an Wochenenden und 38% zu Schicht- und Nachtarbeit (Gürtzgen et al. 2016: 6). Zur Frage, ob und inwieweit es den Betrieben tatsächlich gelungen ist, diese erhöhten Anforderungen in der Praxis auch durchzusetzen, liegen u.W. noch keine Informationen vor.

1.4 Wirkungen des Mindestlohns auf Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit

Nur wenige empirische Studien haben sich bislang mit den Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Arbeitsbedingungen und Arbeitsqualität aus der subjektiven Perspektive der Beschäftigten befasst. Manche Studien verweisen auf gestiegene Anforderungen, was darauf hindeuten könnte, dass Beschäftigte nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mit ihren Arbeitsbedingungen eher weniger zufrieden

waren als zuvor. Insgesamt sprechen die bislang vorliegenden Studien jedoch eher dafür, dass die Zufriedenheit von Beschäftigten mit ihrer Entlohnung und weiteren Arbeitsbedingungen überwiegend gestiegen ist.

Pusch und Rehm (2017a und b) haben sich in zwei Beiträgen mit dieser Frage befasst. Sie verweisen darauf, dass theoretische Ansätze zu der Frage, welchen Einfluss höhere Löhne auf die Arbeitsqualität nehmen können, zu unterschiedlichen Erwartungen kommen. Während die Theorie der ausgleichenden Lohnunterschiede (Compensating Wage Differentials) einen negativen Zusammenhang nahelegt (in dem Sinne, dass sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern), seien nach der High-/Low-Road-Theorie eher positive Effekte auf die Arbeitsqualität zu erwarten. Dies liege vor allem daran, dass High-Road-Unternehmen stärker auf Qualität, Innovation, eine Steigerung der Produktivität, höhere Löhne sowie längerfristige Beschäftigung setzen und somit ein Interesse an guten Beschäftigungsbedingungen haben (Rosen 2014).

Im Rahmen ihrer Auswertungen kommen Pusch und Rehm (2017a: 495) zu dem Ergebnis, dass im Zuge der Mindestlohneinführung in Deutschland die Stundenlöhne derjenigen, die zuvor weniger als 8,50 € verdient hatten, im Durchschnitt um 22,4% bzw. 150 € pro Monat gestiegen seien, während sich die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit um ca. 1,4 Stunden pro Woche verringert habe. Im Vergleich zur Kontrollgruppe stiegen die Stunden- und Monatsverdienste der Mindestlohnbeziehenden deutlich stärker. In ihrem Fazit schreiben sie: „Die empirischen Ergebnisse [...] stützen die theoretische Annahme, dass sich der Mindestlohn positiv auf die Qualität der Arbeit auswirkt und die Zufriedenheit der Mitarbeiter steigert.“ (Pusch/Rehm 2017a: 491)

Trotz gesteigener Arbeitsbelastung waren die vom Mindestlohn erfassten Beschäftigten zufriedener mit der Personalführung, dem Betriebsklima, mit ihrem Lohn sowie mit der Arbeit insgesamt. Außerdem habe sich die Zufriedenheit der Beschäftigten bezogen auf ihre Arbeitsbedingungen und auch hinsichtlich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie erhöht (Pusch/Rehm 2017b: 414).

Auch die Untersuchung von Bossler/Broszeit (2016) deutet aus Sicht der Beschäftigten eher auf eine Erhöhung der Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen hin. Hier wurden auf der Basis von Befragungsdaten des IAB ein Anstieg der Lohnzufriedenheit von Beschäftigten und ein schwach positiver Effekt auf die Arbeitszufriedenheit festgestellt. Somit kann trotz der gestiegenen Anforderungen an die Beschäftigten auf Mindestlohnniveau davon ausgegangen werden, dass sich die Zufriedenheit der Beschäftigten mit ihren Arbeitsbedingungen insgesamt eher erhöht hat.

1.5 Wohlfahrtsstaatliche Wirkungen

Neben der Perspektive der Betriebe und der Beschäftigten kann die Wirkung von Mindestlöhnen auch aus einer gesamtwirtschaftlichen oder wohlfahrtsstaatlichen Perspektive betrachtet werden. Wie eingangs bei den Zielen von Mindestlöhnen bereits angesprochen, ergänzt ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn das bestehende System des Arbeitsrechts und setzt in seiner Schutzwirkung an mehreren Stellen an. Ein gesetzlicher Mindestlohn schließt die wachsenden Schutzlücken, die teilweise auch die tarifgestützten Mindestlöhne lassen müssen und ist keine Alternative zum Tarifvertrag, zu den tarifgestützten Mindestlöhnen oder zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, weil er nur dort ansetzt, „wo die Tarifvertragsparteien aus eigener Kraft nicht mehr zur angemessenen Regulierung der Entgelte in der Lage sind“ (Preis/Ulber 2014).

Preis und Ulber (2014) führen weiter aus, dass dies auch dazu beitrage, die strukturelle Unterlegenheit von Beschäftigten zu kompensieren, sie vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen, den Bedarf an staatlichen Transferleistungen zu verringern und damit auch die Sozialversicherungssysteme zu stabilisieren. Nicht zuletzt gehe es auch um den Schutz der deutschen Wirtschaft vor Lohndumping im europäischen Wettbewerb.

Die Wirkungen von Mindestlöhnen auf die Reduzierung der Armutsquote werden demgegenüber als eher begrenzt eingeschätzt. Hintergrund ist vor allem, dass gering bezahlte Beschäftigte häufig nicht in Haushalten leben, die von Armut betroffen sind (Vaughan-Whitehead 2010: 38). Gleichwohl hat die zunehmende Problematik des Themas „Working Poor“ in den letzten Jahren maßgeblich dazu beigetragen, dass die Mindestlöhne vor allem in wirtschaftlich schwächeren Ländern teilweise deutlich erhöht worden sind. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist Spanien, wo der traditionell eher niedrige gesetzliche Mindestlohn Anfang 2019 um 22% erhöht worden ist (Vacas-Soriano 2019).⁴

Die Unterbindung von Niedrigstlöhnen durch einen gesetzlichen Mindestlohn kann zu einem Zuwachs an Steuereinnahmen und Sozialabgaben führen und damit auch einen Beitrag dazu leisten, die Finanzierbarkeit des Sozialstaates zu sichern oder zu verbessern. Höhere (Mindest-)Löhne werden auch als ein Ansatzpunkt dafür angesehen, die Abwanderung von heimischen Arbeitskräften in wirtschaftlich höher entwickelte Länder zu begrenzen. So betonten z.B. die Arbeitgeberverbände in Lettland vor einigen Jahren: „The minimum wage could help in stopping the emigration of the labour force“ (Vaughan-Whitehead 2010: 5), weil höhere Löhne positive Wirkungen

⁴ Vgl. ausführlicher das Länderporträt zu Spanien in Abschnitt 3.4.5.

auf den Umfang und die Qualität der Beschäftigung („more and better jobs“) entfalten könnten. Auskömmliche Löhne können nicht zuletzt dazu beitragen, die Beschäftigungsquoten insbesondere von jungen Menschen und Frauen zu erhöhen und die Konsumquote wie auch die Umsätze des Handels zu steigern (ebenda).

Auch Howell et al. (2016: 3) heben positive Wirkungen von angemessenen Mindestlöhnen im Hinblick auf mehrere Aspekte hervor:

„One of the most effective tools for ensuring that employers pay a wage sufficient to keep all their full-time workers above poverty-level incomes is the statutory minimum wage. An appropriately designed legal wage floor not only can lift households with a full-time worker out of poverty but also increase the incentive to work, reduces wage and income inequality, and lessen the need for means-tested social assistance for working poor families.“

Diese Autorinnen und Autoren plädieren dafür, die Debatte über Mindestlöhne anders zu führen als bislang und sich dabei stärker der Frage zuzuwenden, wie hoch ein gesetzlicher Mindestlohn sein muss, um Vollzeitbeschäftigten einen angemessenen Lebensstandard zu bieten, und welche weiteren politischen oder sonstigen Maßnahmen dazu beitragen könnten, dass er der Beschäftigung nicht schade (ebenda: 49). Diese Perspektive erscheint uns gut geeignet, um im Folgenden mögliche Orientierungspunkte für eine angemessene Höhe von Mindestlöhnen in Deutschland aus der Arbeitnehmerschutzperspektive aufzuzeigen und zu diskutieren.

1.6 Zusammenfassung

Mit gesetzlichen Mindestlöhnen werden mehrere Zielsetzungen verfolgt. Aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes geht es vor allem darum, angemessene Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen und sie vor unangemessen niedrigen Löhnen (Lohndumping) zu schützen. Mindestlöhne ziehen eine untere Grenze für die Entlohnung der Beschäftigten, die legal nicht unterschritten werden darf. Darüber hinaus sollen Mindestlöhne auch dazu beitragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen sicherzustellen, den Bedarf an staatlichen Transferleistungen für gering Verdienende zu begrenzen und die sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren.

Allerdings können Mindestlöhne alleine nur einen begrenzten Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten. Mehrere Studien haben gezeigt, dass die Höhe der Tarifbindung einen deutlich größeren Beitrag zur Begrenzung der Lohnungleichheit in einem Land leisten kann als die Existenz oder Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns.

Die neue Europäische Kommission (2020: 1) hat eine Konsultation eingeleitet, die darauf abzielt, dass alle Beschäftigten in den EU-Ländern bis spätestens 2024 Anspruch auf „gerechte Mindestlöhne“ haben sollen. Als Orientierungspunkt für eine angemessene Höhe von Mindestlöhnen wird dabei häufig auf 60% des jeweiligen nationalen Medians verwiesen.

Die bisherige Forschung zu den Wirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland hat keine Hinweise auf nennenswerte Beschäftigungsverluste gefunden, obwohl der Mindestlohn zu deutlichen Steigerungen der Stundenlöhne am unteren Rand der Lohnverteilung geführt hat. Obwohl betroffene Betriebe im Zuge der Mindestlohneinführung unterschiedliche Anpassungsstrategien wie z.B. Arbeitsverdichtung vorgenommen oder die Anforderungen an die Beschäftigten erhöht haben, verweisen einige Studien darauf, dass die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten eher gestiegen ist.

Auskömmliche Löhne tragen nicht nur dazu bei, die Kaufkraft von gering Verdienenden zu stabilisieren oder sogar zu erhöhen, sondern auch das Commitment der Beschäftigten zu stärken. Auf der betrieblichen Ebene können Mindestlöhne außerdem dazu führen, die Produktivität zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu verbessern. Positive Wirkungen auf die Qualität der Beschäftigung können außerdem daraus resultieren, dass die Unternehmen im Wettbewerb mit ihrer Konkurrenz stärker auf die Qualität von Gütern und Dienstleistungen setzen als auf möglichst niedrige Kosten.

Aus wohlfahrtsstaatlicher Perspektive ergänzt ein gesetzlicher Mindestlohn das bestehende System des Arbeitsrechts und schließt die wachsenden Schutzlücken in Bereichen, in denen die Tarifvertragsparteien aus eigener Kraft nicht mehr in der Lage sind, angemessene Entgelte in Tarifverträgen zu vereinbaren. Dies soll auch dazu beitragen, Beschäftigte vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen, den Bedarf an staatlichen Transferleistungen zu verringern und die Sozialversicherungssysteme zu stabilisieren.

2. Mögliche Kriterien und Orientierungspunkte für die Höhe eines angemessenen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

In der Literatur finden sich zahlreiche Kriterien und mögliche Orientierungspunkte für die Festlegung der Höhe eines nationalen Mindestlohns. Als unterste Schwellen können in Deutschland das Niveau der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV), das je nach Haushaltsgröße und den tatsächlichen Kosten der Unterkunft variiert, und die Pfändungsfreigrenze angesehen werden. Weitere Orientierungspunkte bieten die Armutsschwelle von 60% des verfügbaren Haushaltseinkommens sowie internationale Konventionen wie etwa die Europäische Sozialcharta, die als auskömmlichen Mindestlohn 60% des durchschnittlichen Nettolohns von Vollzeitbeschäftigten ansieht.

Diese und weitere mögliche Orientierungspunkte für die Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns stehen im Folgenden im Mittelpunkt. Dabei wird jeweils auch untersucht, wie die einzelnen Kriterien definiert werden, und inwiefern diese zur materiellen oder soziokulturellen Existenzsicherung geeignet erscheinen. Wir gehen in diesem Kontext sowohl auf relative als auch auf absolute Maße ein, die durch einen Warenkorb oder die statistische Ermittlung durchschnittlicher Ausgaben (Statistikmethode wie bei der Grundsicherung) festgelegt werden. Relevant ist hierbei auch, ob bzw. wie diese Kriterien im Zeitverlauf angepasst werden.

2.1 Pfändungsfreigrenze

In der Begründung des Entwurfs zum Tarifautonomiestärkungsgesetz (Deutscher Bundestag 2014: 28) wird die Pfändungsfreigrenze als Orientierungspunkt für die Festlegung der Anfangshöhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland genannt. Demnach hat der im Jahr 2015 eingeführte Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten zu einem Monatslohn geführt, der knapp oberhalb der damaligen Pfändungsfreigrenze lag. Dieser sollte ein Existenzminimum für Single-Haushalte zuzüglich eines „moderaten Selbstbehalts“ sichern und dabei auch Sonderkosten berücksichtigen, die „typischerweise durch eine Erwerbstätigkeit entstehen“ (ebenda).

In der Gesetzesbegründung wird konkret Bezug genommen auf § 850 Absatz 1 Satz 1 der Zivilprozessordnung (ZPO), in welcher der sogenannte Grundbetrag festgelegt wird. Dieser liegt seit 1. Juli 2019 bis 30. Juni 2021 bei knapp 1.180 € monatlich (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2019: 12). In den weiteren

Ausführungen zu dieser Regelung ist festgelegt, dass und inwiefern sich der Grundbetrag erhöht, falls der Schuldner oder die Schuldnerin gesetzliche Unterhaltspflichten erfüllen müssen (vgl. Tabelle 1). Für die Festlegung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns war laut der Gesetzesbegründung aber nur der Grundbetrag relevant, d.h. es war keine Differenzierung nach dem Haushaltskontext vorgesehen (Deutscher Bundestag 2014).

Die Pfändungsfreigrenze in Deutschland erhöht sich alle zwei Jahre nach der „Entwicklung des steuerlichen Grundfreibetrags nach § 32a Absatz 1 Nummer 1 des Einkommensteuergesetzes“ (vgl. Tabelle 1). Dies ist aber für die Bestimmung der Höhe des nationalen Mindestlohns in Deutschland nicht relevant, da die Anpassung des Mindestlohns alle zwei Jahre im Rahmen einer Gesamtabwägung erfolgt, die sich im Wesentlichen daran orientiert, wie sich die Tariflöhne in den letzten zwei Jahren entwickelt haben. Die im Gesetzestext der Zivilprozessordnung (ZPO) enthaltenen Werte entsprechen dem siebten Gesetz der Änderung der Pfändungsfreigrenzen vom 13. Dezember 2001 (Bundesgesetzblatt I 2001: 9638). Die alle zwei Jahre zum 1. Juli eines Jahres erfolgenden Erhöhungen werden in der Pfändungsfreigrenzenbekanntmachung im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Die letzte Bekanntmachung erfolgte am 11. April 2019 (Bundesgesetzblatt Nr. 12/2019: 443).

Die Pfändungsfreigrenze bezieht sich auf den Nettolohn eines Schuldners oder einer Schuldnerin und ist demnach ein Anhaltspunkt für die Schwelle, die der Nettowert eines gesetzlichen Mindestlohns mindestens erreichen sollte. Für die Festlegung der Bruttohöhe eines Mindestlohns müsste eine Umrechnung in einen Bruttolohn – mit der entsprechenden Abgabenhöhe eines Single-Haushalts im unteren Einkommensbereich – vorgenommen werden.

Tabelle 1 Übersicht zur Höhe der Pfändungsfreigrenze im Zeitverlauf (aufgerundeter Grundbetrag), 2014-2019

Unterhaltspflicht für ...	2014	2015*	2016	2017*	2018	2019*
keine Unterhaltspflicht (Grundbetrag)	1.050 €	1.050 € bzw. 1.080 €	1.080 €	1.080 € bzw. 1.140 €	1.140 €	1.140 € bzw. 1.180 €
1 Person	1.440 €	1.440 € bzw. 1.480 €	1.480 €	1.480 € bzw. 1.570 €	1.570 €	1.570 € bzw. 1.630 €
2 Personen	1.660 €	1.660 € bzw. 1.710 €	1.710 €	1.710 € bzw. 1.800 €	1.800 €	1.800 € bzw. 1.870 €
3 Personen	1.880 €	1.880 € bzw. 1.930 €	1.930 €	1.930 € bzw. 2.040 €	2.040 €	2.040 € bzw. 2.120 €
4 Personen	2.100 €	2.100 € bzw. 2.160 €	2.160 €	2.160 € bzw. 2.280 €	2.280 €	2.280 € bzw. 2.370 €
5 und mehr Personen	2.320 €	2.320 € bzw. 2.380 €	2.380 €	2.380 € bzw. 2.520 €	2.520 €	2.520 € bzw. 2.620 €

* Die Pfändungsfreibeträge erhöhen sich alle zwei Jahre zum 1. Juli eines Jahres. Daher werden für die Jahre 2015, 2017 und 2019 jeweils zwei unterschiedliche Werte für die erste und zweite Jahreshälfte ausgewiesen. Ein monatlicher Nettolohn unterhalb der genannten Beträge kann nicht gepfändet werden.

Quelle: Pfändungsfreigrenzenbekanntmachungen 2013 bis 2019.

Die Pfändungsfreigrenze basiert auf dem Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 1 und 2 sowie dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 des Grundgesetzes (vgl. Münchener Kommentar 2016). Das Ziel besteht darin, Schuldnerinnen und Schuldner ein „menschenwürdiges Leben“ zu ermöglichen. „Was erforderlich ist, um ein menschenwürdiges Leben zu führen, richtet sich derzeit nach den Maßstäben der Grundsicherung im SGB II.“ (Nassibi 2011: 97)

2.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Das Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht darin, Leistungsberechtigten zu ermöglichen, „ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (SGB II, § 1, Artikel 1). Dabei sollen auch die familienspezifischen Lebensverhältnisse berücksichtigt werden. In § 20 SGB II, Absatz 1, wird genauer erläutert, was zum Regelbedarf der Sicherung des Lebensunterhalts zählt. Dieser umfasst „insbesonde-

re Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“.

Die Ermittlung der Regelbedarfe ist im SGB XII in § 28 geregelt. Demnach beauftragt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Statistische Bundesamt mit der Ermittlung der Regelbedarfsstufen jeweils auf Basis einer alle fünf Jahre neu vorliegenden Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Grundlage sind die tatsächlichen Verbrauchsausgaben der unteren Einkommensgruppen. Dieses Vorgehen wird als „Statistikmodell“ bezeichnet. Hierbei sind Verbrauchsausgaben als regelbedarfsrelevant zu berücksichtigen, „soweit sie zur Sicherung des Existenzminimums notwendig sind und eine einfache Lebensweise ermöglichen, wie sie einkommensschwache Haushalte aufweisen, die ihren Lebensunterhalt nicht ausschließlich aus Leistungen nach diesem oder dem Zweiten Buch bestreiten“.⁵

In den Jahren, in denen keine neue EVS vorgelegt wird, erfolgt die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen „aufgrund der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen sowie der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Mischindex)“. Dieser Mischindex basiert zu 70% auf der Inflationsrate und zu 30% auf der Lohnentwicklung.

An der Bemessung der Regelbedarfe der Grundsicherung gibt es einige Kritikpunkte (vgl. Kötter 2011; Der Paritätische 2018; Becker 2016). Für die Frage, ob das Niveau der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein geeigneter Anhaltspunkt für die Bemessung eines angemessenen gesetzlichen Mindestlohns sein kann, erscheint diese Kritik relevant, weil umstritten ist, ob die Grundsicherung wirklich ein sozio-kulturelles Existenzminimum sicherstellen kann oder lediglich geeignet ist, um die physische Existenz zu sichern und nur eine sehr begrenzte gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2019: 104) lag das Haushaltseinkommen von Alleinstehenden auf der Basis von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld im Jahr 2019 bei monatlich 745 €. Neben dem Regelbedarf von 424 €

⁵ https://www.gesetze-im-internet.de/sgeb_12/___28.html

sind hierin durchschnittliche Kosten für Unterkunft und Heizung von 321 € pro Monat enthalten (Abbildung 1).

Abbildung 1 Haushaltseinkommen von Personen, die ALG II oder Sozialgeld beziehen

Antragsteller/in	Regelbedarfe ¹⁾	KdU ²⁾	Haushaltseinkommen
 Alleinstehende/r	424	321	745
 (Ehe-) Paar	764	412	1.176
 Alleinerziehend, 1 Kind, 4 Jahre ³⁾	822	464	1.286
 Alleinerziehend, 2 Kinder, 4 und 12 Jahre ³⁾	1.124	643	1.767
 (Ehe-) Paar, 1 Kind, 4 Jahre ³⁾	1.009	562	1.571
 (Ehe-) Paar, 2 Kinder, 4 und 12 Jahre ³⁾	1.311	644	1.955
 (Ehe-) Paar, 3 Kinder, 4, 12 und 15 Jahre ³⁾	1.633	781	2.414

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019: 105).

Wie Abbildung 1 zeigt, sind die Leistungen der Grundsicherung nach Haushaltstypen unterschiedlich hoch. Darüber hinaus sind auch die Kosten für Unterkunft und Heizung regional sehr unterschiedlich (Deutscher Bundestag 2018b: 4f). Auf der Ebene von Bundesländern besteht mit durchschnittlichen monatlichen Kosten zwischen 280 € in Thüringen und 391 € in Hamburg eine große Spannweite. Auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten sind die Unterschiede teils sogar noch deutlich größer.

Für die Festlegung eines Mindestlohns auf der Basis der Höhe der Grundsicherung wirft dies eine Reihe von Fragen auf:

- Auf welchen Haushaltstyp soll sich die Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns beziehen? Soll und kann es für unterschiedliche Haushaltstypen unterschiedliche Mindestlöhne geben? Wenn Arbeitgeber ihren Beschäftigten je nach Haushaltstyp unterschiedliche Mindestlöhne zahlen müssten, wäre damit zu rechnen, dass diese bevorzugt Singles einstellen würden und keine Beschäftigten mit mehreren Kindern. Um diesen unerwünschten Effekt zu vermeiden, könnte ein Ausgleich der Unterschiede zwischen Haushaltstypen über staatliche Zuschüsse an Arbeitgeber erfolgen. Hier stellt sich allerdings die Frage, ob dies nicht eher im Rahmen der Sozialpolitik erfolgen sollte.
- Soll es regional unterschiedliche Mindestlöhne geben, weil die Kosten für die Unterkunft je nach Region sehr unterschiedlich sein können? Um mit einem Vollzeiteinkommen auf Mindestlohniveau leben zu können, müsste dieser in vielen Großstädten oder in Süddeutschland höher sein als auf dem Land oder in Ostdeutschland. Hier könnte sich der Mindestlohn an einem Durchschnittswert, aber auch an der Ober- oder Untergrenze der Kosten der Unterkunft orientieren. Denkbar wären auch ein bundeseinheitlicher Mindestlohn als Untergrenze und auf Länder- oder Kreisebene höhere Mindestlöhne.

Zudem werden in Studien, die die Höhe eines Mindestlohns in Bezug auf das Grundsicherungsniveau bestimmen, drei unterschiedliche Berechnungsvarianten bzw. Bezugsgrößen verwendet:

- Im einfachsten Fall wird der Regelbedarf zuzüglich der Kosten für Unterkunft und Heizung als Grundlage genommen. Ein Mindestlohn auf dieser Grundlage hätte demnach das Ziel, ein monatliches Erwerbseinkommen oberhalb der Leistungen der Grundsicherung sicher zu stellen. Konkret müsste von einem Alleinstehenden ein Erwerbseinkommen oberhalb von 745 € (vgl. Abbildung 1) erzielt werden, ohne ergänzende Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen.
- Ein weitergehender Ansatz würde auch die Hinzuverdienstmöglichkeiten von erwerbstätigen Leistungsberechtigten berücksichtigen, die für Kinderlose bei maximal 300 € und für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern bei maximal 330 € pro Monat liegen. Ein Mindestlohn auf dieser Grundlage hätte demnach das Ziel, ein Einkommensniveau zu sichern, bei dem man nicht mehr auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen ist (ohne andere Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen). Konkret müsste ein Alleinstehender die unter 1) genannten 745 € zuzüglich 300 € Hinzuverdienst, also 1.045 € netto mit einer Erwerbstätigkeit erzielen, ohne zusätzlich Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen.
- In einer dritten Berechnungsvariante würde darüber hinaus berücksichtigt, dass für erwerbstätige Grundsicherungsbeziehende Anspruch auf weitere Sozialleistungen wie z.B. Wohngeld, Kindergeld oder Kinderzuschlag besteht. Bezieht man diese Leistungen mit ein, ist – vor allem bei Kindern im Haushalt – schon bei einer

geringeren Höhe von Mindestlöhnen ein Leben ohne Grundsicherungsleistungen möglich. Stattdessen werden dann aber u.U. andere Sozialleistungen in Anspruch genommen.

Diese drei Berechnungsvarianten finden sich in der Literatur zur Höhe von Mindestlöhnen mit Bezug auf das Grundsicherungsniveau. Grundsätzlich lassen sich diese nur aus einer analytischen Perspektive trennen. So besteht z.B. auch in der zweiten Berechnungsvariante Anspruch auf Wohngeld, dies wird aber nicht in die Berechnung einbezogen. Es wird vielmehr als geeignete Mindestlohnhöhe angenommen, dass ein bestimmtes Einkommensniveau allein aus Erwerbseinkommen erreicht wird, während in der dritten Berechnungsvariante angenommen wird, dass ein bestimmtes Einkommensniveau durch Erwerbseinkommen und Sozialleistungen (außerhalb der Grundsicherung) erzielt wird. Welche Bezugsgröße man wählt, ist letztlich eine politische Entscheidung.

2.3 Altersrente über dem Grundsicherungsniveau

Oft wird für die Bestimmung einer angemessenen Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns als Kriterium auch angeführt, dass Beschäftigte, die ihr Leben lang gearbeitet haben, eine Rente über dem Grundsicherungsniveau erzielen sollten. Hier lässt sich wie in Abschnitt 2.2 anführen, dass das Grundsicherungsniveau im Alter nach Region und Haushaltstyp unterschiedlich sein kann. Der Einfachheit halber beziehen sich die uns bekannten Berechnungen auf Single-Haushalte.

Die Höhe eines Mindestlohns, mit dem eine Altersrente oberhalb des Niveaus der Grundsicherung erreicht werden kann, wird durch zwei Variablen beeinflusst: Maßgeblich ist zum einen die Anzahl der Beitragsjahre und zum anderen das Rentenniveau netto vor Steuern. Hinzu kommt, dass das Rentenniveau netto vor Steuern für eine Standardrente bei 45 Beitragsjahren momentan bei rund 48% des Durchschnittsentgelts liegt, in Zukunft aber weiter sinken wird.

Eine Berechnungsmöglichkeit besteht darin, das aktuelle Rentenniveau von rund 48% und 45 Beitragsjahren mit dem Durchschnittsverdienst als Grundlage zu nehmen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob und inwiefern diese Annahmen realistisch sind. Vor allem die Erwerbsbiografien von Frauen weisen häufig Phasen ohne oder mit reduziertem Erwerbsumfang auf. Hinzu kommt, dass vor allem im unteren Einkommensbereich viele Beschäftigte nur in Minijobs tätig und damit weit vom Durchschnittsverdienst entfernt sind. Erwerbsbiografien mit 45 Beitragsjahren sind auch deswegen nicht mehr für alle Beschäftigten selbstverständlich, weil es mehr oder weniger lange Phasen der Arbeitslosigkeit oder Teilzeitbeschäftigung gegeben haben kann.

Blank (2017) hat hierzu Berechnungen durchgeführt, in denen er unterschiedliche Beitragszeiten von 35, 40 und 45 Jahren ebenso berücksichtigt wie die voraussichtliche Höhe des Rentenniveaus, das in den nächsten Jahren von knapp 48% sukzessive auf knapp 42% sinken wird. Insbesondere bei nur 35 Beitragsjahren und der zu erwartenden Absenkung des Rentenniveaus auf knapp 42% hat er gezeigt, dass ein im Vergleich zum jetzigen Niveau erheblich höherer Mindestlohn notwendig wäre, um im Alter unabhängig von Sozialleistungen zu sein. Zudem stellt sich hier, wie schon in Abschnitt 2.2 angesprochen, die Frage, ob das Niveau der Grundsicherung als Orientierungspunkt geeignet erscheint.

2.4 Steuerfreies Existenzminimum

Die Bundesregierung legt alle zwei Jahre einen Bericht über das steuerfrei zu stellende Existenzminimum vor (Existenzminimumsbericht), was zuletzt im November 2018 für die Jahre 2019 und 2020 erfolgte (Deutscher Bundestag 2018a). Die im Sozialhilferecht enthaltenen Mindestbedarfe gelten als Anhaltspunkt für die Bemessung des steuerfreien Existenzminimums. Neben dem sozialhilferechtlichen Sachbedarf zählen hierzu auch Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Anders als im Sozialhilferecht soll hier jedoch nicht der erwerbssichernde, sondern der existenzsichernde sächliche Aufwand abgedeckt werden. Individuelle Sonder- und Mehrbedarfe werden demnach nicht berücksichtigt. Für die Bemessung des steuerlichen Existenzminimums erfolgt eine Generalisierung, die aber so bemessen sein soll, dass kein Steuerpflichtiger auf die Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen angewiesen ist.

Das sächliche Existenzminimum für die Jahre 2019 und 2020 wird von der Bundesregierung wie in Tabelle 2 dargestellt ausgewiesen.

Tabelle 2 Steuerfrei zu stellendes sächliches Existenzminimum (pro Jahr), 2019 und 2020

Gruppe	2019	2020
Alleinstehende	9.168 €	9.408 €
Ehepaare	- ⁶	15.540 €
Kinder	4.896 €	5.004 €

Quelle: Deutscher Bundestag (2018b: 9).

⁶ Im Existenzminimumsbericht (Deutscher Bundestag 2018b) werden für Alleinstehende und Kinder jeweils Beträge für 2019 und 2020 genannt. Für Ehepaare wird hingegen nur ein Wert für das Jahr 2020 ausgewiesen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Bemessung von Sozialhilfesätzen und dem steuerfreien Existenzminimum besteht darin, dass man sich an Mindestbeträgen orientiert und nicht individuelle tatsächliche Kosten berücksichtigt. Es ist zwar eine Differenzierung nach Haushaltstypen, nicht aber nach Regionen – wie bei den Kosten für Unterkunft und Heizung bei der Grundsicherung – möglich.

2.5 Niedriglohnschwelle

Die Niedriglohnschwelle ist ein relatives Lagemaß zur Bestimmung des Anteils von Lohnbeziehenden, die „niedrig“ entlohnt sind. Üblich ist eine Definition der Niedriglohnschwelle bei zwei Dritteln des Medianlohns⁷, was auf eine Untersuchung der OECD (1996: 69) zurückgeht. Konkrete Auswertungen unterscheiden sich darin, ob Stunden- oder Monatslöhne verwendet werden und ob alle abhängig Beschäftigten oder nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt werden. Zudem macht es einen Unterschied, ob die vertraglich vereinbarten oder die tatsächlichen Arbeitszeiten zur Berechnung von Stundenlöhnen verwendet werden, weil in letzteren unbezahlte Überstunden enthalten sind und die Stundenlöhne entsprechend niedriger ausfallen. Ebenso führt die Verwendung unterschiedlicher Datensätze (z.B. SOEP, Verdienstrukturhebung oder Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit) dazu, dass die Niedriglohnschwellen voneinander abweichen.

Niedriglohnschwellen auf Basis der Verdienste von Vollzeitbeschäftigten, für die in der Regel Monatslöhne ausgewertet werden, liegen deutlich höher als Schwellen, die sich auf alle abhängig Beschäftigten (einschließlich sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte und Beschäftigte mit Minijobs) beziehen. Hintergrund ist, dass die durchschnittlichen Stundenverdienste von Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2014 mit 16,40 € und insbesondere für geringfügig Beschäftigte mit 9,39 € deutlich unter denjenigen von Vollzeitbeschäftigten mit 20,08 € lagen (Statistisches Bundesamt 2017: 28ff).

Obwohl sich die Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medians als ein gewisser Standard etabliert hat, ist es zunächst einmal eine willkürliche Setzung, dass man Löhne unterhalb dieser Schwelle als niedrig und solche oberhalb der Niedriglohnschwelle als hoch kennzeichnet. Ebenso wären andere Schwellenwerte wie etwa 50%, 60% oder auch 75% des Medians denkbar.

Vorteil eines gesetzlichen Mindestlohns mit Bezug zur Höhe des Medians ist die Orientierung am Niveau bzw. an der Entwicklung des mittleren Lohnniveaus. Dieses

⁷ Der Median ist der Wert, der eine Verteilung in zwei gleich große Teile teilt, d.h. die Hälfte der Lohnbeziehenden verdienen weniger und die andere Hälfte mehr als den Median.

ermöglicht eine umfassendere gesellschaftliche oder soziale Teilhabe als ein Bezug auf das Grundsicherungsniveau, welches auf Basis der unteren Einkommensgruppen bestimmt wird. Problematisch erscheint, dass der Median auf Basis von unterschiedlichen Grundgesamtheiten (Vollzeit, Teilzeit, Minijobs) oder Datensätzen sehr unterschiedlich ausfällt und damit auch die Bestimmung von Niedriglohnschwellen recht willkürlich ist. Wenn Niedriglohnschwellen – wie mittlerweile häufig üblich – bundeseinheitlich ermittelt werden, führt dies auch dazu, dass die Niedriglohnanteile aufgrund des nach wie vor im Durchschnitt geringeren Lohnniveaus in Ostdeutschland sehr hoch sind. Alternativ könnten die Niedriglohnschwellen für Ost- und Westdeutschland oder auch für einzelne Bundesländer differenziert berechnet werden, womit man auch Anhaltspunkte für regional differenzierte Mindestlöhne gewinnen könnte. Einem einheitlichen Niveau der Lebensstandards in Deutschland würde dies aber eher entgegenstehen.

2.6 Armutsgefährdungsschwelle

Im Online-Glossar zum Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird ausgeführt: „Die Armutsgefährdungsschwelle ist üblicherweise definiert als 60 Prozent des Medians aller Nettoäquivalenzeinkommen. Eine Person gilt dann als armutsgefährdet, wenn ihr Äquivalenzeinkommen die Armutsgefährdungsschwelle unterschreitet.“⁸

Da die Mehrheit der Bevölkerung in Haushalten mit mehreren Personen lebt⁹ und der Lebensstandard durch das Haushaltseinkommen bestimmt wird, berechnet man die Armutsrisikoschwelle und die Armutsrisikoquote üblicherweise über die Zugehörigkeit zu Haushalten. Die Berechnung erfolgt auf Basis des verfügbaren Haushaltseinkommens nach staatlicher Umverteilung. D.h. vom Erwerbseinkommen werden Steuern und Sozialabgaben abgezogen. Staatliche Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II, Renten, Kindergeld o.ä. werden zum Einkommen hinzugerechnet.

Wegen der unterschiedlichen Zahl der Haushaltsmitglieder lässt sich das Haushaltseinkommen nur äquivalenzgewichtet vergleichen. So wird beispielsweise ein Haushaltseinkommen von 4.000 € bei einem Haushalt aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern nicht einfach durch vier geteilt, um ein Pro-Kopf-Einkommen zu ermitteln, sondern es wird üblicherweise die neue OECD-Skala verwendet. Hierbei hat der Haupteinkommensbezieher ein Gewicht von 1,0, alle übrigen Haushaltsmitglieder ab 14 Jahren haben ein Gewicht von 0,5 und jüngere Kinder haben ein Gewicht von

⁸ https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Glossar/Functions/glossar.html?cms_lv2=62630&cms_lv3=62636

⁹ Im Jahr 2018 betraf dies gut 58% der Haushalte (Statista 2019).

0,3. Ein Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei jüngeren Kindern käme demnach auf ein Gewicht von $1,0 + 0,5 + 0,3 + 0,3 = 2,1$. Das Haushaltseinkommen von 4.000 € müsste demnach durch den Faktor 2,1 geteilt werden, um ein Pro-Kopf-Einkommen zu ermitteln. Die Überlegung hinter der Äquivalenzgewichtung besteht darin, dass es in Haushalten Synergieeffekte gibt, durch die die Lebenshaltung – in unserem Beispiel für eine vierköpfige Familie – günstiger ist als für vier alleinlebende Personen.¹⁰

Für den fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2017) sind unterschiedliche Datensätze (EVS, SOEP, EU-SILC, Mikrozensus) ausgewertet worden. In diesem Bericht wird auf der Basis des SOEP für 2014 eine Armutsrisikoschwelle von 1.056 € pro Monat für einen Single-Haushalt ausgewiesen (Bundesregierung 2018: 551f). Auf Basis von EU-SILC-Daten ergeben sich für dasselbe Jahr demgegenüber 1.033 € pro Monat. Auf Basis des Mikrozensus liegt die Armutsrisikoschwelle bei 942 € pro Monat und auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bei 1.189 €. Für einen Single-Haushalt ergibt sich somit bei der Armutsrisikoschwelle eine Spannweite von zwischen 942 € und 1.189 € pro Monat.

Auswertungen zur Armutsgefährdung unterscheiden sich auch nach der Äquivalenzgewichtung. Meist wird die neue OECD-Skala verwendet. Gegenüber der alten OECD-Skala haben größere Haushalte hier ein geringeres Äquivalenzgewicht. In neueren Studien wird teils auch die Quadratwurzel aus der Haushaltsgröße als Äquivalenzgewicht verwendet. Nicht zuletzt spielt eine Rolle, ob der Mietwert von selbstgenutztem Wohneigentum als Einkommen berücksichtigt wird oder nicht. Wenn sich der Mindestlohn nicht nur auf Single-Haushalte, sondern (auch) auf andere Konstellationen beziehen soll, ergeben sich je nach Äquivalenzgewichtung unterschiedliche Schwellenwerte. Auch die Festlegung der Armutsrisikoschwelle bei 60% des Medians beruht lediglich auf einer Konvention, die allerdings heute weit verbreitet ist. Alternativ ließe sich jedoch auch Bezug auf das Durchschnittseinkommen (arithmetisches Mittel) nehmen, und andere Prozentsätze wären ebenfalls denkbar.

Grabka und Frick (2010) unterscheiden zwischen vier unterschiedlichen Typen und Niveaus von Haushaltseinkommen:

- Prekärer Wohlstand (<70% des Medians),
- Armutsgefährdung (<60% des Medians),
- Relative Einkommensarmut (<50% des Medians),

¹⁰ Z.B. kocht man gemeinsam, braucht nur ein Auto oder eine große Wohnung ist günstiger als vier kleine Wohnungen.

- Armut (weniger als 40% des Medianeinkommens).

Grenzwerte von 50% des Medians als Niedrigsteinkommen sowie 75% des Medians als Niedrigeinkommen wurden u.a. auch in der älteren Sozialberichterstattung in Nordrhein–Westfalen verwendet (Bäcker/Hanesch 1998: 30).¹¹

Da die Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns i.d.R. als Bruttolohn pro Stunde bzw. teils auch als Bruttolohn pro Monat (Vollzeit) festgelegt wird, Armutsrisikoschwellen sich aber auf Nettolöhne beziehen, wäre hier wie u.a. auch beim Grundsicherungsniveau eine Umrechnung in einen Bruttolohn erforderlich. Es muss also die Frage beantwortet werden, welchen Bruttostundenlohn man braucht, um mit einem bestimmten Arbeitszeitvolumen eine bestimmte Armutsrisikoschwelle zu überschreiten. Hierbei spielen folgende Faktoren eine Rolle:

- Auf welchen Haushaltstyp bezieht man sich? Die Armutsrisikoschwelle für eine vierköpfige Familie liegt z.B. um den Faktor 2,1 höher als für einen Single-Haushalt.
- Wie viele Erwerbstätige werden im Haushalt angenommen und in welchem Umfang (pro Woche, Monat oder Jahr) gehen diese einer bezahlten Arbeit nach?

Üblicherweise wird berechnet, welchen Stundenlohn vollzeitbeschäftigte Single-Haushalte benötigen, um die Armutsrisikoschwelle zu überschreiten. Wie in Kapitel 4 bezogen auf die „Living Wages“ gezeigt wird, kann man aber auch Bezug auf die Armutsrisikoschwelle einer Familie nehmen und unterschiedliche Erwerbskonstellationen berücksichtigen (zwei Vollzeitbeschäftigte oder eine Kombination aus Vollzeit und Teilzeit).

Auch die Umrechnung von Monats- in Stundenlöhne oder vice versa ist keineswegs trivial. Hierzu kann z.B. die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten verwendet werden, die in Deutschland auf 37,7 Wochenstunden beziffert wird (WSI 2017). Ebenso könnte auch die tatsächliche Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten verwendet werden.

Üblicherweise werden die Armutsrisikoschwelle bzw. die Armutsquote für die gesamte Bevölkerung in Deutschland berechnet. Da hierin zahlreiche Haushalte enthalten sind, die keine Erwerbseinkünfte beziehen (wie vor allem Rentnerinnen und Rentner), stellt sich die Frage, ob nicht Haushalte, in denen Erwerbstätige leben, eine angemessenere Grundgesamtheit bilden würden. Diese haben meist höhere Einkünfte als die Bevölkerung insgesamt, so dass sich hieraus auch höhere Einkom-

¹¹ Zu unterschiedlichen Definitionen von Armut vgl. auch Hauser 2018.

mensgrenzen für die Festlegung eines angemessenen Mindestlohns ergeben würden.

2.7 Europäische Sozialcharta

Auch die Europäische Sozialcharta liefert Anhaltspunkte für eine angemessene Höhe von nationalen Mindestlöhnen. Nach Artikel 4 der Sozialcharta haben alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer „das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichert“ (vgl. auch Lakies 2015: 89).¹² Für die Höhe eines „gerechten Arbeitsentgelts“ wurde bis zum Jahr 2005 eine Schwelle von 68% des durchschnittlichen Bruttolohns von Vollzeitbeschäftigten des jeweiligen Landes zugrunde gelegt (Lörcher 2006: 222; Nassibi 2011: 101). Von einigen Ländern wurde diese Vorgabe kritisiert, weil dabei ggf. bestehende nationale Vergünstigungen für niedrig entlohnte Beschäftigte nicht berücksichtigt würden. Im Jahr 2006 wurde die Schwelle vor diesem Hintergrund auf 60% des durchschnittlichen Nettolohns von Vollzeitbeschäftigten abgesenkt (Lakies 2015: 90).

Eine Auslegung und Überprüfung der Regelungen der Europäischen Sozialcharta erfolgt durch das European Committee of Social Rights. In einer Stellungnahme aus dem Jahr 1998 werden zwei Begründungen angeführt, warum die Einkommensschwelle von 68% auf 60% abgesenkt worden ist:¹³

“The new percentage threshold must be able to accommodate a situation with less homogeneity, notably in so far as the new democracies of Central and Eastern Europe are concerned, where the wage structure is different and dispersion greater.”

Es gibt demnach in den neuen Mitgliedsstaaten eine höhere Lohnungleichheit und dadurch ist die Lohnstruktur im Ländervergleich weniger homogen. Die zweite Begründung bezieht sich auf veränderte Haushaltskonstellationen, in denen der männliche Alleinernährer nicht mehr als Standard angesehen werden kann:

„The Committee proceeds from the expectation that a wage amounting to at least 60% of the average wage (calculated net — see below) will provide the wage earner concerned — and not the family — with a decent living standard.”

¹² <https://www.sozialcharta.eu/europaeische-sozialcharta-revidiert-9162/>

¹³ http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XIV-2_Ob_V1-6/Ob/EN

Somit scheint sich die 60%-Grenze auf einen Single-Haushalt zu beziehen und ist nicht für die Sicherung des Lebensstandards unterschiedlicher Haushaltstypen bzw. einer Familie gedacht.

Zur Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Ländern wird vom European Committee of Social Rights (2018) klar betont, dass das daraus resultierende monatliche Nettoeinkommen nicht unterhalb von 60% des jeweiligen nationalen durchschnittlichen monatlichen Nettolohns für Vollzeitbeschäftigte liegen sollte:

„When a statutory national minimum wage exists, its net value for a full-time worker is used as a basis for comparison with the net average full-time wage.“ (ebenda: 85)

Weiterhin wird vom European Committee of Social Rights die Ansicht vertreten, dass ein nationaler Mindestlohn zwischen 50% und 60% des durchschnittlichen Lohns von Vollzeitbeschäftigten akzeptabel sei, wenn begründet werden könne, dass dieser für einen „decent living standard“ ausreiche. Dies könne beispielsweise bei kostenloser Gesundheitsversorgung, (Schul-)Bildung oder kostenfreiem öffentlichen Nahverkehr der Fall sein (vgl. Lörcher 2006: 222).

In der Praxis wird bei der Überprüfung der Mindestlohnhöhe jedoch häufig auf Bruttolöhne Bezug genommen, da in vielen Ländern keine Statistiken für Nettolöhne vorliegen bzw. die Höhe des Nettolohns vom Haushaltszusammenhang abhängig ist. So wird auch von der Bundesregierung in ihrem Bericht an die Kommission argumentiert, dass auf Basis der Verdienststrukturerhebung (VSE) keine Nettolöhne erhoben werden (Government of the Federal Republic of Germany 2017). In der Beurteilung des deutschen Berichts wird die Angemessenheit des Mindestlohns auf der Basis von Bruttolöhnen ermittelt (European Committee of Social Rights 2019: 9).

Die zur Prüfung der Angemessenheit des Mindestlohns verwendeten Werte scheinen aus der Vierteljährlichen Verdiensterhebung zu stammen (vgl. Statistisches Bundesamt 2019a: 65). Hier wird als Durchschnitt das arithmetische Mittel des Verdienstes von Vollzeitbeschäftigten verwendet. Zudem sind in dieser Statistik Kleinbetriebe untererfasst und Privathaushalte als Arbeitgeber nicht enthalten. Daher fällt der Durchschnittsverdienst auf Basis dieser Datenquelle höher aus als in anderen Berechnungen. Sonderzahlungen sind nicht enthalten, obwohl diese nach den Vorstellungen des ECSR einbezogen werden sollten.¹⁴

Nicht eindeutig definiert ist, ob sich die Europäische Sozialcharta (ESC) bei der Beurteilung der Angemessenheit eines nationalen Mindestlohns auf den Median oder das

¹⁴ <https://rm.coe.int/168049159f> (Seite 43).

in der Regel höhere arithmetische Mittel bezieht. Letzteres wird vor allem durch besonders hohe Einkommen oder Löhne stark beeinflusst, was beim Median nicht der Fall ist. In der Praxis wird für Deutschland das arithmetische Mittel verwendet.

Es wird nicht erläutert, warum gerade 60% des durchschnittlichen nationalen Nettolohns von Vollzeitbeschäftigten einen angemessenen Lebensstandard sicherstellen sollen. Möglicherweise gibt es einen Bezug zur Armutsrisikoschwelle. Diese liegt bei 60% des äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommens. Die Problematik, dass verschiedene Haushaltstypen auch unterschiedlich hohe Einkommen benötigen, wird in der Auslegung der Europäischen Sozialcharta nicht näher betrachtet.

Zusammenfassend könnte die Europäische Sozialcharta Anhaltspunkte für die Höhe eines angemessenen nationalen Mindestlohns bieten. Es müssten aber einige Aspekte konkretisiert werden:

- Verwendete Datensätze: Wenn bestimmte Wirtschaftszweige oder Kleinbetriebe in einem Datensatz nicht enthalten sind, können die resultierenden Mittelwerte höher ausfallen als ohne diesen Ausschluss.
- Der Einbezug von Sonderzahlungen wird nicht einheitlich berücksichtigt.
- Es werden meist Brutto- statt Nettolöhne ausgewiesen.
- Es wird häufig der Eindruck vermittelt, die Lohnschwelle könne auch Familien einen angemessenen Lebensstandard sichern, obwohl dies selbst durch das ECSR nicht mehr vorgesehen ist. Der Schwellenwert deckt nur den Lebensunterhalt eines Single-Haushalts, nicht einer Familie.
- Es werden 60% des Durchschnittslohns als Vorgabe genannt. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, ob man sich auf das arithmetische Mittel oder den Median bezieht.
- Bei Vergünstigungen wie kostenloser Schulbildung, Kinderbetreuung o.ä. kann die Schwelle mit entsprechender Begründung auf 50% abgesenkt werden.

Solche Unsicherheiten bieten bei der Festlegung sowie Einhaltung von Standards einen erheblichen Interpretationsspielraum und müssen geklärt werden. Für die Festlegung einer angemessenen Mindestlohnhöhe müssen demnach eindeutige Regelungen getroffen werden, d.h. es muss ein konkreter Datensatz und die Grundgesamtheit der enthaltenen Betriebe und Beschäftigten ausgewählt werden.

Zu entscheiden ist darüber hinaus, ob nur die Löhne von Vollzeitbeschäftigten in den Blick genommen oder auch Teilzeitbeschäftigte sowie Beschäftigte mit Minijobs einbezogen werden, die im Durchschnitt geringere Stundenlöhne aufweisen. Eine Begründung für eine Konzentration auf Vollzeitbeschäftigte könnte sein, dass die

Mindestlöhne in den EU-Ländern überwiegend als Monatslöhne für Vollzeitbeschäftigte festgelegt werden und der Bezug auf diese Gruppe bei Mindestlohnhöhe und Mittelwert ein einheitliches Vorgehen gewährleistet.

Die Überlegungen im Rahmen der Europäischen Sozialcharta haben Ähnlichkeit mit der Konzeption des Kaitz-Index, auf den wir in Abschnitt 3.2 noch ausführlicher eingehen. Auch beim Kaitz-Index wird der nationale Mindestlohn in Relation zum Durchschnittslohn (arithmetisches Mittel) oder zum Medianlohn von Vollzeitbeschäftigten betrachtet. Es wird allerdings – anders als bei der Europäischen Sozialcharta – kein konkreter Richtwert festgelegt. Der Kaitz-Index ist vielmehr eine Maßzahl, um die Höhe eines Mindestlohns in Relation zum nationalen Lohngefüge zu messen. Der Kaitz-Index bezieht sich auf Bruttolöhne. Obwohl in der Europäischen Sozialcharta eigentlich Nettolöhne betrachtet werden sollen, werden in der Praxis für viele Länder Bruttolöhne verwendet.

2.8 Zusammenfassung

Um die in diesem Kapitel aufgeführten möglichen Anhalts- bzw. Orientierungspunkte für die Höhe eines nationalen Mindestlohns zu systematisieren, bietet es sich an, deren monatliche Höhe auszuweisen (vgl. Tabelle 3). Aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes sollte der aus einer Vollzeittätigkeit resultierende Nettolohn für einen Single-Haushalt über diesen Schwellen liegen.

Tabelle 3 Anhaltspunkte für die Höhe von Mindestlöhnen (Single-Haushalte) auf Basis von absoluten Schwellenwerten aus dem Bereich der sozialen Sicherung (gerundete Werte), 2019

Niveaustufe	Bezugsgröße	Höhe pro Monat
Physisches/sächliches Existenzminimum	Grundsicherung	745 €
	Steuerfreies Existenzminimum	764 €
Sozio-kulturelles Existenzminimum	Grundsicherung mit Hinzuverdienst	1.045 €
	Pfändungsfreigrenze	1.140 € bzw. seit 1. Juli 1.180 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung (siehe Text).

Die weiteren Maßzahlen wie 60% des Durchschnittsverdienstes von Vollzeitbeschäftigten (Europäische Sozialcharta), die Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medians der individuellen Löhne oder die Armutrisikoschwelle von 60% des äquivalenzgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommens sind relative Maßzahlen,

die keinen Bezug zu konkreten Leistungen aus der sozialen Sicherung haben, denen aber in der international vergleichenden Mindestlohn- und Armutsforschung eine hohe Bedeutung zukommt (Tabelle 4).

Tabelle 4 Relative Schwellenwerte als Anhaltspunkt für die Höhe von Mindestlöhnen

Bezeichnung	Übliche Definition	Höhe in €	Alternative Definitionen	Offene Fragen
Armutsrisikoschwelle	60% des äquivalenzgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommens	1.035 € (2018) ¹⁵	40%; 50%; 70%; 75%	Haushaltstyp Anzahl Erwerbstätige Wochenarbeitszeit Unterschiedliche Datenquellen Unterschiedliche Äquivalenzgewichtung Einbezug Mietwert Wohneigentum Beschränkung auf Erwerbshaushalte
Niedriglohnschwelle	2/3 des Medianstundenlohns	11,40 € pro Stunde (2018) ¹⁶	Alle Beschäftigten vs. Vollzeitbeschäftigte	Vertragliche oder tatsächliche Stundenlöhne Einbezug von Nebentätigkeiten
Europäische Sozialcharta	68% des durchschnittlichen Bruttolohns (Vollzeit) 60% bzw. 50% des durchschnittlichen Nettolohns (Vollzeit)		50%; 60%; 68%	Brutto vs. Netto Prozentwert Arithmetisches Mittel vs. Median Datenquelle Einbezug Sonderzahlungen Nur Vollzeit?
Kaitz-Index	Mindestlohn in Relation zum Durchschnittslohn oder zum Median	z.B. 60% des nationalen Medians von Vollzeitbeschäftigten		
Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus	45 Beitragsjahre Vollzeit, Rentenniveau bei 48%		35, 40, 45 Beitragsjahre, bei sinkendem Rentenniveau	Grundsicherungsniveau als geeignete Bezugsgröße? Haushaltskontext?

Quelle: Eigene Zusammenstellung bzw. siehe Fußnoten.

¹⁵ http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/Tabellen_Excel/A2%20Schwellen.xlsx

¹⁶ Vgl. Fedorets et al. 2020: 96 (Wert für Haupttätigkeiten).

Maßzahlen wie die Armutsrisikoschwelle von 60% des verfügbaren Haushaltseinkommens oder die Niedriglohnschwelle bewegen sich ebenfalls im Bereich des sozio-kulturellen Existenzminimums. Deutliche Unterschiede in den Schwellenwerten ergeben sich abhängig davon, welchen Datensatz man verwendet, welche Entgeltbestandteile einbezogen werden und auf welche Grundgesamtheit man die Auswertung bezieht.

Ein gesetzlicher Mindestlohn, der ein Einkommen oberhalb der oben genannten Schwellen auch im Rentenalter ermöglicht, müsste noch einmal deutlich höher liegen. Dies liegt zum einen daran, dass das Rentenniveau nur noch bei 48% des Nettolohns liegt und in den nächsten Jahren weiter sinken wird. Zum anderen ist auch zu berücksichtigen, dass immer weniger Beschäftigte über 45 Jahre durchgehend in Vollzeit arbeiten und Beiträge zur Rentenversicherung leisten.

3. Vergleichende Analyse von gesetzlichen Mindestlöhnen und Mindestlohnsystemen

In diesem Kapitel stehen vergleichende Analysen der gesetzlichen Mindestlöhne und der unterschiedlichen Mindestlohnsysteme in den EU-Ländern im Mittelpunkt. Seit Anfang 2015, als auch in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wurde, verfügen 22 von 28 EU-Ländern über einen gesetzlichen Mindestlohn. Ausnahmen sind Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden und Zypern, die angemessene Lohnuntergrenzen durch eine hohe und auch weitgehend stabile Tarifbindung von zwischen 80% in Italien und 99% in Frankreich aufweisen. Eine Ausnahme hiervon ist lediglich Zypern, wo die Tarifbindung nur bei etwa 48% liegt (Schulten et al. 2019). Für mehrere Berufe bzw. Tätigkeiten¹⁷, die typischerweise eher schlecht bezahlt werden, gelten in Zypern jedoch spezifische berufs- oder tätigkeitsbezogene Mindestlohnsätze (Europäische Kommission 2020: 7).

Tarifliche Mindestlöhne sind üblicherweise meist deutlich höher als gesetzliche Mindestlöhne, weil Tarifverträge i.d.R. nicht nur Regelungen zum Stunden- oder Monatslohn, sondern auch zu weiteren Lohnbestandteilen wie Zulagen, Sonderzahlungen sowie Prämien und zu anderen Aspekten der Arbeitsbedingungen beinhalten. Nach dem Anforderungsniveau der Tätigkeiten sowie der Qualifikation und Erfahrung der Beschäftigten differenzierte tarifliche Löhne zielen aus der Perspektive der Unternehmen auch darauf ab, angemessene Abstände zwischen der Bezahlung von mehr oder weniger qualifizierten oder erfahrenen Beschäftigten herzustellen. Dies dient auch dazu, Fachkräfte zu gewinnen und diese auch möglichst langfristig an das Unternehmen zu binden.

In den EU-Ländern mit gesetzlichen Mindestlohnregelungen existiert kein einheitliches Verfahren zur Festlegung und Erhöhung der Mindestlöhne. Die nationalen Mindestlohnsysteme unterscheiden sich u.a. darin, ob sich der gesetzliche Mindestlohn auf eine Lohnuntergrenze pro Stunde oder pro Monat bezieht. In Deutschland und im Vereinigten Königreich hat man sich für einen Mindestlohnsatz entschieden, dessen Höhe als Bruttobetrag pro Stunde ausgewiesen wird. Dies bietet den Vorteil, dass sich der monatliche Verdienst von Teilzeitbeschäftigten auf Basis der geleisteten Arbeitsstunden leicht berechnen lässt. In Belgien, Estland, Frankreich, Luxemburg und Rumänien wird die Höhe der Mindestlöhne sowohl pro Stunde als auch pro Monat ausgewiesen (ILO 2016: 13).

¹⁷ In Zypern wird über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns diskutiert. Bislang gelten hier nur für einige Niedriglohnbranchen tarifliche Mindestlohnsätze (Arpaia et al 2017: 5f).

In den Niederlanden wird die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns demgegenüber nur als Bruttomonatslohn festgelegt. Für Teilzeitbeschäftigte muss daher der monatliche Mindestlohn auf Basis der tatsächlichen oder vertraglichen Arbeitszeit in einen Mindestlohn pro Stunde umgerechnet werden. Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die Beschäftigten in Portugal, Spanien und Griechenland (hier nur in der Privatwirtschaft) grundsätzlich Anspruch auf 14 monatliche Lohnzahlungen pro Jahr haben (Eurofound 2017: 3). Wenn dies bei berücksichtigt wird, liegt der rechnerische Mindestlohn pro Stunde in diesen Ländern um fast 17% über dem nominalen Wert des jeweiligen gesetzlichen Mindestlohns.

Im Folgenden steht im Mittelpunkt, wie stark die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Staaten variiert und welche Position der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland hinsichtlich unterschiedlicher Kriterien zur Höhe von Mindestlöhnen dabei einnimmt. Zu diesem Zweck haben wir vergleichende Auswertungen und Analysen nach gängigen Maßen und Kennzahlen vorgenommen. Einbezogen haben wir jeweils alle EU-Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen, für die entsprechende Angaben vorliegen.

Wir gehen zunächst in Abschnitt 3.1 auf die nominale Höhe der Mindestlöhne im Jahr 2020 ein. In Abschnitt 3.2 stehen weitere übliche Maße zum Vergleich von gesetzlichen Mindestlöhnen im Mittelpunkt wie die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in Kaufkraftstandards (KKS) oder relative Maße wie der Kaitz-Index, der sich auf den relativen Wert der Mindestlöhne (gemessen am nationalen Median- oder Durchschnittslohn von Vollzeitbeschäftigten) bezieht. In Abschnitt 3.3 wird aufgezeigt, dass die Abzüge vom Bruttolohn auf Mindestlohnniveau in den EU-Ländern sehr unterschiedlich hoch sind. In Abschnitt 3.4 stehen ausführliche Porträts der Mindestlohnsysteme in ausgewählten EU-Ländern im Mittelpunkt. Hier geht es u.a. auch um die Frage, ob sich aus den Erfahrungen und Praktiken dieser Länder Anregungen gewinnen lassen, die geeignet erscheinen, um die Arbeitnehmerschutzwirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zu stärken. In Abschnitt 3.5 analysieren wir Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Mindestlohnsysteme in den EU-Ländern anhand mehrerer Indikatoren (z.B. hinsichtlich der Häufigkeit der Anpassungen und der Frage, welche Akteure an der Entscheidung beteiligt sind). In Abschnitt 3.6 gehen wir auf die Entwicklung der Mindestlöhne in ausgewählten Ländern ein und in Abschnitt 3.7 fassen wir die Ergebnisse dieses Kapitels zusammen.

3.1 Nominale gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern

Die höchsten nominalen Mindestlöhne (2020) pro Stunde in der EU gelten in Luxemburg (14,86 € für qualifizierte Beschäftigte und 12,38 € für Beschäftigte ohne Berufsabschluss), gefolgt von Frankreich (10,15 €), den Niederlanden (10,14 €), Irland

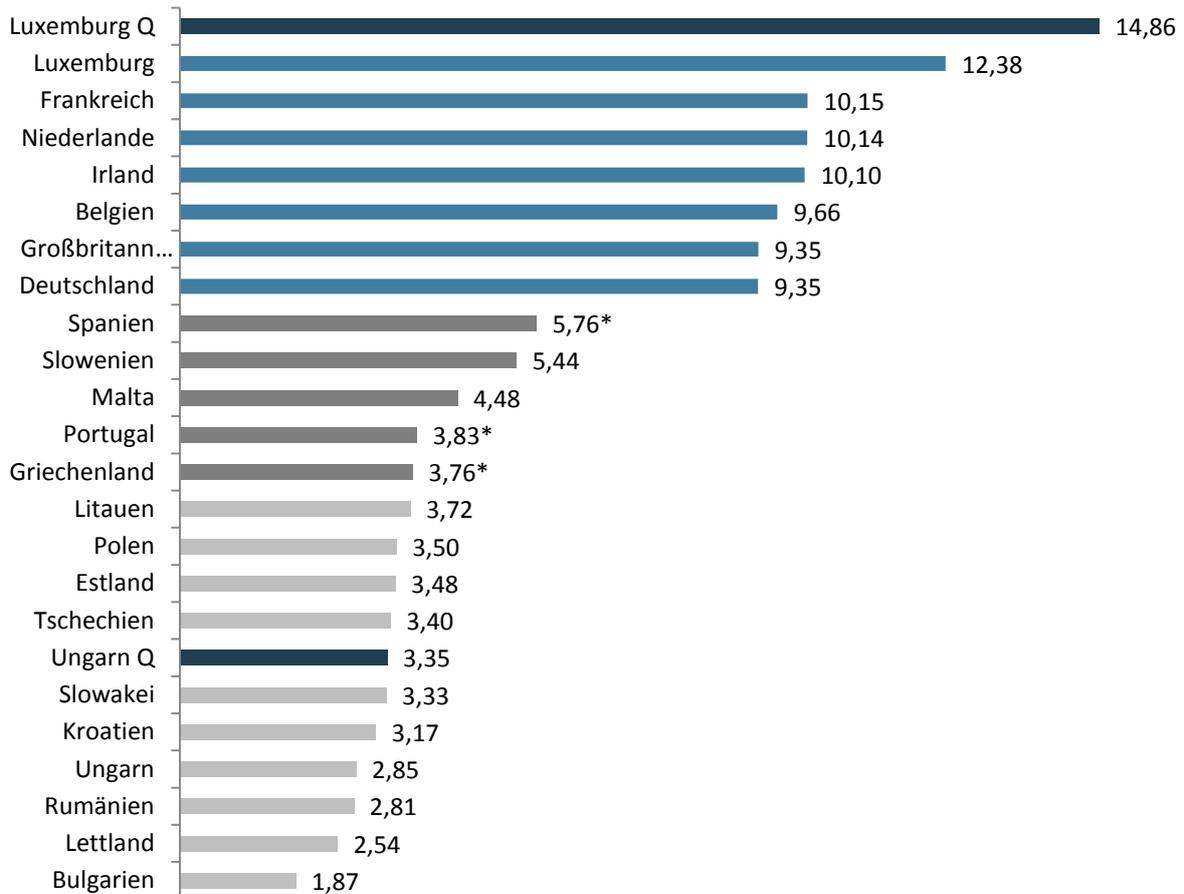
(10,10 €), Belgien (9,66 €) sowie Deutschland und dem Vereinigten Königreich (jeweils 9,35 €).¹⁸ Mit deutlichem Abstand folgen Spanien (5,76 €), Slowenien (5,44 €) sowie Malta (4,48 €). Die Mindestlöhne in den übrigen EU-Staaten sind mit zwischen 3,83 € pro Stunde in Portugal und 1,87 € in Bulgarien nochmals deutlich niedriger.

Abbildung 2 veranschaulicht die nominale Höhe der Mindestlöhne in € pro Stunde in den EU-Staaten, in denen gesetzliche Mindestlöhne gelten. Hierbei ist anzumerken, dass gesetzliche Mindestlöhne in Europa meist als monatliches Bruttomindesteinkommen von Vollzeitbeschäftigten ausgewiesen werden. Hintergrund ist, dass sich die gesetzlichen Mindestlöhne nur in Deutschland, Frankreich, Irland, Malta und im Vereinigten Königreich auf einen Mindestlohn pro Stunde beziehen (Deutscher Bundestag 2017b: 5). Wie auch Schulten/Lübker (2018, 2019 und 2020) verwenden wir zur besseren Vergleichbarkeit hier und im Folgenden jedoch meist die (teils rechnerischen) gesetzlichen Mindestlöhne pro Stunde.

Anders als z.B. im WSI-Mindestlohnbericht 2020 (Schulten/Lübker 2020: 119ff) haben wir in unserer Darstellung auch die beiden um 20% bzw. 30% höheren Mindestlohnsätze für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung in Luxemburg und Ungarn berücksichtigt (vgl. Abbildung 2).

¹⁸ Hierbei handelt es sich um die Höhe des National Minimum Wage. Der im Jahr 2015 eingeführte National Living Wage für über 25-jährige Beschäftigte liegt mit 8,72 £ (2020) deutlich höher.

Abbildung 2 Gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern, in € pro Stunde, 2020



Die beiden dunkel markierten Balken kennzeichnen die um 20% höheren gesetzlichen Mindestlöhne für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung in Luxemburg und Ungarn. Mit * markiert sind die südeuropäischen Länder, in denen 14 monatliche Gehaltszahlungen pro Jahr üblich sind.

Quelle: Schulten/Lübker (2020: 121) – ergänzt um die höheren Mindestlohnsätze für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung in Luxemburg und Ungarn.

Die Höhe der nominalen gesetzlichen Mindestlöhne pro Stunde in den EU-Ländern liegt im Jahr 2020 zwischen 1,87 € in Bulgarien und 14,86 € für Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder mindestens 10 Jahren Berufserfahrung in Luxemburg. Der nominale Mindestlohn für qualifizierte Beschäftigte in Luxemburg ist demnach fast achtmal höher als der gesetzliche Mindestlohn in Bulgarien.

3.2 Weitere Maße zum Vergleich der Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen

Für Vergleiche der Höhe gesetzlicher Mindestlöhne in den EU-Ländern besser geeignet erscheinen Umrechnungen ihrer Höhe in Kaufkraftstandards (KKS) oder relative Maße wie der Kaitz-Index, der sich auf den relativen Wert der Mindestlöhne

(gemessen am nationalen Median- oder Durchschnittslohn von Vollzeitbeschäftigten) bezieht. Im Folgenden zeigen wir, dass sich die Reihung der Länder – je nachdem, welches Maß zugrunde gelegt wird – teils deutlich verändert.

Wenn gesetzliche Mindestlöhne in Kaufkraftstandards (KKS) umgerechnet werden, ermöglicht dies einen Vergleich, was man sich im jeweiligen Land mit dem Verdienst auf der Basis des monatlichen Mindestlohns kaufen kann. Luxemburg hatte im Jahr 2020 mit einem gesetzlichen Mindestlohn von 12,38 € pro Stunde für Beschäftigte ohne Berufsabschluss und 14,86 € für Beschäftigte mit einem Berufsabschluss die nominal höchsten Mindestlöhne, aber die Kaufkraft des Mindestlohns von 12,38 € lag mit 9,03 € für Beschäftigte ohne Berufsabschluss bzw. 10,84 € für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung erheblich niedriger.

Trotzdem ist die Kaufkraft des gesetzlichen Mindestlohns in Luxemburg die höchste im Vergleich der EU-Länder, gefolgt von Frankreich, den Niederlanden, Deutschland und Belgien. Die Unterschiede zwischen diesen Ländern sind eher gering. Mit größerem Abstand folgen das Vereinigte Königreich (7,35 €) und Irland (7,10 €).

In allen weiteren EU-Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn ist dessen Kaufkraft – teils deutlich – höher als sein nominaler Wert. Entsprechend sind die Unterschiede der Höhe der Mindestlöhne gemessen in KKS deutlich geringer mit einer Spannweite zwischen 3,18 € in Lettland und 9,03 € bzw. 10,84 € in Luxemburg. Bei der Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne pro Stunde gemessen in Kaufkraftstandards (KKS 2018) liegt Deutschland an vierter Stelle hinter Luxemburg, Frankreich und den Niederlanden (Tabelle 5).

Tabelle 5 Gesetzliche Mindestlöhne (2020) in Kaufkraftstandards (KKS) – Reihung nach Kaufkraft pro Stunde (2018)

Nr.	Land	Mindestlohn in €		Mindestlohn in KKS	
1	Luxemburg	12,38	14,86	9,03	10,84
2	Frankreich	10,15		8,49	
3	Niederlande	10,14		8,35	
4	Deutschland	9,35		8,27	
5	Belgien	9,66		8,03	
6	Vereinigtes Königreich	9,35		7,35	
7	Irland	10,10 ¹⁹		7,10	
8	Slowenien	5,44		5,91	
9	Spanien	5,76		5,75	
10	Polen	3,50		5,67	
11	Litauen	3,72		5,22	
12	Malta	4,48		5,03	
13	Rumänien	2,81		5,00	
14	Tschechien	3,40		4,44	
15	Slowakei	3,33		4,38	
16	Ungarn	2,85		4,29	
17	Kroatien	3,17		4,28	
18	Griechenland	3,76		4,12	
19	Portugal	3,83		4,07	
20	Estland	3,48		4,01	
21	Bulgarien	1,87		3,41	
22	Lettland	2,54		3,18	

Quelle: Eigene Darstellung nach Schulten/Lübker (2020: 121f.) sowie eigene Ergänzungen zur Höhe der Mindestlöhne für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung in Luxemburg.

Der Kaitz-Index geht zurück auf eine Publikation von Hyman Kaitz (1970: 43), in der dieser vorgeschlagen hatte, die Höhe von Mindestlöhnen ins Verhältnis zum Durchschnittslohn des jeweiligen Landes zu setzen. Als Referenzgröße wird inzwischen jedoch überwiegend der Medianlohn verwendet. Dieser bietet den Vorteil, dass er – anders als der Durchschnittslohn – i.d.R. selbst nicht von Anpassungen des Mindestlohns beeinflusst wird (Lopresti/Mumford 2016).

¹⁹ In Irland wurde der Mindestlohn erst zum 1. Februar 2020 erhöht, weil die Regierung aufgrund der Unsicherheiten in Folge des Brexits die Entscheidung zur Anpassung des Mindestlohns aufgeschoben hatte (vgl. Schulten/Lübker 2020: 124).

Beim Kaitz-Index (gemessen am Median 2018) liegt Deutschland mit 45,6% im Jahr 2020 nur auf Platz 16 und damit am unteren Rand der EU-Länder (Tabelle 6). Nur Estland, Tschechien und Spanien schneiden beim Kaitz-Index noch schlechter ab.²⁰ Wirtschaftlich im Vergleich zu Deutschland deutlich schwächere Länder wie z.B. Portugal, Slowenien, Rumänien, Polen, Ungarn sowie Litauen und Lettland liegen somit bereits deutlich näher an der im Rahmen einer europäischen Mindestlohnpolitik anvisierten Zielmarke, dass die Mindestlöhne bei mindestens 60% des nationalen Medians von Vollzeitbeschäftigten liegen sollen. Im Jahr 2020 wurde dieses Ziel nur in Frankreich und Portugal bereits erreicht. Mit Slowenien und Rumänien lagen auch zwei weitere wirtschaftlich schwächere Länder nur knapp unter dieser Zielmarke.

Tabelle 6 Gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern gemessen am Kaitz-Index (in % des Medians, 2018)

Nr.	Land	Kaitz 2018 (Median)
1	Frankreich	61,6
2	Portugal	61,4
3	Slowenien	58,7
4	Rumänien	58,4
5	Vereinigtes Königreich	54,5
6	Luxemburg*	53,8
7	Polen	53,1
8	Ungarn	51,8
9	Litauen	51,2
10	Lettland	48,3
11	Slowakei	48,0
12	Griechenland	47,5
13	Irland	47,5
14	Niederlande	47,0
15	Belgien	46,3
16	Deutschland	45,6
17	Estland	43,1
18	Tschechien	41,8
19	Spanien	40,2

* Der Kaitz-Index für Luxemburg bezieht sich auf den Mindestlohn für erwachsene Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Schulten/Lübker (2020: 123).

²⁰ Im Anhang gehen wir ausführlicher auf methodische Probleme bei der Berechnung des Kaitz-Index ein.

Im Durchschnitt lagen die Mindestlöhne in den EU-Ländern im Jahr 2020 bei 50,7% des jeweiligen nationalen Medians im Jahr 2018 (Schulten/Lübker 2020: 123). Der Kaitz-Index des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ist von 48,3% im Jahr 2015 auf 45,6% im Jahr 2018 deutlich gesunken (ebenda). Entsprechend hat sich die Position von Deutschland gemessen an diesem Indikator nochmals verschlechtert (von Platz 13 auf Platz 16). Noch niedriger als in Deutschland war der Kaitz-Index der gesetzlichen Mindestlöhne nur in Estland, Tschechien und Spanien.

Beim Kaitz-Index gemessen am Durchschnittslohn (2018) liegt Deutschland auf Platz 9 und damit etwas besser als gemessen am Median, aber wiederum hinter wirtschaftlich schwächeren Ländern wie etwa Slowenien, Polen, Rumänien, Lettland und Litauen (Tabelle 7).

Tabelle 7 Relativer Wert der Mindestlöhne (Kaitz-Index in % des jeweiligen nationalen Durchschnittslohns), 2018

Nr.	Land	Mindestlohn in € pro Stunde (2020)	Kaitz 2018 (Durchschnittslohn)
1	Frankreich	10,15	49,7
2	Slowenien	5,44	48,4
3	Vereinigtes Königreich	9,35 ²¹	44,8
4	Portugal	3,83	43,9
5	Luxemburg	12,38	43,8
6	Polen	3,50	42,9
7	Rumänien	2,81	42,7
8	Litauen	3,72	41,4
9	Deutschland	9,35	40,4
10	Lettland	2,54	40,4
11	Irland	10,10	39,9
12	Ungarn	2,85	39,5
13	Slowakei	3,33	39,4
14	Niederlande	10,14	39,3
15	Belgien	9,66	39,1
16	Estland	3,48	36,8
17	Tschechien	3,40	36,2
18	Spanien	5,76	34,8
19	Griechenland	3,76	32,3

Quelle: Eigene Darstellung nach Schulten/Lübker (2020: 121 und 123).

Tabelle 8 zeigt die Höhe der monatlichen Verdienste auf Mindestlohnniveau für Vollzeitbeschäftigte in den Jahren 2019 und 2020 im Vergleich. Die Reihung der Länder orientiert sich hier an der Höhe der monatlichen Mindestlöhne im Jahr 2020. Vor allem das Vereinigte Königreich hat seine Position gegenüber dem Vorjahr deutlich verbessert (von Platz 5 auf 2).

²¹ Im April 2020 ist der höhere National Living Wage (NLW), auf den über 25-Jährige Beschäftigte im Vereinigten Königreich Anspruch haben, auf 8,72 £ erhöht worden (vgl. Schulten/Lübker 2020: 120).

Tabelle 8 Gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern und im Vereinigten Königreich (2019 und 2020), monatlicher Verdienst von Vollzeitbeschäftigten, Reihung nach Höhe der Mindestlöhne 2020, in €

Nr.	Land	Mindestlohn 2019		Mindestlohn 2020		Erhöhung zu 2019
1	Luxemburg ²²	2.090	2.507	2.142	2.570	+ 2%
2	Vereinigtes Königreich	1.597		1.760		+ 10%
3	Irland	1.656		1.707		+ 3%
4	Niederlande	1.616		1.654		+ 2%
5	Belgien	1.594		1.594		-
6	Deutschland	1.557		1.584		+ 2%
7	Frankreich	1.521		1.539		+ 1%
8	Spanien	1.050		1.108		+ 6%
9	Slowenien	887		941		+ 6%
10	Malta	762		777		+ 2%
11	Griechenland	684		758		+ 11%
12	Portugal	700		741		+ 6%
13	Polen	523		611		+17%
14	Litauen	555		607		+ 9%
15	Estland	540		584		+ 8%
16	Slowakei	520		580		+ 12%
17	Tschechien	519		575		+ 11%
18	Kroatien	506		546		+ 8%
19	Ungarn	464		484		+ 4%
20	Rumänien	446		466		+ 5%
21	Lettland	430		430		-
22	Bulgarien	261		312		+ 20%

Quelle: Eurofound 2020.

Im Jahr 2020 sind die gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Ländern teils deutlich erhöht worden. Zweistellige Steigerungsraten der Mindestlöhne im Vergleich zu 2019 sind hierbei insbesondere für Bulgarien (+20%), Polen (+17%) und die Slowakei (+12%) sowie Griechenland und Tschechien (jeweils +11%) und darüber hinaus auch für das Vereinigte Königreich (+10%) erkennbar. In einigen weiteren EU-Ländern erhöhten sich die gesetzlichen Mindestlöhne Anfang 2020 um zwischen 5 und 9%. Dies betraf Estland, Kroatien und Litauen, aber auch Portugal, Rumänien, Slowenien

²² In Tabelle 8 ist berücksichtigt, dass es in Luxemburg unterschiedlich hohe Mindestlöhne für Beschäftigte mit bzw. ohne abgeschlossene Berufsausbildung gibt (vgl. Abschnitt 3.4.3).

und Spanien. In Lettland wurde der Mindestlohn im Jahr 2020 demgegenüber nicht erhöht und in Frankreich nur um 1%. Auch in Deutschland, Luxemburg, Malta und den Niederlanden waren die Steigerungsraten der Höhe der Mindestlöhne mit jeweils 2% eher gering.

Bislang haben wir beim Vergleich der gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Staaten i.d.R. auf deren Bruttowert Bezug genommen. Aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes ist aber auch relevant, wie hoch die Abzüge für Steuern und Sozialabgaben für Beschäftigte, die auf der Basis des jeweiligen gesetzlichen Mindestlohns ihres Landes bezahlt werden, ausfallen. Denn dies ist der Betrag, der alleinstehenden Beschäftigten nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts tatsächlich zur Verfügung steht, sofern sie keinen Anspruch auf ergänzende Sozialleistungen oder andere Leistungen haben.

Die Europäische Kommission (2020: 5) schreibt hierzu: „Bei der Prüfung der Angemessenheit der Löhne müssen die Auswirkungen von Steuern und Sozialabgaben berücksichtigt werden.“ Dies erscheine vor allem deswegen relevant, um prüfen zu können, ob die jeweiligen Mindestlöhne ausreichen, um Vollzeitbeschäftigten ein Nettoeinkommen zu ermöglichen, das bei mindestens 60% des jeweiligen nationalen Medians liegen soll (Armutrisikoschwelle).

3.3 Nettoverdienste und Abgaben für Vollzeitbeschäftigte auf Mindestlohniveau

Informationen zur Höhe der Abgaben und Nettoverdienste von Beschäftigten auf Mindestlohniveau liefert eine Auswertung von Eurofound (2019: 9), die sich auf das Jahr 2017 bezieht. Sie veranschaulicht, dass es in den EU-Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn eine sehr große Bandbreite bei der Höhe der Abzüge vom Bruttolohn für Steuern und Sozialabgaben für Beschäftigte im gibt, die auf dem Niveau des jeweiligen nationalen Mindestlohns in Vollzeit arbeiteten. Der prozentuale Anteil der Abzüge vom Lohn für Steuern und Sozialgaben lag demnach zwischen sehr geringen Abzügen von nur 4,25% in Belgien²³ und den höchsten Abzügen von 39,5% in Litauen. Deutschland positioniert sich dabei mit einem Anteil der Steuern und Abgaben in Höhe von 26,09% des Bruttolohns auf Platz 7 und lag damit in der Gruppe der Länder mit eher hohen Abzügen (vgl. Tabelle 9).

²³ In Belgien liegen die üblichen Abzüge vom Lohn für Steuern im unteren Lohnbereich zwar bei 25% und für Sozialabgaben bei 13,07%, aber nach Auskunft einer Expertin in Brüssel gelten hier für Beschäftigte auf Mindestlohniveau besondere „Bonus-Regelungen“, die die Abzüge vom Lohn deutlich reduzieren (vgl. <https://www.fgtb.be/calcul-salaire-brut-net>).

Tabelle 9 Jährliche Brutto- und Nettoverdienste von alleinstehenden erwachsenen Vollzeitbeschäftigten auf Mindestlohnniveau, 2017 (Reihenfolge der EU-Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn nach der relativen Höhe der Abgaben und Steuern – absteigend)

Nr.	Land	Brutto (€)	Netto (€)	Anteil der Abzüge (in %)
1	Litauen	6.660	4.029	39,50
2	Rumänien	5.356	3.252	39,28
3	Ungarn	5.570	3.704	33,50
4	Tschechien	6.228	4.290	31,12
5	Griechenland	9.100	6.552	28,00
6	Polen	6.277	4.559	27,38
7	Deutschland	18.684	13.810	26,09
8	Slowenien	10.640	8.004	24,77
9	Frankreich	18.255	14.194	22,25
10	Lettland	5.160	4.154	19,50
11	Slowakei	6.240	5.160	17,31
12	Bulgarien	3.436	2.902	15,54
13	Kroatien	5.658	4.857	14,16
14	Luxemburg	24.853	21.489	13,53
15	Vereinigtes Königreich	20.960	18.184	13,24
16	Portugal	8.400	7.476	11,00
17	Niederlande	20.940	18.750	10,46
18	Malta	9.092	8.178	10,05
19	Spanien	12.600	11.573	8,15
20	Irland	19.874	18.535	6,74
21	Estland	6.480	6.197	4,36
22	Belgien	19.125	18.312	4,25

Quelle: Eigene Darstellung nach Eurofound (2019: 9).

Die Steuer- und Sozialsysteme in den EU-Ländern sind sehr unterschiedlich ausgestaltet und es erscheint wenig wahrscheinlich, dass diese künftig angeglichen werden. Für die Frage, wie die Arbeitnehmerschutzwirkungen des Mindestlohns in Deutschland gestärkt werden könnten, lässt sich jedoch die Empfehlung ableiten, bei der Bestimmung einer angemessenen Mindestlohnhöhe in Deutschland auch die vergleichsweise hohen Abzüge vom Bruttoeinkommen zu berücksichtigen.

3.4 Länderporträts

Für ausgewählte EU-Staaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen haben wir Länderporträts erstellt. Die Auswahl umfasst mit Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Spanien, Ungarn sowie dem Vereinigten Königreich zumindest überwiegend Länder, die mit Deutschland vergleichbar erscheinen. Ausnahme ist Ungarn, das aber aufgrund der dynamischen Entwicklung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns (gemessen am Kaitz-Index des Medians) und den nach Qualifikation der Beschäftigten bzw. nach dem Anforderungsniveau der Tätigkeiten gestaffelten Mindestlöhnen ein besonders interessanter Fall ist.

Für die Erstellung der Länderporträts haben wir neben vorliegenden Literaturquellen zu den jeweiligen nationalen Mindestlohnregelungen und deren Besonderheiten auch auf die WSI-Mindestlohn Datenbank, Publikationen von Eurofound, Eurostat und der ILO sowie auf weitere Quellen zurückgegriffen. Auf einige Kennzahlen zur Entwicklung der Mindestlöhne gehen wir in den Länderporträts ein. Weitere Indikatoren finden sich im Anhang. Besonderes Augenmerk haben wir auch darauf gelegt, ob es in den untersuchten Ländern spezielle Regelungen oder Maßnahmen gibt oder gab, die darauf abzielen oder zumindest dazu beitragen können, den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezielt zu erhöhen. Dem lag die Annahme zugrunde, dass sich aus bereits erprobten Ansatzpunkten bzw. Maßnahmen in anderen Ländern Anregungen ableiten lassen, die dazu beitragen könnten, die Arbeitnehmerschutzwirkung des gesetzlichen Mindestlohns zu erhöhen.

3.4.1 Belgien

Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

Der gesetzliche Mindestlohn in Belgien wurde im Jahr 1975 eingeführt. Grundlage war ein branchenübergreifender Tarifvertrag (Accord Interprofessionel), der im Februar 1975 abgeschlossen worden war. In diesem Tarifvertrag wurde vereinbart, dass der Mindestlohn für alle Beschäftigten im Alter von mindestens 21 Jahren, die in der Privatwirtschaft tätig sind, gelten sollte. Durch einen königlichen Erlass wurde der nationale Mindestlohn für rechtsverbindlich erklärt und hat damit seitdem de facto Gesetzescharakter (Schulten 2006).

Vandekerckhove (2019: 4) betont, dass der belgische Mindestlohn streng genommen kein gesetzlicher Mindestlohn ist, weil er von den Sozialpartnern im Rahmen von Tarifverhandlungen ohne direkte Beteiligung der Regierung festgelegt wird.

Höhe des Mindestlohns (2019 und 2020)

Im Jahr 2019 lag der Mindestlohn in Belgien bei 9,66 € pro Stunde und wurde Anfang 2020 nicht erhöht. Gleichwohl liegt Belgien in der Gruppe der EU-Staaten mit den höchsten nominalen Mindestlöhnen auf Platz 5 (vor Deutschland auf Platz 6). Gemessen am Kaitz-Index – also der relativen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns bezogen auf den Median von Vollzeitbeschäftigten (2018) – rangierte der belgische Mindestlohn mit 46,3% hingegen – ähnlich wie Deutschland mit 45,6% – nur im unteren Mittelfeld der EU-Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn (Schul-ten/Lübker 2020: 123).

Differenzierte Mindestlohnsätze

In Belgien gelten abgesenkte Mindestlohnsätze für jüngere Beschäftigte im Alter von 16 und 20 Jahren. Allerdings sind diese Abschläge vom Mindestlohn mit zwischen 6% und 30% eher gering (Tabelle 10).

Tabelle 10 Mindestlohnsätze für 16- bis 20-jährige Beschäftigte in Belgien (2020)

Beschäftigtengruppe	Anteil am gesetzlichen Mindestlohn	Monatlicher Anspruch (Vollzeit)
16 Jahre	70%	1.116 €
17 Jahre	76%	1.211 €
18 Jahre	82%	1.307 €
19 Jahre	88%	1.403 €
20 Jahre	94%	1.498 €

Quelle: Eurofound (2020: 17).

In Belgien existiert kein höherer Mindestlohnsatz für qualifizierte Beschäftigte, aber angesichts der fast universellen Tarifbindung der Beschäftigten spielt der Mindestlohn in der Praxis auch nur eine sehr untergeordnete Rolle bei der Lohnsetzung.

Anpassung des Mindestlohns

Der gesetzliche Mindestlohn in Belgien soll i.d.R. alle zwei Jahre vom Nationalen Arbeitsrat (Conseil National du Travail), dem Vertreterinnen und Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände angehören, angepasst werden (Plasman 2015). Die konkrete Umsetzung der nationalen Mindestlohnregelung erfolgt im Rahmen der sektoralen Tarifverträge, die von sogenannten paritätischen Branchenausschüssen (Commission Paritaire) abgeschlossen werden. In der Praxis liegen die auf Branchenebene vereinbarten „tariflichen Mindestlöhne“ meist deutlich über dem Niveau des gesetzlichen Mindestlohns.

Im Zeitraum von 2001 bis 2018 ist der Mindestlohn in Belgien in den Jahren 2008 und 2009 nominal am stärksten erhöht worden, während er in den letzten Jahren mehrfach nicht angepasst wurde. Die letzte Erhöhung erfolgte zum 1. September 2018 (Schulten/Müller 2020: 20). Auch im Jahr 2020 konnten sich die Tarifvertragsparteien nicht auf eine Erhöhung des Mindestlohns in Belgien verständigen (Schulten/Lübker 2020: 124).

Tarifbindung

Die Tarifbindung in Belgien liegt mit 96% im Ländervergleich auf einem sehr hohen und weitgehend stabilen Niveau (Schulten et al. 2019: 25).

Niedriglohnanteil

Im Jahr 2014 lag der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Belgien bei nur 3,8% (Eurostat 2016). Dies war der mit Abstand geringste Niedriglohnanteil unter den hier einbezogenen Ländern, was maßgeblich mit der fast universellen Tarifbindung und auch mit dem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Beschäftigten in Belgien zusammenhängen dürfte.

Anteil der Beschäftigten, die im Bereich des Mindestlohns entlohnt werden

Im Jahr 2017 erhielten nur 2,2% der Beschäftigten in Belgien weniger als 90% des gesetzlichen Mindestlohns. Der Anteil derjenigen, die zwischen 90 und 100% des Mindestlohns erhielten, lag bei 1%, und weitere 1,3% der Beschäftigten verdienten zwischen 100 und 110% des Mindestlohns. Der Anteil der Beschäftigten, denen mehr als 110% des gesetzlichen Mindestlohns bezahlt wurden, erreichte in Belgien demnach mit 95,5% den weitaus höchsten Wert der in unseren Vergleich einbezogenen Länder (Eurofound 2019: 48).

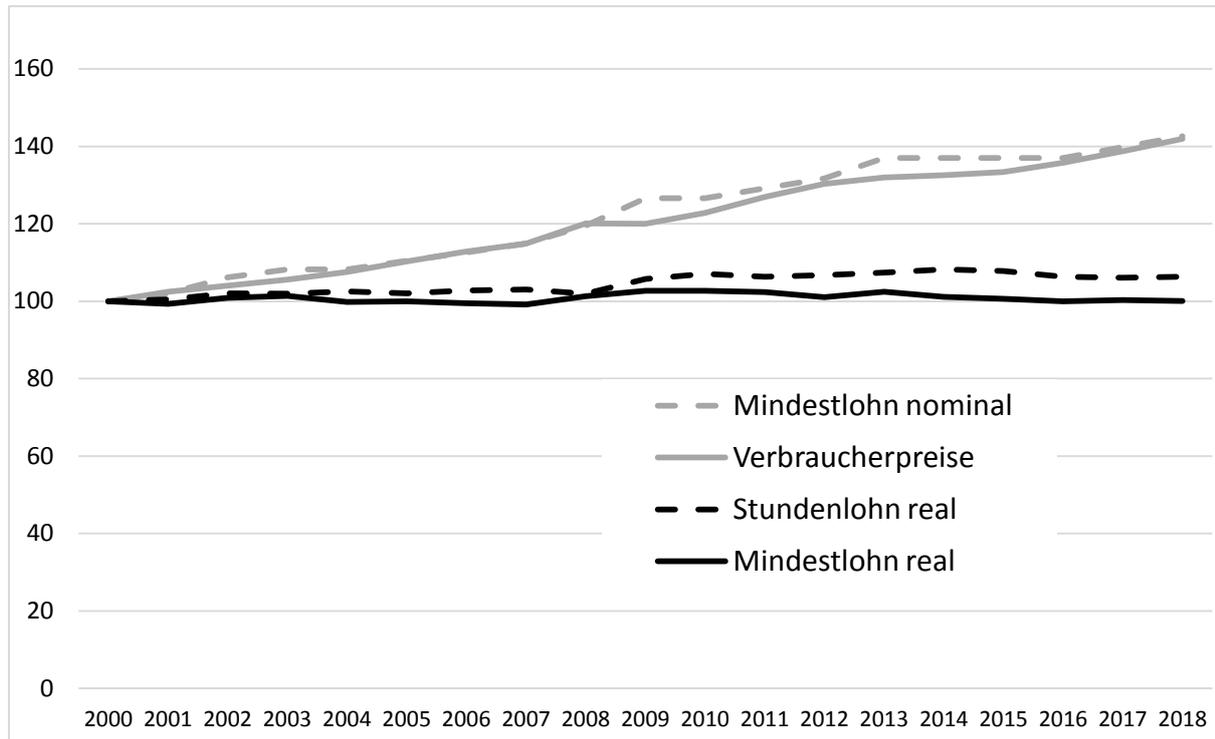
Weitere Besonderheiten

Beschäftigte auf Mindestlohniveau haben in Belgien Anspruch auf diverse Bonuszahlungen, die im Ergebnis dazu führen, dass die Abzüge vom Bruttolohn sehr gering ausfallen: Bei einem monatlichen Bruttoverdienst auf Mindestlohniveau (ca. 1.600 €) liegen die Abzüge nur bei rund 72 € pro Monat.²⁴

Abbildung 3 veranschaulicht, dass der nominale Wert des Mindestlohns in Belgien zwischen 2000 und 2018 um etwa 40% gestiegen ist. Der reale Wert des Mindestlohns hat sich demgegenüber im Betrachtungszeitraum kaum verändert, was darauf zurückzuführen ist, dass sich Mindestlohnerhöhungen in Belgien im Wesentlichen an der Inflation bzw. der Entwicklung der Tariflöhne orientieren. Hinzu kommt, dass der Mindestlohn in Belgien in den letzten Jahren mehrfach nicht erhöht worden ist.

²⁴ Vgl. <https://www.fgtb.be/calcul-salaire-brut-net>

Abbildung 3 Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Belgien, 2000-2018



Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD, eigene Berechnungen.

Abbildung 14 im Anhang zeigt darüber hinaus, dass die Arbeitslosenquote in Belgien von 2001 bis 2006 und 2013 bis 2015 bei über 8% lag. Dies könnte ein Hintergrund dafür gewesen sein, dass der Mindestlohn in Belgien in den letzten Jahren mehrmals nicht erhöht worden ist.

3.4.2 Frankreich

Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

Der gesetzliche Mindestlohn in Frankreich wurde bereits im Jahr 1950 eingeführt und zählt damit seit langem zu den fest etablierten Institutionen des dortigen Arbeitsmarktes. Um dessen erstmalige Höhe festzulegen, wurde eine Kommission gegründet. Allerdings konnte sich diese zunächst nicht auf eine notwendige Höhe einigen:

„Der Streit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ging vor allem darum, ob der Mindestlohn lediglich die Kosten für Nahrung, Wohnung und Kleidung decken und damit ein soziales Existenzminimum sichern oder darüber hinaus auch eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen sollte.“ (Schmid/Schulten 2006: 103)

Die französische Regierung entschied sich damals dafür, dass der Mindestlohn lediglich das soziale Existenzminimum absichern sollte. Vor dem Hintergrund hoher Inflationsraten wurde im Jahr 1952 ein Gesetz verabschiedet, das eine automatische Anpassung des Mindestlohns an die Preisentwicklung vorsah (ebenda). In seiner heutigen Form existiert der französische Mindestlohn (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance – SMIC) seit 1970. Seine rechtliche Grundlage findet sich in Artikel L3231 des französischen Arbeitsgesetzbuches (Code du Travail).

Höhe des Mindestlohns (2019 und 2020)

Im Jahr 2019 lag der gesetzliche Mindestlohn in Frankreich bei 10,03 € pro Stunde und im Jahr 2020 ist er auf 10,15 € erhöht worden. Dies entsprach einem Kaitz-Index von 61,6% des Medians (2018) und damit dem höchsten relativen Wert in den EU-Ländern (Schulten/Lübker 2020: 123). Berücksichtigt man hingegen den um 20% höheren gesetzlichen Mindestlohn für qualifizierte Beschäftigte in Luxemburg, liegt Frankreich bezogen auf den Kaitz-Index auf Platz 2. Aufgrund der in Frankreich üblichen Wochenarbeitszeit von 35 Stunden (Vollzeit) liegt der Bruttomonatsverdienst auf Mindestlohnniveau in Frankreich trotz des höheren Mindestlohns pro Stunde mit 1.539 € (2020) um 45 € pro Monat niedriger als in Deutschland (1.584 €).

Differenzierte Mindestlohnsätze

Der normale Satz des gesetzlichen Mindestlohns in Frankreich gilt für alle über 18-Jährigen mit Ausnahme von Auszubildenden. Es existieren drei abgesenkte Mindestlohnsätze für unter 18-Jährige mit weniger als sechs Monaten Berufserfahrung, Auszubildende sowie für Jüngere mit einem speziellen Arbeitsvertrag (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11 Abgesenkte Mindestlohnsätze für bestimmte Beschäftigtengruppen in Frankreich (2020)

Beschäftigtengruppe	Anteil am regulären Mindestlohnsatz	Monatliche Rate (Vollzeit)
15- bis 16-Jährige	80%	1.231 €
17-Jährige	90%	1.385 €
Jüngere mit einem „ professional contract “ ²⁵	55-100%	847-1.539 €
Auszubildende	25-78%	385 -1.201 €

Quelle: Eurofound 2020: 17.

²⁵ „These contracts allow young employees to acquire a professional qualification and promote their professional integration or reintegration.“ (Eurofound 2019: 26)

In Frankreich existieren keine weiteren nach Qualifikation der Beschäftigten oder Anforderungsniveau der Tätigkeiten differenzierten Mindestlohnsätze.

Häufigkeit und Kriterien für die Anpassung des Mindestlohns

Der gesetzliche Mindestlohn in Frankreich wird anhand einer spezifischen Formel angepasst, die sich an der Preis- und Lohnentwicklung orientiert. Wenn die Inflation bei 2% oder darüber liegt, wird der gesetzliche Mindestlohn automatisch um diese Rate erhöht. Hinzu kommen 50% des realen Anstiegs der Löhne (Schmid 2012). Über diese Mindestanpassung hinaus hat die französische Regierung jederzeit die Möglichkeit, weitere Erhöhungen vorzunehmen, um dem Mindestlohn einen zusätzlichen „Anschub“ (coup de pouce) zu geben.

Seit 2008 wird die Regierung von einer unabhängigen Expertenkommission beraten, die jährlich einen Bericht zur Entwicklung des SMIC vorlegt und konkrete Empfehlungen für dessen Anpassung ausspricht (Vincent 2014: 6). Seit 2012 gilt als Leitlinie, den gesetzlichen Mindestlohn nicht über den Index hinaus anzuheben, um die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft zu stärken (Eurofound 2017: 15).

Tarifbindung

Gestützt und ergänzt wird die Arbeitnehmerschutzwirkung des Mindestlohns in Frankreich durch die mit 94% nahezu universelle Tarifbindung der Beschäftigten (Schulten/Müller 2020: 45). Erreicht wird dies dadurch, dass fast alle Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Niedriglohnanteil

Durch die Kombination einer hohen Tarifbindung mit einem im Vergleich der EU-Länder hohen Mindestlohn lag der Niedriglohnanteil in Frankreich im Jahr 2014 mit 8,8% hinter Belgien an zweiter Stelle der hier untersuchten Länder (Eurostat 2016).

Anteil der Beschäftigten im Bereich des Mindestlohns

Der Anteil der Beschäftigten in Frankreich, die im Jahr 2017 weniger als 90% des gesetzlichen Mindestlohns verdienten, wird auf immerhin 7,2% beziffert. 2,6% der Beschäftigten verdienten zwischen 90% und 100% des Mindestlohns und 5% zwischen 100 und 110% des Mindestlohns (Eurofound 2019: 48).

Weitere Besonderheiten

Eine wichtige Besonderheit des Mindestlohnsystems in Frankreich besteht darin, dass die vergleichsweise hohen Stundenlöhne im unteren Segment des Arbeitsmarktes bereits seit 1993 von Seiten des Staates stark subventioniert werden (Eichhorst et al. 2019: 74). Dies erfolgt durch eine degressiv angelegte Subvention der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei Löhnen bis zum 1,6-Fachen des gesetzlichen Mindestlohns (2018: 15,81 €). Ausgehend von einer vollständigen Befreiung im Fall der Beschäftigung von Mindestlohnbeziehenden wird der Entlastungsbetrag bis zur Obergrenze abgeschmolzen. Die Kosten dieser Subvention werden auf über 25

Milliarden € pro Jahr beziffert, was mehr als einem Prozent des Bruttoinlandprodukts von Frankreich entspricht (COSAPE 2017).

Abbildung 4 zeigt, dass der nominale Wert des gesetzlichen Mindestlohns in Frankreich zwischen 2000 und 2018 um etwa 60% deutlich gestiegen ist. Real lag die Steigerungsrate immerhin noch bei etwa 20%, wobei ein Großteil dieser Erhöhungen im Zuge der Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden pro Woche in den Jahren 2004 bis 2006 erfolgt war. Seit dem Jahr 2010 sind die Verbraucherpreise in Frankreich deutlich stärker gestiegen als der reale Wert des gesetzlichen Mindestlohns.

Abbildung 4 Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Frankreich, 2000 bis 2018

Jahr	Mindestlohn nominal	Verbraucherpreise	Stundenlohn real	Mindestlohn real
2000	100	100	100	100
2001	105	102	102	102
2002	110	105	105	105
2003	115	108	108	108
2004	125	110	110	110
2005	135	112	112	112
2006	140	115	115	115
2007	145	118	118	118
2008	150	120	120	120
2009	155	122	122	122
2010	160	125	125	125
2011	165	128	128	128
2012	170	130	130	130
2013	175	132	132	132
2014	180	135	135	135
2015	185	138	138	138
2016	190	140	140	140
2017	195	142	142	142
2018	200	145	145	145

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD, eigene Berechnungen.

Unsere ergänzenden Auswertungen (vgl. Abbildung 15 im Anhang) veranschaulichen darüber hinaus, dass die Arbeitslosenquote in Frankreich seit 2001 fast durchgängig bei über 8% und von 2013 bis 2015 sogar bei mehr als 10% lag.

3.4.3 Luxemburg

Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

In Luxemburg wurde ein gesetzlicher Mindestlohn bereits am 30. Dezember 1944 eingeführt.²⁶ Damit war Luxemburg das erste Land in Europa mit einem allgemeinen branchenübergreifenden Mindestlohn. Dessen Einführung zielte zunächst darauf ab, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein bestimmtes soziales Existenzminimum sicherzustellen (Schulten 2006: 77).

In dem in seinen Grundzügen bis heute gültigen Mindestlohngesetz von März 1973 wurde dann aber festgeschrieben, dass Mindestlohnbeziehenden in Luxemburg nicht mehr nur ein Existenzminimum, sondern eine angemessene Teilhabe an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung garantiert werden soll. Seither orientiert sich die Entwicklung des Mindestlohns nicht mehr nur an der Entwicklung der Verbraucherpreise, sondern auch an der durchschnittlichen Entwicklung der Reallöhne (Schulten 2006: 77).

Höhe der Mindestlöhne (2019 und 2020)

In Luxemburg gelten für mindestens 18-jährige Beschäftigte je nach Qualifikation zwei unterschiedlich hohe Mindestlohnsätze. Beschäftigte ohne Berufsausbildung hatten im Jahr 2019 Anspruch auf einen Mindestlohn von 11,97 € pro Stunde und im Jahr 2020 auf 12,38 €. In manchen Quellen wird dieser Stundenlohn als gesetzlicher Mindestlohn in Luxemburg ausgewiesen (vgl. z.B. Schulten/Lübker 2019 und 2020). Gemessen am Kaitz-Index (2018) entsprach dieser Mindestlohn 53,8% des Medians. Trotz des hohen nominalen Mindestlohns liegt Luxemburg damit im Jahr 2020 nur auf Rang 6 zwischen dem Vereinigten Königreich (54,5%) und Polen (53,1%).

Tatsächlich gibt es in Luxemburg jedoch noch einen zweiten um 20% höheren gesetzlichen Mindestlohn, auf den Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung oder mindestens 10 Jahren Berufserfahrung Anspruch haben. Dieser lag im Jahr 2019 bei 14,36 € pro Stunde und wurde im Jahr 2020 auf 14,86 € erhöht. Der Kaitz-Index dieses höheren Mindestlohns liegt bei beachtlichen 64,6% des Medians (2018) und damit nur knapp unterhalb der Niedriglohnschwelle.

Tabelle 12 veranschaulicht, dass die Staffelung der Mindestlohnsätze in Luxemburg einem festgelegten Raster folgt. Beschäftigte im Alter von 15 bis 16 Jahren haben Anspruch auf 75% des Mindestlohns für Erwachsene und 17- bis 18-jährige auf 80% des Erwachsenenlohns. Über 18-jährige ohne Berufsabschluss haben Anspruch auf 100% des Mindestlohns für Erwachsene, während der gesetzliche Mindestlohn für

²⁶ In anderen Quellen wird teilweise auch das Jahr 1950 genannt (vgl. z.B. Adema et al. 2018).

Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung um 20% höher liegt (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12 **Staffelung der gesetzlichen Mindestlöhne in Luxemburg, 2020**

Alter/Qualifikation	Mindestlohn in Prozent des Erwachsenenlohns	Monatliches Brutto Gehalt (Vollzeit)	(Rechnerischer) Mindestlohn pro Stunde
15 bis 16 Jahre	75%	1.607 €	9,29 €
17 bis unter 18 Jahre	80%	1.714 €	9,90 €
18 Jahre oder älter ohne Berufsausbildung	100%	2.142 €	12,38 €
18 Jahre oder älter mit Berufsausbildung	120%	2.570 €	14,86 €

Quellen: <https://www.hwk-trier.de/artikel/aussenwirtschaft-54,138,82.html> und https://www.arbeitsvertrag.org/mindestlohn-luxemburg/#Die_Unterscheidung_zwischen_den_Arbeitnehmern

Häufigkeit und Kriterien von Mindestlohnanpassungen

Die Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns erfolgten traditionell auf zwei Wegen (Pamukçu 2004: 27): Zum einen unterliegt er wie alle Löhne in Luxemburg der automatischen Anpassung an die Preisentwicklung. Wenn der Verbraucherpreisindex um 2,5% angestiegen ist, wird auch der Mindestlohn automatisch angehoben. Darüber hinaus muss die Regierung dem Parlament alle zwei Jahre einen Bericht über die allgemeine Entwicklung der Löhne vorlegen und auf dieser Grundlage eine Empfehlung für eine – über den Inflationsausgleich hinaus gehende – Anpassung des Mindestlohns aussprechen. Meist legt die Regierung die durchschnittliche Entwicklung der Reallöhne zugrunde (Schulten 2006: 77).

Die Anpassung der Höhe des Mindestlohns in Luxemburg wurde lange Zeit meist alle zwei Jahre vorgenommen. Inzwischen scheinen sie jedoch keinem festgelegten zeitlichen Rhythmus mehr zu folgen. In den letzten Jahren wurden die Mindestlöhne Anfang 2015 und 2017 sowie im August 2018 und im Januar 2019 erhöht. Im Juli 2019 wurde der Mindestlohn rückwirkend ab Januar 2019 um 0,11 € angehoben. Seit Anfang 2020 liegt der Mindestlohn für Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 12,38 € und der höhere Mindestlohn bei 14,86 €.

Tarifbindung

Die Tarifbindung in Luxemburg wird auf 59% der Beschäftigten beziffert (Schulsten/Müller 2020: 77) und liegt damit etwas höher als in Deutschland.

Niedriglohnanteil

Nach Angaben von Eurostat (2016) lag der Niedriglohnanteil in Luxemburg im Jahr 2014 bei 11,9% und damit deutlich unter dem Durchschnitt der EU-Staaten.

Anteil der Beschäftigten im Bereich des Mindestlohns

Der Anteil der Beschäftigten in Luxemburg, die weniger als 90% des gesetzlichen Mindestlohns erhielten, lag nach Angaben von Eurofound (2019: 48) im Jahr 2017 bei 6,5%. 4,8% der Beschäftigten verdienten zwischen 90 und 100% des gesetzlichen Mindestlohns und 5,7% zwischen 100 und 110% des gesetzlichen Mindestlohns.

Der Anteil derjenigen, die unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns bezahlt wurden, lag damit in Luxemburg deutlich höher als in den meisten anderen Ländern. Allerdings ist der Auswertung von Eurofound (2019) nicht zu entnehmen, auf welche Stufe des gesetzlichen Mindestlohns in Luxemburg sich diese Angaben beziehen und ob bzw. wie die geringeren Sätze für unter 18-Jährige hierbei berücksichtigt worden sind.

Die Zahl der Beschäftigten, die auf dem Niveau des Mindestlohns in Luxemburg bezahlt werden, wurde Anfang 2019 auf knapp 62.000 Personen beziffert. Dies entsprach einem Anteil von ca. 15% aller Beschäftigten. Unklar ist allerdings, ob sich diese Angabe auf alle vier in Luxemburg geltenden Mindestlohnsätze bezieht.

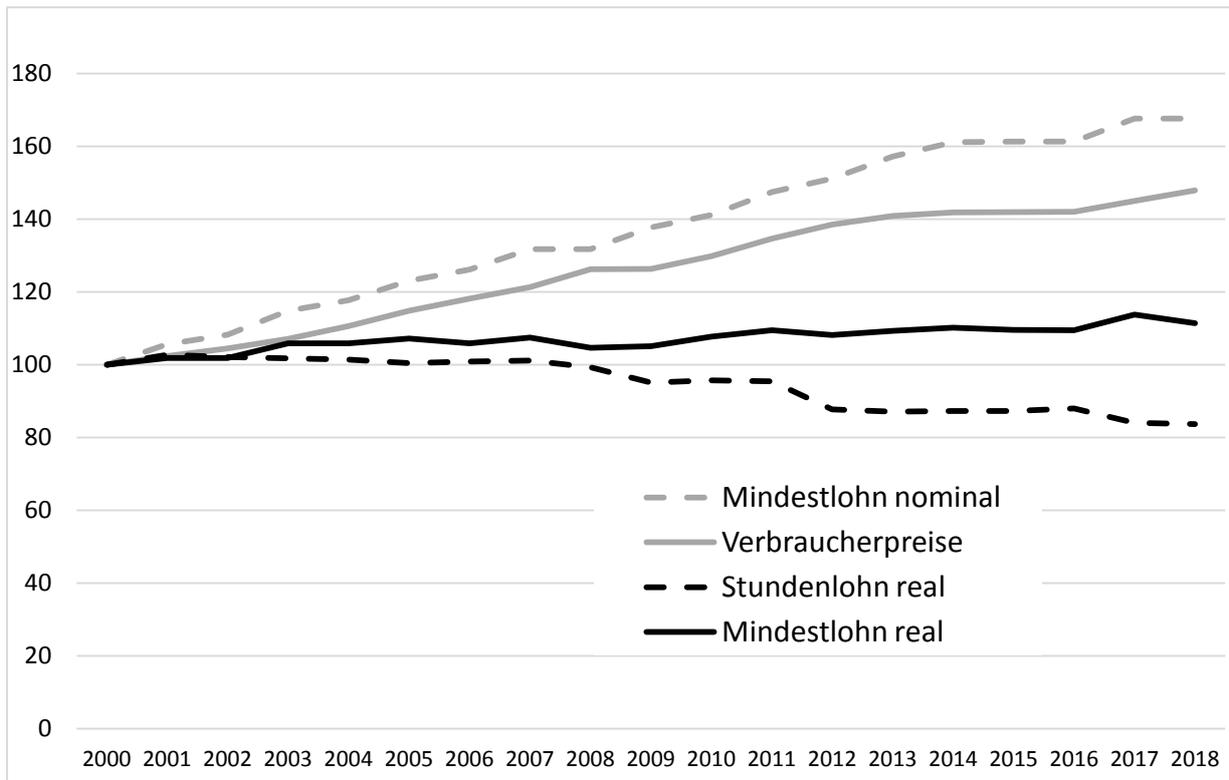
Abbildung 5 zeigt, dass der nominale Wert des gesetzlichen Mindestlohns in Luxemburg seit 2000 um mehr als 65% gestiegen ist, was deutlich über dem Anstieg der Verbraucherpreise lag. Der reale Wert des Mindestlohns ist von 2000 auf 2018 demgegenüber nur um gut 10% gestiegen.

Dass die realen Stundenlöhne hingegen deutlich gesunken sind, erscheint auf den ersten Blick überraschend. Dies könnte damit zusammenhängen, dass die Stundenlöhne der Beschäftigten in Luxemburg auf der Basis der Monatslöhne aller Beschäftigten berechnet werden.²⁷ Bei dieser Berechnungsweise führt ein steigender Anteil von Teilzeitbeschäftigten dazu, dass die durchschnittlichen Stundenlöhne sinken.²⁸

²⁷ Die Daten stammen aus der OECD Datenbank „<https://stats.oecd.org/>“, Menüpunkt Labour/Earnings/Hourly Earnings (MEI). In der Hintergrundinformation zu Luxemburg heißt es unter „Concepts and classifications“: „Data refer to monthly earnings of all employees“. Bei anderen Ländern wie z.B. Frankreich wird hier klar auf Vollzeit Bezug genommen: „Data refer to gross basic hourly wage rates of wage earners employed on a full-time basis“.

²⁸ Im Jahr 2016 arbeiteten 34,8% der Frauen und 6,2% der Männer in Luxemburg in Teilzeit, was über dem EU-Durchschnitt lag (<https://www.boeckler.de/64612.htm>)

Abbildung 5 Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Luxemburg, 2000-2018



Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD, eigene Berechnungen.

Abbildung 16 im Anhang veranschaulicht zusätzlich, dass die Arbeitslosenquote in Luxemburg von 2% im Jahr 2001 auf gut 6% im Jahr 2015 gestiegen ist, dann aber wieder leicht zurückgegangen ist. In den Jahren 2015 bis 2017 hat sich die Beschäftigung um insgesamt fast 6% erhöht.

3.4.4 Niederlande

Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

In den Niederlanden wurde ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn im Jahr 1969 mit dem „Gesetz über den Mindestlohn und das Mindesturlaubsgeld“ (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, WML) eingeführt (Salverda 2008). Zuvor hatten sich die Sozialpartner bereits im Jahr 1964 auf eine freiwillige Lohnuntergrenze geeinigt (Salverda 2010).

Höhe des Mindestlohns (2019 und 2020)

Der gesetzliche Mindestlohn in den Niederlanden wird als Bruttolohn pro Monat für Vollzeitbeschäftigte ausgewiesen. Im Jahr 2019 lag der monatliche Mindestlohn bei 1.635,60 € und im Jahr 2020 bei 1.653,60 €. Um den (rechnerischen) Mindestlohn pro Stunde zu ermitteln, muss der Monatslohn anhand der durchschnittlichen oder

tatsächlichen monatlichen Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten berechnet werden. Im Juli 2019 lag der rechnerische gesetzliche Mindestlohn pro Stunde in den Niederlanden bei 9,91 € und stieg im Jahr 2020 auf 10,14 € pro Stunde. Der Kaitz-Index (bezogen auf den Median von 2018) lag damit weiterhin bei nur bei 47% (Schulten/Lübker 2019: 7 und 2020: 123) und war damit im Ländervergleich nur etwas höher als in Deutschland.

Differenzierte Mindestlohnsätze

Der gesetzliche Mindestlohn in den Niederlanden gilt für alle Beschäftigten ab einem Lebensalter von 22 Jahren. Für jüngere Beschäftigte gelten je nach Alter teils deutlich niedrigere Mindestlohnsätze (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13 Spezielle Mindestlohnsätze für 15- bis 21-Jährige in den Niederlanden, 2020

Beschäftigtengruppe	Anteil am gesetzlichen Mindestlohn	Monatlicher Verdienst
15-Jährige	30%	496 €
16-Jährige	34,5%	570 €
17-Jährige	39,5%	653 €
18-Jährige	47,5-50%	827 €
19-Jährige	55-60%	992 €
20-Jährige	70-80%	1.323 €
21-Jährige	85-100%	1.654 €

Quelle: Eurofound (2020: 17).

Häufigkeit und Kriterien von Mindestlohnanpassungen

Der gesetzliche Mindestlohn in den Niederlanden wird i.d.R. zweimal pro Jahr (im Januar und im Juli) automatisch angepasst an die gewichtete Veränderungsrate der tariflich vereinbarten Löhne, wobei Abweichungen nach oben und unten möglich sind (ILO 2016: 11).

Tarifbindung

Obwohl die Tarifbindung in den Niederlanden seit Jahren leicht rückläufig ist, liegt sie mit 79% weiterhin auf einem im europäischen Vergleich recht hohen Niveau (Schulten et al. 2019: 25). Hintergrund der hohen Tarifbindung ist vor allem, dass die meisten Tarifverträge in den Niederlanden für allgemeinverbindlich erklärt werden. Rojer/van der Veldt (2012: 525) konstatieren hierzu: „Das Instrument der AVE trägt zur Herausbildung stabiler Arbeitsbeziehungen bei, fördert den Arbeitsfrieden und bildet somit eine stabile Grundlage für die Wirtschafts- und Sozialpolitik.“

Niedriglohnanteil

Nach Angaben von Eurostat (2016) lag der Niedriglohnanteil in den Niederlanden im Jahr 2014 bei 18,5%.

Anteil der Beschäftigten im Bereich des Mindestlohns

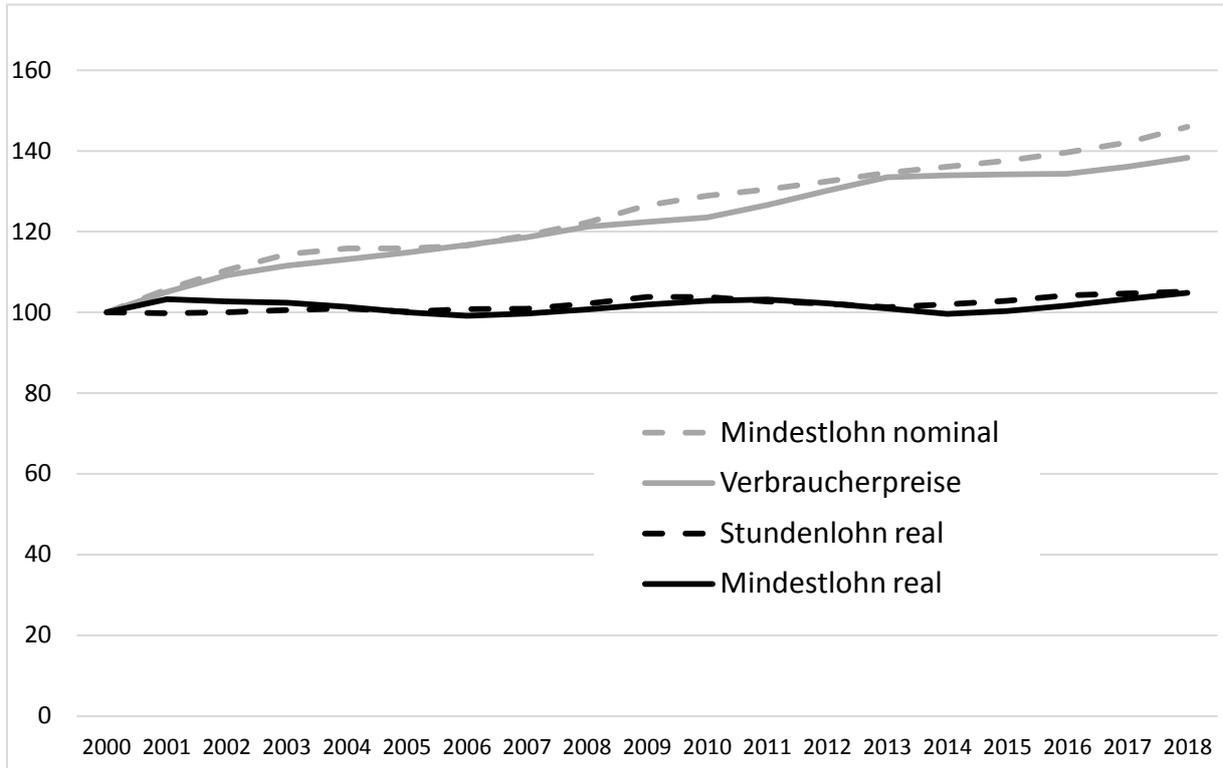
Der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 90% des gesetzlichen Mindestlohns verdienen, lag im Jahr 2017 bei 4,5%. Zwischen 90 und 100% des gesetzlichen Mindestlohns verdienen 1,2% der Beschäftigten und 1,9% zwischen 100 und 110% des gesetzlichen Mindestlohns (Eurofound 2019: 48). Dies ist im Ländervergleich ein niedriger Wert.

Weitere Besonderheiten

Nach Angaben von Salverda (2010) handelt es sich nur bei etwa einem Viertel der Beschäftigten auf Mindestlohnniveau in den Niederlanden um Vollzeitbeschäftigte. Etwa die Hälfte sind Teilzeitbeschäftigte und das restliche Viertel der Beschäftigten mit Stundenlöhnen auf Mindestlohnniveau haben flexible Arbeitsverträge, wobei nicht ausgeführt wird, um welche Formen flexibler Beschäftigung es sich hierbei handelt.

Abbildung 6 veranschaulicht, dass der nominale Wert des gesetzlichen Mindestlohns in den Niederlanden zwischen 2000 und 2018 um gut 40% und damit fast parallel zur Entwicklung der Verbraucherpreise gestiegen ist. Der reale Wert des gesetzlichen Mindestlohns hat sich demgegenüber nur minimal erhöht, was daran liegt, dass der Mindestlohn indexiert ist und i.d.R. zweimal pro Jahr an die Tariflohnentwicklung angepasst wird (Schulten 2014: 10).

Abbildung 6 Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in den Niederlanden, 2000-2018



Quelle: WSI-Mindestlohn datenbank, OECD, eigene Berechnungen.

Abbildung 17 im Anhang veranschaulicht zusätzlich, dass die Arbeitslosenquote in den Niederlanden von 2008 bis 2014 auf fast 8% gestiegen war, im Jahr 2018 aber nur noch bei 4% lag.

3.4.5 Spanien

Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

In Spanien wurde bereits im Jahr 1963 ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn für Erwachsene eingeführt und zeitweilig galten auch zwei nach Alter gestaffelte niedrigere Mindestlöhne für unter 18-Jährige, die man als Auszubildende einstuft (Recio 2006: 128). Diese abgesenkten Mindestlöhne wurden zwischenzeitlich jedoch wieder abgeschafft.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Spanien hatte zunächst kaum Konsequenzen für die bestehenden Löhne, weil die Höhe des Mindestlohns sehr niedrig war. In späteren Jahren wurde der Mindestlohn in Spanien jährlich angepasst und die Erhöhungen lagen meist über der Inflationsrate. In den frühen 2000er Jahren zählte der spanische Mindestlohn gleichwohl zu den niedrigsten Mindestlöhnen in der EU und entfaltete in der Praxis kaum Einfluss auf die Festlegung der Löhne (Recio 2006: 127). Die eigentliche Bedeutung des Mindestlohns in Spanien lag lange Zeit vor al-

lem in seiner Funktion als Referenzwert für zahlreiche sozialpolitische Leistungen im spanischen Wohlfahrtsmodell.

Höhe des Mindestlohns (2019 und 2020)

Der gesetzliche Mindestlohn in Spanien lag im Jahr 2019 bei 5,45 € pro Stunde (Schulten/Lübker 2019: 5). Dies war mit Ausnahme von Ungarn der mit Abstand geringste Wert in den Ländern, für die wir Länder-Porträts erstellt haben (Schulten/Lübker 2019: 7). Im Jahr 2018 lag der Kaitz-Index des gesetzlichen Mindestlohns bei nur 41,2% (Schulten/Lübker 2020: 123).

Da alle Beschäftigten in Spanien grundsätzlich Anspruch auf 14 Monatslöhne haben, lag das verfügbare Monatseinkommen für Vollzeitbeschäftigte auf Mindestlohnniveau im Jahr 2019 umgerechnet bei 1.050 € pro Monat, was einem rechnerischen Mindestlohn von 6,36 € pro Stunde entsprach. Im Jahr 2020 wurde der Mindestlohn in Spanien auf 5,76 € pro Stunde erhöht. Unter Berücksichtigung der 14 monatlichen Zahlungen pro Jahr entspricht dies einem rechnerischen Mindestlohn von 6,72 € pro Stunde.

Häufigkeit und Kriterien von Mindestlohnanpassungen

In Spanien existieren keine festen Vorgaben für die Höhe oder Häufigkeit von Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns. Zwischen 2009 und 2016 war der gesetzliche Mindestlohn kaum erhöht worden (von 624 € auf 655,20 € pro Monat). Im Januar 2016 hatte die ILO der spanischen Regierung empfohlen, den gesetzlichen Mindestlohn in den folgenden zwei bis drei Jahren um jeweils etwa 10% zu erhöhen (verbunden mit der Erwartung, dass dies weder der Wettbewerbsfähigkeit noch der Beschäftigung schaden werde) (Eurofound 2017: 15).

Tatsächlich ist der spanische Mindestlohn in den Jahren 2017 bis 2019 jeweils deutlich erhöht worden – im Jahr 2017 um 8%, im Jahr 2018 um 4% und Anfang 2019 sogar um 22% (Vacas-Soriano 2019: 4). Das war der höchste Anstieg seit dem Jahr 1977 (Louven 2018). Im Januar 2020 kam es auf Vermittlung der neuen Linksregierung in Spanien zu einer Einigung der Sozialpartner, den gesetzlichen Mindestlohn um weitere 5,6% anzuheben (Schulten/Lübker 2020: 125). Die Regierung Spaniens hat darüber hinaus angekündigt, dass sie den gesetzlichen Mindestlohn bis 2024 auf 60% des Durchschnittsverdiensts anheben will (Aumayr-Pintar 2020: 3).

Tarifbindung

Die Tarifbindung der Beschäftigten in Spanien liegt bei etwa 68% (Schulten/Müller 2020: 117).

Niedriglohnanteil

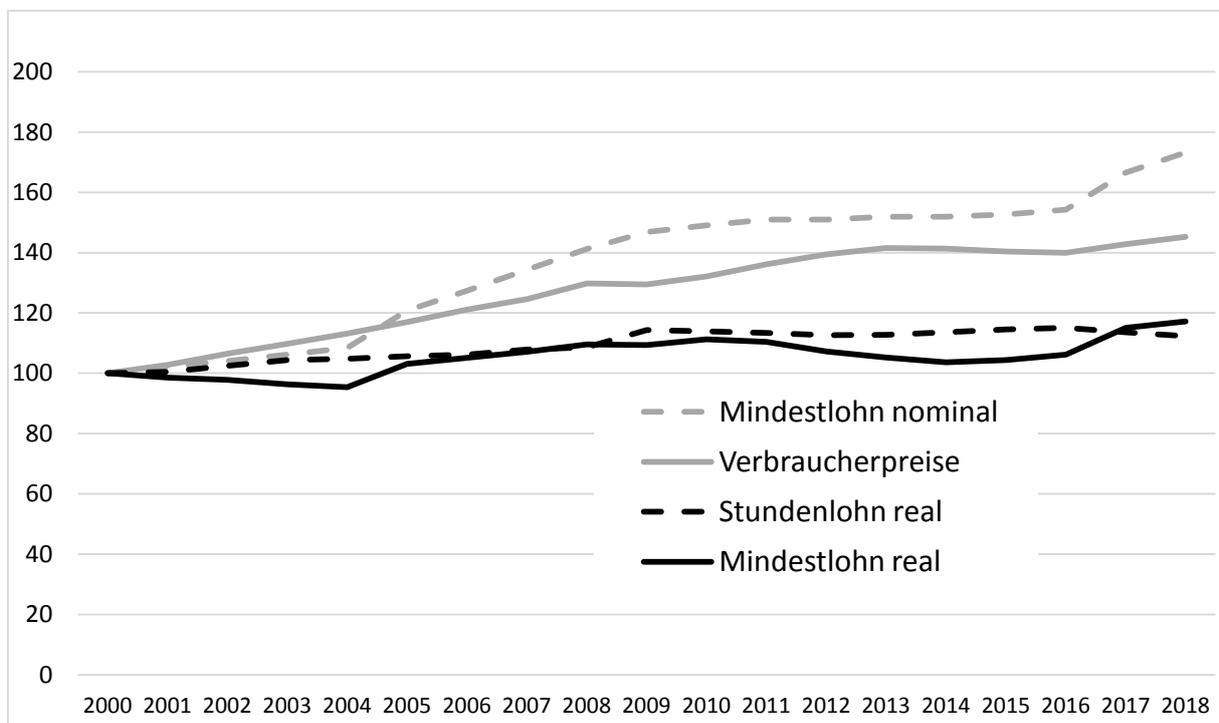
Im Jahr 2014 lag der Niedriglohnanteil in Spanien bei 14,6% (Eurostat 2016) und damit deutlich niedriger als in Deutschland.

Anteil der Beschäftigten im Bereich des Mindestlohns

Der Anteil der Beschäftigten in Spanien, die im Jahr 2017 weniger als 90% des gesetzlichen Mindestlohns verdienen, lag mit 7,3% im Ländervergleich recht hoch. Weitere 2,2% der Beschäftigten verdienen zwischen 90 und 100% des gesetzlichen Mindestlohns und 2,4% zwischen 100 und 110% (Eurofound 2019: 48).

Abbildung 7 zeigt, dass der nominale Wert des gesetzlichen Mindestlohns in Spanien zwischen 2004 und 2011 um etwa 40% deutlich gestiegen ist, während der reale Wert des Mindestlohns sich kaum verändert hat. In den Jahren 2016 bis 2018 gab es jedoch erstmals wieder recht deutliche Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in Spanien.

Abbildung 7 Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Spanien, 2000 bis 2018



Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD, eigene Berechnungen.

Abbildung 18 im Anhang veranschaulicht zusätzlich, dass die Arbeitslosenquote in Spanien von 2001 bis 2007 auf einem Niveau von etwa 10% lag und sich dann bis 2013 deutlich auf rund 25% mehr als verdoppelte. Bis 2018 hatte sich die Arbeitslosenquote auf 18% reduziert, was im Ländervergleich aber immer noch ein außerordentlich hoher Wert ist.

3.4.6 Ungarn

Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

Die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns in Ungarn wurde von der letzten kommunistischen Regierung im Jahr 1989 beschlossen (Köllö 2010: 239) und im Jahr 1991 umgesetzt (Kohl/Platzer 2006: 165). Bei der Einführung des Mindestlohns lag dieser bei nur etwa 35% des ungarischen Durchschnittslohns. Bis zum Jahr 2000 hatte sich der relative Wert des gesetzlichen Mindestlohns in Ungarn weiter auf nur noch 29% des nationalen Durchschnittslohns reduziert, obwohl er i.d.R. einmal pro Jahr um etwas mehr als den Inflationsausgleich erhöht worden war.

Ein radikaler Politikwechsel fand in den Jahren 2001/2002 statt, als die damalige rechts-konservative Regierung völlig überraschend und ohne Konsultation mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beschloss, den gesetzlichen Mindestlohn in zwei Schritten von 25.500 HUF zunächst auf 40.000 HUF im Jahr 2001 und dann nochmals auf 50.000 HUF im Jahr 2002 kräftig anzuheben (Neumann 2010). Zuvor hatte der Mindestlohn im Wahlkampf überhaupt keine Rolle gespielt, und die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sprachen sich gegen die deutlichen Erhöhungen des Mindestlohns aus, weil sie negative Wirkungen auf die Beschäftigung befürchteten (Harasztosi/Lindner 2019: 2698).

Die Regierung begründete ihre Entscheidung zur starken Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns vor allem damit, dass sie die Spreizung der Einkommen verringern, die Steuereinnahmen erhöhen und Steuerhinterziehung eindämmen wollte (ebenda). Da sich die Oppositionsparteien nicht gegen die kräftige Mindestlohnerhöhung aussprachen, wurde sie wie geplant umgesetzt. Dadurch stieg der relative Wert des Mindestlohns in Ungarn von 29,1% des durchschnittlichen Lohns im Jahr 2000 auf 40,8% im Jahr 2002 (Neumann 2010).

Gemessen am Median lag der relative Wert des Mindestlohns im Jahr 2000 bei etwa 35% und zwei Jahre später bei 55% (Harasztosi/Lindner 2019: 2694). In ihrer umfassenden Untersuchung kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass von den damals rund 290.000 Mindestlohnbeschäftigten in Ungarn etwa 30.000 ihren Arbeitsplatz verloren, während die Löhne der anderen Beschäftigten auf Mindestlohniveau um rund 60% stiegen. Der deutliche Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns wurde überwiegend durch Preissteigerungen kompensiert (Harasztosi/Lindner 2019: 2724).

Höhe des Mindestlohns (2019 und 2020)

Der gesetzliche Mindestlohn in Ungarn lag Mitte 2019 bei 2,69 € pro Stunde (Schulten/Lübker 2019: 7) und wurde Anfang 2020 auf 2,85 € pro Stunde erhöht. Dies entspricht einem Kaitz-Index von immerhin 51,8% (2018) (Schulten/Lübker 2020: 121 und 123). Qualifizierte Beschäftigte haben Anspruch auf einen um 30% höheren Mindestlohn, der seit Anfang 2020 bei 3,72 € brutto pro Stunde liegt.

Differenzierte Mindestlohnsätze

In Ungarn existieren traditionell keine nach Alter der Beschäftigten differenzierten Mindestlohnsätze. Im Juli 2006 wurden jedoch zusätzlich zu dem bereits seit 1992 geltenden gesetzlichen Mindestlohn zwei weitere höhere Mindestlohnsätze für Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung sowie für qualifizierte Beschäftigte mit einem akademischen Abschluss und mindestens zwei Jahren Berufserfahrung eingeführt (Neumann 2010).

Der höchste Mindestlohnsatz wurde dann bereits im Jahr 2009 wieder abgeschafft (Neumann 2010: 7). Es gelten jedoch weiterhin die beiden nach Qualifikation bzw. Berufserfahrung der Beschäftigten differenzierten Mindestlohnsätze.

Häufigkeit und Kriterien von Mindestloohnerhöhungen

Die gesetzlichen Mindestlöhne in Ungarn werden i.d.R. zum Jahreswechsel erhöht, wobei keine festen Vorgaben zur Anpassung der Mindestlohnsätze existieren. Anfang 2019 wurden die beiden Mindestlöhne von der ungarischen Regierung um jeweils 8% angehoben und im Jahr 2020 um 4%.

Tarifbindung

Die Tarifbindung in Ungarn ist seit Jahren stark rückläufig und lag zuletzt nur noch bei 20,5% (Schulten/Müller 2020: 125). Die beiden nach Qualifikation gestaffelten gesetzlichen Mindestlohnsätze sind vor diesem Hintergrund auch als ein Versuch der Regierung anzusehen, um trotz einer sehr geringen Tarifbindung angemessene Lohnabstände zwischen geringer und höher qualifizierten Tätigkeiten bzw. Beschäftigten herzustellen.

Niedriglohnanteil

Nach Angaben von Eurostat (2016) lag der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Ungarn im Jahr 2014 bei 17,8% und damit deutlich niedriger als in Deutschland (22,5%).

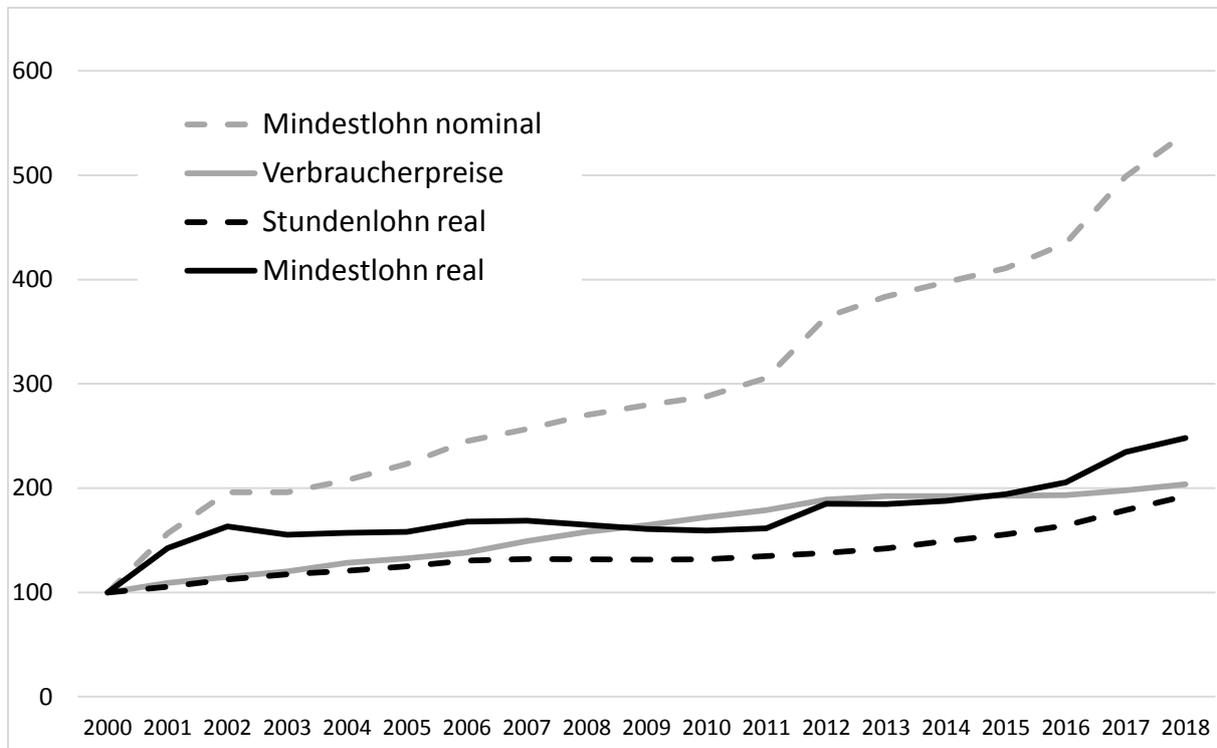
Anteil der Beschäftigten im Bereich des Mindestlohns

Der Anteil der Beschäftigten in Ungarn, die im Jahr 2017 weniger als 90% des gesetzlichen Mindestlohns verdienten, lag mit 2,4% im Ländervergleich recht niedrig. 4,4% der Beschäftigten erhielten zwischen 90 und 100% des gesetzlichen Mindestlohns und 7,9% der Beschäftigten verdienten zwischen 100 und 110% des Mindestlohns (Eurofound 2019: 48).

Abbildung 8 zeigt, dass der nominale Wert des gesetzlichen Mindestlohns in Ungarn von 2000 bis 2018 kontinuierlich und stark gestiegen ist. Er hat sich im Vergleich zum Jahr 2000 mehr als verfünffacht. Allein von 2000 auf 2002 wurde der nominale Wert des Mindestlohns fast verdoppelt und auch anschließend alljährlich angehoben.

Auch der reale Wert des Mindestlohns ist in den Jahren 2015 bis 2018 deutlich gestiegen.

Abbildung 8 Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen in Ungarn, 2000-2018



Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD, eigene Berechnungen.

Abbildung 19 im Anhang veranschaulicht darüber hinaus, dass die Arbeitslosenquote in Ungarn in den Jahren 2009 bis 2013 bei gut 10% lag. In den letzten Jahren war diese jedoch deutlich rückläufig.

3.4.7 Vereinigtes Königreich

Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

Im Jahr 1997 wurde die neue Labour-Regierung im Vereinigten Königreich mit ihrem Versprechen, einen nationalen Mindestlohn (National Minimum Wage – NMW) einzuführen, gewählt. Der gesetzliche Mindestlohn sollte Beschäftigte vor ausbeuterischen Löhnen und Unternehmer vor unfairer Wettbewerb schützen (Low Pay Commission 2001). Der gesetzliche Mindestlohn in Höhe von 3,60 £ trat im April 1999 in Kraft.

Etwa zeitgleich wurde die Low Pay Commission eingerichtet, die den Auftrag hat, die Auswirkungen des NMW regelmäßig zu evaluieren, der Regierung zu bestimmten Fragen Bericht zu erstatten und Empfehlungen zu unterbreiten. Seit 1998 hat die

LPC jährlich Berichte vorgelegt, in denen vor allem die Auswirkungen der Mindestlohneinführung bzw. der Erhöhungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung und andere Aspekte im Mittelpunkt standen.

Höhe des Mindestlohns (2019 und 2020)

Im Jahr 2019 lag der gesetzliche Mindestlohn im Vereinigten Königreich bei umgerechnet 8,85 € pro Stunde (Schulten/Lübker 2019: 4). Dies entsprach einem Kaitz-Index von 53,6% (2017), was hinter Frankreich dem zweithöchsten Wert in den Ländern, für die wir Länderporträts erstellt haben, entsprach. Im April 2020 ist der National Living Wage im Vereinigten Königreich für Beschäftigte ab 25 Jahren auf 8,72 £ (umgerechnet 9,71 €) angehoben worden (Schulten/Lübker 2020: 121). Im Zuge dessen hat sich der relative Wert des Mindestlohns (gemessen am Median 2018) auf 54,5% weiter erhöht (ebenda: 123).

Differenzierte Mindestlohnsätze

Im Vereinigten Königreich gelten für Beschäftigte bis zu 24 Jahren teils deutlich niedrigere Mindestlohnsätze. Den geringsten Anspruch haben Auszubildende im ersten Ausbildungsjahr und unter 18-Jährige (Tabelle 14).

Tabelle 14 Spezifische Mindestlohnsätze für bestimmte Gruppen im Vereinigten Königreich (2020)²⁹

Beschäftigtengruppe	Anteil am regulären Mindestlohnsatz	Betrag pro Stunde
Auszubildende unter 19 Jahren im ersten Jahr	47,3%	4,15 £ (4,59 €)
18- bis 20-Jährige	75,4%	4,55 £ (5,04 €)
21- bis 24-Jährige	94,3%	7,70 £ (8,52 €)

Quelle: <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

Häufigkeit und Kriterien von Mindestloohnerhöhungen

Im Vereinigten Königreich existieren weder feste Vorgaben zur Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns noch für deren Häufigkeit (Arpaia et al. 2017: 11). Die Low Pay Commission hat der Regierung Mindestlohnanpassungen vorgeschlagen und in der Praxis wurde der gesetzliche Mindestlohn seit seiner Einführung mit wenigen Ausnahmen i.d.R. einmal pro Jahr (meist im Oktober) erhöht.

²⁹ Umrechnungskurs am 24. Juni 2020 (1 £: 1,11 €).

Tarifbindung

Tarifgebunden sind im Vereinigten Königreich nur etwa 25% der Beschäftigten (Schulten et al. 2019: 25), wobei die Tarifbindung in der Privatwirtschaft deutlich geringer ist als im öffentlichen Sektor.

Niedriglohnanteil

Der Niedriglohnanteil lag im Vereinigten Königreich im Jahr 2014 bei 21,3% (Eurostat 2016) und damit etwas niedriger als in Deutschland.

Anteil der Beschäftigten im Bereich des Mindestlohns

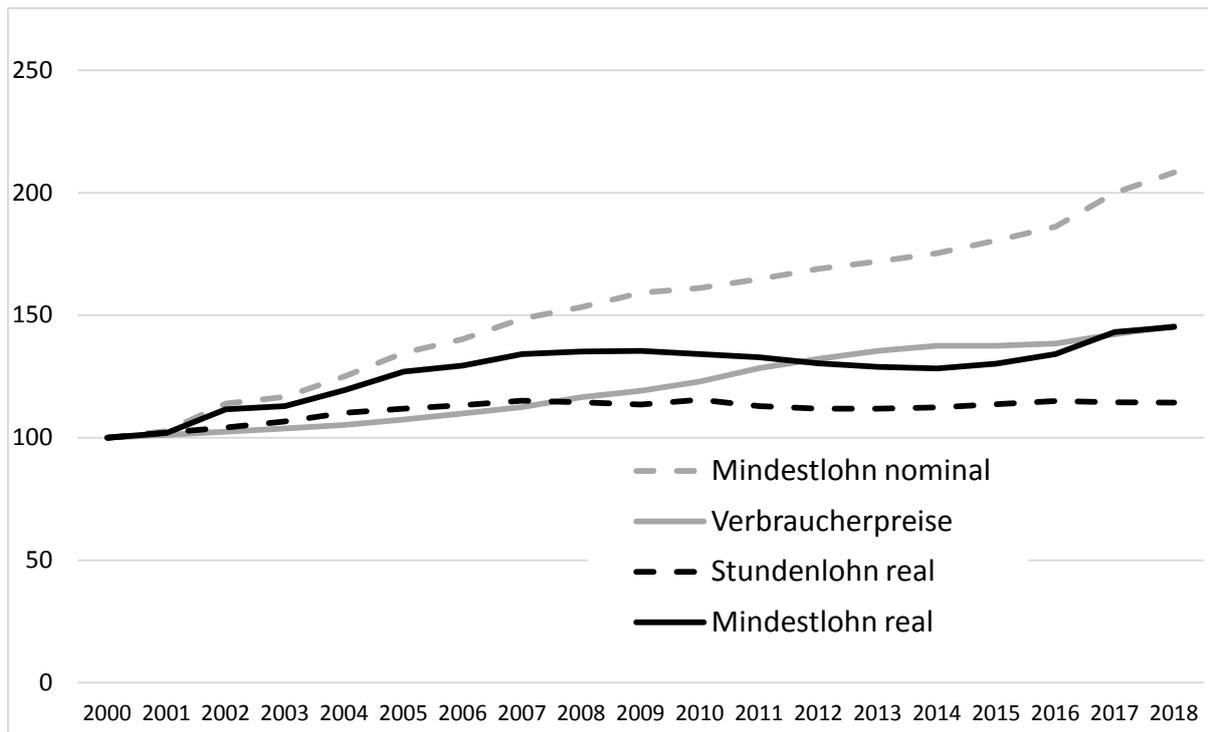
Der Anteil der Beschäftigten im Vereinigten Königreich, die im Jahr 2017 weniger als 90% des gesetzlichen Mindestlohns verdienten, lag bei 8,7% und damit vergleichsweise hoch. 3,4% der Beschäftigten verdienten zwischen 90% und 100% des Mindestlohns und weitere 4,7% zwischen 100 und 110% des Mindestlohns (Eurofound 2019: 48).

Weitere Besonderheiten

Die Regierung im Vereinigten Königreich hat im Jahr 2015 beschlossen, zusätzlich zum National Minimum Wage (NMW) einen höheren National Living Wage (NLW) für Beschäftigte ab 25 Jahren einzuführen. Erklärtes Ziel war dabei, dass der NLW im Jahr 2020 mindestens 60% des Medians von Vollzeitbeschäftigten erreichen sollte (Low Pay Commission 2019). Anfang 2020 hat die Regierung sogar angekündigt, dass sie den Mindestlohn bis 2024 auf zwei Drittel des Medianlohns – also auf das Niveau der Niedriglohnschwelle – anheben will (Schulten/Lübker 2020: 125).

Abbildung 9 veranschaulicht, dass sich der nominale Wert des gesetzlichen Mindestlohns im Vereinigten Königreich seit 2000 mehr als verdoppelt hat. Der reale Wert stieg bis etwa 2009 ebenfalls an, ist dann aber bis 2013 leicht gesunken und hat sich erst seit 2014 wieder erhöht.

Abbildung 9 Entwicklung von Mindestlohn, Verbraucherpreisen und durchschnittlichen Stundenlöhnen im Vereinigten Königreich, 2000-2018



Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD, eigene Berechnungen.

Abbildung 20 im Anhang veranschaulicht zusätzlich, dass die Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich von 2001 bis 2006 bei etwa 5% lag und dann bis 2009 auf fast 10% anstieg. Dies könnte der Hintergrund für das Absinken des realen Werts des Mindestlohns bis etwa 2014 sein.

3.5 Besonderheiten und Unterschiede der nationalen Mindestlohnsysteme in den EU-Ländern

Regelungen und Mechanismen zur Festlegung und Anpassung der Mindestlöhne in den EU-Ländern mit einem gesetzlichen Mindestlohn lassen sich anhand von mehreren Dimensionen charakterisieren und voneinander abgrenzen (vgl. Arpaia et al. 2017):

- die Rolle der Regierung oder eines hierfür eigens geschaffenen Gremiums (wie z.B. die Mindestlohnkommission in Deutschland) sowie die Frage, ob weitere Akteure vor anstehenden Anpassungsentscheidungen angehört oder sogar an der Entscheidung in der einen oder anderen Weise zumindest mittelbar beteiligt sind;
- die Häufigkeit von Erhöhungen der Mindestlöhne und die Vorhersehbarkeit von Anpassungsschritten;

- die Kriterien, die bei der Anpassung der Mindestlöhne zugrunde gelegt werden, sowie auch die Frage, ob es solche Kriterien überhaupt gibt und wie verbindlich diese ausgestaltet sind. Damit verknüpft sich auch die Frage, ob und inwieweit Spielräume bestehen, um von vorhandenen Vorgaben oder Leitlinien zur Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zumindest in begründeten Ausnahmefällen abzuweichen.

3.5.1 Die Rolle der Regierung und weiterer Akteure im Entscheidungsprozess

Hinsichtlich der Rolle der Regierung, der Sozialpartner und weiterer Akteure bei Entscheidungen über Mindestloohnerhöhungen gibt es im Ländervergleich deutlich Unterschiede. Die Anpassung von Mindestlöhnen kann im Rahmen bilateraler Verhandlungen der Sozialpartner oder trilateral unter Beteiligung der Regierung erfolgen oder auch von der Regierung bzw. eines dazu befugten Gremiums (wie im Fall von Deutschland die Mindestlohnkommission) alleine entschieden werden. Die deutsche Bundesregierung kann den Beschluss der Mindestlohnkommission zur Anpassung des Mindestlohns nur annehmen oder ablehnen, nicht aber verändern.

Die Europäische Kommission (2020) kritisiert, dass die Beteiligung der Sozialpartner an Entscheidungen über Anpassungen der gesetzlichen Mindestlöhne in mehreren EU-Ländern gar nicht vorgesehen ist oder jedenfalls unzureichend erscheint. Die Kommission bemängelt auch, dass nicht in jedem Land feste und klare Regeln bzw. Kriterien für die Anpassung von Mindestlöhnen existieren.

Ob solche festen Regeln oder Kriterien vorteilhaft sind oder nicht, wird jedoch durchaus kontrovers diskutiert. Feste Regeln oder Kriterien bieten den Vorteil, dass Anpassungen der Mindestlöhne meist gut vorhersehbar sind; Nachteil kann aber sein, dass ein vorgegebener Anpassungsmechanismus kaum Spielräume für überdurchschnittliche Erhöhungen von gesetzlichen Mindestlöhnen eröffnet. Genau dies wird aktuell in Deutschland und auch auf der Ebene der Europäischen Kommission (2020) kritisch diskutiert – u.a., weil die aktuelle Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland (gemessen am Kaitz-Index 2018) mit 45,6% deutlich unter der Armutsrisikoschwelle von 60% des Medians liegt.

3.5.2 Institutionalisierte Entscheidungen

Bei institutionalisierten Entscheidungen ist der Entscheidungsprozess klar vorgegeben mit spezifischen Rollen für die Hauptakteure. Trotzdem sind unterschiedliche Varianten sowie eine Kombination von Konsultations- und Verhandlungsprozessen möglich. Die Entscheidung über Anpassungen des Mindestlohns kann von einer hiermit beauftragten Kommission ohne Konsultation getroffen werden oder nach

einer Konsultation weiterer Akteure. In einigen Ländern werden Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern geführt, während in anderen Ländern zwar Beratungen mit weiteren Akteuren möglich sind, aber die Regierung hierauf auch verzichten und damit letztlich die Entscheidung alleine treffen kann.

3.5.3 Indexierung

In sechs EU-Staaten werden Anpassungen der Höhe der Mindestlöhne anhand einer Indexierung an der Preis- oder Lohnentwicklung oder beiden vorgenommen (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Malta, Niederlande und Slowenien). Dabei besteht meist die Möglichkeit, ggf. noch „etwas draufzulegen“.

Eine Indexierung der Mindestlohnentwicklung an Preisen oder Löhnen bietet den Vorteil, dass eine Steigerung der Lebenshaltungskosten oder Verbraucherpreise ausgeglichen wird und die Erhöhungen des Mindestlohns recht gut vorhersehbar sind. Eine rigide Indexierung kann hingegen problematisch sein, weil dann kaum Spielräume bestehen, hiervon abzuweichen.

3.5.4 Nicht institutionalisierte Entscheidungsprozesse

In diesem Fall hat die Regierung die Möglichkeit, über Erhöhungen des Mindestlohns zu entscheiden, ohne dass Verhandlungen oder Konsultationen mit anderen Akteuren erfolgen müssen. Dies ist in Bulgarien und Tschechien der Fall. Das Fehlen von transparenten Prinzipien und Regeln zur Anpassung kann nach Einschätzung von Arpaia et al. (2017: 10) jedoch auch dazu führen, dass das Ausmaß von Erhöhungen des Mindestlohns schwierig vorhersehbar ist.

3.5.5 Häufigkeit von Anpassungen der Mindestlöhne

In den meisten EU-Ländern erfolgen Anpassungen der Mindestlöhne i.d.R. einmal pro Jahr, in den Niederlanden sogar zweimal pro Jahr (im Januar und im Juli).³⁰ In Belgien, Deutschland und Luxemburg wird über Erhöhungen der Mindestlöhne i.d.R. alle zwei Jahre entschieden, wobei meist auch eine jährliche Erhöhung möglich ist.

Im Vereinigten Königreich existieren demgegenüber weder für die Höhe von Anpassungen des National Minimum Wage (NMW) noch zu deren Häufigkeit feste Vorgaben („from time to time“). In der Praxis ist der britische Mindestlohn jedoch seit seiner Einführung im Jahr 1999 meist einmal pro Jahr im Oktober angepasst worden.

³⁰ Dies ist auch in Polen der Fall, sofern die Inflation bei mehr als 5% liegt (Arpaia et al. 2017: 11).

Auch in Bulgarien, Estland, Litauen und Rumänien existieren keinerlei Vorgaben dazu, wie häufig und wann die Mindestlöhne erhöht werden. Dies bietet den Vorteil, dass die Spielräume für stärkere Erhöhungen der Mindestlöhne größer sind als in regelgebundenen Systemen. Bei unterschiedlichen Einschätzungen, wie stark die Anhebung ausfallen sollte, kann es jedoch ggf. zu Konflikten kommen. Ein möglicher Nachteil kann auch darin bestehen, dass die Erhöhungen des Mindestlohns schwierig vorhersehbar sind.

3.5.6 Stringenz der Verfahren zur Anpassung von Mindestlöhnen

Arpaia et al. (2017: 12f) haben einen Indikator für die Stringenz der Verfahren zur Anpassung von Mindestlöhnen entwickelt, der sich auf drei Dimensionen bezieht: die Entscheidungsspielräume („discretion“), die Häufigkeit der Anpassung von Mindestlöhnen und die zugrunde gelegten Kriterien für Anpassungsentscheidungen.

In ihrem „Ranking“ auf Basis dieser drei Kriterien wird das System der Anpassung von Mindestlöhnen in Deutschland als vergleichsweise stringent eingestuft (Platz 6). Die höchste Stringenz des Mindestlohnsystems weist demnach (eher überraschend) Griechenland auf, gefolgt von Slowenien, Irland, Polen und Frankreich. Wie diese Reihung zustande kommt, ist schwierig nachvollziehbar. Am anderen Ende der Skala erscheint die Reihung der Länder eher plausibel: Die geringste Stringenz des Mindestlohnsystems wird Bulgarien attestiert, gefolgt von Rumänien, Litauen und Estland – also Ländern, in denen keine Vorgaben für die Häufigkeit oder das Ausmaß von Mindestlohnanpassungen existieren.

3.5.7 Anpassungsmechanismus des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

Im Vorfeld der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland hatten sich die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften gemeinsam dafür eingesetzt, dass sich die Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland nachläufig an der Entwicklung der Tariflöhne orientieren sollten. Dies zielte auch darauf ab zu unterstreichen, dass die Tarifpolitik der Taktgeber für Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland sein soll. Als weitere Kriterien für die Erhöhung des Mindestlohns werden im Gesetz der Arbeitnehmerschutz und die wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen einer „Gesamtabwägung“ angeführt. In der Praxis schränkt die nachlaufende Orientierung an der Tariflohnentwicklung die Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland jedoch deutlich ein.

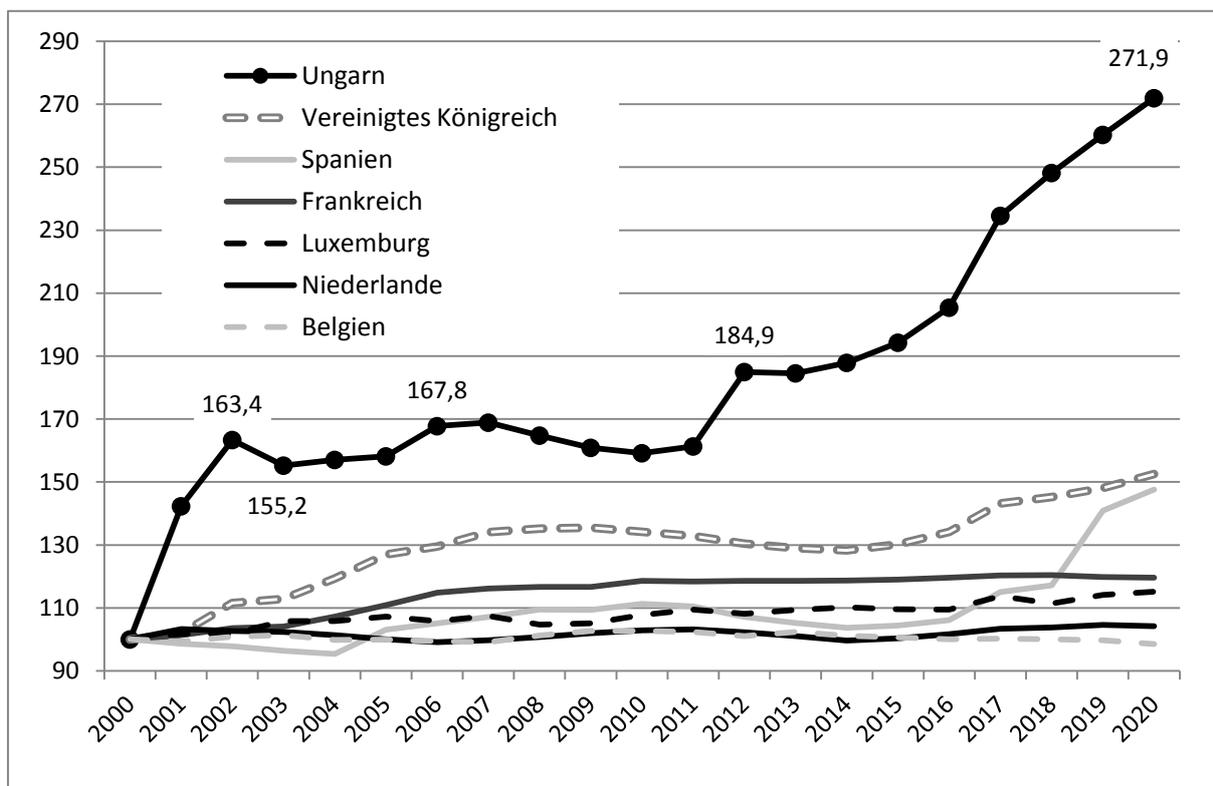
Nach Einschätzung von Schulten/Pusch (2019: 5) ist eine strukturelle Erhöhung des deutschen Mindestlohns auf ein existenzsicherndes Niveau ohne Änderung des der-

zeitigen Anpassungsverfahrens kaum möglich. Nach ihren Berechnungen würde der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland bei einer durchschnittlichen Erhöhung um 2% pro Jahr erst im Jahr 2033 ein Niveau von 12,10 € erreichen. Vor diesem Hintergrund schlagen sie eine einmalige außerordentliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns vor, die ggf. auch zeitlich gestreckt in zwei oder mehreren Schritten erfolgen könnte. Danach könne man zur Orientierung an der Tariflohnentwicklung zurückkehren, wobei eine jährliche Anpassung zu empfehlen sei, damit der Rückstand des Mindestlohns zu den Tariflöhnen nicht zu groß werde (ebenda).

3.6 Entwicklung der Mindestlöhne in ausgewählten EU-Ländern

Wie sich die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Staaten, für die wir Länderporträts erstellt haben, in den letzten 20 Jahren real (in Landeswährung) entwickelt hat, veranschaulicht Abbildung 10 im Überblick.

Abbildung 10 Reale Entwicklung der Mindestlöhne in den EU-Ländern, für die Länderporträts erstellt wurden (alle Länder), 2000-2020 (in Landeswährung, Index 2000=100)



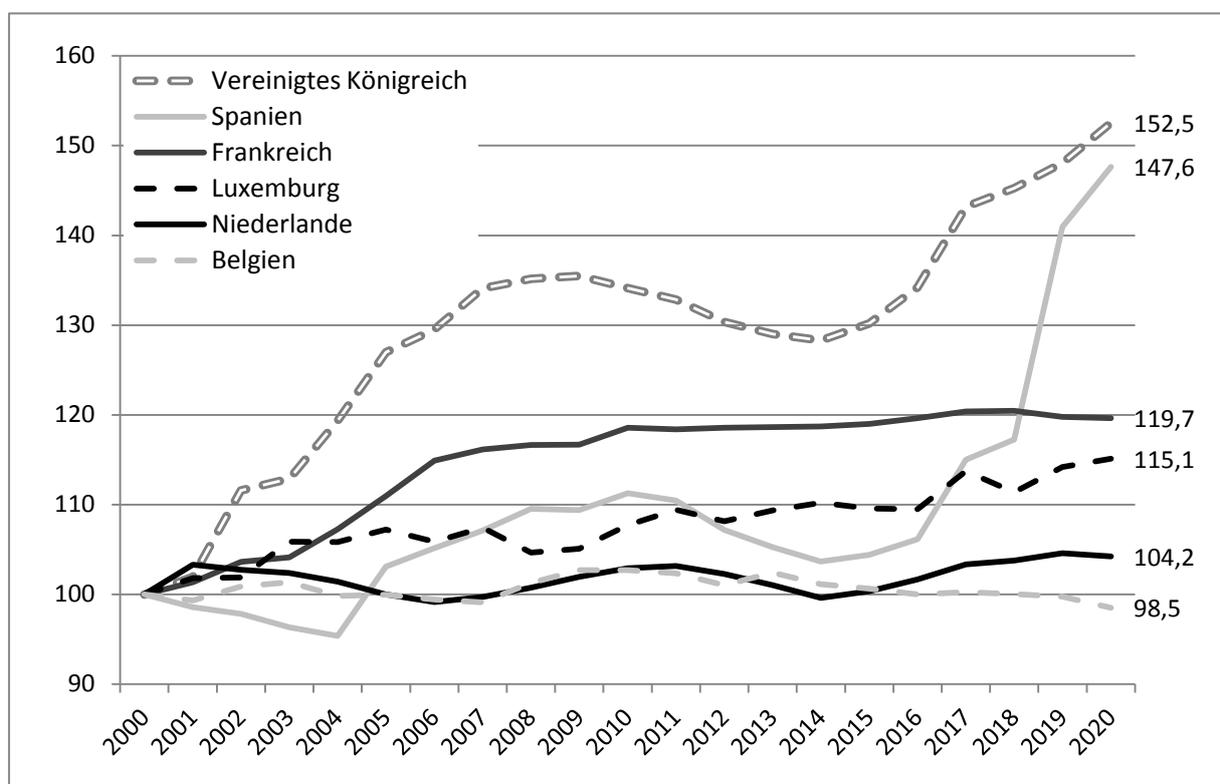
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Basis der WSI-Mindestlohndatenbank, Version Januar 2020.

Ungarn fällt hierbei mit einer sehr dynamischen Entwicklung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns aus dem Rahmen. Dort hat sich der reale Wert des Mindestlohns

in den letzten 20 Jahren fast verdreifacht. Hinter Ungarn folgt mit weitem Abstand das Vereinigte Königreich, wo der Mindestlohn zwar auch stärker gestiegen ist als in den übrigen Ländern, aber weitaus moderater.

In Abbildung 11 wird die Entwicklung der realen Werte der Mindestlöhne ohne Ungarn dargestellt, weil sich die Entwicklungstrends in den anderen Ländern so besser erkennen lassen.

Abbildung 11 Reale Entwicklung der Mindestlöhne in den EU-Ländern, für die Länder-Porträts erstellt wurden (ohne Ungarn), 2000-2020 (in Landeswährung, Index 2000=100)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Basis der WSI-Mindestlohndatenbank, Version Januar 2020.

Im Vereinigten Königreich hat sich die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns im Betrachtungszeitraum real um insgesamt mehr als 52,5% erhöht, wobei es in den Jahren 2009 bis 2014 einen Rückgang um zeitweilig gut 7 Prozentpunkte gab.

Bei den anderen Ländern fällt die zuletzt sehr dynamische Entwicklung in Spanien auf. Bis 2004 sank der reale Wert des Mindestlohns auf 95,4% – gefolgt von einem deutlichen Anstieg um gut 11% bis zum Jahr 2010. Bis 2014 verringerte sich der reale Wert des Mindestlohns nochmals. Anschließend ist der reale Wert des spanischen Mindestlohns zunächst leicht und seit 2016 im Zuge mehrerer kräftiger Erhö-

hungen des Mindestlohns deutlich auf knapp 148% des Niveaus von 2000 angestiegen.

Frankreich verzeichnete in den Jahren 2000 bis 2020 Steigerungen des realen Werts des Mindestlohns um insgesamt fast 20%, wobei sich der Wert des Mindestlohns vor allem in den Jahren 2003 bis 2006 deutlich erhöht hatte, als die 35 Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich eingeführt worden war. Von 2010 bis 2014 ist ein leichter Rückgang erkennbar. In den folgenden Jahren ist der reale Wert des Mindestlohns in Frankreich wieder etwas gestiegen.

In Luxemburg hat sich der reale Wert des Mindestlohns im Betrachtungszeitraum von 2000 bis 2020 um insgesamt rund 15% erhöht, wobei nur leichte Schwankungen erkennbar sind. Seit 2014 ist der reale Wert des Mindestlohns um fast 4 Prozentpunkte gestiegen.

In den Niederlanden unterlag der reale Wert des Mindestlohns in den letzten 20 Jahren leichten Schwankungen nach oben und unten. Seit 2014 ist der reale Wert des Mindestlohns leicht gestiegen.

In Belgien war der reale Wert des Mindestlohns in den letzten 20 Jahren sogar etwas rückläufig. Allein zwischen 2013 und 2020 ist der reale Wert des Mindestlohns um fast 4 Prozentpunkte gesunken, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass in mehreren Jahren keine Anpassungen des Mindestlohns vorgenommen wurden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Dynamik der realen Entwicklung der Mindestlöhne in den hier betrachteten Ländern sehr unterschiedlich war. Dies liegt vor allem an der Art des jeweiligen nationalen Anpassungsmechanismus: In Ungarn, im Vereinigten Königreich und in Spanien existieren keine festen Vorgaben zur Höhe der Anpassung der Mindestlöhne, so dass auch teils deutliche Anhebungen der Mindestlöhne möglich waren. In den anderen Ländern sind die Anpassungen mehr oder weniger stark indexgebunden, was die Spielräume für diskretionäre Erhöhungen der Mindestlöhne einschränkt.

3.7 Zusammenfassung

Die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Ländern lag Anfang 2020 zwischen 1,87 € pro Stunde in Bulgarien und 14,86 € für Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung in Luxemburg. Gemessen in Kaufkraftstandards (2018) lagen die gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Ländern mit zwischen 3,18 € in Lettland und 9,03 € für Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Luxemburg deutlich näher beieinander. Im Jahr 2020 fielen die Erhöhungen der ge-

gesetzlichen Mindestlöhne mit Steigerungen von 20% in Bulgarien und 17% in Polen teils deutlich höher als in den Jahren zuvor. In Belgien und Lettland wurden die Mindestlöhne hingegen gar nicht erhöht und Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Malta sowie die Niederlande verzeichneten nur geringe Steigerungen der Mindestlöhne von maximal 2%, was inflationsbereinigt in einigen Ländern zu realen Rückgängen der Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne geführt hat.

Der Mindestlohn in Deutschland ist vor allem gemessen am Kaitz-Index mit nur 45,6% des Medians (2018) im Ländervergleich sehr niedrig. Hinzu kommt, dass auch der Nettoverdienst von Vollzeitbeschäftigten auf Mindestlohniveau in Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen EU-Ländern eher gering ausfällt: Nach Angaben von Eurofound (2019: 8) lagen die Abzüge in Deutschland für Vollzeitbeschäftigte auf Mindestlohniveau im Jahr 2017 bei gut 26% des Bruttoverdienstes und damit überdurchschnittlich hoch.

Die Länderporträts und die Analyse der nationalen Mindestlohnsysteme haben gezeigt, dass diese einige Gemeinsamkeiten, aber auch viele Unterschiede bzw. Besonderheiten aufweisen. Während die Mindestloohnerhöhungen in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Luxemburg im Wesentlichen indexgebunden sind, haben einige andere Länder wie z.B. Spanien und Ungarn keine festen Regeln, was in den letzten Jahren teils mehrfach dazu genutzt worden ist, die Mindestlohnsätze recht deutlich zu erhöhen.

In Deutschland sind solche diskretionären Eingriffe – in diesem Fall also überproportionale Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns – ohne Änderungen des geltenden Anpassungsmechanismus nicht möglich. Um der europäischen Zielmarke von mindestens 60% des Medians näher zu kommen, müsste der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland (ggf. zeitlich gestreckt über zwei oder mehr Jahre) über den regulären Anpassungsmechanismus hinaus erhöht werden.

Aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkungen erscheinen uns auch die nach Qualifikation der Beschäftigten differenzierten gesetzlichen Mindestlöhne in Luxemburg und Ungarn besonders interessant. In beiden Ländern haben Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung Anspruch auf Mindestlohnsätze, die um 20% bzw. 30% höher liegen als für Beschäftigte ohne Berufsabschluss. Dies kann auch einen Beitrag dazu leisten, angemessene Lohnunterschiede für unterschiedlich qualifizierte Beschäftigte zu erhalten oder sogar auszubauen.

4. Living Wage-Konzepte

Im Fokus von Living Wage-Konzepten steht die Ermittlung eines angemessenen Lebensstandards. Die Beschäftigungswirkung spielt in diesen Konzepten keine Rolle, weil diese Lohnuntergrenzen von den Unternehmen freiwillig eingehalten werden. Insofern tragen Living Wages zur Beantwortung der Frage bei, wie eine Lohnuntergrenze festgelegt wird, wenn nicht auf die Beschäftigungswirkungen geachtet werden muss. Living Wages müssen immer im Zusammenhang mit den nationalen sozialen Sicherungssystemen betrachtet werden, da Leistungen des Staates in die Berechnung von Living Wages einbezogen werden. Daher lässt sich die Höhe der Living Wages für andere Länder auch nicht einfach auf Deutschland übertragen, weil sich die staatlichen Leistungen z.B. in Bereichen wie der Grundsicherung, dem Gesundheits- und Bildungssystem unterscheiden.

Die Analyse der Living Wage-Konzepten kann vor allem methodische und konzeptionelle Hinweise geben zu der Frage, wie sich ein angemessener Lebensstandard ermitteln lässt.

4.1 Entstehung und aktuelle Entwicklung von Living Wage-Konzepten

Die Idee von Living Wages hat im Laufe des 20. Jahrhunderts Eingang in zahlreiche Konventionen und Übereinkommen gefunden, die angemessene Löhne als ein soziales Grundrecht definieren (Anker 2011; Schulten et al. 2016). Bereits in der Präambel zur Verfassung der ILO aus dem Jahr 1919 wurden „adäquate Living Wages“ gefordert, und im Jahr 1970 wurden diese in das ILO-Übereinkommen Nr. 131 zur Festsetzung von Mindestlöhnen übernommen. Auch in der im Jahr 1961 verabschiedeten Europäischen Sozialcharta wurde das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt verankert, „welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern (Artikel 4, Absatz 1) (vgl. Abschnitt 2.7).

Auch die EG-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus dem Jahr 1989 beinhaltet das Recht auf ein „gerechtes Arbeitsentgelt“, das „entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes [...] ausreicht, [...] einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben“. Ebenso ist in der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen „europäischen Säule sozialer Rechte“ das Recht auf eine gerechte Entlohnung verankert. Nach Einschätzung von Schulten/Müller (2017: 509) ist damit de facto der Anspruch formuliert, dass Mindestlöhne Living Wages sein sollen.

Seit Mitte der 1990er Jahre ist es ausgehend von den USA zu einer neuen Welle von Living Wage-Initiativen gekommen, die inzwischen in vielen Ländern zu finden sind. In Europa entstanden die ersten Initiativen Anfang der 2000er Jahre im Vereinigten Königreich, wo es zunächst darum ging, den Living Wage im öffentlichen Sektor und bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu verankern. Diese Vorgaben sind allerdings nicht rechtlich bindend, sondern werden eher über politischen und öffentlichen Druck bzw. über freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen durchgesetzt (Schulten/Müller 2017: 510ff). Neben den USA und dem Vereinigten Königreich existieren Living Wages auch in einigen anderen englischsprachigen Ländern mit liberalen Marktwirtschaften (Irland, Kanada und Neuseeland). Darüber hinaus werden zunehmend auch in Mittel- und Osteuropa politische Debatten über „Decent Wages“ oder „Living Wages“ geführt.

Am weitesten verbreitet sind Living Wages im Vereinigten Königreich, wo die Living Wage Foundation seit Jahren Kampagnen durchführt und Unternehmen eine Akkreditierung anbietet. Dafür verpflichten sich Unternehmen dazu, allen Beschäftigten mindestens den jeweils aktuellen Living Wage zu zahlen. Es besteht kein Zwang zur Akkreditierung, sondern Unternehmen können sich auch freiwillig an den Living Wage halten. Auch bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen soll darauf geachtet werden, dass die Living Wages eingehalten werden.

4.2 Grundlegende Fragen bei der Festlegung von Living Wages

Living Wages sind teils deutlich höher als gesetzliche Mindestlöhne. Allerdings besteht auf sie kein rechtlicher oder gesetzlicher Anspruch, sondern es handelt sich lediglich um Richtwerte. Unternehmen, die diese einhalten, können dies als ein „Aushängeschild“ nutzen, um für sich als guter Arbeitgeber zu werben. Da Living Wages nicht verbindlich sind, ist für ihre Festlegung die Beschäftigungswirkung nicht relevant (D´Arcy/Finch 2016: 15).

Für die Festlegung von Living Wages stellen sich drei zentrale Fragen, die auch für die Festlegung von Mindestlöhnen relevant sind (Anker 2011):

- Wie hoch ist ein angemessener Lebensstandard und wie kann dieser ermittelt werden?
- Für welchen Haushaltstyp soll dieser Standard gelten?
- In welchem Umfang sind die Haushaltsmitglieder erwerbstätig?

Zentral ist die Frage, wie hoch ein angemessener Lebensstandard ist. Wie bei Mindestlöhnen kann ein angemessener Standard für Living Wages über relative Schwellenwerte wie die Armutsschwelle, über einen Warenkorb oder über ein Statistikmodell festgelegt werden.

In den USA wird die nationale Armutsschwelle zur Festlegung der Living Wages genutzt. Im Vereinigten Königreich nutzt man ein Warenkorbmodell (Eurofound 2018a: 27f). Armutsschwellen lassen sich in Relation zum Median oder wiederum über einen Warenkorb bestimmen, den man durch Expertenbefragungen, Diskussionsgruppen oder durch administrative Entscheidungen festlegen kann.

Erfolgt die Festlegung eines angemessenen Warenkorbs durch staatliche Akteure, erscheint dies vielen Betroffenen als willkürlich. Die Warenkörbe im Vereinigten Königreich werden daher in einem „bottom up“-Prozess in Diskussionsgruppen durch Bürgerinnen und Bürger festgelegt. Dabei werden zum einen die Detailkenntnisse der Betroffenen selbst genutzt, was zum anderen auch zu einer besseren Legitimation und Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen führen kann.

Was in dem Warenkorb enthalten ist oder bei welchem Prozentsatz des Medians die Armutsschwelle festgelegt wird, hat erheblichen Einfluss auf die Höhe eines angemessenen Mindestlohns oder von Living Wages. Nach Davis et al. (2015) soll ein Mindesteinkommen die Kosten für Nahrungsmittel, Kleidung, Unterkunft sowie gesellschaftliche Teilhabe abdecken. Es geht also um mehr als das „nackte Überleben“. Grundbedürfnisse wie Nahrung und Unterkunft müssen befriedigt werden. Wie solche Bedürfnisse gedeckt werden, hängt auch vom Entwicklungsstand einer Gesellschaft bzw. eines Landes ab. Die Grundidee des Living Wage basiert auf der Vorstellung, dass es prinzipiell in der Verantwortung der Unternehmen liege, angemessene Löhne zu zahlen, wobei Ansprüche auf Sozialleistungen hierauf angerechnet werden können.

Legt man die notwendigen Bedürfnisse über ein Statistikmodell anhand der tatsächlichen Ausgaben unterschiedlicher Einkommensschichten fest, kann man die tatsächlichen Bedürfnisse ggf. nur unzureichend erfassen, da Haushalte in ihrem Konsum durch Budgetrestriktionen eingeschränkt sind. Die Festlegung durch Fokusgruppen aus der Bevölkerung könnte dieses Problem lösen (Davis et al. 2015: 14).

Problematisch bei der Festlegung von Warenkörben ist, dass diese mit dem Erwerbsverhalten in Zusammenhang stehen. Sind beispielsweise alle erwachsenen Haushaltsmitglieder in Vollzeit tätig und haben Kinder, benötigen sie ggf. eine Kinderbetreuung mit den entsprechenden Kosten. Zudem ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit meist mit zusätzlichen Mobilitätskosten verbunden.

Kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung ist im unteren Einkommensbereich jedoch eine eher unrealistische Annahme. Haushalte, die der Unterschicht zuzurechnen sind, können im Durchschnitt ein Erwerbsarbeitsvolumen von knapp 1.300 Stunden pro

Jahr realisieren, was nur etwa 25 Stunden pro Woche entspricht. Demgegenüber kommen Haushalte der Oberschicht mit rund 3.200 Stunden pro Jahr auf deutlich mehr als doppelt so viel Erwerbsarbeitsstunden, die zudem im Durchschnitt deutlich höher entlohnt wird (Bosch/Kalina 2018: 176). Dies entspricht auf der Haushaltsebene rund 61 Arbeitsstunden pro Woche – also etwa 1,5 Vollzeitäquivalenten.

4.3 Living Wages in einzelnen Ländern

Das Vorgehen bei der Festlegung auskömmlicher Lebensstandards sowie die Annahmen zu Haushaltstypen und deren Erwerbsumfang unterscheiden sich zwischen den Ländern. Die Kosten einer angemessenen Lebensführung sind je nach Haushaltstyp unterschiedlich hoch. Ein Single-Haushalt hat einen geringeren Bedarf als eine Familie mit zwei Kindern. Somit stellt sich die Frage, für welchen Haushaltstyp man Living Wages berechnet. In einigen Ländern hat man sich auf einen einzigen Referenzhaushalts-Typ festgelegt (Irland, Neuseeland, Kanada), während in den USA im Living Wage Calculator des MIT Werte für verschiedene Referenzhaushalte ausgewiesen werden (vgl. Tabelle 15).

Im Vereinigten Königreich werden die Living Wages seit 2016 für London und die anderen Regionen getrennt nach einem einheitlichen Verfahren berechnet (Resolution Foundation 2018).³¹ Ein Kern-Warenkorb mit Nahrungsmitteln und Kleidung ist für beide Regionen identisch, während unterschiedlich hohe Kosten für Miete, Gemeindesteuern, Transport und Kinderbetreuung angenommen werden. Im Vereinigten Königreich geht man davon aus, dass ein Haushalt sämtliche Sozialleistungen vollständig in Anspruch nimmt.³²

Hier wird aus den Werten für 17 verschiedene Haushaltstypen ein Durchschnitt berechnet (Eurofound 2018a: 34). In Irland besteht der Referenzhaushalt aus einem alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten, in Neuseeland aus einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern, mit einem Vollzeit- und einem Teilzeitbeschäftigten (vgl. Tabelle 15). In Kanada wird hingegen bei zwei Erwachsenen und zwei Kindern davon ausgegangen, dass beide Elternteile vollzeitbeschäftigt sind. Die Annahme, dass alle Erwachsenen im Haushalt Vollzeit arbeitet, ist sehr verbreitet und wird auch im Vereinigten Königreich zugrunde gelegt.

³¹ Neben diesem Living Wage der Resolution Foundation gibt es im Vereinigten Königreich auch noch den niedrigeren „National Living Wage“, der bis Mitte 2020 ein Niveau von 60% des Medians erreicht haben sollte und in den nächsten Jahren sogar auf das Niveau der Niedriglohnschwelle (also zwei Drittel des Medians) angehoben werden soll.

³² Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu Mindestlöhnen. Bei der Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen folgt man meist der Vorstellung, dass ein angemessener Lebensstandard allein durch das Arbeitsentgelt erreicht werden soll.

Tabelle 15 Übersicht zu unterschiedlichen Living Wage-Konzepten

Land	Referenzhaushalt	Erwerbsumfang	Methode Lebensstandard
Vereinigtes Königreich (Resolution Foundation seit November 2016)	Berechnung für 17 Haushaltstypen; Bildung des arithmetischen Mittels	Alle Erwachsenen sind vollzeitbeschäftigt	Warenkorb
Vereinigtes Königreich (vor 2016)	Unterschiedliche Methoden für London und das übrige Vereinigte Königreich	Für London Berechnung für unterschiedliche Erwerbsumfänge	Für London Mischung aus Warenkorb und medianbezogener Schwelle
Vereinigtes Königreich (National Living Wage)	Orientierung an einem Prozentsatz des Medianstundenlohns, nicht an den Ausgaben eines bestimmten Haushaltstyps, keine Differenzierung zwischen London und dem übrigen Vereinigten Königreich		60% des Medians als Ziel für 2020
Irland	Alleinstehende ohne Kinder	Vollzeit (39 Wochenstunden)	Ermittlung eines Warenkorbs durch Fokusgruppen oder anhand von Statistiken zu Ausgaben bzw. Bedarfen ³³
Neuseeland	Zwei Erwachsene und zwei Kinder	Ein Erwachsener in Vollzeit (40 Wochenstunden) und ein Erwachsener in Teilzeit (20 Wochenstunden)	Statistische Ermittlung von Bedarfen (6 von 12 Budgetposten), sonst ausgabenorientiert (Durchschnitt aus 1. bis 5. Dezil)
Kanada	Zwei Erwachsene und zwei Kinder	Beide Erwachsene in Vollzeit (35–40 Wochenstunden)	Ermittlung von Ausgaben aus verschiedenen Datenquellen ³⁴
USA (MIT)	Unterschiedliche Haushaltstypen	Ein Erwachsener in Vollzeitbeschäftigung (2.080 Stunden pro Jahr) Zwei Erwachsene (davon eine Person in Vollzeit) Zwei Erwachsene (beide in Vollzeit)	Warenkorb
USA (kommunale Living Wage-Verordnungen)			Meist nationale Armutsschwelle

Quellen: Eurofound (2018: 34); D'Arcy/Finch (2018); <https://livingwage.mit.edu/>

4.4 Zusammenfassung

Das Konzept von Living Wages bietet vor allem auf konzeptioneller Ebene Erkenntnisgewinne für die Frage nach der Höhe eines angemessenen Lebensstandards. Grundsätzlich muss zur Bestimmung einer solchen Lohnuntergrenze zunächst ein akzeptabler Lebensstandard für unterschiedliche Haushaltskonstellationen und ggf. auch Regionen bestimmt werden. Die Festlegung des angemessenen Lebensstan-

³³ Differenzierung der Berechnungen nach vier Regionen und Bildung eines Durchschnittswertes.

³⁴ Für regionale Differenzierungen (u.a. Miete, Transport) wird auf lokale Datenquellen zurückgegriffen.

dards kann anhand relativer Schwellenwerte wie der Armutsrisikoschwelle, durch ein Statistikmodell oder mittels eines Warenkorbmodells erfolgen. In einem zweiten Schritt geht es um die Frage, welchen Bruttostundenlohn man benötigt, um den im ersten Schritt festgelegten Einkommensstandard zu erzielen. An dieser Stelle werden bei Living Wage-Konzepten auch Steuern, Sozialabgaben und Sozialtransfers berücksichtigt, was bei Mindestlöhnen nicht geschieht.

Für Living Wages werden je nach Haushaltstyp und dessen Erwerbsumfang unterschiedliche Schwellenwerte ermittelt. Teilweise wird – wie im Vereinigten Königreich – ein Mittelwert aus diesen Haushaltstypen gebildet. Die Länder gehen von unterschiedlichen Erwerbsintensitäten der Haushalte aus. Häufig wird aber (wie im Vereinigten Königreich) davon ausgegangen, dass alle Erwachsenen in Vollzeit arbeiten. Da Vollzeitbeschäftigung nicht für alle Beschäftigten eine realistische Annahme ist, gibt es Überlegungen, Living Wage-Konzepte um eine garantierte Mindeststundenzahl zu ergänzen.

Aus unserer Sicht liegt eine zentrale Schwäche von Living Wage-Konzepten in der Freiwilligkeit für Unternehmen. Da kein Rechtsanspruch auf Living Wages besteht, können Unternehmen die Zahlung höherer Löhne jederzeit wieder einstellen. Living Wages bieten jedoch große Differenzierungsmöglichkeiten z.B. nach Haushaltstypen. Mindestlöhne sind anders als Living Wages meist auf Pauschalierungen angewiesen, d.h. die Festlegung auf einen einheitlichen Wert ist unumgänglich. Differenzierungen nach Alter, Qualifikation der Beschäftigten oder nach unterschiedlichen Haushaltstypen und Regionen müssten gut begründet werden.

5. Konkrete Anhaltspunkte für mögliche Höhen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

In diesem Kapitel werden – anknüpfend an die Ausgangsüberlegungen in Kapitel 2 – konkrete Stundenlöhne ermittelt, die eine Orientierung für eine angemessene Mindestlohnhöhe in Deutschland bieten können. Für die Ableitung einer angemessenen Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen bestehen mehrere Möglichkeiten. So berechnen die Autorinnen und Autoren in einigen Texten selbst konkrete Mindestlohnhöhen (vgl. Abschnitt 5.1). Dies hat allerdings den Nachteil, dass die Umrechnung der Kriterien in Stundenlöhne nicht nach einem einheitlichen Schema erfolgt. Abweichungen ergeben sich z.B. durch unterschiedliche Annahmen zur Wochenarbeitszeit, Haushaltskonstellation sowie zur Berücksichtigung von Sozialleistungen oder auch durch unterschiedliche Bezugsjahre.

Da sich die vorliegenden Werte nicht immer auf das aktuelle Jahr beziehen, haben wir versucht, diese selbst zu aktualisieren (Abschnitt 5.2). Teilweise werden in der Literatur auch nur Monatslöhne als Orientierungspunkt genannt (z.B. die Pfändungsfreigrenze), die aber nicht in Stundenlöhne umgerechnet werden. Hier haben wir eine eigene Umrechnung in Bruttostundenlöhne vorgenommen, die zur Erreichung der genannten Schwellenwerte notwendig sind. Allerdings liegen z.B. zur Pfändungsfreigrenze oder zum Niveau der Grundsicherung in der Literatur noch keine konkreten Mindestlohnhöhen für 2019 vor.

Darüber hinaus haben wir auf der Basis des SOEP darüber hinaus eigene Berechnungen zu relativen Schwellenwerten wie der Niedriglohnschwelle und den Schwellenwerten der Europäischen Sozialcharta durchgeführt (Abschnitt 5.3). Hierbei geht es vor allem darum, den Einfluss von Variationen in der Berechnung (z.B. hinsichtlich der Wochenarbeitszeit oder durch unterschiedliche Anteilswerte) aufzuzeigen. Bei unseren eigenen Umrechnungen bzw. Auswertungen mit dem SOEP steht die Frage im Mittelpunkt, welche Mindestlohnhöhe notwendig ist, um allein durch das Erwerbseinkommen einen bestimmten Schwellenwert zu erreichen. Anders als bei Living Wages (vgl. Kapitel 4) werden dabei keine Sozialleistungen wie ergänzende Grundsicherung, Wohngeld, Kinderzuschlag o.ä. einbezogen.

5.1 Konkrete Anhaltspunkte für Mindestlohnhöhen in der Literatur

Im Folgenden geben wir einen Überblick, welche Schwellenwerte und Maße als Anhaltspunkte für die Bestimmung einer angemessenen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland herangezogen werden können.

5.1.1 Grundsicherungsniveau

Eine Übersicht über hypothetische Mindestlohnhöhen, bei denen eine Single-Bedarfsgemeinschaft im Jahr 2019 aus dem SGB II-Leistungsbezug ausgeschieden wäre, gibt Tabelle 16. Die zugrundeliegenden Schwellenwerte basieren auf dem Niveau der Grundsicherung (inklusive Kosten für Unterkunft und Heizung) zuzüglich des maximal möglichen Hinzuverdienstes von 300 € pro Monat. Aufgrund der regional sehr unterschiedlich hohen anerkannten Kosten der Unterkunft wurde die Auswertung nach Kreisen und kreisfreien Städten differenziert. Im Ergebnis zeigt sich, dass für Deutschland insgesamt ein Mindestlohn von 9,15 € pro Stunde notwendig wäre, damit ein Single ohne SGB II-Leistungen leben kann. In Großstädten wie Frankfurt oder München wäre ein Mindestlohn von über 10 € pro Stunde notwendig.³⁵

Tabelle 16 Rechnerische SGB II-Bruttostundenlohnschwelle (Single-Haushalte), Berichtsmonat August 2019

Region	SGB II-Bruttolohnschwelle
Deutschland	9,15 €
Westdeutschland	9,29 €
Ostdeutschland	8,83 €

Quelle: Deutscher Bundestag 2020.

Auch Steffen (2018) hat Berechnungen zum notwendigen Mindestlohn vorgenommen, den man benötigt, um nicht mehr auf SGB II-Leistungen angewiesen zu sein. Die Grundannahmen unterscheiden sich von denen der Bundesregierung darin, dass davon ausgegangen wird, dass alle verfügbaren Sozialleistungen wie Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kindergeld und Kinderzuschlag in Anspruch genommen werden, wodurch die Höhe des erforderlichen Mindestlohns niedriger ausfällt als in anderen

³⁵ Ältere Auswertungen nach demselben Untersuchungsdesign finden sich in Drucksachen wie z.B. Deutscher Bundestag (2016b) sowie bei Schulten/Müller (2017: 513).

Berechnungen.³⁶ Bezugsjahr ist 2018 und es wird von einer Vollzeitbeschäftigung mit 38 Wochenstunden ausgegangen (Tabelle 17).

Tabelle 17 Bruttolohnschwellen zur Überwindung des Hartz IV-Bezugs (unterschiedliche Haushaltstypen, 2018)

Haushaltstyp	Bedarfsdeckender Bruttostundenlohn
Alleinstehende	8,31 €
Ehepaar (ohne Kinder)	11,18 €
Ehepaar mit 1 Kind (4 Jahre)	11,57 €
Ehepaar mit 2 Kindern (4 und 12 Jahre)	9,51 €
Ehepaar mit 3 Kindern (4, 12 und 15 Jahre)	8,96 €
Alleinerziehende mit 1 Kind (4 Jahre)	9,23 €
Alleinerziehende mit 2 Kindern (4 und 12 Jahre)	8,30 €

Quelle: Steffen 2018.

Für Alleinstehende liegt die notwendige Mindestlohnhöhe in der Berechnung von Steffen bei 8,31 € pro Stunde (für 2018). Darüber hinaus hat er auch Berechnungen für andere Haushaltskonstellationen vorgenommen. Den höchsten bedarfsdeckenden Bruttostundenlohn benötigen demnach Paare mit einem Kind (11,57 € pro Stunde), während der zur Bedarfsdeckung notwendige Stundenlohn für Alleinerziehende mit einem Kind mit 9,23 € pro Stunde deutlich niedriger liegt.

Vergleichen lässt sich der Wert für Alleinerziehende mit einer Auswertung der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2019, vgl. Tabelle 18). Diese bezieht sich ebenfalls auf 2018 und weist die notwendige Stundenlohnhöhe aus, um aus dem SGB II-Bezug auszuschneiden. Einkommen durch Kindergeld und Unterhaltsvorschuss werden hier berücksichtigt.³⁷

³⁶ Die Annahme, dass die Haushalte sämtliche Sozialleistungen wie Kindergeld, Unterhaltsvorschuss o.ä. in Anspruch nehmen, ist eher typisch für Living Wage-Konzepte (vgl. Kapitel 4). Bei der Einschätzung einer angemessenen Mindestlohnhöhe geht man davon aus, dass eine bestimmte Einkommenshöhe allein durch das Erwerbseinkommen erzielt wird.

³⁷ Rechnerische Bruttostundenlöhne, um nicht mehr auf SGB II-Leistungen angewiesen zu sein, werden für den Berichtsmonat November 2016 auch in einer weiteren Bundestagsdrucksache berechnet (Deutscher Bundestag 2017a). Hier wird für 2016 für Singles eine notwendige Mindestlohnhöhe von 8,53 € und für Alleinerziehende von 10,12 € ermittelt. Weitere Auswertungen finden sich in Deutscher Bundestag (2018a) sowie (2019). Wir gehen im Text auf die aktuellsten vorliegenden Auswertungen ein.

Tabelle 18 Notwendige Bruttolohnhöhe, um aus dem SGB II-Bezug auszuscheiden (Alleinerziehende mit einem Kind unter 6 Jahren, 2018)

Region	Notwendiger Mindestlohn
Deutschland insgesamt	10,35 €
Westdeutschland	10,49 €
Ostdeutschland	9,95 €
Hamburg (Bundesland max.)	11,82 €
Sachsen-Anhalt (Bundesland min.)	9,45 €
München (Stadt/Kreis max.)	12,46 €
Tirschenreuth (Stadt/Kreis min.)	8,87 €

Lesehilfe: Alleinerziehende Vollzeitbeschäftigte mit einem Kind unter 6 Jahren benötigten im bundesweiten Durchschnitt im Jahr 2018 einen Bruttostundenlohn von 10,35 €, um aus dem SGB II-Bezug auszuscheiden. Hamburg war dabei das Bundesland mit dem höchsten hierfür notwendigen Stundenlohn, während in Sachsen-Anhalt ein Stundenlohn von nur 9,45 € ausreichend war. Bezogen auf Städte bzw. Kreise reichte in Tirschenreuth ein Stundenlohn von 8,87 €, während in München mindestens 12,46 € pro Stunde benötigt wurden.

Quelle: Deutscher Bundestag 2019.

Für Deutschland insgesamt ergibt sich mit 10,35 € pro Stunde ein deutlich höherer Wert als in der Berechnung von Steffen (9,23 €), obwohl sich beide Angaben auf das Jahr 2018 beziehen. Wesentlicher Unterschied zwischen beiden Berechnungen ist der Einbezug von Wohngeld und Kinderzuschlag in der Berechnung von Steffen. D.h. der Autor rechnet diese Leistungen zum Einkommen hinzu. Die Schwellenwerte werden also nicht nur durch das Erwerbseinkommen, sondern durch eine Kombination aus Erwerbseinkommen und ergänzenden Sozialleistungen erreicht.

Cremer (2018: 216) hat berechnet, dass für eine Familie mit drei Kindern, in der es nur eine erwerbstätige Person mit einer Vollzeitstelle gibt, ein Bruttostundenlohn von über 13 € erforderlich wäre, um mit ergänzendem ALG II das sozio-kulturelle Existenzminimum zu erreichen. Soll der ALG II-Bezug ganz überwunden werden, wären fast 16 € notwendig.³⁸ In München wäre ein Mindestlohn von 12,77 € erforderlich, damit ein Single kein ergänzendes ALG II mehr bekommen müsste (ebenda: 218).

Tabelle 19 gibt einen Überblick über die Mindestlohnschwellen aus unterschiedlichen Studien für Singles und Alleinerziehende. Die von Steffen (2018) ermittelten Werte liegen niedriger als in den anderen Auswertungen. Hintergrund ist, dass Stef-

³⁸ Details der Berechnung, z.B. Einbezug von Wohngeld o.ä. werden nicht genannt.

fen ermittelt, ab welcher Mindestlohnhöhe jemand – unter Hinzurechnung anderer Sozialleistungen – aus dem SGB II–Leistungsbezug ausscheidet. In den anderen Studien geht es um die Mindestlohnhöhe, mit der man allein durch das Erwerbseinkommen die Einkommenshöhe von Grundsicherung und maximalem Hinzuverdienst erreicht.³⁹

Tabelle 19 Notwendige Mindestlohnhöhe zum Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug: Übersicht unterschiedlicher Studien (Werte für Deutschland insgesamt, 2018 bzw. 2019, bei einer Vollzeittätigkeit)

Bedarfsgemeinschaft	Notwendiger Mindestlohn	Quelle
Single	9,15 €	Deutscher Bundestag 2019
Single	8,31 €	Steffen 2018
Alleinerziehend mit 1 Kind	10,35 €	Deutscher Bundestag 2019
Alleinerziehend mit 1 Kind	9,23 €	Steffen 2018

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

5.1.2 Rente über dem Grundsicherungsniveau

Eine sehr differenzierte Auswertung zur notwendigen Höhe von Mindestlöhnen, um im Alter über dem Grundsicherungsniveau zu liegen, hat Blank (2017) erstellt (vgl. Tabelle 20). Die Auswertung ist nach unterschiedlichen Beitragsjahren und Rentenniveaus differenziert. Ebenso wird zwischen einer Rente über dem Grundsicherungsniveau und über der Armutsgefährdungsschwelle unterschieden.

³⁹ So geht Steffen (2018) z.B. für Alleinerziehende mit einem Kind entsprechend einer Berechnung des BMAS von einem Gesamtbedarf von 1.270 € (Regelbedarf und Kosten der Unterkunft) aus. Als Schwellenwert für ein Ausscheiden aus der Grundsicherung wird ein möglicher Hinzuverdienst von 330 € hinzugerechnet, was 1.600 € ergibt. Um diesen Betrag ohne Grundsicherung zu erreichen, werden neben einem Bruttoverdienst von 1.518 € (1.164 € netto) noch Kindergeld (194 €), Kinderzuschlag (16 €), Wohngeld (72 €) sowie 154 € Unterhaltsvorschuss benötigt, um ohne Grundsicherungsleistungen leben zu können. Der erforderliche Stundenlohn liegt demnach bei 9,23 €.

Tabelle 20 Notwendige Mindestlohnhöhe zum Erreichen des Kriteriums (in € pro Stunde brutto), 2015

Sicherungs- niveau vor Steuern	Jahre Erwerbstätig- keit	Kriterium	
		Rente über Armutgefährdungsschwelle	Rente über Grundsicherungsniveau
47,7%	35	18,51 €	14,68 €
	40	16,20 €	12,84 €
	45	14,40 €	11,42 €
46,4%	35	19,03 €	15,09 €
	40	16,65 €	13,20 €
	45	14,80 €	11,74 €
42,7%	35	20,68 €	16,40 €
	40	18,09 €	14,35 €
	45	16,08 €	12,75 €
41,7%	35	21,18 €	16,79 €
	40	18,53 €	14,69 €
	45	16,47 €	13,06 €

Quelle: Eigene Darstellung nach Blank 2017. Sicherungsniveaus vor Steuern entsprechen dem Stand für 2015 und den Prognosen für die Jahre 2025, 2035 und 2045.

Beim aktuellen Rentenniveau von knapp 48% und 45 Beitragsjahren war nach Blank (2017) im Jahr 2015 ein Mindestlohn von 11,42 € notwendig, um eine Rente über dem Grundsicherungsniveau zu erreichen. Bei weniger Beitragsjahren und einer voraussichtlich erfolgenden Absenkung des Rentenniveaus wären deutlich höhere Mindestlohnhöhen von bis zu 16,79 € notwendig.⁴⁰ Um über der Armutsschwelle zu liegen, wäre wiederum ein noch deutlich höherer Mindestlohn von bis zu 21,18 € pro Stunde erforderlich. Überlegungen zur Einführung einer Grundrente sind in dieser wie auch in allen folgenden Berechnungen nicht berücksichtigt.

Auf eine Frage des Abgeordneten Klaus Ernst ermittelte die Parlamentarische Staatssekretärin im BMAS Anette Kramme für 2016 einen Stundenlohn von rund 11,68 €, um mit 45 Beitragsjahren und 38,5 Wochenstunden eine Rente über dem Grundsicherungsniveau zu erreichen (Deutscher Bundestag 2016a). Dies deckt sich weitgehend mit dem von Blank (2017) ermittelten Wert von 11,42 €. In einer aktuelleren

⁴⁰ Wie sich das Niveau zukünftiger Renten entwickeln wird, lässt sich nicht exakt vorhersagen. Blank (2017) geht für das Jahr 2045 von einem Niveau von knapp 42% aus. Der aktuellste Wert, den die Deutsche Rentenversicherung nennt, sind 44,6% für 2030 (vgl. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Wissenswertes-zur-Rente/FAQs/Rente/Rentenniveau/Rentenniveau_Liste.html#43b3191c-3416-46d8-9d5d-222edd9c0dd2). Im Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung wird für 2030 ein Wert von 45,6% genannt (BMAS 2019: 38).

Berechnung ergeben sich 12,63 € (Grundsicherungsniveau 2017, Rentenniveau 2018) (Kramme 2018).

Steffen (2015) kommt bei einer 37,7 Stundenwoche und 45 Beitragsjahren auf einen Stundenlohn von 11,94 €, um im Alter eine existenzsichernde Rente zu erzielen. Die Berechnung bezieht sich auf den steuerlichen Grundfreibetrag (Tabelle 21).

Tabelle 21 Übersicht unterschiedlicher Studien – Rente über dem Grundsicherungsniveau bei 45 Beitragsjahren

Bezugsjahr	Rentenniveau	Notwendiger Mindestlohn	Quelle
2015	47,7%	11,42 €	Blank 2017
2015/16 ⁴¹	48,1%*	11,68 €	Deutscher Bundestag 2016a
2015	47,7%*	11,94 €	Steffen 2015
2017/18	48,2%*	12,63 €	Kramme 2018

Quelle: Eigene Zusammenstellung. * Im Text wird kein konkreter Wert genannt.

5.1.3 Weitere Kriterien

Zur Europäischen Sozialcharta und der Pfändungsfreigrenze liegen nur ältere Berechnungen mit konkreten Werten vor. In den folgenden Abschnitten präsentieren wir daher eigene Berechnungen mit aktuellen Werten. Grabka/Schröder (2019: 253) ermitteln auf Basis des SOEP für 2017 eine Niedriglohnschwelle von 10,80 € pro Stunde für Hauptbeschäftigungsverhältnisse und von 10,90 € unter Einbezug von Nebenjobs. Die Auswertungen enthalten neben Vollzeitbeschäftigten auch Teilzeitbeschäftigte und Beschäftigte mit Minijobs. In einer Aktualisierung für 2018 liegt die Niedriglohnschwelle für Hauptbeschäftigte (ohne Nebenjobs) bei 11,40 € brutto pro Stunde (Fedorets et al. 2020: 96).

5.2 Kriterien für Mindestlohnhöhen in der Literatur – eigene Umrechnung in Stundenlöhne

Wenn in vorliegenden Studien konkrete Werte für eine angemessene Mindestlohnhöhe genannt werden, beziehen sich diese nicht immer auf den aktuellen Zeitpunkt. Daher haben wir die genannten Kriterien anhand der aktuellsten vorliegenden Daten in Bruttostundenlöhne umgerechnet, um so die notwendige Mindestlohnhöhe, die

⁴¹ Grundsicherung 2015, Rentenniveau 2016.

zum Erreichen eines Erwerbseinkommens in Höhe der Schwellenwerte notwendig ist, zu ermitteln.

Die Höhe des Grundsicherungsniveaus (inkl. Unterkunft und Heizung) lag im Jahr 2019 für einen Singlehaushalt bei 745 € (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2019: 105). Um ein Einkommen in dieser Höhe allein durch Erwerbsarbeit zu erreichen, benötigt ein Single einen Bruttostundenlohn von 5,71 € (Tabelle 22). Um die Höhe des Grundsicherungsniveaus zuzüglich des maximalen Hinzuverdienstes von 300 € pro Monat zu erreichen, wären es 8,39 € pro Stunde. Als Arbeitszeit wird hier die durchschnittliche tarifliche Arbeitszeit von 37,7 Stunden pro Woche angenommen. Da in einigen Branchen auch mehr oder weniger Stunden gearbeitet werden, haben wir den notwendigen Mindestlohn auch für alternative Wochenarbeitszeiten berechnet. Bei 35 Wochenstunden ergeben sich 9,03 € und bei 40 Wochenstunden 7,90 €. ⁴² Bei sämtlichen Berechnungen geht es um die Mindestlohnhöhe, die erforderlich ist, um ein bestimmtes Einkommensniveau ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu erreichen.

Ein deutlich höherer Mindestlohn als für Single-Haushalte wäre für Alleinerziehende oder Paare mit Kindern notwendig. Damit alleinerziehende Vollzeitbeschäftigte mit einem Kind den Schwellenwert aus Grundsicherung und Hinzuverdienst allein durch Erwerbseinkommen erreichen, wäre ein Mindestlohn von 13,90 € pro Stunde notwendig. Für ein Paar mit zwei Kindern und einer Vollzeit- sowie einer Teilzeitstelle wären 14,95 € pro Stunde notwendig, um ein Erwerbseinkommen in Höhe des Grundsicherungsniveaus zuzüglich der maximalen Hinzuverdienstmöglichkeit zu erreichen. Hierbei wird angenommen, dass das Erwerbseinkommen nicht durch ergänzendes Arbeitslosengeld II aufgestockt wird. Es geht also um die Frage, welchen Stundenlohn man benötigt, um ohne ergänzende Sozialleistungen ein bestimmtes Einkommensniveau zu erreichen (Tabelle 22).

⁴² Eine ausführlichere Tabelle mit unterschiedlichen Wochenarbeitszeiten und weiteren Haushaltskonstellationen findet sich im Anhang.

Tabelle 22 Grundsicherungsleistungen 2019 als Anhaltspunkt für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns – eigene Umrechnung in Bruttostundenlöhne⁴³

Haushaltsform	Kriterium	Betrag (netto)	Betrag (brutto)	Notwendiger Bruttostundenlohn
Single	Grundsicherungsniveau ohne Hinzuverdienst	745 €	933 €	5,71 €
	Grundsicherungsniveau mit Hinzuverdienst von 300 €	1.045 €	1.370 €	8,39 €
Alleinerziehend (1 Kind unter 4 Jahre)	Grundsicherungsniveau ohne Hinzuverdienst	1.286 €	1.704 €	10,43 €
	Grundsicherungsniveau mit Hinzuverdienst von 330 €	1.616 €	2.271 €	13,90 €
Ehepaar (2 Kinder, 4 und 12 Jahre); 1,5 Verdiener	Grundsicherungsniveau ohne Hinzuverdienst	1.955 €	3.005 €	12,26 €
	Grundsicherungsniveau mit Hinzuverdienst von 330 €	2.285 €	3.664 €	14,95 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung, vgl. Kapitel 2.

Annahmen: Singles: Steuerklasse I; Alleinerziehende: Steuerklasse II; Ehepaar mit zwei Kindern: Steuerklasse 4, Faktor 1, eine Vollzeitstelle mit 37,7 Wochenstunden und eine Teilzeitstelle mit 18,85 Wochenstunden.

Als weitere Kriterien für eine angemessene Höhe von Mindestlöhnen wurden in Kapitel 2 das steuerfreie Existenzminimum, die Pfändungsfreigrenze sowie die Armutrisikoschwelle genannt. In Tabelle 23 haben wir die aktuellsten vorliegenden Werte für diese Kriterien zusammengestellt. Um als Single ein Erwerbseinkommen in Höhe des steuerfreien Existenzminimums von 784 € zu erreichen, wäre bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 37,7 Stunden ein Bruttostundenlohn von 6,01 € notwendig gewesen.⁴⁴ Um ein Erwerbseinkommen in Höhe der Pfändungsfreigrenze von 1.180 € zu erzielen, wären es 9,78 € pro Stunde. Wählt man die Armutrisikoschwelle von 1.035 € pro Monat als Kriterium für die Höhe eines angemessenen

⁴³ Grundannahmen: kirchensteuerpflichtig, Kirchensteuersatz 8,0%, Krankenkassensatz: 14,6%, Zusatzbeitrag Krankenkasse: 0,9%; Wohnort in Baden-Württemberg. Für Haushalte mit einem Erwachsenen wird davon ausgegangen, dass dieser vollzeitbeschäftigt ist. Für Paarhaushalte mit zwei Kindern wird von einer Vollzeit- und einer Teilzeitstelle ausgegangen.

⁴⁴ Berechnungen mit unterschiedlichen Wochenarbeitszeiten finden sich im Anhang.

Mindestlohns, wäre ein Bruttostundenlohn von 8,41 € erforderlich, um einen Netto-lohn in dieser Höhe zu erzielen.

Tabelle 23 Weitere Kriterien für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns – eigene Umrechnung in Bruttostundenlöhne⁴⁵

Kriterium	Bezugs-jahr	Betrag (netto)	Betrag (brutto)	Notwendiger Bruttostunden-lohn
Steuerfreies Existenz-minimum	2020	784 €	982 €	6,01 €
Pfändungsfreigrenze	2020	1.180 €	1.597 €	9,76 €
Armutrisikoschwelle	2018	1.035 €	1.374 €	8,41 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung, vgl. Kapitel 2.

Andere Schwellenwerte, die sich in der Literatur finden, dort aber nicht konkret in €-Beträge umgerechnet werden, sind die Schwelle der Europäischen Sozialcharta von 50% bzw. 60% des Durchschnittslohns bzw. die Niedriglohnschwelle. In einer Publikation des European Committee of Social Rights (2018: 9) wird zur Überprüfung der Einhaltung der Europäischen Sozialcharta ein monatlicher Bruttodurchschnittslohn von 3.707 € für Deutschland genannt. Als 50%-Schwelle ergeben sich daraus 1.854 € pro Monat. Bei einer Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden sind Stundenlöhne von 11,35 € notwendig, um diese Brutto-Monatslöhne zu erzielen. Datenbasis scheint die Vierteljährliche Verdiensterhebung zu sein. Da u.a. Kleinstbetriebe nicht enthalten sind, fallen die Stundenlöhne vergleichsweise hoch aus.

In der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit (2018) wird als Niedriglohn-schwelle für sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte ein monatlicher Bruttoverdienst von 2.203 € genannt. Bei 37,7 Wochenstunden entspricht dies einem Brutto-Stundenlohn von 13,49 €.

5.3 Eigene Berechnungen zu relativen Schwellenwerten

Da vor allem für relative Schwellenwerte nicht immer aktuelle bzw. differenzierte Auswertungen vorliegen, haben wir ergänzend eigene Auswertungen auf Basis des SOEP für 2018 durchgeführt. Der Vorteil dieser Auswertungen besteht darin, dass der Einfluss verschiedener Faktoren (Schwellenwert in %, Wochenarbeitszeit, Median

⁴⁵ Grundannahmen: Steuerklasse 1, kirchensteuerpflichtig, Kirchensteuersatz 8,0%, Krankenkassensatz: 14,6%, Zusatzbeitrag Krankenkasse: 0,9%; Wohnort in Baden-Württemberg.

vs. arithmetisches Mittel, vertragliche vs. tatsächliche Arbeitszeit) auf Basis einer einheitlichen Datenquelle untersucht werden kann. Somit sind Unterschiede zwischen den Ergebnissen nicht durch unterschiedliche Datenquellen oder Erhebungsjahre bedingt. In Tabelle 24 werden die Niedriglohnschwelle und Schwellenwerte aus der Europäischen Sozialcharta auf Basis unterschiedlicher Grundgesamtheiten ausgewiesen. Eine ausführlichere Auswertung mit weiteren Schwellenwerten findet sich im Anhang.

Tabelle 24 Niedriglohnschwelle und Europäische Sozialcharta als Anhaltspunkte für die Höhe von Mindestlöhnen, 2018

Regionaler Bezug	Arbeitszeitform	Niedriglohnschwelle	Europäische Sozialcharta (60% des Durchschnittslohns) ⁴⁶
Bundeseinheitliche Schwellenwerte	Alle Arbeitszeitformen	11,21 €	11,23 €
Schwellenwerte Westdeutschland	Alle Arbeitszeitformen	11,50 €	11,60 €
Schwellenwerte Ostdeutschland	Alle Arbeitszeitformen	9,50 €	9,43 €
Bundeseinheitliche Schwellenwerte	Nur Vollzeit	12,27 €	12,18 €

Quelle: Eigene Berechnung mit dem SOEP v35; Stundenlöhne auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit.

Die bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle lag im Jahr 2018 bei 11,21 € pro Stunde. Die Schwelle, die sich aus der Europäischen Sozialcharta ergibt, liegt mit 11,23 € (60% des arithmetischen Mittels) fast auf dem gleichen Niveau. Berechnet man den Median bzw. das arithmetische Mittel für West- und Ostdeutschland getrennt, ergeben sich für Westdeutschland höhere Werte (Niedriglohnschwelle bei 11,50 €) als für Ostdeutschland (Niedriglohnschwelle bei 9,50 €). Rechnet man mit einer bundeseinheitlichen Schwelle nur für Vollzeitbeschäftigte, ergeben sich wiederum deutlich höhere Schwellenwerte, weil die durchschnittlichen Stundenlöhne von Vollzeitbeschäftigten deutlich über denen von Teilzeitbeschäftigten und vor allem von geringfügig Beschäftigten liegen. Die Niedriglohnschwelle auf Basis der Vollzeitbeschäftigten liegt bei 12,27 € und auf Basis der Europäischen Sozialcharta mit 12,18 € pro Stunde etwas niedriger.

⁴⁶ Wir gehen an unterschiedlichen Stellen auf die 60%-Schwelle aus der Europäischen Sozialcharta ein. In Abschnitt 4.3 wird auf Berechnungen der OECD Bezug genommen. Es ergibt sich ein Schwellenwert von 11,64 € im Jahr 2018 bzw. 12,07 € im Jahr 2020.

Die bisher genannten Werte wurden auf Basis der Bruttomonatslöhne und der tatsächlichen Arbeitszeit berechnet. Alternativ wird in einigen Auswertungen zur Niedriglohnbeschäftigung auch die vertragliche Arbeitszeit verwendet, um Stundenlöhne zu berechnen. Da diese keine Überstunden enthält, ist sie niedriger als die tatsächliche Arbeitszeit und führt entsprechend zu höheren Stundenlöhnen.⁴⁷ Eine bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle für alle abhängig Beschäftigten (Vollzeit, Teilzeit und Beschäftigte mit Minijobs) liegt auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit bei 11,50 € pro Stunde (gegenüber 11,21 € auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit). Nimmt man die Berechnung nur für Vollzeitbeschäftigte vor, liegt die Niedriglohnschwelle bei 12,46 € pro Stunde im Vergleich zu 12,27 € auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit.

5.4 Zusammenfassung

In diesem Kapitel sind wir zum einen auf relative Maße wie die Niedriglohn- und die Armutsrisikoschwelle als Anhaltspunkte für eine angemessene Mindestlohnhöhe eingegangen. Zum anderen wurden Schwellenwerte aus dem Bereich der Sozialgesetzgebung und die Pfändungsfreigrenze herangezogen. Tabelle 25 gibt einen Überblick über die Stundenlohnbeträge, die sich aus den unterschiedlichen Kriterien für den jeweils aktuellsten Zeitpunkt ableiten lassen.

⁴⁷ Eine ausführliche Übersicht der Werte ist im Anhang enthalten.

Tabelle 25 Kriterien für eine angemessene Mindestlohnhöhe (aktuellste verfügbare Werte)

Kriterium	Bezugs-jahr	Notwendiger Mindestlohn im Bezugsjahr	Notwendiger Mindestlohn 2020 ⁴⁸	Anmerkungen zur Berechnung
Rente über Grund-sicherungs-niveau	2017/ 2018	12,63 €	13,36 €	Grundsicherungs-niveau 2017 und Ren-ten-niveau 2018
Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug (Single)	2019	8,39 €	8,53 €	37,7 Wochenstunden
Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug (Allein-erziehend, 1 Kind)	2019	13,90 €	14,14 €	37,7 Wochenstunden
Armutsrisikoschwelle (Single)	2018	8,41 €	8,72 €	37,7 Wochenstunden
Steuerfreies Existenz-minimum (Single)	2020	6,01 €	6,01 €	37,7 Wochenstunden
Pfändungsfreigrenze (Single)	2020	9,78 €	9,78 €	37,7 Wochenstunden
Niedriglohnschwelle	2018	11,21 €	11,62 €	Alle abhängig Be-schäftigten, tatsächliche Arbeitszeit, bun-deseinheitliche Schwelle
Europäische Sozial-charta (60% des arithmetischen Mit-tels)	2018	11,23 €	11,64 €	Alle abhängig Be-schäftigten (eigene Berechnung)
Europäische Sozial-charta (60% des arithmetischen Mit-tels)	2018	11,64 €	12,07 €	Vollzeitbeschäftigte (OECD-Daten)

Quelle: Eigene Zusammenstellung (vgl. Angaben im Text).

⁴⁸ Annahmen: Die Entwicklung wäre den Mindestloohnerhöhungen der Jahre 2017 bis 2020 gefolgt. Die Erhöhung Anfang 2019 von 8,84 € auf 9,19 € lag bei 4%. Verteilt auf zwei Jahre entspricht dies einer jährlichen Wachstumsrate von 1,96% in den Jahren 2017 bis 2018 bzw. 2018 bis 2019. Die Erhöhung Anfang 2020 von 9,19 € auf 9,35 € entsprach einem Anstieg um 1,7%. Für die Rentenhöhe auf Basis des Grundsicherungs-niveaus wurde somit eine Steigerung um 4% für die Jahre von 2017 bis 2019 und 1,7% von 2019 bis 2020 angenommen. Für die Werte aus dem Jahr 2018 wurde eine Steigerung um 1,96% bis 2019 und um 1,7% von 2019 bis 2020 angenommen. Für die Werte aus 2019 wurde bis 2020 eine Steigerung um 1,7% angenommen.

Auf Basis der aktuellsten verfügbaren Werte reicht die Spannweite der Kriterien für eine angemessene Mindestlohnhöhe von rund 6 € auf Basis des steuerfreien Existenzminimums bis hin zu 13,90 € pro Stunde für das Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug für Alleinerziehende mit einem Kind.⁴⁹

Das steuerfreie Existenzminimum entspricht einem Stundenlohn (brutto) von nur etwa 6 € pro Stunde und erscheint daher zu niedrig, um ein sozio-kulturelles Existenzminimum sicherzustellen. Angemessener wäre aus unserer Sicht zum einen der Bezug zur Europäischen Sozialcharta mit einem Richtwert von 60% des arithmetischen Mittels der individuellen Verdienste. Hieraus ergibt sich ein Richtwert von 11,23 €, was ziemlich genau der Niedriglohnschwelle in Deutschland entspricht. Zum anderen könnte die Pfändungsfreigrenze als Kriterium gewählt werden, weil sie geeignet erscheint, ein sozio-kulturelles Existenzminimum sicherzustellen. Hieraus ergibt sich bei 37,7 Wochenstunden für das Jahr 2020 ein Richtwert von 9,78 € pro Stunde.

Werte auf Basis des Kriteriums „Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug“ liegen zwischen 8,39 € (Singles) und 13,90 € pro Stunde (alleinerziehende Vollzeitbeschäftigte mit einem Kind). Ein gesetzlicher Mindestlohn sollte zwischen diesen beiden Werten liegen, weil ein Mindestlohn nicht nur für Singles, sondern auch für Alleinerziehende einen angemessenen Lebensstandard sicherstellen soll. Mit dieser Argumentation folgen wir den Überlegungen beim Living Wage im Vereinigten Königreich, der als ein Durchschnitt aus unterschiedlichen Haushaltskonstellationen gebildet wird und somit über den Werten für Single-Haushalte und unter den Werten anderer Haushaltstypen liegt.

Da sich nicht für alle Kriterien aktuelle Werte für 2020 ermitteln lassen, haben wir auch berechnet, wie hoch die Werte aus Tabelle 25 liegen würden, wenn sie der Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland gefolgt wären. Es ergibt sich eine Spannweite von 6,01 € beim steuerfreien Existenzminimum für einen Single-Haushalt bis hin zu 14,14 € für das Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug für Alleinerziehende mit einem Kind.

Als Korridor für eine angemessene Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland könnten die Werte für die Pfändungsfreigrenze von 9,78 € pro Stunde und die Werte auf Basis der Niedriglohnschwelle oder der Europäischen Sozialcharta (11,62 € bzw. 11,64 €) dienen. Legt man unsere eigene Berechnung zum Schwellenwert der Europäischen Sozialcharta bei 60% des Durchschnittslohns auf Basis der OECD-

⁴⁹ Berechnungen für ein einheitliches Bezugsjahr (2018) sind im Anhang enthalten.

Daten (Abschnitt 4.3) zugrunde, reicht die Spannweite bis zu einem gesetzlichen Mindestlohn von 12,07 € brutto pro Stunde.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im Mittelpunkt dieser Studie stand die Frage nach geeigneten Orientierungspunkten für eine angemessene Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Hierzu haben wir die wesentlichen Ziele von Mindestlöhnen, aber auch ihre Grenzen analysiert und die bisherigen Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zusammengefasst. Bislang wurden keine Hinweise auf nennenswerte Beschäftigungsverluste gefunden, obwohl die Stundenlöhne am unteren Rand der Lohnverteilung im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 deutlich gestiegen sind.

Um Anhaltspunkte für eine angemessene Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen zu identifizieren, können unterschiedliche Kriterien und Schwellenwerte herangezogen werden. Dabei handelt es sich zum einen um Werte aus dem Bereich der (Sozial-) Gesetzgebung wie z.B. das Grundsicherungsniveau oder die Pfändungsfreigrenze. Zum anderen kann auch Bezug auf relative Maßzahlen wie z.B. die Niedriglohn- und die Armutsrisikoschwelle genommen werden.

Auch aus dem Vergleich der relativen Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Ländern gemessen am Kaitz-Index lassen sich Schlussfolgerungen ziehen. Die Europäische Kommission (2020) hat eine Initiative für „angemessene Mindestlöhne“ gestartet, die darauf abzielt, die Mindestlöhne in den EU-Ländern bis spätestens 2024 auf ein Niveau von mindestens 60% des jeweiligen nationalen Medians anzuheben. Diesen Zielwert bereits überschritten hatten im Jahr 2020 nur Frankreich (61,6%) und Portugal (61,4%), knapp darunter lag die relative Höhe der Mindestlöhne in Slowenien (58,7%) und Rumänien (58,4%).

Der Kaitz-Index des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland lag im Jahr 2018 demgegenüber bei nur 45,6% und war damit deutlich niedriger als in den meisten anderen EU-Ländern (Durchschnittswert ohne Deutschland: 51%). Noch geringere Werte verzeichneten nur Spanien, Tschechien und Estland.

Als Korridor für eine angemessene Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland könnten die Werte für die Pfändungsfreigrenze von 9,78 € pro Stunde und Werte auf Basis der Niedriglohnschwelle oder der Europäischen Sozialcharta (11,62 € bzw. 11,64 €) dienen. Legt man unsere eigene Berechnung zum Schwellenwert der Europäischen Sozialcharta bei 60% des Durchschnittslohns auf Basis der OECD-Daten (vgl. Abschnitt 4.3) zugrunde, reicht die Spannweite bis zu einem Mindestlohn von 12,07 € brutto pro Stunde.

Die Länderporträts haben auch einige Ansatzpunkte aufgezeigt, wie die Arbeitnehmerschutzwirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen gestärkt werden könnten. Grundvoraussetzung ist, dass Beschäftigte und auch Betriebe wissen, wie hoch der Mindestlohn ist. In Deutschland scheint hier noch Nachholbedarf zu bestehen. Befragungen im Auftrag der Mindestlohnkommission haben ergeben, dass die meisten Beschäftigten zwar wissen, dass es in Deutschland einen Mindestlohn gibt, aber nur etwa 15% der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 11 € die genaue Höhe des Mindestlohns kannten (Ipsos 2020).

Um dies zu verbessern, kann man vom Vereinigten Königreich lernen, wo vor jeder Anhebung des Mindestlohns groß angelegte Plakataktionen durchgeführt worden sind, um die neue Höhe des Mindestlohns bekannt zu machen (Benassi 2011: 12f). Umfragen haben ergeben, dass jeweils etwa 90% der Beschäftigten die jeweils neue Höhe des Mindestlohns kannten (Low Pay Commission 2018: 24).

In Deutschland ist im Mindestlohngesetz nicht klar geregelt, welche Zahlungen auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden dürfen und welche nicht. Die Auslegung wurde den Gerichten überlassen, was die Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen in der Praxis erschwert. Beschäftigte und auch Betriebe müssen aber wissen, welche Ansprüche bzw. Zahlungsverpflichtungen sie haben. Um dies zu erleichtern, könnte festgelegt werden, dass Abzüge vom Mindestlohnanspruch oder die Anrechnung von weiteren Lohnbestandteilen grundsätzlich nicht zulässig sind. Alternativ oder ergänzend könnte für Beschäftigte auf Mindestlohnniveau auch die Höhe der Abzüge für Steuern und Sozialabgaben „gedeckt“ werden, wie dies z.B. in Belgien der Fall ist: Die Abzüge vom Einkommen auf Mindestlohnniveau liegen hier bei nur 4,5%, während es in Deutschland gut 26% sind (vgl. Abschnitt 3.3).

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Stärkung der Arbeitnehmerschutzwirkungen von Mindestlöhnen besteht darin, einen zweiten höheren Mindestlohnsatz für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung oder langjähriger Berufserfahrung einzuführen, wie in Luxemburg und Ungarn bereits seit langem üblich.⁵⁰ Solche nach Anforderungsniveau der Tätigkeiten gestaffelten (tariflichen) Mindestlohnsätze gibt es in Deutschland bereits in einigen Branchen wie z.B. im Bauhauptgewerbe und in der Gebäudereinigung. Für die Altenpflege ist kürzlich beschlossen worden, sogar drei nach dem Anforderungsniveau der Tätigkeiten gestaffelte Mindestlohnsätze einzuführen und diese bis April 2022 in mehreren Schritten deutlich anzuheben (Bun-

⁵⁰ In Ungarn liegt der Mindestlohn für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung um 30% über dem regulären Satz und in Luxemburg um 20% höher.

desministerium für Arbeit und Soziales 2020).⁵¹ Solche Regelungen könnten auch in weiteren Branchen nicht nur zu einer Erhöhung der Kaufkraft beitragen, sondern auch eine von vielen Menschen als gerecht empfundene Differenzierung der Löhne für unterschiedlich qualifizierte Beschäftigte sicherstellen.

⁵¹ Ab April 2024 haben Pflegehilfskräfte Anspruch auf mindestens 12,55 € und Pflegefachkräfte auf 15,40 € brutto pro Stunde (BMAS 2020).

Literatur

- Adema, Joop / Giesing, Yvonne / Schönauer, Anne / Stitteneder, Tanja** (2018): Minimum Wages Across Countries. If DICE Report 16 (4): 55–63.
<https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2018-4-adema-giesing-schoenauer-stitteneder-january.pdf>
- Anker, Richard** (2011): Estimating a living wage: A methodological review. International Labour Office, Conditions of Work and Employment Series No. 29. Genf.
http://www.ilo.org/public/libdoc//ilo/2011/111B09_199_engl.pdf
- Arpaia, Alfonso / Cardoso, Pedro / Kiss, Aron / van Herck, Kristine / Vandeplas, Anneleen** (2017): Statutory minimum wages in the EU: Institutional settings and macroeconomic implications. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Bonn.
- Aumayr-Pintar, Christine** (2020): Fears and hopes around future minimum wages. Blog vom 15. Januar. [Eurofound.link/ef20039](https://eurofound.link/ef20039).
- Bäcker, Gerhard / Hanesch, Walter** (1998): Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedriglohneinkommen. Landessozialbericht NRW. Band 7. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Bellmann, Lutz / Bossler, Mario / Dütsch, Matthias / Gerner, Hans-Dieter / Ohlert, Clemens** (2016): Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. IAB-Kurzbericht 18. Nürnberg.
- Benassi, Chiara** (2011): The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions. International Labour Office. Global Labour University Working Paper No. 12. Geneva.
- vom Berge, Philipp / Kaimer, Steffen / Copestake, Silvina / Eberle, Johanna / Klosterhuber, Wolfram / Krüger, Jonas / Trenkle, Simon / Zakrocki, Veronika** (2016): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1). Nürnberg.
- Blank, Florian** (2017): Das Rentenniveau in der Diskussion. WSI Policy Brief 8. Düsseldorf.
- Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten** (2018): Understanding rising income inequality and stagnating ordinary living standards in Germany. In: Nolan, Brian (ed.): Inequality and inclusive growth in rich countries: Shared challenges and contrasting fortunes. Oxford: Oxford University Press: 153–187.

- Bossler, Mario / Broszeit, Sandra** (2016): Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage. IAB Discussion Paper 15. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2018): Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Jahreszahlen). Stichtag 31. Dezember 2018. Bundesagentur für Arbeit – Statistik.
<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201812/iiia6/beschaeftigung-entgelt-entgelt/entgelt-d-0-201812-xlsm.xlsm>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2018): Antwort auf die schriftliche Anfrage der Bundestagsabgeordneten Susanne Ferschl (Die Linke), Arbeitsnummer 377 vom 7. Mai 2018.
https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/Ferschl_Susanne_2018-04-377_-_Antwort.pdf
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2019a): Grundsicherung für Arbeitssuchende. Sozialgesetzbuch (SGB II) – Fragen und Antworten. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Information, Monitoring, Bürgerservice, Bibliothek. Stand: August 2019.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a430-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-sgb-ii.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2019b): Rentenversicherungsbericht 2019. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bericht der Bundesregierung. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2019.pdf;jsessionid=7297F241208C1342CE6B134ACD8C6AB6?__blob=publicationFile
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2020): Mindestlöhne und Mehrurlaub in der Pflege. Fragen & Antworten. Stand: Mai 2020.
<https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a763-ml-pflegebranche-broschuere.html>
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2019): Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen gemäß Bekanntmachung vom 4. April 2019 (BGBl. I S. 443) – ab 1. Juli 2019 geltende Pfändungsfreigrenzen.
https://www.bmfv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Pfaendungsfreigrenzen_Arbeitseinkommen_Juli2019.pdf?__blob=publicationFile&v=20
- Bundesregierung** (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile

- COSAPE** (Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements) (2017): Les exonérations générales de cotisation. Rapport du COSAPE, France Stratégie, Juli.
- Cremer, Georg** (2018): Deutschland ist gerechter, als wir meinen. München: Beck.
- D´Arcy, Conor / Finch, David** (2016): Making the Living Wage. Resolution Foundation Report. July.
- D´Arcy, Conor / Finch, David** (2018): Calculation a Living Wage for London and the rest of the UK. Resolution Foundation Briefing. November 2018.
- Davis, Abigail / Hirsch, Donald / Padley, Matt / Marshall, Lydia** (2015): How much is enough? Reaching social consensus on minimum household needs. Loughborough: Centre for Research in Social Policy. Loughborough University.
- Der Paritätische** (2018): Expertise: Regelbedarfe 2018. Herleitung und Bestimmung der Regelbedarfe in der Grundsicherung. Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Drucksache 18/1558 vom 28. Mai 2014. Berlin.
<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf>
- Deutscher Bundestag** (2016a): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 18. April 2016 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 18/8191 vom 22. April 2016. Frage Nr. 30 (Klaus Ernst). Berlin.
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/081/1808191.pdf>
- Deutscher Bundestag** (2016b): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 28. November 2016 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 18/10551 vom 2. Dezember 2016. Berlin.
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/105/1810551.pdf>
- Deutscher Bundestag** (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/12318 – Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und Bruttostundenlohnschwelle nach Kreisen und kreisfreien Städten. Drucksache 18/12520 vom 29. Mai 2017. Berlin.
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/125/1812520.pdf>
- Deutscher Bundestag** (2017b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/12527. Der deutsche Mindestlohn gemessen an der Niedriglohnschwelle und im internationalen Vergleich. Drucksache 18/12722 vom 13. Juni 2017. Berlin.
<dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/127/1812722.pdf>
- Deutscher Bundestag** (2018a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/2761 – Erforderliche Höhe des

gesetzlichen Mindestlohns zur Armutsbekämpfung. Drucksache 19/3415 vom 16. Juli 2018. Berlin.

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/034/1903415.pdf>

Deutscher Bundestag (2018b): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020 (12. Existenzminimumbericht). Drucksache 19/5400 vom 9. November 2018. Berlin.

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/054/1905400.pdf>

Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/5341 – Erforderliche Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zur Armutsbekämpfung bei Alleinerziehenden-Haushalten. Bundestagsdrucksache 19/6250 (neu) vom 22. März 2019. Berlin. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/062/1906250.pdf>

Deutscher Bundestag (2020): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/16242 – Erforderliche Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zur Armutsbekämpfung bei Single- und Alleinerziehenden-Haushalten. Bundestagsdrucksache 19/16881 vom 27. Januar 2020. Berlin. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/168/1916881.pdf>

Doucoulagos, Hristos / Stanley, T.D. (2009): Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research. A Meta-Regression Analysis. *British Journal of Industrial Relations* 47 (2): 406–428.

Dufresne, Anne / Maggi-Germain, Nicole (2012): Zwischen Staatsinterventionismus und Tarifautonomie – Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Frankreich. *WSI Mitteilungen* 7: 534–541.

Eichhorst, Werner / Marx, Paul / Schmidt, Tanja / Tobsch, Verena / Wozny, Florian / Linckh, Carolin (2019): Geringqualifizierte in Deutschland. Beschäftigung, Entlohnung und Erwerbsverläufe im Wandel. Bertelsmann Stiftung.

Eurofound (2017): Statutory minimum wages in the EU 2017. Luxemburg. <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef1703en.pdf>

Eurofound (2018a): Concept and practice of a living wage. Luxemburg. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/concept-and-practice-of-a-living-wage>

Eurofound (2018b): Statutory minimum wages 2018. Publications Office of the European Union. Luxemburg. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2018>

Eurofound (2019): Industrial Relations. Minimum wages in 2019: Annual Review. Publications Office of the European Union. Luxemburg.

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/minimum-wages-in-2019-annual-review>

Eurofound (2020): Statutory minimum wages.

<https://www.eurofound.europa.eu/data/statutory-minimum-wages>

European Commission (2020): CONSULTATION DOCUMENT. First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges to fair minimum wages. C(2020) 83 final. Brussels.

European Committee of Social Rights (2018): DIGEST OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, December 2018.

<https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>

European Committee of Social Rights (2019): 1961 European Social Charter – European Committee of social rights Conclusions XXI-3 (2018) Germany.

https://hudoc.esc.coe.int/app/conversion/pdf?library=ESC&id=CR_XXI-3_DEU_ENG&filename=CR_XXI-3_DEU_ENG.pdf

Eurostat (2016): Structure of Earnings Survey: 1 out of 6 employees in the European Union is a low-wage earner Situations differ widely across Member States. News Release. 8. December 2016.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7762327/3-08122016-AP-EN.pdf/3f02c5ed-81de-49cb-a77e-74396bac2467>

Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. DIW Wochenbericht 28: 483–491.

Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M. / Seebauer, Johannes / Schröder, Carsten (2020): Lohnungleichheit in Deutschland sinkt – Erste Anzeichen für schrumpfenden Niedriglohnsektor. DIW Wochenbericht 7: 92–97.

Fedorets, Alexandra / Schröder, Carsten (2017): Economic Aspects of Subjective Attitudes towards the Minimum Wage Reform. SOEPpapers 949. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/SOEP. Berlin.

Government of the Federal Republic of Germany (2017): 1961 European Social Charta – 35th National report on the implementation of the European Social Charter submitted by the government of Germany, December 2017.

<https://rm.coe.int/35th-report-from-the-government-of-germany/1680779fb6>

Grabka, Markus M. / Frick, Joachim R. (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen. DIW Wochenbericht 7: 2–11.

- Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten** (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen. DIW Wochenbericht 14: 249–257. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.618178.de/19-14-3.pdf
- Gürtzgen, Nicole / Kubis, Alexander / Rebien, Martina / Weber, Enzo** (2016): Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau. Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen. IAB-Kurzbericht 12. Nürnberg.
- Harasztosi, Péter / Lindner, Attila** (2019): Who Pays for the Minimum Wage? American Economic Review 109 (8): 2693–2727.
- Hauser, Richard** (2018): Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext. In: Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden. Springer VS: 149–178.
- Hayter, Susan / Weinberg, Bradley** (2011): Mind the gap: collective bargaining and wage inequality. In: Hayter, Susan (ed.): The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice. Cheltenham: Elgar 136–186.
- von der Heiden, Marleen / Himmelreicher, Ralf** (2018): Mindestlohn und Lohngerechtigkeit. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research. Berlin. DIW / SOEP. SOEPpapers 1013. Berlin.
- Herzog-Stein, Alexander / Joebges, Heike / Niechoj, Torsten / Stein, Ulrike / Zwiener, Rudolf** (2015): Nur moderater Anstieg der Arbeitskosten in Deutschland. Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2014 und 1. Halbjahr 2015 im europäischen Vergleich. IMK Report Nr. 109, November 2015.
- Herzog-Stein, Alexander / Lübker, Malte / Pusch, Toralf / Schulten, Thorsten / Watt, Andrew** (2018): Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassungen. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission. WSI Policy Brief Nr. 24.
- Herzog-Stein, Alexander / Lübker, Malte / Pusch, Toralf / Schulten, Thorsten / Watt, Andrew / Zwiener, Rudolf** (2020): Fünf Jahre Mindestlohn – Erfahrungen und Perspektiven. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission. WSI Policy Brief Nr. 24. Düsseldorf.
- Howell, David / Fiedler, Kea / Luce, Stephanie** (2016): What’s the right minimum wage? Reframing the debate from ‘no job loss’ to a ‘minimum living wage’. Washington Center for Equitable Growth. <http://equitablegrowth.org/working-papers/whats-right-minimum-wage-reframingdebate-no-job-loss-minimum-living-wage/>

- ILO** (2016): Minimum Wage Policy Guide.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_508566.pdf
- Ipsos** (2020): Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. Ergebnisse von drei repräsentativen Befragungen von Beschäftigten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Hamburg.
- Kaitz, Hyman** (1970): Experience of the past: The national minimum wage. In: Youth Unemployment and Minimum Wages. Bulletin 1657: US Department of Labor: 30–53.
- Köllö, Janos** (2010): Hungary: The consequences of doubling the minimum wage. In: Vaughan–Whitehead, Daniel (ed.): The minimum wage revisited in the enlarged EU: 245–274.
- Kötter, Ute** (2011): Nach der Reform ist vor der Reform? – Die Neuregelung der Regelbedarfe im SGB II und SGB XII. info also 3: 99–106.
- Kohl, Heribert / Platzer, Hans–Wolfgang** (2006): Mindestlöhne in Mittelosteuropa. In: Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg. VSA: 148–178.
- Kramme, Annette** (2018): Antwort auf die Schriftliche Frage im April 2018 der Bundestagsabgeordneten Susanne Fersch (Arbeitsnummer 377) vom 7. Mai 2018.
https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/Fersch_I_Susanne_2018-04-377_-_Antwort.pdf
- Lakies, Thomas** (2015): Mindestlohngesetz. Basiskommentar zum MiLoG. Frankfurt: Bund–Verlag.
- Lörcher, Klaus** (2006): Das Recht auf angemessenes Arbeitsentgelt nach der europäischen Sozialcharta. In: Sterkel, Gabriele / Schulten, Thorsten / Wiedemuth, Jörg (Hrsg.): Mindestlöhne gegen Lohndumping – Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien. Hamburg: VSA: 216–226.
- Lopresti, John W. / Mumford Kevin J.** (2016): Who benefits from a minimum wage increase? Industrial and Labor Relations Review 69 (5): 1171–1190.
- Louven, Ingrid** (2018): Starker Anstieg bei Mindestlohn in Spanien sorgt für Kritik. Die sozialistische Regierung in Spanien hebt den Mindestlohn um 22 Prozent an. Kritiker warnen vor den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Handelsblatt vom 13. Dezember 2018.
- Low Pay Commission** (2001): The National Minimum Wage: Making the Difference. Third Report of the Low Pay Commission. March.

Low Pay Commission (2018): Non-compliance and Enforcement of the National Minimum Wage. London.

Low Pay Commission (2019): The national living wage beyond 2020, London.

Mindestlohnkommission (2018): Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin.

Mindestlohnkommission (2020): Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin.

Münchener Kommentar (2016): Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, 5. Auflage 2016, § 850 Rn. 1–3.

Nassibi, Ghazaleh (2011): Schutz vor Lohndumping in Deutschland. Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Neumann, László (2010): National Report Hungary. EC project – Minimum Wage Systems and Changing Industrial Relations in Europe. Manchester.

OECD (1996): Employment Outlook. Paris: OECD.

Pamukçu, Teoman (2004): Etude de l'Impact du Salaire Social Minimum sur l'Emploi et les Salaires au Luxembourg. Perspectives de Politique Economique No. 2.

Pfändungsfreigrenzenbekanntmachungen 2013, 2015, 2017, 2019

https://www.gesetze-im-internet.de/pf_ndfreigrbek_2013/Pf%C3%A4ndfreiGrBek_2013.pdf

https://www.gesetze-im-internet.de/pf_ndfreigrbek_2015/Pf%C3%A4ndfreiGrBek_2015.pdf

https://www.gesetze-im-internet.de/pf_ndfreigrbek_2017/Pf%C3%A4ndfreiGrBek_2017.pdf

https://www.gesetze-im-internet.de/pf_ndfreigrbek_2019/Pf%C3%A4ndfreiGrBek_2019.pdf

Preis, Ulrich / Ulber, Daniel (2014): Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Rechtsgutachten auf Ersuchen der Hans-Böckler-Stiftung. Köln.

Pusch, Toralf / Rehm, Miriam (2017a): Mindestlohn, Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit. WSI Mitteilungen 7: 491–498.

Pusch, Toralf / Rehm, Miriam (2017b): Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit. Wirtschaftsdienst 97 (6): 409–414.

- Recio, Albert** (2006): Der gesetzliche Mindestlohn in Spanien. In: Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: VSA: 127–147.
- Resolution Foundation** (2014): More than a Minimum – The Resolution Foundation Review of the Future of the National Minimum Wage: The Final Report. London.
http://www.resolutionfoundation.org/wpcontent/uploads/2014/03/More_than_a_minimum1.pdf
- Resolution Foundation** (2016): Making the Living Wage. The Resolution Foundation Review of the Living Wage. London.
<http://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2016/07/Living-Wage-Review>
- Resolution Foundation** (2018): Calculation a living wage for London and the rest of the UK. London.
- Rojer, Maurice / Van der Veldt, Karin** (2012): Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen – ein Eckpfeiler der niederländischen Arbeitsbeziehungen. WSI Mitteilungen 7: 525–533.
- Rosen, Sherwin** (1986): The theory of equalizing differences. In: Ashenfelter, Orley C. / Layard, Richard (eds.): Handbook of Labor Economics 1: 641–692.
- Salverda, Wiemer** (2008): Labor market institutions, low-wage work and job quality. In: Salverda, Wiemer / van Klaveren, Maarten / van der Meer, Marc (eds.): Low-wage work in the Netherlands: Russell Sage: 63–131.
- Salverda, Wiemer** (2010): The Netherlands: Minimum wage fall shifts focus to part-time jobs. In: Vaughan, Daniel (ed.): The minimum wage revisited in the enlarged EU: 299–340.
- Schmid, Bernhard / Schulten, Thorsten** (2006): Der französische Mindestlohn SMIC. In: Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: VSA: 102–126.
- Schröder, Christoph / Kestermann, Christian** (2020): Mindestlohn und Einkommensarmut. IW-Trends 2/2020. Köln.
- Schulten, Thorsten** (2006): Mindestlöhne in den BeNeLux-Staaten. In: Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: VSA: 71–101.
- Schulten, Thorsten** (2014): Mindestlohnregime in Europa. Studie der Friedrich Ebert Stiftung. Februar 2014. Bonn.
- Schulten, Thorsten** (2017): WSI-Mindestlohnbericht 2017 – Hohe Zuwächse in Europa. WSI Mitteilungen 70 (2): 135–141.

- Schulden, Thorsten / Eldring, Line / Müller, Torsten** (2016): Der Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Stärke und Stabilität der Tarifvertragssysteme in Europa. In: Müller, Torsten / Schulden, Thorsten / van Gyes, Guy (Hrsg.): Lohnpolitik unter europäischer Economic Governance. Alternative Strategien für inklusives Wachstum. Hamburg: 275–308.
- Schulden, Thorsten / Lübker, Malte** (2018): WSI-Mindestlohnbericht 2018. Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse.
https://www.boeckler.de/113513_113524.htm#
- Schulden, Thorsten / Lübker, Malte** (2019): WSI-Mindestlohnbericht 2019. Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik. Düsseldorf: HBS. https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_46_2019.pdf
- Schulden, Thorsten / Lübker, Malte** (2020): WSI-Mindestlohnbericht 2020 – Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch? WSI-Mitteilungen 73 (2): 119–129.
- Schulden, Thorsten / Lübker, Malte / Bispinck, Reinhard** (2019): Tarifverträge und Tarifflicht in Sachsen. DGB Sachsen.
- Schulden, Thorsten / Müller, Torsten** (2017): Living wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn. WSI Mitteilungen 70 (7): 507–514.
- Schulden, Thorsten / Müller, Torsten** (2020): Zwischen Armutslohnen und Living Wages: Mindestlohnregime in der Europäischen Union. Hrsg. von Özlem Alev Demirel. Europäische Studien zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Band 1.
- Schulden, Thorsten / Pusch, Toralf** (2019): Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven. Wirtschaftsdienst 99 (5): 335–339.
- Statista** (2019): Statistiken zu Haushalten in Deutschland.
<https://de.statista.com/themen/2141/haushalte-in-deutschland/>
- Statistisches Bundesamt** (2017): Verdienste auf einen Blick – Ausgabe 2017, April 2017. https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Publikationen/Downloads-Verdienste-und-Verdienstunterschiede/broschuere-verdienste-blick-0160013179004.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt** (2019): Fachserie 16, Reihe 2.4, Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste – Lange Reihen – 1. Vierteljahr 2019.
https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Publikationen/Downloads-Verdienste-und-Verdienstunterschiede/arbeitnehmerverdienste-lange-reihe-pdf-2160240.pdf?__blob=publicationFile

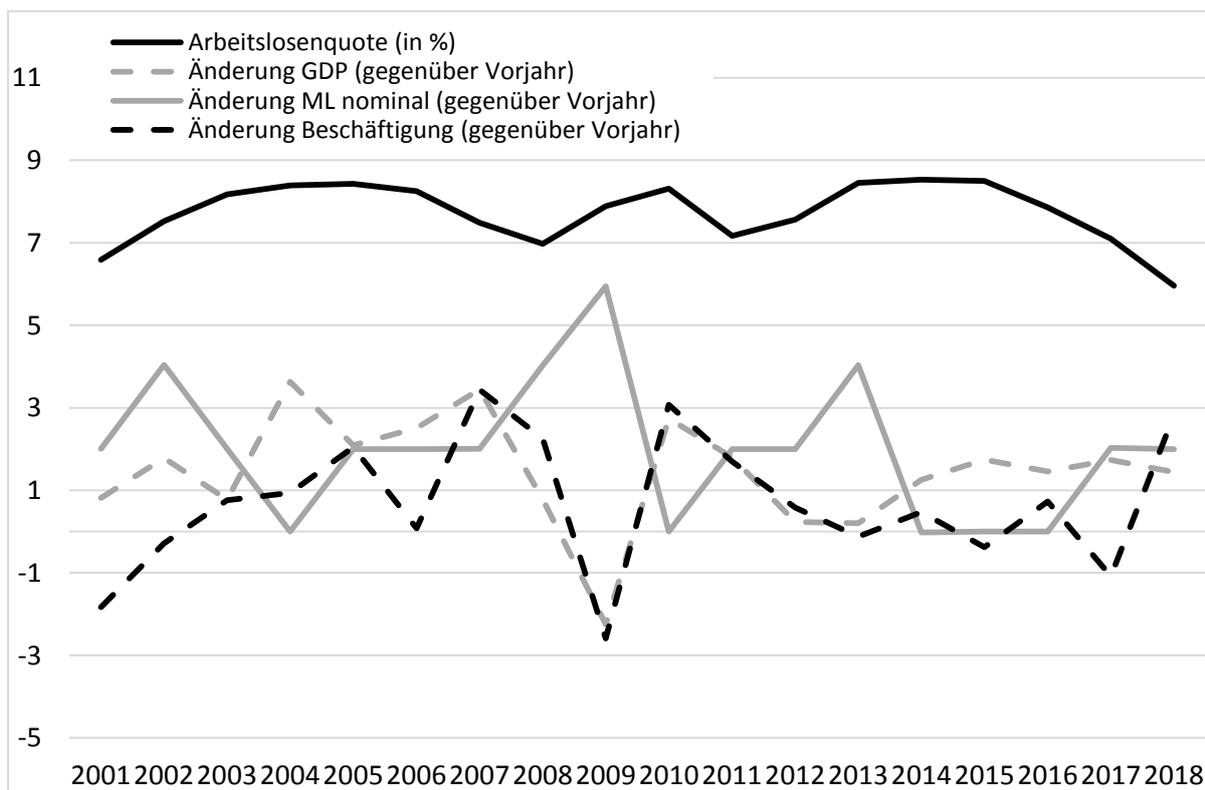
- Steffen, Johannes** (2011): Niedriglohn und Rente – Gutachten für die Arbeitnehmerkammer Bremen. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2011-07-01%20Niedriglohn%20und%20Rente.pdf
- Steffen, Johannes** (2015): Ein Mindestlohn für Arbeit und Rente. Info-Grafik vom 17. Februar 2015. http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2015/2015-02-17-Mindestlohn_Arbeit_und_Rente_PS.pdf
- Steffen, Johannes** (2018): Hartz IV lohnt sich oft mehr als Arbeit. Online Publikation auf www.portal-sozialpolitik.de vom 26. März 2018. <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=lohn-und-hartz-iv>
- Vacas-Soriano, Carlos** (2019): Spain's minimum wage hike: Context and possible effects. Eurofound Working Paper, Dublin, <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpe.f19063.pdf>
- Vandekerckhove, Sem** (2019): Minimum wage work in Belgium. HIVA Working Paper. KU Leuven.
- Vaughan-Whitehead, Daniel** (ed.) (2010): The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vereinte Nationen** (1948): Resolution der Generalversammlung. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. A/RES/217 A (III). www.un.org/depts/german/menschenrechte/
- WSI** (2017): WSI Arbeitszeitkalender 2017. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 84. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung und WSI-Tarifarchiv. https://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_84_2017.pdf

Anhang

Anhang zu Kapitel 3:

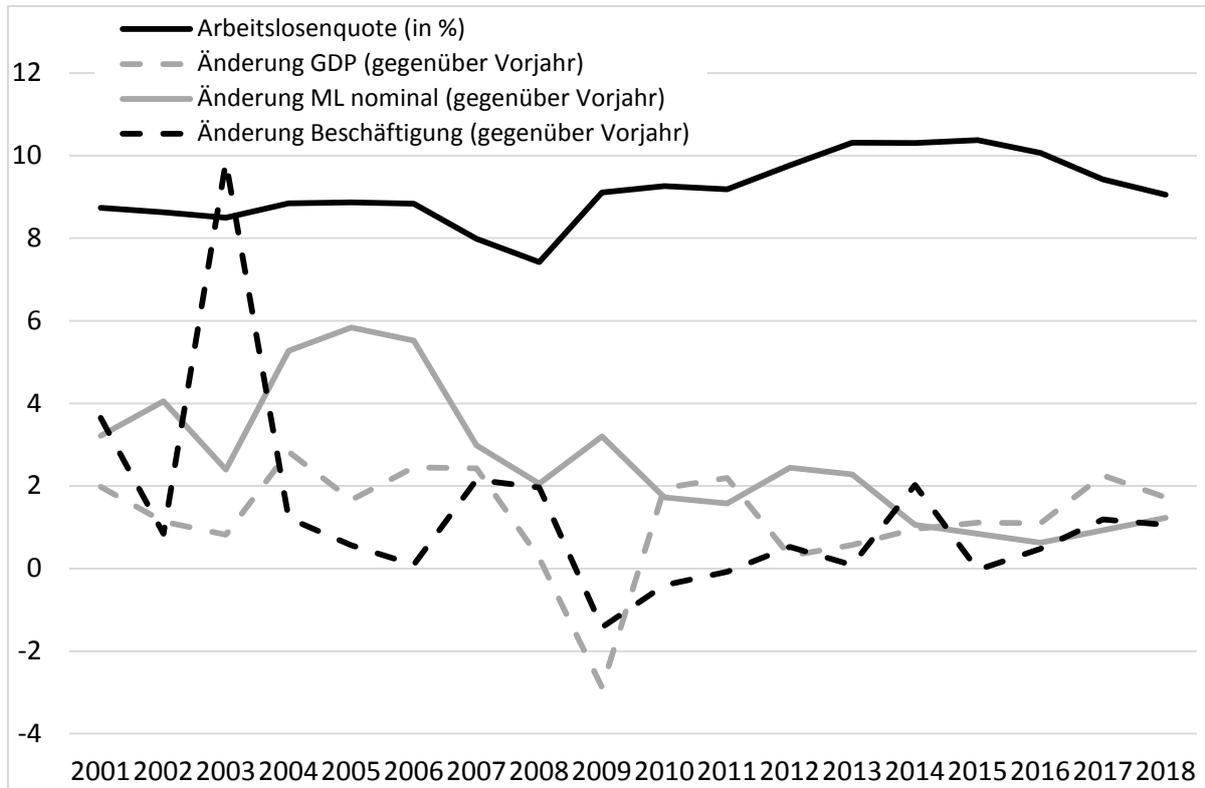
Rahmendaten zur Entwicklung des Mindestlohns in den Länderporträts

Abbildung 12 BELGIEN - Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf



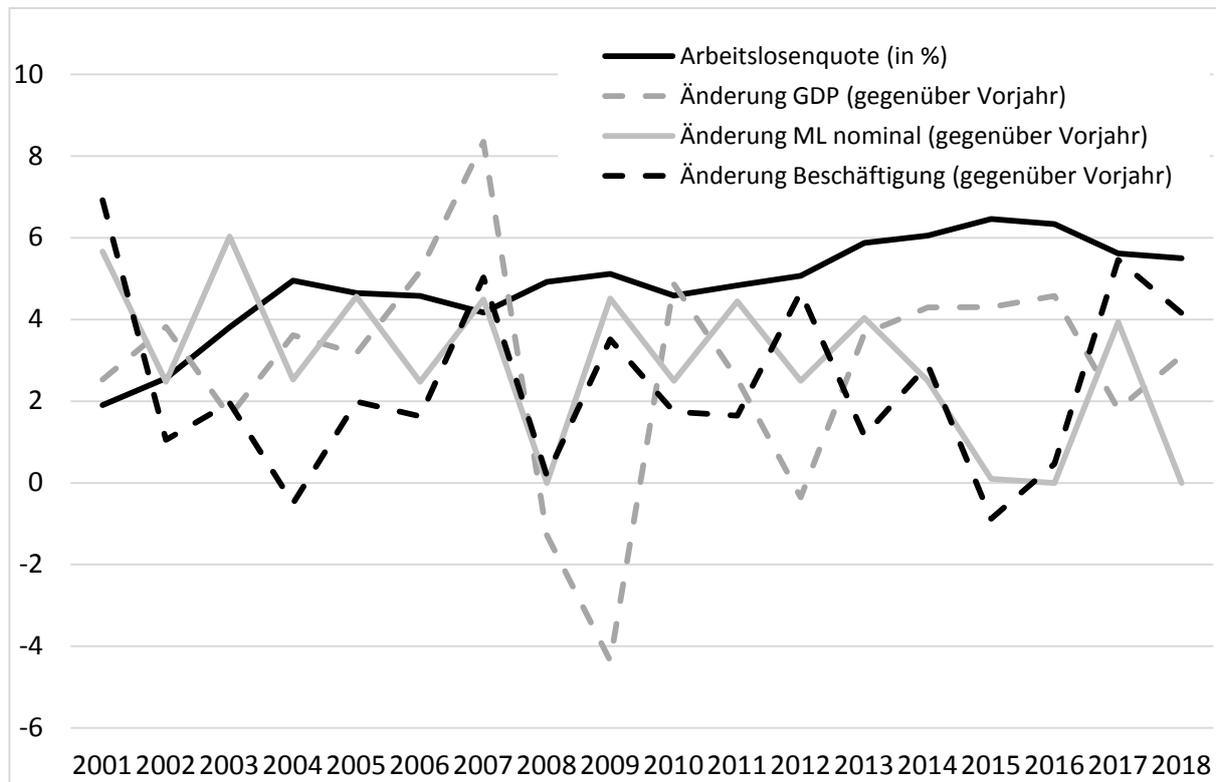
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD (eigene Berechnungen).

Abbildung 13 FRANKREICH - Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf



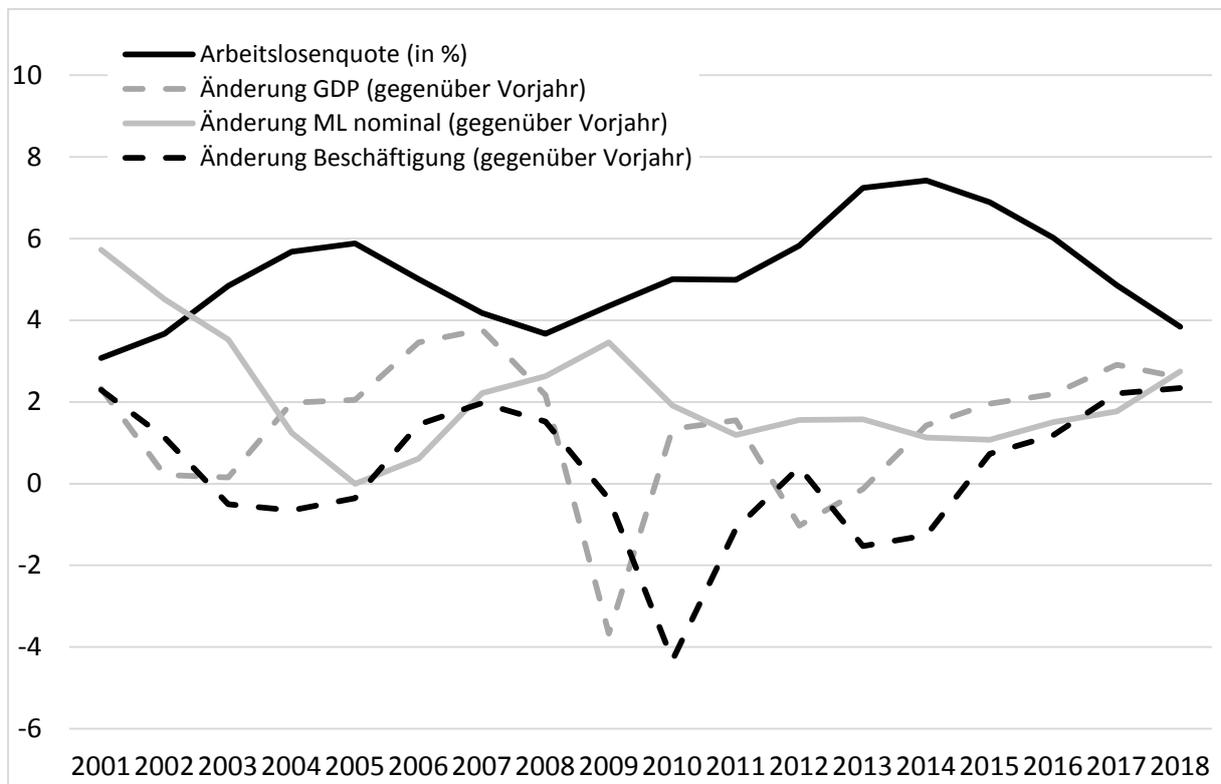
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD (eigene Berechnungen).

Abbildung 14 LUXEMBURG - Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf



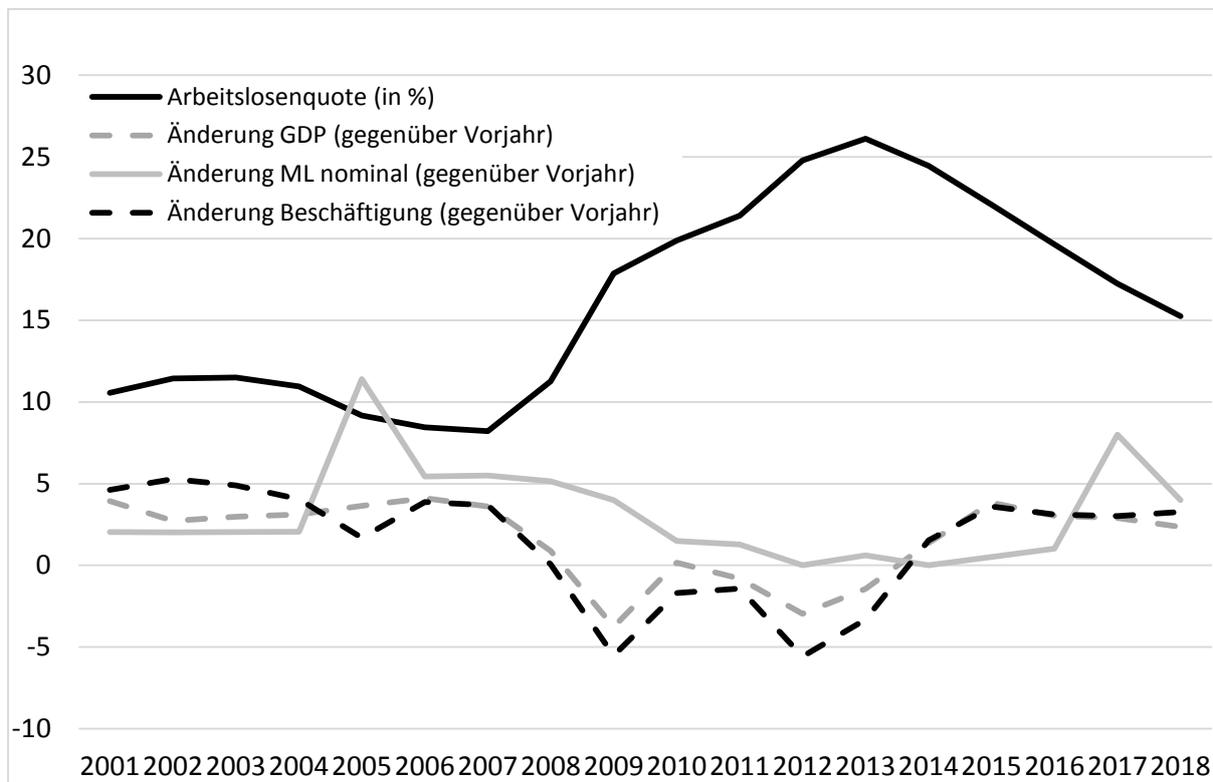
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD (eigene Berechnungen).

Abbildung 15 NIEDERLANDE - Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf



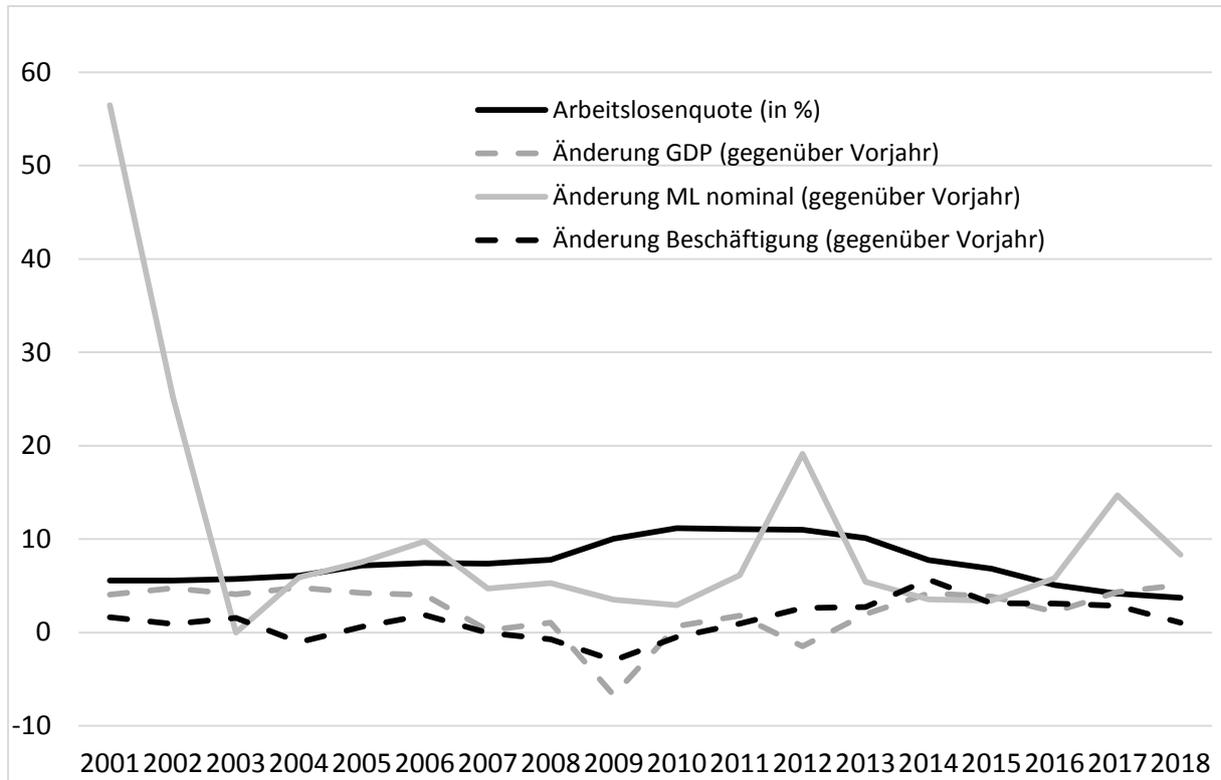
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD (eigene Berechnungen).

Abbildung 16 SPANIEN - Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf



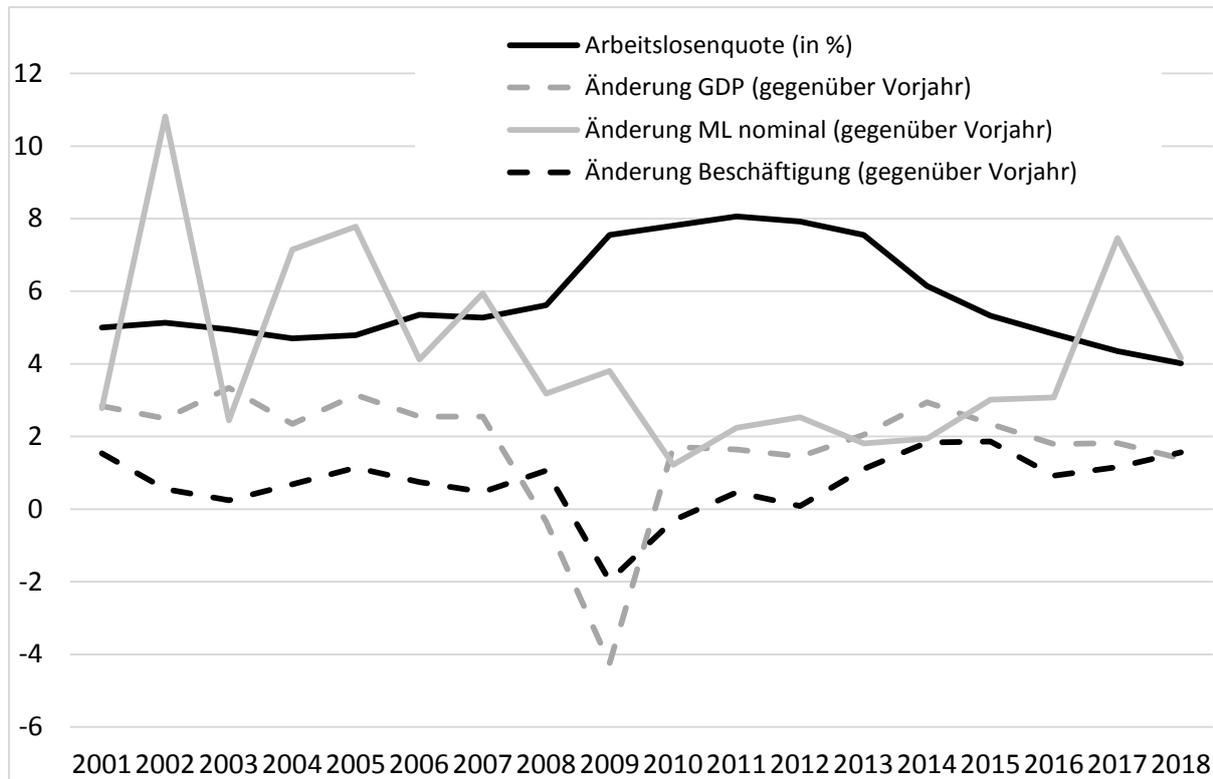
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD (eigene Berechnungen).

Abbildung 17 UNGARN - Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf



Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank, OECD (eigene Berechnungen).

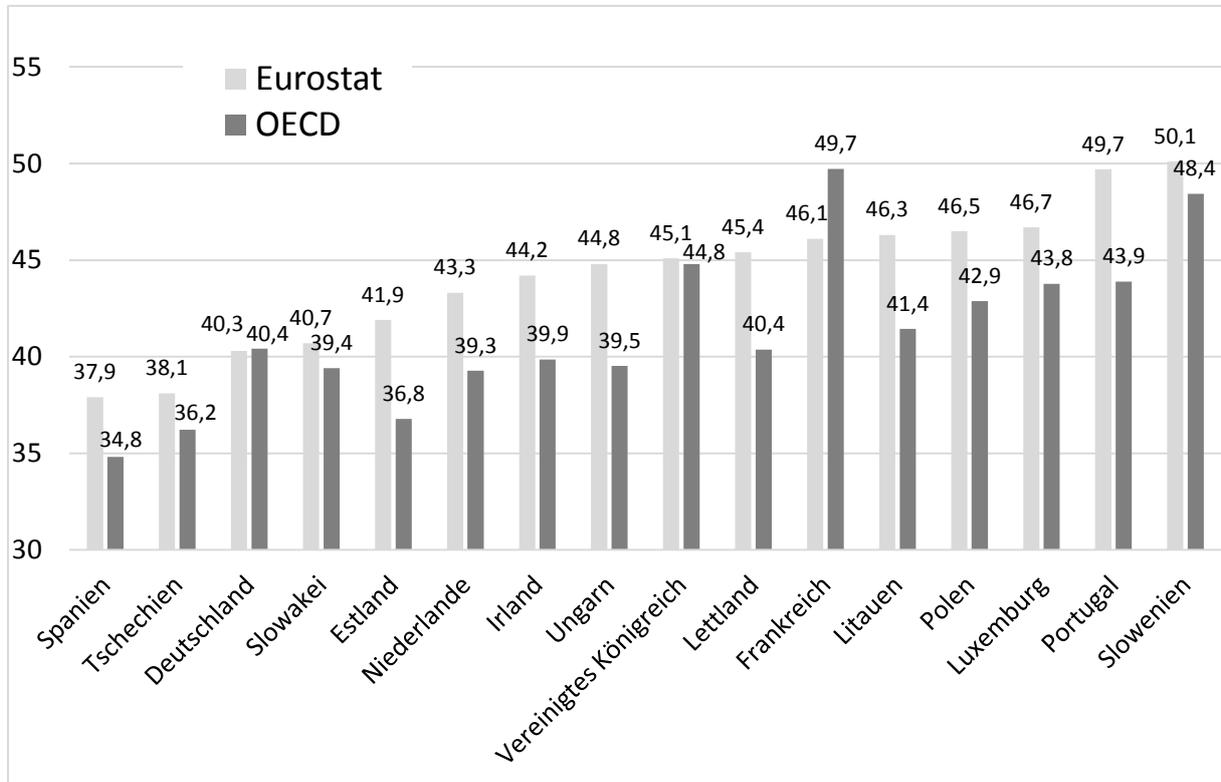
Abbildung 18 VEREINIGTES KÖNIGREICH - Entwicklung von Mindestlohn, Arbeitslosenquote, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf



Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank, OECD (eigene Berechnungen).

Hintergrundinformationen zum Kaitz-Index

Abbildung 19 Kaitz-Index (Mindestlohn in Relation zum arithmetischen Mittel), OECD- und Eurostat-Daten im Vergleich



Quelle: Eurostat, OECD (eigene Darstellung).

Hintergrundinformationen zum Kaitz-Index der OECD

Daten zum Kaitz-Index werden von der OECD in einer Datenbank im Internet zur Verfügung gestellt: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>

Es wird der nationale Mindestlohn in Relation zum Median und zum arithmetischen Mittel ausgewiesen. Für uns ist vor allem die Relation zum Median relevant, weil diese in wissenschaftlichen Publikationen überwiegend genutzt wird. Um diese zu berechnen, benötigt man den nationalen Mindestlohn sowie den Medianlohn des jeweiligen Landes.

Mindestlöhne werden in der Regel als Brutto-Monatslöhne von Vollzeitbeschäftigten ausgewiesen. In Deutschland, Frankreich, Irland, Malta und im Vereinigten Königreich wird der Mindestlohn pro Stunde angegeben.

Datengrundlage für die Berechnung des Medianlohns ist in der OECD-Statistik häufig die Europäische Verdienststrukturerhebung. Dies ist aber nicht für alle Länder der Fall. So wird beispielsweise für Deutschland das SOEP genutzt, für Tschechien eine nationale Unternehmensbefragung und für Frankreich eine nationale Erhebung von Nettolöhnen, die in Bruttolöhne umgerechnet werden. Auch Ungarn (Unternehmensbefragung), Irland (EU-SILC), die Niederlande (CBS, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*), Polen (Polish Central Statistical Office, *Statistical Yearbook*), Slowakei (Monatliche Verdienststrukturerhebung) und das Vereinigte Königreich (ONS, Annual Survey of Hours and Earnings and Labour Force Survey) verwenden nicht die Europäische Verdienststrukturerhebung. Für fast alle Länder findet sich der Hinweis, dass die Angaben durch andere Daten ergänzt oder für fehlende Jahre interpoliert werden.

Von den 19 Ländern unserer Auswertung basieren die Daten zu den Medianlöhnen für 13 Länder auf Monatslöhnen, für vier Länder auf Jahreslöhnen und für zwei Länder auf Stundenlöhnen. Für alle Länder wird Bezug auf Vollzeitbeschäftigte genommen. Jahreslöhne werden in der Regel durch zwölf Monate geteilt. Es ist aber unklar, ob in den Jahreslöhnen Jahressonderzahlungen enthalten sind, was bei Monatslöhnen eher nicht der Fall ist. Für die Umrechnung von Monats- in Stundenlöhne werden unterschiedliche Wochenarbeitszeiten verwendet (z.B. 35 Wochenstunden in Frankreich und 40 Wochenstunden in Deutschland).

Beim Medianlohn ergeben sich zudem folgende Unterschiede zwischen den Ländern:

Für Tschechien und Luxemburg werden Beschäftigte ausgewiesen, die das ganze Jahr hindurch kontinuierlich beschäftigt sind.

Für Irland, Litauen und Lettland wird nicht ausgeführt, ob es sich um Bruttolöhne handelt, für Frankreich werden Nettolöhne erhoben und in Bruttolöhne umgerechnet.

Daten für die Niederlande enthalten Überstunden.

Daten für Frankreich beziehen sich auf den privaten und „halb-privaten“ Sektor.

Daten für Ungarn beziehen sich auf Unternehmen mit zehn und mehr Beschäftigten.

In Spanien, Portugal sowie Griechenland (privater Sektor) wird der Mindestlohn für 14 Monate pro Jahr gezahlt. Es ist unklar, wie dies in der Berechnung von Monatslöhnen berücksichtigt wird.

Grundsätzlich ergibt sich für alle Länder die Herausforderung, Mindestlohn und Median auf Basis derselben Einheit (Stunde oder Monat) zu berechnen. Inwiefern die Daten der OECD hier wirklich vergleichbare Daten für alle Länder bieten, können wir nicht einschätzen. Wir sehen hier Bedarf für weitere Forschung, der die Reichweite unserer Studie überschreitet.

Anhang Kapitel 5

Tabelle 26 Notwendige Mindestlohnhöhe mit Bezug auf die Grundsicherung, 2019

Kriterium	Betrag (netto)	Betrag (brutto)	Notwendiger Bruttostundenlohn bei ... Wochenstunden		
			35	37,7	40
Grundsicherung Single	745 €	933 €	6,15 €	5,71 €	5,38 €
Grundsicherung Single + 300 €	1.045 €	1.370 €	9,03 €	8,39 €	7,90 €
Alleinerziehend (1 Kind u. 4 Jahre)	1.286 €	1.704 €	11,24 €	10,43 €	9,83 €
Alleinerziehend (1 Kind u. 4 Jahre) + 330 €	1.616 €	2.271 €	14,97 €	13,90 €	13,10 €
Ehepaar (2 Kinder 4 und 12 Jahre) – 1 Verdiener	1.955 €	2.548 €	16,80 €	15,60 €	14,70 €
Ehepaar (2 Kinder 4 und 12 Jahre) – 1,5 Verdiener	1.955 €	3.005 €	13,21 €	12,26 €	11,56 €
Ehepaar (2 Kinder 4 und 12 Jahre) – 2 Verdiener	1.955 €	3.005 €	9,91 €	9,20 €	8,67 €
Ehepaar (2 Kinder 4 und 12 Jahre) + 330 € – 1 Verdiener	2.285 €	3.095 €	20,41 €	18,95 €	17,86 €
Ehepaar (2 Kinder 4 und 12 Jahre)+330 € – 1,5 Verdiener	2.285 €	3.664 €	16,11 €	14,95 €	14,09 €
Ehepaar (2 Kinder 4 und 12 Jahre) +330 € – 2 Verdiener	2.285 €	3.664 €	12,08 €	11,21 €	10,57 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung, vgl. Kapitel 2.

Tabelle 27 Notwendige Mindestlohnhöhe mit Bezug auf das steuerfreie Existenzminimum, die Pfändungsfreigrenze und die Armutsrisikoschwelle

Kriterium	Jahr	Betrag (netto)	Betrag (brutto)	Notwendiger Bruttostundenlohn bei ... Wochenstunden		
				35	37,7	40
Steuerfreies Existenzminimum (Single)	2020	784 €	982 €	6,47 €	6,01 €	5,67 €
Pfändungsfreigrenze (Single)	2020	1.180 €	1.595 €	10,52 €	9,76 €	9,20 €
Armutsrisikoschwelle (Single)	2018	1.035 €	1.374 €	9,06 €	8,41 €	7,93 €

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung, vgl. Kapitel 2.

Tabelle 28 Notwendige Mindestlohnhöhe mit Bezug auf relative Schwellenwerte (Niedriglohnschwelle und Europäische Sozialcharta)

Regionale Differenzierung	Arbeitszeitform	Median	Niedriglohnschwelle	arithm. Mittel	50% a.M.	60% a.M.	68% a.M.
Berechnung des Stundenlohns auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit							
Bundeseinheitliche Schwellenwerte	VZ+TZ	16,81 €	11,21 €	18,72 €	9,36 €	11,23 €	12,73 €
Schwellenwerte Westdeutschland	VZ+TZ	17,25 €	11,50 €	19,33 €	9,67 €	11,60 €	13,15 €
Schwellenwerte Ostdeutschland	VZ+TZ	14,24 €	9,50 €	15,71 €	7,86 €	9,43 €	10,68 €
Bundeseinheitliche Schwellenwerte	VZ	18,40 €	12,27 €	20,30 €	10,15 €	12,18 €	13,81 €
Berechnung des Stundenlohns auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit							
Bundeseinheitliche Schwellenwerte	VZ+TZ	17,25 €	11,50 €	19,34 €	9,67 €	11,60 €	13,15 €
Schwellenwerte Westdeutschland	VZ+TZ	17,82 €	11,88 €	19,98 €	9,99 €	11,99 €	13,59 €
Schwellenwerte Ostdeutschland	VZ+TZ	14,65 €	9,77 €	16,23 €	8,11 €	9,74 €	11,03 €
Bundeseinheitliche Schwellenwerte	VZ	18,69 €	12,46 €	20,75 €	10,37 €	12,45 €	14,11 €

Quelle: Eigene Berechnung mit dem SOEP v35.

Tabelle 29 Kriterien für eine angemessene Mindestlohnhöhe (Einheitliches Bezugsjahr 2018)

Kriterium	Notwendiger Mindestlohn	Anmerkungen zur Berechnung	Quelle
Rente über dem Grundsicherungsniveau	12,63 €	Grundsicherungsniveau 2017 und Rentenniveau 2018	Kramme 2018
Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug (Single)	9,15 € bzw. 8,31 €	In den Berechnungsvarianten unterschiedlicher Einbezug weiterer Sozialleistungen	Deutscher Bundestag 2019a; Steffen 2018
Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug (Alleinerziehend, 1 Kind)	10,35 € bzw. 9,23 €	In den Berechnungsvarianten unterschiedlicher Einbezug weiterer Sozialleistungen	Deutscher Bundestag 2019; Steffen 2018
Armutrisikoschwelle	8,41 €	Single bei 37,7 Wochenstunden	Statistisches Bundesamt auf Basis des Mikrozensus, eigene Umrechnung
Steuerfreies Existenzminimum	5,79 €	Single bei 37,7 Wochenstunden	Existenzminimumsbericht, eigene Berechnung
Pfändungsfreigrenze	9,57 €	Single bei 37,7 Wochenstunden	Pfändungsfreigrenzenbekanntmachung, eigene Berechnung
Niedriglohnschwelle	11,21 €	Alle abhängig Beschäftigten, tatsächliche Arbeitszeit, bundeseinheitliche Schwelle	Eigene Berechnung mit dem SOEPv35
Europäische Sozialcharta (60% des arithmetischen Mittels)	11,23 €	Alle abhängig Beschäftigten, tatsächliche Arbeitszeit, bundeseinheitliche Schwelle	Eigene Berechnung mit dem SOEPv35

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.