

Frankfurter Arbeitspapiere

zur gesellschaftsethischen
und sozialwissenschaftlichen
Forschung

FAGsF Nr. 78

Bernhard Emunds

**Der Mindestlohn
– eine Einschätzung des aktuellen Reformbedarfs
aus sozialetischer Perspektive**

Gutachten im Auftrag des
Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Frankfurt am Main, Oktober 2021



Oswald von Nell-Breuning
Institut
für Wirtschafts- und
Gesellschaftsethik
der Philosophisch-Theologischen
Hochschule Sankt Georgen

Inhalt

Vorbemerkung.....	1
1 Ausgangslage.....	3
1.1 Einführung des Mindestlohns	3
1.2 Ziele der Bundesregierung	4
1.3 Bisherige Entwicklung des Mindestlohns	4
1.4 Bisherige Wirkungen des Mindestlohns	5
1.5 Europäischer Kontext und Handlungsbedarf der neuen Bundesregierung	7
2 Grundlagen der ethischen Beurteilung.....	9
2.1 Gesellschaftliche Bedeutung der Erwerbsarbeit	9
2.2 Legitimes Verfahren	10
2.3 Sicherung eines mit der gesellschaftlichen Mitte vergleichbaren Lebensunterhalts.....	11
2.4 Teilhabe aller am wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand – ein für die Soziale Marktwirtschaft konstitutives Ziel	15
2.5 Lohn-Grundsicherungs-Abstand	17
3 Ethische Kriterien und ihre Anwendung auf den Status Quo	19
3.1 Armut verlässlich verhindern und einen mit mittleren Schichten vergleichbaren Lebensstandard ermöglichen	19
3.2 Ein Netto-Arbeitseinkommen ermöglichen, das deutlich über den Leistungen der Grundsicherung liegt.....	24
3.3 Keine Gefährdung der Beschäftigung	26
3.4 Erhalt einer Rückbindung der Mindestlohnfindung an das Tarifvertragssystem	28
4 Handlungsempfehlungen	29
4.1 Anhebung des Mindestlohns auf etwa 60% des Medianlohns	29
4.2 Erste Konkretion: Zwei Orientierungsgrößen für die Mindestlohnkommission	30
4.3 Zweite Konkretion: Art der Berechnung der anzuzielenden 60% des Medianlohns.....	30
4.4 Dritte Konkretion: Eine Anpassungsphase.....	34
4.5. Weiterer Reformbedarf.....	36
Literaturverzeichnis	38
Anhang zu den Berechnungen in den Kapiteln 3 und 4	42

Vorbemerkung¹

Von Mitte der 1990er Jahre bis etwa 2010 wuchs der Niedriglohnsektor in Deutschland im internationalen Vergleich außergewöhnlich schnell; in 15 Jahren nahm er um mehr als 50% auf ca. 7,8 Mio. Beschäftigte zu. In ganz Deutschland arbeitete 2011 fast ein Viertel aller Beschäftigten zu einem Niedriglohn; in Ostdeutschland waren es zu diesem Zeitpunkt knapp 40%. In den folgenden Jahren kam es zu einem begrenzten langsamen Abbau des Sektors, der sich erst 2019 aufgrund einer forcierten Annäherung der ostdeutschen Löhne an das westdeutsche Niveau etwas beschleunigte. So waren 2019 noch 7,2 Mio. Arbeitnehmer(innen) im Niedriglohnsektor tätig, das war immerhin jede(r) Fünfte der abhängig Beschäftigten. Über 60% derer, die für einen Mindestlohn arbeiteten, waren weiblichen Geschlechts.²

Phasenweise finden in der politischen Öffentlichkeit die schlechte Einkommenssituation und der schwierige Alltag von Geringverdiener(inne)n einige Resonanz; „die Politik“ kann dann nur schlecht der Frage ausweichen, ob und ggf. wie die problematische Einkommenssituation vieler Niedriglohn-Bezieher(innen) zu verbessern ist. Bei diesen Debatten spielt häufig die Lohnhöhe eine zentrale Rolle, auch wenn das Armutsrisiko von Geringverdiener(inne)n nicht in allen Fällen auf geringe Stundenlöhne zurückgeht, sondern teilweise auch auf eine geringe Erwerbspartizipation oder auf unzureichende familienpolitische Leistungen im unteren Einkommensbereich. Nach den beinahe endlosen Debatten über den Mindestlohn, die seiner Einführung 2015 vorangingen, hat das Thema zuletzt wieder an Fahrt aufgenommen. Diejenigen, die den Mindestlohn in Deutschland erhöhen wollen, erhalten Rückenwind durch eine europäische Mindestlohninitiative, bei der u.a. die Kommission gerade in Deutschland erheblichen Verbesserungsbedarf sieht (1.5). Hinzu kommt, dass in den letzten Monaten der Druck gestiegen ist, jene Arbeitsstellen aufzuwerten, deren Bedeutung für die Gesellschaft insgesamt in der Corona-Krise allgemein sichtbar wurde („systemrelevant“). In vielen der entsprechenden Branchen ist der Anteil der Geringverdiener aber ziemlich hoch, so dass dort besonders viele von einem höheren Mindestlohn *dauerhaft* profitieren würden (Schulten 2020, 18-20). Mit den Einmalprämien des letzten Jahres waren die für die Niedriglohn-Bezieher(innen) ungünstigen Entgeltstrukturen ja gerade nicht verändert worden.

In diesem Gutachten wird die Frage, ob es in Deutschland eines höheren Mindestlohns bedarf, aus christlich-sozialethischer Sicht behandelt. In den politischen Debatten einer pluralen Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland können ethische Motive der christlichen Traditionen natürlich nur *einen* Orientierungspunkt *neben an-*

¹ Das Gutachten wurde eingereicht am 19. August 2021. Der Gutachter dankt Julian Degan für eine intensive und sehr hilfreiche Forschungsunterstützung, insbesondere bei der Berechnung der Wirkungen verschiedener (möglicher) Mindestlohnhöhen auf einzelne Haushaltstypen.

² Zur Abgrenzung des Niedriglohnsektors und zu den jüngsten Daten vgl. Kalina/Weinkopf 2021.

deren bilden. So soll mit der bewusst gewählten christlich-sozialethischen Perspektivität dieses Gutachtens die Relevanz anderer Weltanschauungen und Religionen für die ethische Orientierung der Gestaltung wichtiger Institutionen keineswegs in Frage gestellt werden. Zugleich kommt christlichen Traditionen sozialen Denkens in der deutschen Gesellschaft nach wie vor eine besondere Bedeutung zu: Vor allem für die Entwicklung der westdeutschen Sozialordnung bis zur Deutschen Einheit waren sozialethische Motiven, die von Akteuren aus dem Umfeld der beiden Großkirchen eingebracht wurden, von zentraler Bedeutung (vgl. u.a. Manow 2008; Gabriel/Reuter Hg. 2017), und die heutige Sozialordnung baut in hohem Maße auf den wirtschafts- und sozialpolitischen Grundsatzentscheidungen der Bonner Republik auf. Zudem stellen die ethischen Positionen, die in den Kirchen und in ihrem Umfeld formuliert werden, auch in heutigen Debatten über die Gestaltung des Zusammenlebens in Deutschland und Europa einen wichtigen Bezugspunkt dar. Einer Darstellung dieses ethischen Orientierungspunktes in Bezug auf die Mindestlohnfrage ist das vorliegende Gutachten gewidmet.

Das Gutachten startet jedoch nicht mit sozialethischen Reflexionen, sondern mit einer Skizze der aktuellen Situation (Kapitel 1), bei der u.a. wichtige Regelungen des Mindestlohngesetzes vorgestellt werden. Mit Hilfe einiger Stellungnahmen, die 2020 vor allem für eine Anhörung der Mindestlohnkommission erstellt wurden, wird auch die aktuelle Wahrnehmung der Wirkungen des deutschen Mindestlohns skizziert (1.4).

Anschließend geht es um die Grundlegung einer ethischen Reflexion über geringe Löhne (Kapitel 2). Weder mit dieser Begründungsreflexion, noch mit den späteren Konkretionen ist der Anspruch verbunden, dass *die* Sicht der Christlichen Sozialethik dargestellt wird. Die eine christlich-sozialethische Position gibt es nicht! Immerhin werden gerade in Kapitel 2 die Fragen auf eine Weise behandelt, die für die Christliche Sozialethik kennzeichnend sein dürfte und unter den Vertreter(inne)n des Fachs einigen Rückhalt hat. Um dies zu verdeutlichen, kommen in den Abschnitten 2.1, 2.3 und 2.5 recht ausführlich offizielle Texte der kirchlichen Sozialverkündigung zu Wort. Ergänzt werden diese Einsichten durch die Perspektive prozeduraler Gerechtigkeit (2.2) und durch eine Reflexion auf das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft (2.4).

Diese allgemeinen Reflexionen zur Lohnfindung und zur Mindesthöhe von Löhnen werden schließlich – mit Blick auf die deutsche Situation – zu Kriterien konkretisiert, die auf die aktuelle Mindestlohnfrage angewendet werden (Kapitel 3). Eine zentrale Rolle spielt dabei eine exemplarische Analyse von Haushaltstypen, die ihren Lebensunterhalt aus niedrigem Lohn (ggf. ergänzt um Sozialtransfers) bestreiten oder von Grundsicherungsleistungen leben. Die Ergebnisse dieser Urteilsbildung werden schließlich zu Handlungsempfehlungen konkretisiert (Kapitel 4). Die Argumentationsschritte der beiden letzten Kapitel folgen nicht einfach mit logischer Stringenz aus der Grundlegungsreflexion in Kapitel 2. Vielmehr bedarf es zur Konkretisierung und Anwendung von Kriterien immer auch eines Momentes der praktischen Klugheit (Phronesis), zu der in diesem Fall auch Einschätzungen der aktuellen wirtschaftlichen und politischen Situation gehören.

1 Ausgangslange

Die ethische Reflexion beginnt mit dem Status Quo: Skizziert werden die Regelungen des Mindestlohngesetzes (1.1) und die Ziele, die die Bundesregierung damit verfolgt hat (1.2). Resümiert werden zudem die Entwicklung des Mindestlohns seit 2015 (1.3) und seine gesamtwirtschaftlichen Wirkungen (1.4). Für die politische Gestaltung des Niedriglohnsektors in Deutschland schlägt die Mindestlohninitiative der Europäischen Kommission ein neues Kapitel auf. Das erste Kapitel endet deshalb mit einem Blick auf den europäischen Kontext (1.5).

1.1 Einführung des Mindestlohns

Nach langen kontroversen Debatten trat am 1. Januar 2015 in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn in Kraft, der für fast³ alle Beschäftigungsverhältnisse eine Entgeltuntergrenze von 8,50€ pro Arbeitsstunde vorschrieb. Künftige Entscheidungen über Anpassungen dieser Lohnuntergrenze vertraute das Mindestlohngesetz einer neu gebildeten Mindestlohnkommission an, die neben dem Vorsitz aus je drei stimmberechtigten Vertreter(inne)n der Tarifvertragsparteien und zwei beratenden Wissenschaftler(inne)n besteht (MiLoG §§4-6). Beschlüsse dieser Kommission kann die Bundesregierung annehmen oder ablehnen, nicht aber verändern (ebd. §11; Deutsche Bundesregierung 2014, 29). Dabei entscheidet die Kommission alle zwei Jahre im Juni über die Höhe des Mindestlohns in den 24 Monaten, die auf den nächsten Jahresanfang folgen (Börschlein u.a. 2021).

Bei ihren Entscheidungen hat sich die Mindestlohnkommission zwar „nachlaufend an der Tarifentwicklung“ (MiLoG §9 Abs. 2) zu orientieren, was als Ausrichtung an der bisherigen Entwicklung des Tariflohnindex des Statistischen Bundesamtes (vor allem seit der letzten Kommissionsentscheidung) interpretiert wird. Trotzdem hat sie einen gewissen Entscheidungsspielraum; denn ihre Festlegung der Mindestlohnhöhe soll sie auf eine „Gesamtabwägung“ (ebd.) stützen, die sich auf die voraussichtliche Schutzwirkung der Mindestlohnhöhe für die Arbeitnehmer(innen), die anzustrebende und erreichbare Beschränkung von Lohndumping sowie die voraussichtlichen Beschäftigungseffekte bezieht. Man kann diese Vorgaben des Gesetzgebers als eine Form der – in der Ökonomie zumeist begrüßten – Regelbindung interpretieren, die der Kommission dennoch einen gewissen diskretionären Entscheidungsspielraum (IW 19 f.)⁴ belässt. Zugleich wird im Gesetz die Mindestlohnkommission so konstruiert, dass sie sich durch die bipartistische Zusammensetzung und die Rückbindung an die bisherige Tarifentwicklung in das deutsche Tarifvertragssystem einpasst (Schroeder 2020, 28).

³ Ausnahmeregelungen gab und gibt es für Jugendliche unter 18 Jahren ohne Berufsausbildung, Auszubildende und Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung sowie bei Pflichtpraktika und freiwilligen Praktika mit Laufzeit von bis zu drei Monaten. Übergangsregelungen galten bis Ende 2017 für Branchen mit eigenen Mindestlohnregelungen in allgemeinen Branchentarifverträgen.

⁴ Die Stellungnahmen der Verbände und Institute zur letzten schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2020 und die ebenfalls 2020 veröffentlichten Forschungsberichte im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales werden in diesem Kurzgutachten ohne Jahreszahl und mit kurzem Verbands- oder Institutsnamen zitiert (vgl. Literaturverzeichnis).

1.2 Ziele der Bundesregierung

Mit der Einführung des Mindestlohns 2015 reagierten die Bundesregierung und der Bundestag auf die starke Erosion des Tarifvertragssystems in einigen Branchen und Regionen sowie auf die Ausbreitung der Niedriglohnbeschäftigung (Deutsche Bundesregierung 2014, 26-28). In der Gesetzesbegründung heißt es, diese Entwicklungen machten es notwendig, die *tarifvertragliche* Absicherung der Teilhabe von Arbeitnehmer(inne)n an der Wertschöpfung der Unternehmen durch eine *gesetzliche* Lohnuntergrenze zu ergänzen (ebd., 28). Erstes Ziel des Mindestlohngesetzes war es daher, die Arbeitnehmer(innen) vor „unangemessen“ (ebd.) niedrigen, „nicht existenzsichernde(n)“ Löhnen zu schützen: vor Arbeitsentgelten, die sogar jenen „elementaren Gerechtigkeitsanforderungen“ (ebd.) widersprechen, die mit dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (GG Art. 2 Abs. 1) und dem Sozialstaatsprinzip (GG Art. 10 Abs. 1) verbunden sind (Deutsche Bundesregierung 2014, 28). In der Begründung der Bunderegierung findet sich sogar *ein* konkreter Indikator für die Bestimmung unangemessen niedriger Löhne. Schließlich verweist sie zur Rechtfertigung des ersten Mindestlohns in Höhe von 8,50€ darauf, dass es dann auf einer Vollzeitstelle möglich sei, „bei durchschnittlicher Wochenarbeitszeit ein Monatseinkommen oberhalb der Pfändungsfreigrenze gemäß § 850c Absatz 1 Satz 1 ZPO zu erzielen“ (ebd.)

Zu verhindern, dass es zu Lohnunterbietungswettläufe kommt, trage zudem – so das zweite und dritte Ziel – zu „fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen sowie zur Stabilität der sozialen Sicherungssysteme“ bei (ebd., 26). Dies bedeutet zum einen, dass Unternehmen daran gehindert werden sollen, aus Niedrigstlöhnen Vorteile gegenüber ihren Konkurrenten zu ziehen; vielmehr müsse Wettbewerb über „die besseren Produkte und Dienstleistungen“ (ebd., 28) statt über niedrige Lohnkosten ausgetragen werden. Zum anderen sei zu verhüten, dass die sozialen Sicherungssysteme durch zusätzliche Ausgaben (Aufstocken niedriger Löhne und Ersatz für niedrige Rentenansprüche) und sinkende Einnahmen (vor allem Sozialversicherungsbeiträge) destabilisiert würden (ebd.).

Im Auftrag des Gesetzes an die Mindestlohnkommission kommt schließlich noch ein weiteres Ziel zum Ausdruck – eine Art Nebenbedingung, welche bei der Verfolgung der bereits genannten Ziele mit dem Instrument des Mindestlohns zu beachten ist: Die Kommission müsse bei der „Gesamtabwägung“, die in ihre Entscheidung über die Mindestlohnhöhe einzugehen habe, auch darauf achten, die „Beschäftigung nicht zu gefährden“ (MiLoG § 9 Abs. 2).

1.3 Bisherige Entwicklung des Mindestlohns

Der erste Beschluss der Kommission im Juni 2016 führte zu einer ersten Erhöhung des Mindestlohns nach zwei Jahren (Januar 2017), der zweite zu zwei weiteren Steigerungen zwei und drei Jahre nach dieser ersten Erhöhung (Januar 2019 und Januar 2020). Damit lag der Mindestlohn ab Januar 2020 bei 9,35€, so dass er in fünf Jahren insgesamt um 10% gestiegen war, während der Tariflohnindex für den gleichen Zeitraum einen durchschnittlichen Anstieg der Tarifeinkommen von über 14% anzeigte (Börschlein u.a. 2021).

Als die Mindestlohnkommission ihren dritten, im Juni 2020 zu verkündenden Beschluss vorbereite, sprach dieser Rückstand gegenüber der allgemeinen Tarifentwicklung⁵ dafür, den Mindestlohn nun stärker anzuheben, als es der Tarifentwicklung der letzten 24 Monate entsprochen hätte. Deutlich gegen eine starke Erhöhung sprach jedoch die einschneidende Wirtschaftskrise aufgrund der Covid 19-Pandemie (Lesch/Schröder 2020a, 11; Schulten 2020, 20f.). Der Kompromiss, den die Kommission schließlich fand, sieht halbjährliche Steigerungen vor. Mit Rücksicht auf die besonderen Belastungen vieler Unternehmen in der Krise fallen diese in den ersten 18 Monaten nur sehr moderat aus (9,50€; 9,60€; 9,85€; das bedeutet eine Steigerung um lediglich 5% in den 24 Monaten seit Januar 2020). Erst der letzte vorgesehene Erhöhungsschritt (Juli 2022) fällt recht kräftig aus. Der Mindestlohn soll dann auf 10,45 Euro steigen, was einem Anstieg um 6,4% nach nur sechs Monaten entspricht.

Mit diesem Beschluss wird an die Mindestlohn-Empfänger(innen) im Verlauf der Jahre 2021 und 2022 insgesamt in etwa so viel Lohn zusätzlich ausgezahlt, wie sie erhalten hätten, wenn der Mindestlohn im Januar 2021 einmalig entsprechend der Entwicklung des Tariflohnindex bis Juni 2020 angehoben worden wäre (Lesch/Schröder 2020a, 11). Allerdings wird dann im Juli 2022, beim letzten der beschlossenen Erhöhungsschritte, der Mindestlohn 10,45€ erreichen und damit um mehr als sechs Prozent über jenem Wert liegen, der bei einer solchen einmaligen Erhöhung Anfang 2021 erreicht worden wäre (ebd.; vgl. Schulten 2020, 20). Damit ist für kommende Kommissionsbeschlüsse ein höherer Ausgangswert gesetzt, der aber insgesamt in dem Rahmen bleibt, der im Mindestlohngesetz vorgesehen ist. So haben Wissenschaftler des IAB mit Blick auf den ab Juli 2022 vorgesehenen Mindestlohn eine Prognose veröffentlicht: Bis Mitte 2022 dürften sich die Tariflöhne in Deutschland so entwickeln, dass die beschlossenen 10,45€ in etwa auf der Höhe liegen, die sich ergeben hätte, wenn der Mindestlohn nach dem Einstieg mit 8,50€ (Anfang 2015) kontinuierlich genau dem Tariflohnindex entsprechend angehoben worden wäre (Börschlein u.a. 2021). Dies bedeutet, dass die Arbeitgeber(innen) in den Jahren 2015-2020 durch die unterdurchschnittliche Anhebung des Mindestlohns in beträchtlichem Umfang Lohnkosten gespart haben.

1.4 Bisherige Wirkungen des Mindestlohns

Vor allem mit Blick auf die *Beschäftigungswirkungen* des Mindestlohns lässt die Anhörung der Mindestlohnkommission 2020, also fünf Jahre nach Einführung des Mindestlohns, bei minimalen Differenzen im Detail eine erstaunlich starke Konvergenz erkennen. Wurde bis 2014 heftig um die voraussichtlichen Folgen eines Mindestlohns für den deutschen Arbeitsmarkt gestritten und von nicht wenigen vor einem katastrophalen Anstieg der Arbeitslosigkeit gewarnt, sind sich jetzt die Forschungsinstitute

⁵ Börschlein u.a. 2021 führen diesen Rückstand auch auf den sechsmonatigen Vorlauf der Entscheidung (auf der Grundlage jeweils der bisherigen Tarifentwicklung) vor dem frühesten Inkrafttreten der neuen Untergrenze (zum nächsten Jahresanfang) zurück.

darin einig, dass nennenswerte negative Beschäftigungswirkungen der Einführung und der bisherigen Erhöhungen des Mindestlohns nicht nachzuweisen sind.

In der Stellungnahme des Instituts der Deutschen Wirtschaft wird es klar ausgedrückt: „Die aufgrund einiger Simulationsstudien abgeleitete Befürchtung, der Mindestlohn bewirke einen massenhaften Abbau von Arbeitsplätzen, hat sich bislang nicht bewahrheitet“ (IW, 3). Das könne zwar auch an der geringen Höhe des Mindestlohns und an der unerwartet starken Umgehung der Vorschrift liegen. „In den Simulationen wurden aber auch die Arbeitsnachfrageelastizitäten überschätzt“ (ebd.); d.h., viele deutsche Ökonom(inn)en gingen bis 2015 davon aus, dass die Unternehmen auf jede 10 Cent, um die die Niedrigstlöhne aufgrund der neuen Entgeltuntergrenze steigen müssten, sehr viel stärker mit Personalabbau reagieren würden. Faktisch dürfte die Nachfrageelastizität jedoch bei oder nahe Null gelegen haben.

Bei der Zahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze ist unklar, ob sie bei Einführung des Mindestlohns unverändert blieb oder dadurch sogar gesteigert werden konnte (IAB, 190). „Ein mindestlohnbedingter Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kann jedenfalls nicht gemessen werden“ (ebd.). Eine begrenzte negative Wirkung gab es aber auf die geringfügige Beschäftigung (ebd., 186). „Daraus lässt sich jedoch kein Rückgang der Gesamtbeschäftigung in gleicher Größenordnung ableiten, da zum Teil Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurden“ (ebd., 186 f.). Von den entlassenen Arbeitnehmer(inne)n wechselten außerdem nicht wenige zu anderen Betrieben, die produktiver sind und die Beschäftigten besser bezahlen können (ebd., 186, 188; Dustmann u.a. 2020).

Auf die *Einkommensverteilung* hat sich der Mindestlohn positiv ausgewirkt. Bei der Einführung kam es zu einem deutlichen Anstieg der Stundenlöhne im unteren Lohnsegment, vor allem in Ostdeutschland und in typischen Niedriglohnbranchen zumeist im Dienstleistungsbereich (IMK/WSI, 3). Da 2014 im Niedriglohnsektor zu fast 63% Frauen tätig waren (Kalina/Weinkopf 2021, 11), trug die Einführung des Mindestlohns auch dazu bei, den Gender Pay Gap zu reduzieren.

Bei den Beschäftigten, deren Arbeitseinkommen wegen der Einführung des Mindestlohns angehoben werden mussten, dürfte die Lohnsteigerung im Durchschnitt nominal etwa 10% erreicht haben (IAB, 178). 2015 wurde dadurch die Lohnspreizung reduziert – ein Effekt, der in den Folgejahren durch höhere Lohnsteigerungen der mittleren und oberen Lohnsegmente kompensiert wurde (IMK/WSI, 5; IW, 10). Insgesamt haben die in der Lohnskala unteren 40% der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer(innen) deutlich vom Mindestlohn profitiert (IMK/WSI, 6), während bei vielen geringfügig Beschäftigten wegen der 450€-Grenze häufig die Arbeitszeit reduziert wurde, so dass in diesem Segment zwar der Stunden-, kaum aber der Monatslohn stieg (ebd., 6; IAB, 179).

Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung der Haushaltseinkommen zeigt sich, dass die ärmsten zehn Prozent der Haushalte erst ab 2015, dem Jahr der Mindestlohneinführung, an dem Realeinkommensanstieg partizipieren, der insgesamt bereits

2013 eingesetzt hatte. Die Realeinkommensverluste des unteren Dezils seit dem Millennium konnten durch diese Zuwächse seit 2015 jedoch noch nicht vollständig kompensiert werden (Grabka 2021, 311 f.).

Trotz dieser positiven Wirkungen ist es durch den gesetzlichen Mindestlohn bisher kaum gelungen, das Phänomen „Armut trotz Erwerbsarbeit“ deutlich zu reduzieren. Bei einer Betrachtung der gesamtdeutschen Entwicklung⁶ muss festgehalten werden, dass es zu einem markanten Rückgang der Armutsgefährdung (weniger als 60% des Medians bei den Nettoäquivalenzeinkommen) von Erwerbstätigen im Niedriglohntektor bisher nicht gekommen ist. Während die Frage, ob die Höhe des Mindestlohns wirklich existenzsichernd ist, noch zu behandeln ist, dürfte ein entscheidender Faktor darin liegen, dass Erwerbstätige im Niedriglohntektor relativ häufig in Teilzeit und vor allem in geringfügiger Beschäftigung arbeiten. Neben dem niedrigen Lohn – bei geringfügiger Beschäftigung nicht selten auch noch unter dem Mindestlohn – stellt also *auch* ihre reduzierte Beschäftigungspartizipation ein Hindernis für die Überwindung des Armutsrisikos durch einen ausreichend hohen Mindestlohn dar (IAB, 182).⁷

Die *Umgehung* des Mindestlohns scheint eine relevante Größenordnung zu haben und ist offenbar bei geringfügiger Beschäftigung besonders verbreitet. Während die Schätzungen über das Ausmaß des Problems extrem schwanken (Prognos, 49-51), zeichnet sich ab, dass neben Informationsdefiziten auf Seiten der Beschäftigten das Hauptproblem in unbezahlten Überstunden besteht, wohl auch durch eine unzureichende Arbeitszeiterfassung in Kleinbetrieben ohne eine Interessenvertretung der Beschäftigten (Weinkopf 2020, 24).

1.5 Europäischer Kontext und Handlungsbedarf der neuen Bundesregierung

Im europäischen Vergleich führte Deutschland spät einen gesetzlichen Mindestlohn ein. Heute haben 21 von 27 EU-Mitgliedsstaaten eine gesetzliche Lohnuntergrenze; vier weitere, Dänemark, Finnland, Österreich und Schweden, erzielen durch tarifvertragliche Mindestlöhne eine vergleichbar vollständige Abdeckung (Aumayr-Pintar 2020, 33 f.).

Vom absoluten Brutto-Eurobetrag her lag Anfang 2021 der deutsche Mindestlohn mit 9,50€ im oberen Drittel der Liste aller EU-Länder mit einem gesetzlichen Mindestlohn. Beschränkt man sich jedoch auf die insgesamt wohlhabendere Gruppe der westlichen Mitgliedsstaaten nördlich der Alpen, fällt auf, dass die anderen fünf Länder

⁶ Für Ostdeutschland konstatiert der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht jedoch einen solchen Effekt (Deutsche Bundesregierung 2021, 72).

⁷ Aus vergleichbaren Gründen ähnlich enttäuschend ist der wahrscheinliche Einfluss des Mindestlohns auf die Zahl der Aufstocker. Der Effekt scheint bei dieser Gruppe primär darin bestanden zu haben, dass das gestiegene Arbeitseinkommen zu geringeren Transferzahlungen führte (IAB, 181f.; vgl. Baumann/Bruttel 2020, 6 f.).

(also Benelux, Frankreich und Irland) Anfang 2021 alle einen höheren Mindestlohn zahlten.⁸

Der pro Stunde „bezahlte“ Eurobetrag ist allerdings kein guter Indikator, wenn man nach der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Mindestlohns fragt. Geht es um die Frage, wie stark der Mindestlohn die Unternehmen belastet, oder um seine Auswirkungen auf die Einkommensverteilung, ist der *Kaitz-Index* wesentlich aussagekräftiger als der absolute Betrag. Er beschreibt die Beziehung des Mindestlohns zum allgemeinen Lohnniveau und wird in zwei Varianten verwendet. Für beide wird in der europäischen Diskussion vor allem auf die (vergleichsweise) einheitliche Datenbasis der OECD zurückgegriffen. Bei dem Kaitz-Index, der den Mindestlohn auf den Durchschnittslohn bezieht, lag Deutschland 2019 mit 42,6 (= 42,6%) an siebter Stelle (in der Rangliste von 21 EU-Mitgliedsländern mit gesetzlichem Mindestlohn). Blickt man dagegen auf den Kaitz-Index, der den Mindestlohn auf den Medianlohn bezieht, rutscht Deutschland mit 48,2 auf den 14. Platz (Lübker/Schulten 2021, 11).

Das – im Vergleich zum allgemeinen Lohnniveau – niedrige Level des deutschen Mindestlohns musste ins Auge springen, wenn in der EU über die Schutzwirkung der nationalen Mindestlöhne diskutiert würde. Eine solche Debatte nahm Fahrt auf, als im Juli 2019 die designierte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer „Agenda für Europa“ eine Initiative für Mindestlöhne ankündigte, die für alle Vollzeit-Beschäftigte einen angemessenen Lebensstandard garantieren würde (Aumayr-Pintar 2020, 33). Tatsächlich startete die neue Kommission dann eine Mindestlohninitiative und leitete eine Konsultation ein, deren Ziel darin besteht, dass in allen Mitgliedsländern bis 2024 „gerechte Mindestlöhne“ (EU-Kommission 2020b, 1) eingeführt werden.

In einem ersten Konsultationspapier betonte die Kommission im Januar 2020 die Frage, ob die in Vollzeit tätigen Mindestlohnempfänger(innen) ein Netto-Arbeitseinkommen erreichen würden, „das vor Armut schützt“,⁹ und kam dabei zumindest vorläufig zu einem für Deutschland wenig schmeichelhaften Ergebnis:

„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.“¹⁰

Im Oktober 2020 veröffentlichte die Kommission dann den Vorschlag einer Richtlinie über angemessene Mindestlöhne. In der Begründung monierte sie erneut – dieses Mal allerdings für die „meisten Mitgliedstaaten mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen“ (Europäische Kommission 2020b, 2) – zu niedrige Lohnuntergrenzen. Unter Verweis auf den zweifachen Kaitz-Index benannte sie auch eine klare Zielmarke, die

⁸ Alle Daten: Lübker/Schulten 2021, 7. Berücksichtigt man Unterschiede in der Kaufkraft, kommt man zu einem sehr ähnlichen Ergebnis. Allerdings zahlt dann Irland einen etwas geringeren Mindestlohn als Deutschland (ebd., 9).

⁹ Europäische Kommission 2020a, 5. Indizien sind für die Kommission, ob das Nettoeinkommen ausreicht, um einen bestimmten Güterkorb kaufen zu können, und ob es die Armutsrisikoschwelle, also 60% des Medianeinkommens, überschreite (ebd., 5f.).

¹⁰ Europäische Kommission 2020b, 6. Zur Einordnung IAQ, 21 f.

allerdings nicht als „Mindestvorgabe für die Höhe des Mindestlohns“ (Lübker/Schulten 2021, 3) missverstanden werden darf:

„International übliche Indikatoren, wie etwa 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns, können als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen.“¹¹

Dies bedeutet: Aus der Perspektive der Europäischen Kommission gibt es in puncto Mindestlohn in vielen Mitgliedsländern Handlungsbedarf, der ihrer Einschätzung nach in einigen Staaten, darunter auch in Deutschland besonders dringend ist. Als Ziel schwebt der Kommission vor, dass der Mindestlohn auf 60% des Medianlohns oder 50% des Durchschnittslohns angehoben wird. Die negative Einschätzung des deutschen Mindestlohns durch die Kommission und ihre Mindestlohninitiative, die wohl auch zu einer Rahmenrichtlinie führen wird, erhöht in Deutschland den – vielfach schon lange diagnostizierten – Reformdruck bezüglich des Mindestlohns. Dem wird sich die neue Bundesregierung nicht entziehen können. Mit Blick auf diesen Handlungsbedarf werden im vorliegenden Gutachten vor allem aus sozialetischer Perspektive einige Grundlinien entwickelt, welche die Leser(innen) vielleicht darin unterstützen können, sich in der Frage des Mindestlohns selbst ein ethisches Urteil zu bilden.

2 Grundlagen der ethischen Beurteilung

Wer über die Angemessenheit von Löhnen ethisch reflektiert, ist gut beraten, sich zuerst die besondere Bedeutung der Erwerbsarbeit und ihres Entgelts in der Arbeitsgesellschaft vor Augen zu führen (2.1). Noch vor der „materialetischen“ Analyse des Zusammenhangs zwischen Erwerbsarbeit und Armut ist dann die Frage der Verfahrensgerechtigkeit zu behandeln (2.2). Aussagen darüber, wie hoch aus ethischer Perspektive ein Lohn denn nun mindestens sein soll, werden schließlich in drei Argumentationsgängen entwickelt: in einer sozialetischen Reflexion darauf, was mit der Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts gemeint ist (2.3), in Anknüpfung an das für die Soziale Marktwirtschaft konstitutive Ziel einer breiten Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Familien am steigenden Wohlstand (2.4) und durch eine sozialetische Untersuchung des Verhältnisses zwischen dem monatlichen Netto-Arbeits-einkommen von Geringverdiener(inne)n und einem reinen Transfereinkommen durch Grundsicherungsbezug (2.5).

2.1 Gesellschaftliche Bedeutung der Erwerbsarbeit

Trotz der steigenden Aufmerksamkeit für die Idee eines Bedingungslosen Grundeinkommens ist in der Christlichen Sozialetik wie in der deutschen Gesellschaft insgesamt die Ansicht vorherrschend, dass es besser ist, wenn Menschen vom Lohn für ihre Arbeit statt von staatlichen Transfers leben.

¹¹ Europäische Kommission 2020b, 22. Zur Einordnung Lübker/Schulten 2021, 3.

Im Hintergrund dieser Überzeugung steht in der Christlichen Sozialethik die Einsicht in die zentrale gesellschaftliche Bedeutung der Erwerbsarbeit¹²: Wie andere Gesellschaften des Globalen Nordens so ist auch die deutsche Gesellschaft eine Arbeitsgesellschaft, in der Erwerbsarbeit nicht nur für die Sicherung der materiellen Existenzgrundlage der Gesellschaftsmitglieder (Einkommen, soziale Sicherheit) eine entscheidende Rolle spielt, sondern auch für ihre Integration in soziale Beziehungsnetze (jenseits von Verwandtschaft und Freundschaft) (Herzog 2019), für ihre Identitäts- und Sinnkonstruktionen und ihren sozialen Status sowie für ihre persönliche Entfaltung. Im Anschluss an die Anerkennungstheorie Axel Honneths (vor allem 2011, 410 f., 454-470) lässt sich zudem aufzeigen, dass es in modernen Gesellschaften bei der Integration in die Erwerbsarbeit auch um soziale Wertschätzung geht, nämlich darum, dass sich die Bürger(innen) als „Gleiche unter Gleichen“ wahrgenommen sehen und eine entsprechende Selbstschätzung entwickeln. Dabei spielt es eine zentrale Rolle, dass die Leistung, welche die Erwerbstätigen in die gesellschaftliche Arbeitsteilung einbringen, als so wertvoll angesehen wird, dass sie von dem Entgelt, das sie dafür erhalten, leben können und folglich weder von als entwürdigend wahrgenommenen staatlichen Transfers noch von ggf. gängelnden Zuwendungen einzelner Privater abhängig sind (sozialethische Rezeption z.B. bei Hagedorn u.a. 2021, 24-28).

Selbstverständlich wird auch in der Christlichen Sozialethik die Fixierung der Gesellschaft auf Erwerbsarbeit und beruflichen Erfolg problematisiert,¹³ die mit der gerade skizzierten normativen Aufladung von Erwerbstätigkeit verbunden ist und u.a. zur Entwertung anderer Formen von Tätigkeiten sowie zur (weiteren) Kommodifizierung von Erwerbsarbeit beiträgt. Zugleich wird aber betont, dass unter den sozioökonomischen und soziokulturellen Bedingungen einer Arbeitsgesellschaft die grundlegende Bedeutung einer Beteiligung an der Erwerbsarbeit für die Lebensperspektiven der Einzelnen fortbesteht und alle politischen Akteure unverändert in die Pflicht nimmt, „allen Frauen und Männern, die dies brauchen und wünschen, den Zugang und die Beteiligung an der Erwerbsarbeit zu eröffnen. Ihnen sollen die mit der Erwerbsarbeit verbundenen Chancen der Teilnahme, der sozialen Integration, der Existenzsicherung und der persönlichen Entfaltung eröffnet werden“ (Sozialwort 168; vgl. 151).

2.2 Legitimes Verfahren

Zur Beantwortung der Frage, welche Höhe der Löhne aus ethischer Sicht angemessen ist, verweisen im deutschen Sprachraum die meisten zeitgenössischen Texte der kirchlichen Sozialverkündigung und der Christlichen Sozialethik zuerst einmal auf die

¹² Bei der in der Christlichen Sozialethik verbreiteten Hochschätzung der Erwerbsarbeit spielen zudem konfessionsspezifische Perspektiven eine gewisse Rolle: Während in der protestantischen Sozialethik an Luthers Verständnis von Beruf als Gottesdienst im Alltag angeknüpft wird (z.B. Solidarität und Selbstbestimmung 23-31), liegt es in der Entwicklungslinie des Subsidiaritätsprinzips und des katholischen Verständnisses von sozialer Gerechtigkeit zu betonen, dass persönliche Entfaltung gerade durch eigenes Tun und positives Beitragen zur Gesellschaft ermöglicht wird (ausführlicher: Emunds 2019b).

¹³ Vgl. z.B. Sozialwort 152; Solidarität und Selbstbestimmung 27-29; Meireis 2008, 4-50.

Verfahrensgerechtigkeit: Das bei den Bürger(inne)n als legitim anerkannte, von zumindest formeller Parität geprägte System der Verhandlungen zwischen Tarifvertragsparteien führe – heute würde man wohl ergänzen: in den Branchen, in denen es funktioniert – zu gerechten Arbeitseinkommen¹⁴. Viele Texte aus den letzten Jahren fügen dieser grundlegenden ethischen Positionierung die Einschätzung an, dass die Tarifbindung mittlerweile deutlich zurückgegangen ist, sodass die Tarifparteien in einigen Branchen kaum mehr in der Lage sind, die Lohnstrukturen zu gestalten und für auskömmliche Löhne zu sorgen. Bezüglich der Frage, was aus diesem Befund folge, schwankten sowohl die katholische als auch die evangelische Kirche lange Zeit in ihren Stellungnahmen (besonders deutlich: Pro und Contra Mindestlöhne). Im Februar 2014 jedoch rangen sich die Leitungen der beiden Großkirchen zu einem klaren Votum *pro* gesetzliche Mindestlöhne durch (Ökumenische Sozialinitiative 48).

Als der Deutsche Bundestag ebenfalls 2014 entschied, eine gesetzliche Lohnuntergrenze einzuführen, wurde das Moment einer „Legitimation durch Verfahren“ aber nicht völlig obsolet. Es blieb nicht nur für die von den Tarifvertragsparteien ausgehandelten Arbeitseinkommen oberhalb des gesetzlichen Mindestlohnes relevant, sondern auch für die Beschäftigungsverhältnisse, in denen nur dieser Mindestlohn gezahlt wird (vgl. Meireis 2011, 185; Emunds 2019a, 1392). Schließlich war es zum einen das Parlament als legitime Volksvertretung selbst, das den ersten Mindestlohn und das Prozedere festlegte, wie dessen künftige Höhe zu bestimmen sei. Zum anderen kann man für den Modus Operandi künftiger Festlegungen des Mindestlohns von einer „geliehenen“ *Legitimität*¹⁵ sprechen. Der Gesetzgeber legte ihn im Mindestlohngesetz so fest, dass er an der gesellschaftlichen Legitimität des etablierten Tarifvertragssystems partizipiert – wie oben dargestellt durch die Beschränkung der stimmberechtigten Mitgliedschaft in der Mindestlohnkommission auf die Vertreter(innen) der Tarifvertragsparteien und durch die Rückbindung ihrer Entscheidungen über die künftige Höhe des Mindestlohns an die jüngste Tarifentwicklung.

2.3 Sicherung eines mit der gesellschaftlichen Mitte vergleichbaren Lebensunterhalts

Schon für die Einschätzung, dass es den Tarifvertragsparteien in einigen Branchen nur noch *unzureichend* gelingt, die Lohnstrukturen zu gestalten, muss auf Vorstellungen materialer Gerechtigkeit – hier: auf Vorstellungen, wie hoch denn ein Lohn sein muss, um als gerecht zu gelten – zurückgegriffen werden.¹⁶

Einen ersten Anhaltspunkt bieten Menschenrechtsdeklarationen und andere offizielle Dokumente, die soziale Grundrechte formulieren. Während die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 lediglich das Recht des bzw. der Arbeitenden auf

¹⁴ Vgl. z.B. Gemeinwohl und Eigennutz 153, 157; Möhring-Hesse 2004, 158-165; Meireis 2011, 184 f.

¹⁵ Die Formulierung ist inspiriert von dem Begriff „geliehene Parität“. Diese unterstellt man kirchlichen Arbeitsvertragsregelungen dann, wenn mit ihnen Regelungen (z.B. des TVÖD) übernommen wurden, die im Tarifvertragssystem des Öffentlichen Dienstes zwischen Arbeitgebern und gegnerunabhängigen, streikfähigen Gewerkschaften ausgehandelt wurden.

¹⁶ Die Ökumenische Sozialinitiative, 48, spricht z.B. von „Auswüchsen unregulierter Arbeitsmärkte“.

eine „gerechte und befriedigende Entlohnung“ proklamiert, „die ihm [bzw. ihr] und seiner [bzw. ihrer] Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert (AEMR Art. 23 Abs. 3), werden europäische Grundrechtstexte konkreter, in dem sie ihre Rede von einem „gerechten Arbeitsentgelt“ auf das Wohlstandsniveau des jeweiligen Landes beziehen. In Art. 4 der Europäischen Sozialcharta von 1961 geschieht dies, in dem das Arbeitsentgelt, auf das ein(e) Arbeitnehmer(in) Recht hat, auf einen „angemessenen Lebensstandard“ für ihn (bzw. sie) selbst und seine (bzw. ihre) Familie bezogen wird. Die „Europäische Säule sozialer Rechte“, auf die sich das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission 2017 geeinigt haben, spricht ebenfalls von einem „angemessenen Lebensstandard“ (Europäische Säule 6). Zugleich enthält sie die (Selbst-)Verpflichtung, „Armut trotz Erwerbstätigkeit (...) zu verhindern“ und „angemessene Mindestlöhne“ zu etablieren, „die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden“ (ebd.).

Dass Beschäftigte zumindest Anspruch auf ein lebensunterhaltssicherndes Arbeitseinkommen haben, gehört auch zu den grundlegenden Aussagen der kirchlichen Sozialverkündigung. In der katholischen Kirche wurde dies in einer Lehre vom gerechten Lohn festgehalten, deren päpstliche Tradition bis zur ersten Sozialenzyklika *Rerum Novarum* (1891) zurückreicht. Zuletzt wurde sie 1981 von Johannes Paul II in seiner Enzyklika *Laborem Exercens* aktualisiert: Unter Einbezug familienpolitischer Sozialleistungen des Staates müsse die „gerechte Entlohnung für die Arbeit eines Erwachsenen, der Verantwortung für eine Familie trägt, (...) dafür ausreichen, eine Familie zu gründen, angemessen zu unterhalten und für die Zukunft zu sichern“ (LE 19.3).

In der gegenwärtigen Sozialverkündigung beider Großkirchen ist der Verweis auf das ethische Kriterium fest verankert, dass die Löhne in Verbindung mit dem System staatlicher Steuern, Abgaben und Transfers den Beschäftigten und ihren Familien „ein den kulturellen Standards gemäÙes Leben ermöglichen“¹⁷ müssen. Als Anspruch, dem das (Netto-)Arbeitseinkommen *alleine* zu genügen hat, gilt es, dass die in Vollzeit erwerbstätigen Beschäftigten damit einen Lebensunterhalt sichern können, der relative Armut – also Armut in Bezug auf das aktuelle Wohlstandsniveau der Gesellschaft – verhindert. Die Sozialtransfers – und natürlich auch die Steuern und anderen staatlichen Abgaben – sind so zu gestalten, dass das Arbeitseinkommen aus einer Vollzeitstelle *gemeinsam mit dem Transfereinkommen* ausreicht, um Familien in unterschiedlichen Haushaltskonstellationen ein solches Auskommen zu ermöglichen (u.a. Sozialwort 151, 180; Solidarität und Selbstbestimmung 36 f.). Der so – nämlich zweifach formulierte – Mindestanspruch lässt allerdings Raum für eine gewisse Lohnspreizung. Dieser kann vor allem dafür genutzt werden, monetäre Anreize zu setzen: Anreize für junge Erwachsene, sich zu qualifizieren, und Anreize für Erwerbstätige, sich weiter zu qualifizieren und sich beruflich stark zu engagieren. Wenn

¹⁷ Sozialwort 151. Vgl. u.a. Gerechte Teilhabe 20; Ökumenische Sozialinitiative 48; Solidarität und Selbstbestimmung 36 f., 96.

leistungsgerechte Entgelte gefordert werden, geht es zumeist vor allem darum, dass es möglich sein muss, solche Anreize zu setzen.

Selbstverständlich kann bei der Sicherung des *familiären* Lebensunterhalts nicht mehr – wie traditionell bei der katholischen Forderung nach einem gerechten Familienlohn – eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung unterstellt werden. Vielmehr geht es darum, dass der *Stundenlohn* jeweils so hoch sein muss, dass bei einer – *wie auch immer zwischen den Partner(inne)n aufgeteilten* – Erwerbsspartizipation im Umfang einer Vollzeitstelle das Nettoarbeitseinkommen gemeinsam mit familienpolitischen Sozialtransfers ausreicht, um das Auskommen zu sichern. Dabei gehört es zu den auch heute noch überzeugenden Vorstellungen aus der katholischen Tradition eines gerechten Familienlohns, dass nicht nur das Auskommen von Einzelpersonen, sondern eben auch der Lebensunterhalt der Familie¹⁸ insgesamt zu berücksichtigen ist und dass zugleich *der hohe zeitliche Aufwand im Blick behalten werden muss*, den es erfordert, um das dafür benötigte Einkommen zu erwirtschaften *und* die Sorgebedarfe aller Familienmitglieder abzudecken (Emunds 2019a, 1394; Hinze 2021, 77-111).

Die Haushalte werden hier also als Gemeinschaften begriffen, bei denen die Möglichkeiten der erwachsenen Haushaltsmitglieder, die Bedürfnisse aller Beteiligten durch Erwerbs- und Sorgearbeit zu erfüllen, aus zeitlichen Gründen begrenzt sind. Erzielen sie nur eher geringe Stundenlöhne, ist häufig sogar die Erfüllung *grundlegender* Bedürfnisse prekär. Um dies zu verhindern und somit sicherzustellen, dass ein auskömmliches Einkommen vorhanden ist *und* zugleich auch keine Sorgelücke entsteht, sollen die Stundenlöhne und die familienpolitischen Transfers so hoch sein, dass auch in Familien mit zwei Erwachsenen zur Sicherung des Lebensunterhalts die Partner(innen) zusammen nicht mehr als im Umfang einer Vollzeitstelle erwerbstätig sein müssen (Hinze 2021, 109).

Diese kurze Reflexion auf die begrenzte Zeit zweier Partner(innen), die nicht nur den Lebensunterhalt sichern müssen, sondern gegenüber Kindern – oder auch gegenüber Pflegebedürftigen – Sorgeverpflichtungen haben, legt es nahe, kurz auf die Situation der Alleinerziehenden zu sprechen zu kommen. In ihrem Alltag sind sie noch viel mehr als Elternpaare mit dem Problem der Zeitnot konfrontiert. Ihre Verantwortung für die Versorgung, Betreuung und Erziehung der Kinder schränkt ihren Zugang zur Erwerbsarbeit erheblich ein.

Bei Untersuchungen des Arbeitseinkommens verschiedener Haushaltstypen – zum Teil auch in diesem Gutachten – wird für die Alleinerziehenden häufig wie bei den anderen Typen eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit unterstellt. Dies ist aufgrund der Sorgepflichten jedoch höchst unrealistisch. Eigentlich müsste man gemäß Anzahl und Alter der Kinder verschiedene Konstellationen (mit nicht unproblematischen Erwartungen zu dem dann typischen Umfang des „Sorgebedarfs“) unterscheiden, um dann plausible Annahmen über die Erwerbsspartizipation und das Netto-Arbeitseinkommen

¹⁸ Unterstellt wird ein weites Verständnis des Begriffs „Familie“: Familie ist da, wo Menschen dauerhaft über Generationengrenzen hinweg Verantwortung füreinander übernehmen.

bei einem bestimmten (Mindest-)Lohn treffen zu können. Allerdings ist es offensichtlich, dass die bei den meisten dieser Konstellationen wahrscheinliche Teilzeit-Tätigkeit im Falle von Geringverdiener(inne)n nicht zu einem auskömmlichen Netto-Arbeitseinkommen führen kann. Die Fragen, um die es bei einer Untersuchung der Einkommensverhältnisse von Alleinerziehenden geht, sind deshalb primär Fragen des Familienleistungsausgleichs, sodass sie in dem vorliegenden Gutachten zur Höhe des Mindestlohns in den Hintergrund treten können.

Dabei verweisen die Schwierigkeiten, Alleinerziehenden ein Einkommen zu sichern, das sie und ihre Kinder vor relativer Armut schützt, auf ein weiterreichendes Problem: auf die Herausforderung einer Existenzsicherung aller, die – z.B. aufgrund von Sorgeverpflichtungen – nur in Teilzeit zu einem niedrigen Lohn erwerbstätig sind, aber nicht von relativ hohen Arbeitseinkommen anderer Haushaltsmitglieder profitieren. Um dieses umfassendere Problem zu reduzieren, wird es neben höherer Mindestlöhne auch eines Umbaus des Systems der Sozialleistungen bedürfen, der hier nicht einmal in seinen Grundlinien entwickelt werden kann.

Zurück zu den allgemeinen – vom jeweiligen Haushaltstyp unabhängigen – ethischen Überlegungen über die Höhe des Einkommens: Der Lebensunterhalt, der durch das Netto-Arbeitseinkommen (und ggf. durch Sozialleistungen) abzudecken ist, wird natürlich auch in der Christlichen Sozialethik nicht im Sinne eines *physischen* Existenzminimums verstanden. Bezugspunkt ist vielmehr der aktuelle Lebensstandard der Gesellschaft. Um dessen Höhe zu bestimmen, werden in der Sozialethik aber im Allgemeinen nicht – etwa im Unterschied zu einigen privaten „Living Wage“-Initiativen in den USA und in Großbritannien (IAQ, 88-93) – bestimmte Warenkörbe konstruiert, die für die jeweiligen Haushaltstypen durch Arbeitseinkommen zugänglich sein sollen. Gegen ein solches Vorgehen spricht die Divergenz menschlicher Bedürfnisse (z.B. Meireis 2011, 180). So besteht die Grundidee bei der Bestimmung der Auskömmlichkeit von Löhnen darin, *den* durch Lohn und ggf. Transfereinkommen *mindestens abzusichernden Lebensunterhalt an das Wohlstandsniveau der Gesellschaft insgesamt zu binden*. Beschäftigte mit geringerem Lohn und ihre Familien sollen davor bewahrt werden, aufgrund ihres Einkommens den Anschluss an die Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards in der Gesellschaft zu verlieren.¹⁹

Im Anschluss an Axel Honneths Anerkennungstheorie wurde oben (vgl. 2.1) herausgearbeitet, dass die Beteiligung an der Erwerbsarbeit der wechselseitigen Anerkennung der Bürger(innen) als „Gleiche unter Gleichen“ dient. Bezieht man diesen Anspruch der Ebenbürtigkeit auch auf das Arbeitseinkommen, dann kann sich die Wertschätzung der sehr unterschiedlichen individuellen Beiträge zum gesellschaftlichen Leistungsaustausch zwar in verschiedenen hohen Entgelten ausdrücken, aber

¹⁹ Häufig heißt es, solche *relativen* Maßstäbe der Armut oder eines auskömmlichen (bzw. unzureichenden) Einkommens hätten den „Nachteil“, dass dann, wenn allgemein das Wohlstandsniveau steige, aber das Einkommen unterer Einkommensgruppen nur unterdurchschnittlich, eine Zunahme der Armut oder der Personen bzw. Haushalte mit einem nicht auskömmlichen Einkommen angezeigt würde. Dieser Umstand ist jedoch kein Nachteil, sondern gerade der Sinn dieser Indikatoren. Sie sollen auch Armut im Wohlstand sichtbar machen, also verdeutlichen, wie groß der Anteil der Bevölkerung ist, der mit der Entwicklung des Lebensstandards der Mehrheit nicht mehr mithalten kann und deshalb aus strukturellen Gründen im Alltag immer wieder mit demütigenden Situationen konfrontiert ist.

diese dürfen nicht so stark divergieren, dass sich die Erwerbstätigen nicht mehr als Ebenbürtige begegnen können.²⁰ Übertragen auf in Vollzeit erwerbstätige Geringverdiener(innen) bedeutet dies, dass das Arbeitseinkommen nicht nur das soziokulturelle Existenzminimum sichern soll. Vielmehr geht es darum, dass *ihre monetären Möglichkeiten nicht zu weit hinter denen mittlerer Einkommensschichten zurückbleiben dürfen.*

Die skizzierte Positionierung zum Mindestniveau der Löhne begründet auch eine gewisse Reserve gegenüber dem Niedriglohnsektor. In der Denkschrift „Gerechte Teilhabe“ hält der Rat der EKD Möglichkeiten der Beschäftigung zu niedrigen Löhnen für teilweise unvermeidbar, um auch solchen Menschen Chancen auf Erwerbstätigkeit zu eröffnen, die nur wenig zur Wertschöpfung in Unternehmen beitragen könnten. Manchmal könne es sogar notwendig sein, dass der Staat das Entgelt des Arbeitgebers im Sinne eines Kombilohns aufstocke (Gerechte Teilhabe 96). Zugleich nimmt der Rat niedrige Löhnen aber eindeutig als ein Übel wahr, das möglichst eng zu begrenzen ist: „In einem reichen Land wie Deutschland sollte es Ziel sein, den Niedriglohnsektor so klein wie möglich zu halten“.²¹

2.4 Teilhabe aller am wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand – ein für die Soziale Marktwirtschaft konstitutives Ziel

Auf Alfred Müller-Armack geht die Profilierung der Sozialen Marktwirtschaft als „soziale Irenik“ (Müller-Armack 1950) zurück, welche die damals stärksten geistigen Kräfte westlicher Gesellschaften, den Protestantismus, den Katholizismus, den demokratischen Sozialismus und den Liberalismus, in einen dauerhaften Kompromiss einbinden sollte. Möglich werden sollte dies durch eine diesen Milieus einleuchtende Grundidee. Diese sah Müller-Armack darin, das auf den Markt bezogene *Freiheitsprinzip* mit dem des *sozialen Ausgleichs* zu verbinden. Die Strategie, die Großgruppen über das gemeinsame Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft kooperationsfähig zu machen, war mittelfristig erstaunlich erfolgreich, auch wenn – für Kompromisse nicht untypisch – mit zentralen Begriffen Unterschiedliches verbunden wurde und wird.

Für unseren Zusammenhang bedeutsam ist das Verständnis des Ziels „sozialer Ausgleich“, ohne das es eine Soziale Marktwirtschaft nicht geben kann. Natürlich gilt es auch in der Sozialethik beider Konfessionen als ein vorrangiges Ziel der Wirtschaftsordnung, dass Wohlstandszuwächse nicht auf eine kleine Schicht der Gesellschaft begrenzt bleiben, sondern breite Bevölkerungskreise erfassen; zudem wird zu meist der Lohn als das entscheidende Mittel für solche Verbesserungen des allgemeinen Lebensstandards angesehen (z.B. LE 19.2). Aber mit dem Begriff „sozialer Ausgleich“ wurde und wird in den beiden großen Kirchen vor allem ein umfangreiches

²⁰ Ähnlich, jedoch vom demokratischen Anspruch der Gesellschaft her, Rosanvallon 2013. Für eine von der Demokratie her argumentierende Theorie der Verteilungsgerechtigkeit vgl. in der Christlichen Sozialethik Möhring-Hesse 2004. Für eine weitere konvergierende sozialetische Position im Anschluss an den Solidarismus vgl. Wolff 2021, 27-30, 122 f.

²¹ Gerechte Teilhabe, auf Seite 13 in dem ausnahmsweise nicht mit Ziffern bestückten Abschnitt „Zusammenfassung und Empfehlungen“. Ähnlich zurückhaltend gegenüber dem in Deutschland zwischen 1995 und 2011 stark gewachsenen Niedriglohnsektor: Ökumenische Sozialinitiative 47.

System des sozialen Schutzes und der Umverteilung durch sozialstaatliche Transfers verbunden (charakteristisch: Sozialwort 143).

Bei den Vertretern des Ordoliberalismus, der für die Genese des wirtschaftspolitischen Leitbilds der Sozialen Marktwirtschaft von besonderer Bedeutung war und dies für seine Interpretation bis heute ist, dominiert dagegen ein anderes Verständnis von „sozialem Ausgleich“. Hier steht der Begriff vor allem dafür, dass eine funktionierende Marktwirtschaft sozial ist, also positive Folgen für das Niveau und die Verteilung von Wohlstand hat: Sorgt der Staat für die Aufrechterhaltung von Wettbewerb und damit auch für ein Preissystem, das reale Knappheiten gut widerspiegelt, dann werden die Unternehmen gezwungen, ihre Produktivität immer weiter zu erhöhen sowie Konsumentenwünsche immer besser und zu immer günstigeren Preisen zu erfüllen. Daran werden breite Bevölkerungskreise – oder: fast alle Gesellschaftsmitglieder – partizipieren können, insofern unter den Bedingungen einer derart dynamischen, vor monopolistischen Verzerrungen geschützten Wirtschaft auch ein hoher Beschäftigungsstand erreicht wird (Müller-Armack 1956, 391). Gegenüber dieser großen Aufgabe der Wirtschaftsordnungspolitik kann eine Sozialpolitik monetärer Sozialleistungen nur eine untergeordnete Rolle spielen. So sollte sie, forderte etwa Walter Eucken, weithin auf Transfers beschränkt bleiben, mit denen die schlimmsten Fälle unverschuldeter Not gelindert werden können.²²

Diesen ordoliberalen Überzeugungen entsprechend bestand das oberste Ziel der Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards (1957, 232-245 u. ö.) darin, durch eine Entfesselung produktiver Kräfte den materiellen Wohlstand zu mehren und über die Erwerbsarbeit (der Familienväter) alle Mitglieder der Gesellschaft daran zu beteiligen. Auf diese Weise sollten alle von materiell bedingten Nöten und Sorgen befreit werden und sukzessive am steigenden Lebensstandard teilhaben: „Wohlstand für alle“. Erst zu einem – aus seiner Perspektive noch sehr fernen – Zeitpunkt könnten dann weitere Steigerungen der Arbeitsproduktivität und des Niveaus der Stundenlöhne für Arbeitszeitverkürzungen – und damit für „mehr Freizeit, mehr Besinnung, mehr Muße und mehr Erholung“ (ebd., 244) – genutzt werden. Nicht ohne einen realpolitischen Schuss Pragmatismus wies Erhard den Tarifparteien die Aufgabe zu, Steigerungen der Arbeitsproduktivität in Lohnzuwächse umzusetzen, freilich zugleich immer wieder auch davor warnend, dass Verteilungsspielräume auch überschätzt werden könnten, wodurch die Preisstabilität gefährdet würde (ebd., 226 f., 230 f.).

Nun wäre es abwegig, Ludwig Erhard und anderen Ordoliberalen ein Votum für Mindestlöhne oder für deren deutliche Erhöhung zu unterstellen. Dennoch kann man festhalten, dass es gerade aus ihrer Sicht für die Soziale Marktwirtschaft konstitutiv ist, dass die Wirtschaftsordnung eine dynamische Wohlstandsentwicklung ermöglicht und dass sie letztlich alle Beschäftigten sowie ihre Familien durch steigende Lohneinkommen daran beteiligt. Wenn Erhard zu seiner Zeit, nämlich unter den Bedingungen einer stark vom Verarbeitenden Gewerbe geprägten Wirtschaft, für die Verbreitung des steigenden Wohlstands auf das System der Tarifverhandlungen setzte, stellt sich

²² Vgl. z.B. Eucken 1952, 313, 318-320. Für das Verhältnis der Ordoliberalen insgesamt zum Ausbau des Sozialstaats in der Bonner Republik vgl. Biebricher/Ptak 2020, 18 f., 128-133.

die Frage, ob dies heute, unter den Bedingungen einer stark tertiarisierten Ökonomie,²³ noch ausreicht. Schließlich ist die Tarifbindung in nicht wenigen Dienstleistungsbranchen so gering, dass es den Tarifparteien nicht mehr gelingt, alle Arbeitnehmer(innen) dieser Branchen am Anstieg des Lebensstandards teilhaben zu lassen. Der Mindestlohn – genauerhin: ein Mindestlohn, der dem steigenden Wohlstand der tariflich gebundenen Wirtschaft folgt – mag eine Antwort auf dieses Problem sein, welche die Ordoliberalen, für die ein wettbewerbliches Preissystem zentral war, strikt abgelehnt hätten; aber es ist eine Antwort, die dem fundamentalen sozialen Ziel der Sozialen Marktwirtschaft, gerade auch im Verständnis der Ordoliberalen, entspricht. Welches andere Mittel wäre – realistisch betrachtet – in der Lage, ergänzend zum Tarifvertragssystem einer Entwicklung entgegen zu wirken, in welcher die Soziale Marktwirtschaft erodiert, weil sie den für sie mit-konstitutiven sozialen Anspruch immer offensichtlicher verfehlt?

Aus sozialetischer Sicht ist es natürlich nicht unproblematisch, angesichts der ökologischen Grenzen des Wachstums von steigendem Wohlstand zu sprechen. Zwar gibt es auch heute für Erwerbstätige mit geringen Löhnen einen großen und – wie hier herausgestellt wurde – ethisch problematischen Abstand von den materiellen Möglichkeiten der gesellschaftlichen Mitte. Aber für die Gesellschaft insgesamt dürfte steigender Wohlstand heute und in Zukunft nicht mehr gleichbedeutend sein mit einer steigenden Fülle an Waren; schließlich wäre damit eine weitere Zunahme des Ressourcendurchsatzes und des Energieverbrauchs sowie eine noch stärkere Übernutzung von Schadstoffsenken verbunden. So dürfte es für breite Schichten der Gesellschaft vor allem um den Ausbau von Dienstleistungen und um steigenden Zeitwohlstand (Rinderspacher 2017) gehen. Letzteres wäre vermittelt über die – auch schon in dem obigen Erhard-Zitat anklingende – Verkürzung der Arbeitszeit²⁴ und wäre ohne deutliche Einbußen des materiellen Wohlstandsniveaus nur möglich bei einem Anstieg des durchschnittlichen *Stundenlohns*. Dass an *diesem* Anstieg alle Erwerbstätigen zu beteiligen sind, ist das Thema, um das es in diesem und im vorangehenden Abschnitt ging.

2.5 Lohn-Grundsicherungs-Abstand

Die eingangs (vgl. 2.1) skizzierte hohe Bedeutung der Erwerbsarbeit legitimiert es, den Bürger(inne)n Anreize zu geben, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit selbst zu verdienen. *Eir*²⁵ wichtiger Anreiz ist dabei, dass das Arbeitseinkommen aus einer Vollzeittätigkeit ein reines Transfereinkommen so weit übersteigt, dass die Differenz für die Betroffenen spürbar ist.

²³ Etwa zwei Drittel der Erwerbstätigen in Deutschland arbeiten heute in Dienstleistungsbranchen.

²⁴ Diese kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit bei Vollzeit-Erwerbstätigkeit wäre nur einer davon.

²⁵ Die oben (2.1) skizzierten gesellschaftliche Bedeutung der Erwerbspartizipation in Arbeitsgesellschaften legt die Annahme nahe, dass es in Deutschland neben den hier als ethisch sinnvoll herausgestellten finanziellen Anreizen auch andere, nicht-monetäre Anreize für Erwerbstätigkeit gibt.

So fordert z.B. der Rat der EKD in der 2006 veröffentlichten Denkschrift „Gerechte Teilhabe“ einen „Abstand zwischen dem durch Erwerbsarbeit mindestens erreichbaren Einkommen und dem durch staatliche Transferleistungen erreichbaren Einkommen“: „Viel spricht dafür, dass ein solcher Abstand und aktivierende Übergänge in unserem marktwirtschaftlich ausgerichteten System notwendig sind, um Menschen in ausreichendem Umfang zu einer verlässlichen Übernahme solcher gering entlohnter und oft wenig attraktiver Arbeiten zu motivieren“ (ebd. 98). „Gerechte Teilhabe“ geht vor allem auf Haushalte von Geringverdiener(inne)n mit Kindern ein. Hier könne es vorkommen, dass der Abstand nur gering oder gar nicht vorhanden ist. In diesem Fall stelle sich – so der Rat der EKD im Jahr 2006 – auch die „Frage nach der Motivation für die Aufnahme oder Fortführung einer Erwerbsarbeit“ (ebd. 29). „Dies kann aber nicht eine Absenkung der Leistungen für Familien begründen, sondern muss zu einer Diskussion um die Ausgestaltung des Niedriglohnbereichs einschließlich einer differenzierten Diskussion der erhobenen Forderung nach Mindestlöhnen (...) führen“ (ebd.)

Das *gesetzliche Lohnabstandsgebot*, das bestimmte, die Sozialhilfe für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und drei Kindern geringer zu bemessen als den entsprechenden durchschnittlichen Nettolohn einer Vollzeitstelle in unteren Gehaltsklassen (ehemals § 28 Abs. 4 SGB XII), wurde 2010 nach einem einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Recht abgeschafft. Schließlich lief es auf die Forderung hinaus, die Leistungen für eine solche Familie bei einer schlechten Entwicklung niedriger Löhne unter das soziokulturelle Existenzminimum zu drücken – was ethisch nicht zu rechtfertigen ist. Stattdessen müssen die jeweiligen Leistungen der Grundsicherung, die das soziokulturelle Existenzminimum abdecken sollen, als unverfügbares Grundrecht und damit als nicht mehr zu reduzierendes Minimum begriffen werden.²⁶ Für Konstellationen, in denen das Netto-Monatseinkommen aus der Vollzeitstelle von Geringverdiener(inne)n die Grundsicherungsleistungen (inkl. Leistungen für durchschnittliche Kosten der Unterkunft) gar nicht oder nur geringfügig übersteigt, bedeutet dies: Eine Reduktion der Grundsicherung, die das soziokulturelle Existenzminimum sichert, kommt nicht in Betracht; ein ausreichend großer Abstand des Arbeits- zum reinen Transfereinkommen kann allein dadurch hergestellt werden, dass dieses Arbeitseinkommen selbst oder ergänzende Transfers (für Erwerbstätige ohne Grundsicherung) erhöht oder die von den Beschäftigten zu zahlenden Steuern und Abgaben reduziert werden. Dieser Abstand wird im Folgenden – in Abgrenzung von dem zu Recht abgeschafften gesetzlichen Lohnabstandsgebot – als Lohn-Grundsicherungs-Differenz bezeichnet.

Wenn Arbeits- und Transfereinkommen verglichen werden, ist zu beachten, dass es auch für Erwerbstätige bestimmte *Sozialleistungen* gibt, die zum Nettoarbeitseinkommen hinzukommen können. Zu fragen ist, welche dieser Sozialtransfers einzube-

²⁶ Der Frage, ob die Regelbedarfe der Sozialhilfe und die Regelsätze der Grundsicherung aktuell ausreichend sind, wird in diesem Gutachten nicht nachgegangen. Die geltenden Regelsätze werden einfach zum Ausgangspunkt der Analyse gemacht.

ziehen sind. Eine begründete Antwort gibt das oben im Anschluss an Honneth skizzierte Argument, dass der Wert einer Beteiligung an der Erwerbsarbeit für die Beschäftigten gerade auch darin liegt, sich als „Gleiche unter Gleichen“ in die gesellschaftliche Arbeitsteilung integriert zu sehen. Genau diese soziale Wertschätzung als Ebenbürtige und die damit verbundene Selbstschätzung von Erwerbstätigen sind jedoch gefährdet, wenn sie gezwungen sind, zur Sicherung einer Lebensgrundlage ohne Armutsgefährdung auf stigmatisierende Sozialleistungen zurückzugreifen.

Ob ein Sozialtransfer als stigmatisierend wahrgenommen wird, hängt von seiner Ausgestaltung ab. Ein Anhaltspunkt dafür, dass eine Sozialleistung *nicht* als stigmatisierend gilt, ist, dass sie unabhängig vom Einkommen oder in Verbindung mit einer besonderen Bedarfslage, die von der Position des Leistungsempfängers auf dem Arbeitsmarkt unabhängig ist, gezahlt wird. Ein stigmatisierender Nebeneffekt scheint dagegen von Sozialleistungen auszugehen, wenn für deren Beantragung und Auszahlung die gleichen Behörden zuständig sind wie für die Sozialhilfe oder die Grundsicherung. Ein starkes Indiz für eine stigmatisierende Wirkung ist es schließlich, wenn besonders viele derjenigen, die eigentlich zum Leistungsbezug berechtigt sind, darauf verzichten, sie zu beantragen.

3 Ethische Kriterien und ihre Anwendung auf den Status Quo

Die drei im letzten Kapitel vorgestellten Argumentationsgänge zur Mindesthöhe von Niedriglöhnen (vgl. 2.3 bis 2.5) werden nun zu zwei Kriterien konkretisiert, in denen es zum einen um die Verhinderung relativer Armut und die Sicherung des Anschlusses an den Lebensstandard der gesellschaftlichen Mitte (3.1) und zum anderen um eine Differenz des Netto-Arbeitseinkommens bei Vollzeit-Erwerbstätigkeit zum Einkommen bei Grundsicherungsbezug (3.2) geht. Beide Kriterien werden nicht nur auf die Reflexionen im letzten Kapitel zurückbezogen, sondern auch in einer exemplarischen Darstellung auf die Einkommenssituationen vier verschiedener Haushaltstypen bezogen. Das Kapitel endet mit einem prozeduralen Kriterium, das die Bedeutung einer Rückbindung der Prozesse, in denen über die Mindestlohnhöhe befunden wird, an das Tarifvertragssystem thematisiert (3.3).

3.1 Armut verlässlich verhindern und einen mit mittleren Schichten vergleichbaren Lebensstandard ermöglichen

Im letzten Kapitel wurde aufgezeigt, dass aus christlich-sozialetischer Sicht in Einklang mit einschlägigen Passagen offizieller Menschenrechtsdokumente als Untergrenze des gerechten Lohns ein Arbeitseinkommen anzusehen ist, mit dem eindeutig und zuverlässig relative – d.h. auf das aktuelle Wohlstandsniveau der Gesellschaft bezogene – Armut verhindert, das soziokulturelle Existenzminimum also gesichert

wird (vgl. 2.3).²⁷ Je nach Haushaltskonstellation sind dabei auch nicht-stigmatisierende Transfers einzubeziehen. Darüber hinaus sind zwei weitere Punkte zu berücksichtigen: der soziale Anspruch der Sozialen Marktwirtschaft, Beschäftigte und ihre Familien am steigenden Wohlstand der Gesellschaft zu beteiligen (vgl. 2.4), und die im Anschluss an Axel Honneths Anerkennungstheorie verdeutlichte Bedeutung des Erwerbssystems, den Beschäftigten eine Integration in das gesellschaftliche Kooperationssystem als „Gleiche unter Gleichen“ (vgl. 2.3). Beide Argumentationslinien begründen die Forderung, dass auch das Nettoarbeitseinkommen (ggf. in Kombination mit nicht-stigmatisierenden Transfers) eines in Vollzeit tätigen Geringverdieners (bzw. einer solchen Geringverdienerin) einen mit den mittleren Einkommenschichten der Gesellschaft vergleichbaren Lebensstandard ermöglichen soll. Auf dieser Grundlage lässt sich ein erstes Kriterium für die Höhe des Mindestlohns formulieren.

Kriterium 1: Der Mindestlohn eines bzw. einer Vollzeitbeschäftigten soll Armut verlässlich verhindern und einen mit der gesellschaftlichen Mitte vergleichbaren Lebensstandard ermöglichen. Für eine(n) Alleinstehenden soll dafür allein das entstehende Nettoarbeitseinkommen ausreichen. Bei anderen Haushaltstypen sind nicht-stigmatisierende Sozialtransfers einzubeziehen.

Bereits in der Begründung des Mindestlohngesetzes hatte die Bundesregierung den ersten Mindestlohn in Höhe von 8,50€ damit rechtfertigt, dass dieser es ermöglicht, die Pfändungsfreigrenze zu überschreiten. Diese bewahrt das Einkommen einer überschuldeten Person in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums vor Pfändung. Damit ergibt sich die folgende Konkretion des ersten Kriteriums:

Konkretion 1.1: Das Nettoeinkommen (ggf. inkl. Sozialtransfers) soll deutlich über der Pfändungsfreigrenze für den jeweiligen Haushaltstyp liegen.

Die Pfändungsfreigrenze ist aber nur *ein* gängiger Indikator für die Höhe des soziokulturellen Existenzminimums. International spielt in der sozialpolitischen Diskussion ein anderes Kriterium eine zentrale Rolle, die Armutsrisikoschwelle (auch: Armutsgefährdungsschwelle), die bei 60% des Netto-Medianeinkommens einer Gesellschaft liegt. Um die Einkommen verschiedener Haushaltstypen vergleichbar zu machen wird dabei mit einem Äquivalenzeinkommen gerechnet, das sich durch Division des Haushaltsnettoeinkommen durch einen Betrag ergibt, in dem die Größe des Haushalts und das Alter seiner Mitglieder zum Ausdruck kommt.²⁸ Dem Ziel, dass sich der Lebensstandard von Geringverdiener(inne)n nicht zu weit von dem mittlerer Einkommenschichten entfernen soll, entspricht es, ihr Nettoäquivalenzeinkommen deutlich über

²⁷ Diskutiert wird z.T., ob es nicht auch mit Blick auf künftige Rentenansprüche der Geringverdiener(innen) eines höheren Mindestlohns bedürfe. Zu Recht weist das Institut der Deutschen Wirtschaft darauf hin, dass der Vorteil eines (durch einen höheren Mindestlohn bedingten) höheren Rentenanspruchs (z.B. für 35 Jahre Vollzeit-Erwerb) durch die Einführung der Grundrente erheblich reduziert wurde (IW, 8f.). Unerwähnt bleibt dabei allerdings, dass der höhere Mindestlohn zu einem geringeren Zuschuss des Fiskus an die Rentenversicherung führen würde. Der Aspekt einer Vorbeugung der Altersarmut bleibt im Folgenden unberücksichtigt.

²⁸ Nach der neuen OECD-Skala berechnet sich der Nenner durch Addition folgender Summanden: 1 für den bzw. die erste(n) Erwachsene(n), 0,5 für weitere Erwachsene und Jugendliche (ab 14 Jahren) und 0,3 für ein Kind (unter 14 Jahren).

die Armutsgrenze zu heben, so dass es sich eindeutig in dem Bereich des sog. Prekären Wohlstands (60% bis 75% des Median-Nettoäquivalenzeinkommens) befindet. Damit ergibt sich eine zweite Konkretion des ersten Kriteriums:

Konkretion 1.2: Das Nettoäquivalenzeinkommen (ggf. inkl. Sozialtransfers) soll deutlich über der Armutsrisikoschwelle liegen.

Um das Kriterium 1 auf den gültigen Mindestlohn anwenden zu können, bedarf es noch einiger Festlegungen, die möglichst plausibel zu treffen sind. Zur Berechnung des Nettomonatseinkommens wurde die durchschnittliche tarifvertragliche Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden²⁹ und die dem jeweiligen Haushaltstyp entsprechende Steuerklasse angenommen (Details vgl. Anhang). In einem späteren Schritt wird das Mindestlohneinkommen mit den Transfereinkommen aus der Grundsicherung verglichen, zu denen eben auch durchschnittlich übernommene Kosten der Unterkunft gehören. Um über deren Höhe begründete Annahmen treffen zu können, wurde auf die jüngsten verfügbaren Daten zurückgegriffen, die *aus dem Jahre 2020* stammen.³⁰ Die konkrete Untersuchung der Mindestlohnhöhe bezieht sich deshalb hier und im Folgenden immer auf das Jahr 2020.

Bei anderen Haushaltstypen als dem Single-Haushalt sind an Erwerbstätige ausgezahlte Sozialleistungen einzubeziehen, sofern sie nicht als stigmatisierend wahrgenommen werden (vgl. 2.5). Die Eigenschaft, nicht stigmatisierend zu sein, dürfte beim Kindergeld nicht in Frage stehen, wird hier aber auch für das Wohngeld angenommen. Schließlich setzt es an den vor allem in Großstädten problematischen Unterkunfts-kosten an und damit an einer Bedarfslage, die nicht mit der Position der Transferempfänger(innen) auf dem Arbeitsmarkt verbunden ist. Deshalb wird hier davon ausgegangen, dass der Bezug von Wohngeld das Fremd- und Selbstbild der Empfänger(innen), gleichberechtigt in den Kooperationszusammenhang der Erwerbsarbeit integriert zu sein, nicht (oder kaum) in Frage stellt. Die Höhe des Wohngelds ist hier jeweils für durchschnittliche Unterkunfts-kosten des jeweiligen Haushaltstyps auf einer mittleren Mietenstufe (Stufe III, z.B. Duisburg) berechnet (Näheres vgl. Anhang).

Als stigmatisierend wird der ergänzende Bezug von Arbeitslosengeld II („Aufstocken“) begriffen. Er ist innerhalb des Fürsorgesystems der Grundsicherung organisiert. Als staatliche Alimentation von in Vollzeit tätigen Geringverdiener(inne)n stellt er aus Sicht der Empfänger(innen) offenbar in Frage, ob sie wirklich als ebenbürtige Kooperationspartner(innen) anerkannt sind. Der von ihnen auf einer Vollzeitstelle erbrachte Beitrag zum gesellschaftlichen Leistungsaustausch scheint nicht so wertgeschätzt zu werden, dass sie von dem Entgelt, das sie dafür erhalten, leben können.

²⁹ Vgl. den Bezug der Bundesregierung in ihrer Begründung des Mindestlohngesetzes auf ein Monats-einkommen „bei durchschnittlicher Wochenarbeitszeit“ (Deutsche Bundesregierung 2014, 28).

³⁰ Für die Armutsgefährdungsschwelle (und die Schwelle, an welcher der Bereich des Prekären Wohlstands verlassen wird) wird allerdings auf die SOEP-Daten von 2019 zurückgegriffen (Grabka 2021, 313).

Der Kinderzuschlag wird hier als wahrscheinlich stigmatisierend eingeschätzt. Auch er ist Teil des Grundsicherungssystems. Vor der letzten Reform, die Anfang 2020 in Kraft trat, wurde er nur sehr selten beantragt, was die Annahme eines stigmatisierenden Charakters stützte. Die Zahl der Bezieher(innen) hat sich im Corona-Jahr 2020 allerdings auf etwa 275.500 verdreifacht (Bundesagentur für Arbeit 2020, 16; Dies. 2021, 16). Untersuchungen der jüngsten Daten mit Blick auf das Ausmaß der verdeckten Armut von Familien mit Kindern durch Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags liegen noch nicht vor. Solche Untersuchungen und die weitere Entwicklung bleiben abzuwarten.

Konkretion 1.3: Als nicht-stigmatisierende Sozialleistungen werden das Kindergeld und das Wohngeld angesehen. Das Aufstocken mit Arbeitslosengeld II hat stigmatisierenden Charakter, der Bezug des Kinderzuschlags wahrscheinlich auch.

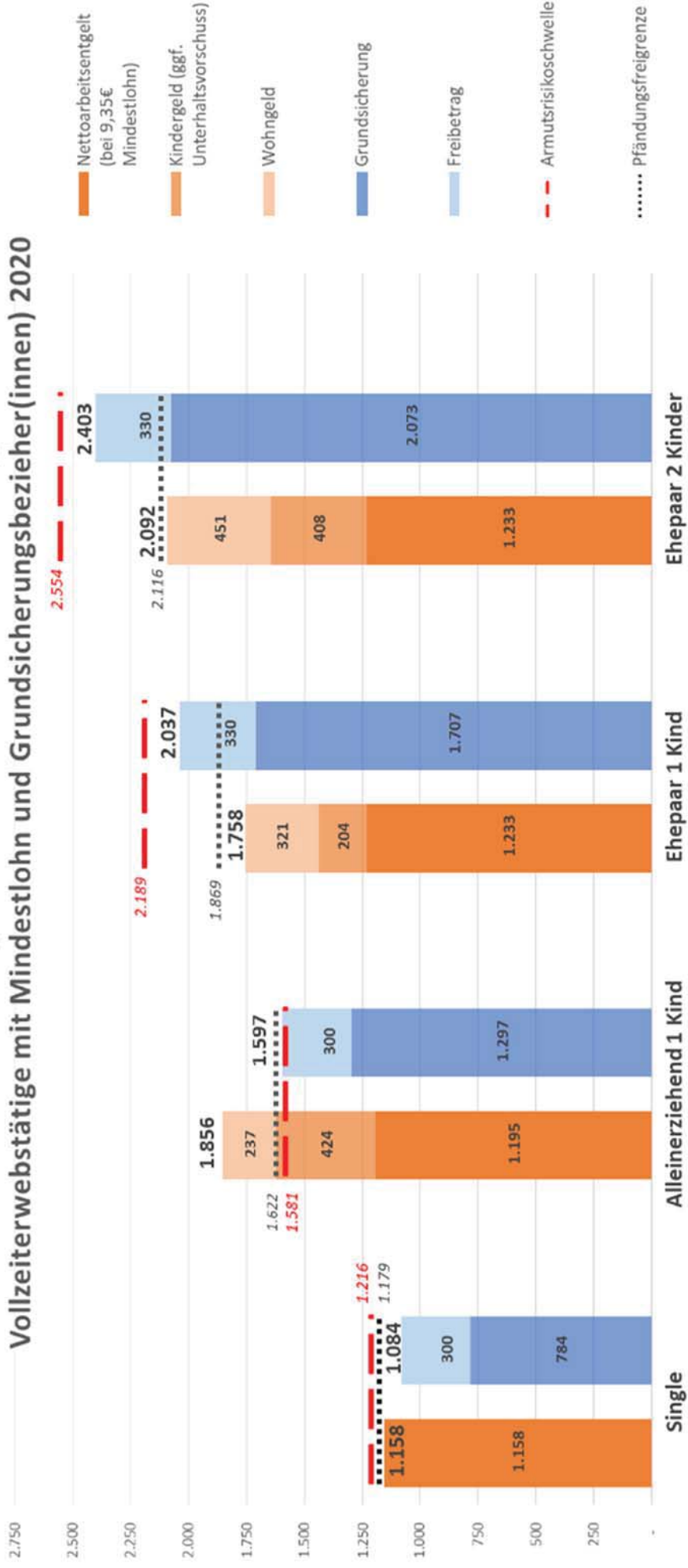
Für die weitere Reflexion der aktuellen Situation von Niedriglohn-Bezieher(inne)n werden nun in einer exemplarischen Analyse Daten für vier Haushaltstypen zusammengetragen. Im Wesentlichen geht es dabei zum einen um ihr Netto-Arbeitseinkommen (aufgrund einer Erwerbstätigkeit im Umfang einer Vollzeit-Stelle mit Mindestlohn-Entgelt), das ggf. durch nicht-stigmatisierende Sozialtransfers aufgestockt wird, und (später in 3.2) um Einkommen aus Grundsicherungsbezug. Diese Einkommensgrößen werden auf verschiedene Schwellenwerte relativer Armut bezogen und miteinander verglichen. Vor allem bei den Kosten der Unterkunft, die im System der Grundsicherung übernommen werden und bei der Höhe des Wohngelds, das Geringverdiener(innen) ggf. erhalten, gibt es zwischen ländlichen Regionen und urbanen Ballungsräumen große Unterschiede, so dass weitreichende Annahmen³¹ getroffen werden mussten, aufgrund derer die folgenden Analysen nur beispielhafte Untersuchungen von Konstellationen sein können. Dass es in nicht wenigen Fällen zu deren (zumindest annähernden) Realisierung kommt, kann allerdings als wahrscheinlich angesehen werden.

Die Ergebnisse, die man durch Anwendung von Kriterium 1 auf die verschiedenen Haushaltstypen bei einer Vollzeit-Erwerbstätigkeit zum Mindestlohn von 9,35€ im Jahr 2020 erhält, sind in Grafik 1 und Tabelle 1 (diese in Abschnitt 4.1) zusammengestellt. Wie sind sie zu interpretieren?

Das Netto-Arbeitsentgelt von *Alleinstehenden*, die Vollzeit zum Mindestlohn arbeiteten, lag mit 1.158€ unter der Armutsgefährdungsschwelle sowie knapp unter der Pfändungsfreigrenze. *Dies bedeutet, dass der Mindestlohn 2020 nicht einmal in der Lage war, in Vollzeit erwerbstätige Singles dem Armutsrisiko zu entziehen.* Um Alleinstehenden einen mit der gesellschaftlichen Mitte vergleichbaren Lebensstandard zu ermöglichen, hätte er etwa fast drei Euro höher liegen müssen (vgl. Tabelle 1).

³¹ Zum Beispiel wurde bei den Kosten der Unterkunft, die im Rahmen der Grundsicherung übernommen werden, von bundesdurchschnittlichen Werten und beim Wohngeld von Mietstufe III ausgegangen (vgl. Anhang).

**Grafik 1: Verfügbares Einkommen nach Haushaltstyp
Vollzeiterwerbstätige mit Mindestlohn und Grundsicherungsbezieher(innen) 2020**



Besser als die anderen Haushaltstypen stehen allein die in Vollzeit erwerbstätigen Alleinerziehenden da. Mit dem monatlichen Netto-Arbeitseinkommen aufgrund des Stundenlohns in Mindestlohnhöhe, dem Kindergeld und dem hier einbezogenen Unterhaltsvorschuss (in Höhe von 220€) bleiben sie minimal unter der Pfändungsfreigrenze; knapp überschreiten sie die Armutsrisikoschwelle. Mit dem hier für Mietstufe III (z.B. Duisburg) berechneten Wohngeld erreichen sie dann aber eindeutig den Bereich des Prekären Wohlstands. Allerdings ist dieses relativ günstige Ergebnis aufgrund der – hier wie in allen anderen Fällen – unterstellten Vollzeitstelle höchst unrealistisch. Angesichts der umfangreichen Sorgepflichten für ein zehnjähriges Kind (so die Annahme für den Unterhaltsvorschuss) dürfte ein Vollzeiterwerb auf die relativ seltenen Fälle beschränkt sein, in denen ein hervorragendes familiäres oder freundschaftliches Unterstützungsnetzwerk zur Verfügung steht. Aufgrund dieser Überlegungen wird der Haushaltstyp im nächsten Kapitel nicht mehr berücksichtigt.

Erheblich schlechter stehen die beiden letzten der hier untersuchten Haushaltstypen dar: Paare mit einem Kind und solche mit zwei Kindern unter 14 Jahren. Gerechnet wird auch hier mit einer – durch Mindestlohn entgoltene – Beschäftigung im Umfang einer Vollzeitstelle, wobei die Partner(innen) diese Erwerbspartizipation natürlich auch durch zwei Teilzeitstellen untereinander aufteilen können. Auch bei Einbezug des Kindergelds und eines durchschnittlichen Wohngelds³² der Mietstufe III bleiben die Paare mit ihrem Arbeitseinkommen aber mit Abstand (Ehepaar mit einem Kind) oder knapp (Ehepaar mit zwei Kindern³³) unter der Pfändungsfreigrenze. Dass beide sehr deutlich – und zwar um ca. 450€ (!) – unter der Armutsrisikoschwelle bleiben, indiziert *einen dringenden Handlungsbedarf bezüglich der finanziellen Besserstellung von Geringverdiener(innen)-Familien*. Dafür wird es neben einem höheren Mindestlohn wohl auch einer deutlichen Verbesserung des Familienleistungsausgleichs für Geringverdiener(innen) bedürfen.

3.2 Ein Netto-Arbeitseinkommen ermöglichen, das deutlich über den Leistungen der Grundsicherung liegt

Im vorangehenden Kapitel wurde aufgezeigt, dass die besondere Rolle der Erwerbsarbeit in Arbeitsgesellschaften das politische Ziel begründet, Anreize zu setzen, dass Bürger(innen) erwerbstätig sind (vgl. 2.5). Ein wichtiger monetärer Anreiz ist, dass das Einkommen aus einer Vollzeiterwerbsstelle zuzüglich nicht-stigmatisierender So-

³² Mit der Mietstufe III wurde hier ein mittleres städtisches Mietniveau vorausgesetzt. Die in diesem Abschnitt 3.1 und später in 3.2 untersuchten Problemlagen verschärfen sich also noch, wenn man Haushalte in wirtschaftlichen Boomregionen untersucht, in denen die Mieten in den letzten Jahren sehr stark gestiegen sind (vgl. IMK/WSI, 12f.).

³³ Der Kinderzuschlag ist, wenn er nicht als stigmatisierend ausgeschlossen wird, ggf. hinzuzurechnen. Obwohl das sog. Mindesteinkommen auf 600€ (für Alleinerziehende) bzw. 900€ (für Paare mit einem Kind bzw. mit Kindern) reduziert wird, wird einem Paar mit einem Kind, das – entsprechend der hier getroffenen Annahmen – aufgrund des Mindestlohns von 9,35€ und des Wohngelds ein verfügbares Einkommen von 1.758€ hat, von den üblichen Kinderzuschlagsrechtern mitgeteilt, dass kein Anspruch bestehe und stattdessen Grundsicherungsleistungen beantragt werden können (vgl. Anhang). Für das Ehepaar mit zwei Kindern wird allerdings ein zu zahlender Kinderzuschlag angegeben (vgl. Tabelle 1).

zialeleistungen das Einkommen bei ausschließlicher Bezug von Grundsicherungsleistungen übersteigt. Dieser Unterschied – hier als Lohn-Grundsicherungs-Differenz bezeichnet – muss so groß sein, dass eine Vollzeit-Tätigkeit finanziell attraktiv ist.

Kriterium 2: Die Lohn-Grundsicherungs-Differenz muss ausreichend groß sein, dass sich aus finanzieller Perspektive die Übernahme einer Vollzeit-Arbeitsstelle auszahlt.

Neben der Frage des finanziellen Anreizes ist für den Vergleich zwischen einem Arbeits- und einem reinen Transfereinkommen auch jene Rolle der Erwerbsspartizipation für die gesellschaftliche Integration der Bürger(innen) als „Gleiche unter Gleichen“ relevant, die oben (vgl. 2.1; 3.1) im Anschluss an die Anerkennungstheorie von Axel Honneth skizziert wurde. Demnach ist es für die soziale Wertschätzung von Erwerbstätigen als ebenbürtigen Kooperationspartner(innen) und damit auch für ihre eigene Selbstschätzung in hohem Maße relevant, ob sie von dem Entgelt für ihren Beitrag zum gesellschaftlichen Leistungsaustausch leben können. Diese Anerkennung und das entsprechende Selbstbild wird gestört, wenn Erwerbstätige auf einer Vollzeitstelle arbeiten und dafür ein so geringes Entgelt erhalten, dass es durch eine Form staatlicher Alimentation ergänzt werden muss, die im Fürsorgesystem organisiert oder auf die Unterstützung von Personen mit prekärer Arbeitsmarktintegration ausgerichtet ist. Aufstockendes Arbeitslosengeld II wurde deshalb im letzten Abschnitt (vgl. 3.1) als stigmatisierende Sozialleistung eingeschätzt. Im vorliegenden Kontext bedeutet dies nun, dass überprüft wird, ob der Haushalt durch das Nettoarbeitseinkommen einer zum Mindestlohn in Vollzeit arbeitenden Person und andere nicht stigmatisierende Sozialleistungen so hoch ist, dass *kein ergänzender Grundsicherungsbedarf* mehr besteht; dazu muss dieses Einkommen die Summe aus Grundsicherung (inkl. Kosten der Unterkunft) und maximalem Freibetrag bei Erwerbstätigkeit überschreiten.³⁴

Konkretion 2.1: Der Mindestlohn für eine Vollzeitbeschäftigung soll (je nach Haushaltstyp in Verbindung mit nicht stigmatisierenden Sozialtransfers) zu einem Nettoeinkommen führen, bei dem es eines ergänzenden Grundsicherungsbezugs nicht mehr bedarf.

Aufgrund dieser Überlegungen wird das in der Anreizargumentation geforderte deutliche Überschreiten des Grundsicherungsniveaus als Übersteigen der Summe aus Grundsicherungsbezug und maximalem Freibetrag konkretisiert.

Auch dieses Mal sind alle Einkommensangaben in Grafik 1 enthalten. Zu welchen Schlussfolgerungen kommt man, wenn man im Sinne von Kriterium 2 das (ggf. wie beschrieben ergänzte) Arbeitseinkommen mit dem Grundsicherungseinkommen vergleicht?

Die zum Mindestlohn in Vollzeit erwerbstätigen *Singles* und die *Alleinerziehenden, die ein Kind versorgen*, übersteigen – bei den hier gewählten Annahmen – die Summe

³⁴ Zu den hier angenommenen Grundsicherungsleistungen vgl. den Anhang.

aus Grundsicherung (inkl. Unterkunftskosten) und maximalem Freibetrag bei Erwerbstätigkeit. Dass die Alleinerziehenden bei Einbezug des hier vorausgesetzten Wohngelds auch die Schwelle eines ergänzenden Grundsicherungsbezugs klar (mit einer Differenz von fast 260€) hinter sich lassen, kann wegen der unrealistischen Vollzeit-Annahme (vgl. 3.1) weithin außer Betracht bleiben.

Gänzlich anders stellt sich die Situation bei den *Paaren mit einem Kind oder mit zwei Kindern* dar. Beide Haushaltstypen schaffen es nicht einmal mit Kindergeld und (dem hier als durchschnittlich angesehenen) Wohngeld³⁵, den Einkommensbereich des ergänzenden Grundsicherungsbezugs zu verlassen. Die Einkommenssituation dürfte in nicht wenigen Fällen noch dramatischer sein, da Ansprüche auf Wohngeld von vielen Berechtigten nicht geltend gemacht werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Vergleich vor allem auf defizitäre Einkommen von Geringverdiener(innen)-Paaren mit Kindern (ohne ergänzenden Grundsicherungsbezug) aufmerksam macht. Die Probleme würden durch einen höheren Mindestlohn zweifellos reduziert. Um diese vollständig zu überwinden, bedarf es aber auch einer wesentlichen Verbesserung des – außerhalb der Grundsicherung zu gewährleistenden – Familienleistungsausgleichs.

3.3 Keine Gefährdung der Beschäftigung

Bei der Einführung des Mindestlohns hat die Bundesregierung das Verfolgen der drei zentralen Ziele – der Ausschluss sowohl von nicht existenzsichernden Löhnen als auch eines Wettbewerbs über niedrige Lohnkosten sowie die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme – an die Nebenbedingung gebunden, die „Beschäftigung nicht zu gefährden“ (MiLoG §9 Abs.2) (vgl. 1.2). Aus der hier entwickelten sozioethischen Perspektive betrachtet geschah dies aus gutem Grund: Unter arbeitsgesellschaftlichen Bedingungen ist die Erwerbstätigkeit das wichtigste Mittel nicht nur der Einkommenssicherung und des Einbezugs der einzelnen in soziale Sicherheit, sondern auch ihrer sozialen Integration, ihrer persönlichen Entwicklung und ihrer Anerkennung als ebenbürtige Kooperationspartner(innen) (vgl. 2.1). Folglich ist ein weiteres Kriterium zu beachten:

Kriterium 3: Die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung darf weder durch die Höhe des Mindestlohns noch durch das Tempo seiner Steigerung gefährdet werden.

Bei der Anwendung dieses Kriteriums ist *erstens* zu beachten, dass es um das Vermeiden einer Gefährdung der *gesamtwirtschaftlichen* Beschäftigung geht. Mit dem Kriterium ist nicht ausgesagt, dass durch eine Erhöhung des Mindestlohns nicht einzelne Arbeitsplätze entfallen dürfen. Vielmehr sollen die Arbeitsplätze, die wegen steigender Lohnkosten entfallen, durch die Arbeitsplätze, die – vor allem aufgrund steigender Güternachfrage – hinzukommen, zumindest in etwa kompensiert werden. Im

³⁵ Zur Frage des Kinderzuschlags vgl. Fußnote 33.

Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels, der vielfältige Ursachen hat, kommt es immer zum Auf- und Abbau von Arbeitsplätzen. Das Kriterium erlaubt es daher, dass der Mindestlohn (bzw. seine Steigerung) als ein Teilmoment dieses allgemeinen Strukturwandels der Wirtschaft und der Beschäftigung wirkt; es fordert lediglich, dass die Festsetzung des Mindestlohns nicht sehr viel mehr Arbeitsplätze „kosten“ soll, als durch ihn hinzukommen.

Zweitens ist bedeutsam, dass es um die Abschätzung wahrscheinlicher *künftiger* Effekte eines Mindestlohns geht und dass – wie u.a. die deutschen Debatten vor Einführung des Mindestlohns zeigen – die Antworten auf die damit verbundenen Fragen in der Ökonomie ideologisch heftig umkämpft sind.

Die verschiedenen Richtungen kommen aufgrund unterschiedlicher Modelle im Allgemeinen und unterschiedlicher Annahmen über die Elastizität der Arbeitsnachfrage von Unternehmen im Besonderen zu stark divergierenden Prognosen. Wie der Rückblick auf die Einführung des Mindestlohns in Deutschland zeigt (vgl. 1.4), sollten einzelne Vorhersagen stark negativer Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns in dieser oder jener Höhe nicht als starker Beleg für eine wahrscheinliche Gefährdung des Beschäftigungsstands gewertet werden.

Drittens ist von einer *Gefährdung* der Beschäftigung die Rede. Dies bedeutet: Zu vermeiden ist nicht, dass überhaupt ein negativer Gesamteffekt auf die Beschäftigung wahrscheinlich ist, sondern nur, dass dieser umfangreich ausfallen könnte. Mögliche oder wahrscheinliche negative Beschäftigungswirkungen in engen Grenzen sind kein Ausschlussgrund.

In Großbritannien, Neuseeland und Südkorea zeigt sich, dass auch Mindestlöhne in der Höhe etwa von 60% des Medianlohns oder 50% des Durchschnittslohns nicht mit nennenswerten Beschäftigungsverlusten verbunden sind (Lübker/Schulten 2021, 11f. mit Verweis auf weitere Literatur). Entscheidend ist vielmehr vor allem das Tempo, in dem die unteren Löhne angehoben werden. In einem guten gesamtwirtschaftlichen Umfeld hatte 2014 bis 2016 sogar eine einstufige Erhöhung der Niedrig-Stundenlöhne um durchschnittlich 14% (Baumann/Bruttel 2020, 5) auf dem deutschen Arbeitsmarkt keine Probleme verursacht. Das Risiko eines Beschäftigungseinbruchs wird jedoch verringert, wenn der Mindestlohn über mehrere Jahre sukzessive gesteigert wird. Ausgehend von einer ähnlichen Höhe des Mindestlohns (im Verhältnis zum allgemeinen Lohnniveau) wie Deutschland aktuell hat Großbritannien ab 2015 den Mindestlohn in fünf Jahren hintereinander um jeweils 4,2% bis 7,4% ohne nennenswerte Beschäftigungsverluste angehoben (IMK/WSI, 20). Dies spricht dafür, dass der Arbeitsmarkt eines Landes, wenn die nationale Wirtschaft nicht gerade von einer Krise oder einem ausgeprägten konjunkturellen Abschwung heimgesucht wird, auch eine Steigerung des Mindestlohns um 25% bis 30% vertragen kann, wenn diese über einige Jahre gestreckt wird.

3.4 Erhalt einer Rückbindung der Mindestlohnfindung an das Tarifvertragssystem

Das Tarifvertragssystem ist von fundamentaler Bedeutung dafür, dass in der Gesellschaft weithin akzeptierte Antworten auf viele der höchst konflikträchtigen Fragen der Einkommensverteilung³⁶ gefunden werden. Ihre Bedeutung für den sozialen Frieden, aber auch für die demokratischen Institutionen der Entscheidungsfindung, die es von einigen Verteilungsproblemen entlastet, ist kaum zu überschätzen. Insofern ist auch bei politischen Entscheidungen zum Mindestlohn darauf zu achten, dass das Tarifvertragssystem keinen Schaden nimmt.

Das Mindestlohngesetz, das der Deutsche Bundestag 2014 verabschiedet hat, respektiert die hohe Bedeutung des Tarifvertragssystems. Wie skizziert, wurde die Prozedur der Mindestlohnbestimmung durch die bipartistische Struktur der Mindestlohnkommission und die Maßgabe, dass diese ihre Entscheidungen „nachlaufend an der Tarifentwicklung“ (MiLoG §9 Abs. 2) auszurichten hat, so festgelegt, dass sie sich in das Tarifvertragssystem einfügt. Für den Modus der Mindestlohnbestimmung bedeuten die beiden Vorgaben zudem, dass er von der gesellschaftlichen Legitimität des Tarifvertragssystems profitiert, gewissermaßen die eigene Legitimität zum Teil bei diesem System „ausleiht“ (vgl. 2.2). Umgekehrt gilt allerdings auch, dass das Tarifvertragssystem seinerseits von der Ergänzung durch den Mindestlohn³⁷ profitiert, weil eine immer weiter zunehmende Spreizung der Löhne, bei der die Geringverdiener(innen) von allgemeinen Einkommenszuwächsen dauerhaft ausgeschlossen bleiben, die Legitimität des Tarifvertragssystems auch gefährden kann. Aus diesen Überlegungen ergibt sich:

Kriterium 4: Die Mindestlohnhöhe soll auch in Zukunft in einem Verfahren festgelegt werden, das über eine vom Tarifvertragssystem „geliehene“ gesellschaftliche Legitimität verfügt.

Was bedeutet dieses Kriterium in der gegenwärtigen Situation? In den beiden vorangehenden Argumentationsschritten wurde deutlich, dass aus der hier entwickelten sozialetischen Sicht eine deutliche Anhebung des Mindestlohns geboten ist. Gemäß Kriterium 4 sollte dieser Wechsel auf einen höheren Entwicklungspfad des Mindestlohns so vollzogen werden, dass der Modus Operandi der Mindestlohnentscheidungen und vor allem seine Rückbindung an das Tarifvertragssystem im Großen und Ganzen erhalten bleibt. Vor allem sollte nach Erreichen des höheren Entwicklungspfades die weitere Entwicklung des Mindestlohns wieder recht eng an die durchschnittliche Entwicklung der Tariflöhne (vgl. Tariflohnindex) geknüpft werden.

³⁶ Die Argumentation fokussiert die Bedeutung des Tarifvertragssystems für die Einkommensverteilung. Natürlich werden in Tarifverträgen weitere wichtige Themenbereiche geregelt.

³⁷ Ein anderer Weg, der auch ergänzend zum Mindestlohn beschritten werden kann und beschritten wird, ist der Ausbau der Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen.

4 Handlungsempfehlungen

Die sozialetischen Reflexionen in den Kapiteln 3 und 4 führen zu dem Schluss, dass der Mindestlohn in Deutschland zu niedrig ist und dringend erhöht werden muss. Damit ist aber noch nicht die Frage geklärt, wie stark der Mindestlohn angehoben werden sollte. Zu deren Beantwortung wird nicht nur die exemplarische Analyse der Einkommenssituation von vier Haushaltstypen weitergeführt, sondern auch auf die aktuelle europäische Diskussion über die angemessene Höhe von Mindestlöhnen rekurriert. Auf dieser Grundlage wird vorgeschlagen, den Mindestlohn auch in Deutschland auf 60% des Medianlohns anzuheben (4.1). Diese Grundausrichtung bedarf allerdings mehrfach der Konkretion: Wie soll diese Zielmarke in den bisherigen Modus der Mindestlohnfestlegung integriert werden (4.2)? Auf der Grundlage welcher Daten wird die Höhe des Medianlohns bestimmt (4.3)? Wie und bis wann soll die Zielmarke von 60% des Medianlohns erreicht werden (4.4)? Abschließend wird verdeutlicht, dass aus der hier entwickelten sozialetischen Sicht in der nächsten Legislaturperiode eine Neugestaltung der Regelungen für Niedriglohn-Bezieher(innen) ansteht, für die eine deutliche Anhebung des Mindestlohns ein notwendiger, aber nicht hinreichender Schritt ist (4.5).

4.1 Anhebung des Mindestlohns auf etwa 60% des Medianlohns

Die – für vier Haushaltstypen exemplarisch durchgeführte – Untersuchung des Lohn-Grundsicherungs-Abstands (vgl. 3.2) sowie der Frage, ob das verfügbare Einkommen der Geringverdiener(innen) die Pfändungsfreigrenze und die Armutsgefährdungsschwelle (vgl. 3.1) übersteigt, lassen aus christlich-sozialetischer Sicht nur einen Schluss zu: *Der gesetzliche Mindestlohn ist in Deutschland zu gering und muss deutlich erhöht werden.* Die ethische Einschätzung des aktuellen Mindestlohns anhand der ethischen Kriterien 1 und 2 bestätigt damit eindeutig den Handlungsbedarf, den die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Mindestlohninitiative der deutschen Bundesregierung signalisiert hat.

Weil Untersuchungen wie die des letzten Kapitels nur auf einer soliden empirischen Basis möglich sind, bezogen sie sich auf das Jahr 2020. Da darin aber eine *deutliche* Anhebung als geboten identifiziert wurde, gilt diese ethische Einschätzung auch für den aktuellen Mindestlohn (9,60€ im zweiten Halbjahr 2021) und für den beschlossenen Anstieg auf 10,45€ im Juli 2022. Der letzte Beschluss der Mindestlohnkommission deckt einen Zeitraum bis Ende 2022 ab. Damit wird die neue Bundesregierung gleich zu Beginn ihrer Amtszeit vor der Frage stehen, ob sie für den Mindestlohn nach dem 1. Januar 2023 eine Veränderung vornimmt und wie diese aussehen soll.

In der internationalen Diskussion spielt der Kaitz-Index eine zentrale Rolle. Mit Blick auf diesen Index hat die Europäische Kommission in ihren Richtlinienentwurf „etwa 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns“ (Europäische Kommission 2020b, 22) als sinnvolle „Richtschnur“ (ebd.) bezeichnet. Da die ethische Einschätzung des Mindestlohns 2020 ebenfalls den Bedarf einer deutlichen

Erhöhung ergeben hat, scheint es sinnvoll zu sein, sich in etwa an diesen international anerkannten Größen zu orientieren.

Die Orientierung am *durchschnittlichen* Lohn hat einerseits den Nachteil, dass am oberen Rand sehr hohe Arbeitseinkommen einbezogen werden, so dass besondere Steigerungen dort in die Zielgröße mit eingehen, obwohl sich der Lebensstandard mittlerer Einkommenschichten gar nicht bzw. nicht im gleichen Maße ändert. Andererseits werden bei der Berechnung des Durchschnittslohnes am unteren Rand auch die vom Mindestlohn bestimmten Löhne der Geringverdiener(innen) berücksichtigt. Mit der „Richtschnur“ 50% des Durchschnittslohns würde also ein Ziel gesetzt, das von dem aktuellen Wert dessen, was für die Zukunft bestimmt werden soll, nicht unabhängig ist (vgl. Lübker/Schulten 2021, 10). Aus diesen Gründen wird hier für die „Richtschnur“ 60% des Medianlohns plädiert.

Handlungsempfehlung 1: Der Mindestlohn soll auf 60% des Medianlohns angehoben werden.

4.2 Erste Konkretion: Zwei Orientierungsgrößen für die Mindestlohnkommission

Wie in Kriterium 4 festgehalten (vgl. 3.4), soll das Verfahren zur Bestimmung der künftigen Höhe des Mindestlohns in der 2015 eingeführten Art und Weise nur geringfügig verändert werden, um seine Rückbindung an das Tarifvertragssystem möglichst zu erhalten (vgl. dazu 4.4). Deshalb wird hier vorgeschlagen, künftige Entscheidungen der Mindestlohnkommission gesetzgeberisch an zwei Zielmarken auszurichten, also die bisherige Ausrichtung an der Tarifentwicklung der jüngsten Vergangenheit zu ergänzen durch die im letzten Abschnitt begründete Zielmarke von 60% des Medianlohns:

Handlungsempfehlung 2: Die Mindestlohnkommission soll sich in Zukunft bei ihren Entscheidungen (jeweils im Juni eines Jahres) über die weitere Entwicklung des Mindestlohns in den beiden kommenden Jahren an zwei Orientierungsgrößen ausrichten: Ergänzend zu dem bisherigen Kriterium – Orientierung „nachlaufend an der Tarifentwicklung“ (MiLoG §9 Abs. 2), konkret: an der Entwicklung des Tariflohnindexes – soll sie 60% des Medianlohns als weiteres Kriterium berücksichtigen.

Durch die Bindung der Mindestlohnkommission an zwei Zielmarken statt an eine solche Größe würde mittelfristig ihr diskretionärer Entscheidungsspielraum (vgl. 1.1) etwas vergrößert.

4.3 Zweite Konkretion: Art der Berechnung der anzuzielenden 60% des Medianlohns

Die Zielmarke „60% des Medianlohns“ lässt allerdings noch offen, auf der Grundlage welcher Daten der Medianlohn berechnet wird. Schließlich ist aus der Sozialbericht-

erstattung bekannt, dass Bestimmungen des Medianeinkommens und der daran gekoppelten Armutsgefährdungsschwelle aufgrund der gewählten Datenbasis (in Deutschland vor allem SOEP, EU-SILC oder Mikrozensus)³⁸ nicht unwesentlich voneinander abweichen. Dies ist bei der Bestimmung des Medianlohns nicht anders. Die von der EU-Kommission herangezogenen OECD-Daten ergeben für Deutschland 2019 einen Medianlohn von etwa 19,80€, die SOEP-Daten für das gleiche Jahr jedoch nur von ca. 17,25€.³⁹ Der Mindestlohn im Jahr 2019, der sich bei der Zielmarke 60% des Medianlohns daraus ergibt, hätte das eine Mal etwa bei 11,90€ liegen müssen (vgl. a. Lübker/Schulten 2021, 15), das andere Mal aber nur bei 10,35€.

Wie würden sich die beiden Varianten eines Mindestlohns – 60% des Medianlohns auf Grundlage der SOEP-Daten einerseits, der OECD-Daten andererseits – auf die Einkommen der Geringverdiener(innen) auswirken? Dazu müssen in Fortsetzung der exemplarischen Analyse aus Kapitel 3 die Relationen, die sich bei der jeweiligen Mindestlohnberechnung 2020 ergeben hätten, zu den oben eingeführten Schwellenwerten untersucht werden. Bei der Berechnung auf der Grundlage der SOEP-Daten hätte der 2020 Mindestlohn 10,60€ betragen (vgl. 2019: 10,35€), bei einer Berechnung anhand der OECD-Daten 12,20€ (vgl. 2019: 11,90€).⁴⁰ Die Ergebnisse der exemplarischen Analyse sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Wenig überraschend ist, dass der höhere hypothetische Mindestlohn 12,20€, der sich aus den OECD-Daten ergibt, zu wesentlich besseren Ergebnissen führt, als der auf der Grundlage der SOEP-Daten bestimmte hypothetische Mindestlohn in Höhe von 11,60€.⁴¹ Das Netto-Arbeitseinkommen des Single-Haushalts wäre 2020 *bei einem Mindestlohn in Höhe von 12,20€* sogar mitten in den Bereich des Prekären Wohlstands gehoben worden, also in etwa dorthin, wo er sich gemäß Kriterium 1 (in Verbindung mit Konkretion 1.2) auch befinden sollte.

Die Ergebnisse bei den Paar-Haushalten mit Kindern wären dagegen weniger günstig. Erst unter Einbezug nicht nur des Wohngelds, sondern auch des Kinderzuschlags⁴² erreicht das Paar mit einem Kind in etwa die Armutsrisikoschwelle, das Paar mit zwei Kindern liegt in diesem Fall recht eindeutig über dieser Schwelle – allerdings auch nur dann, wenn es Kinderzuschlag beantragt.

Dieses Ergebnis unterstreicht einen Punkt, der bereits in der exemplarischen Analyse von Abschnitt 3.1 deutlich wurde: Selbst ein recht hoher Mindestlohn wäre alleine

³⁸ „EU-SILC“ steht für „European Union Statistics on Income and Living Conditions“, „SOEP“ für das „Sozio-oekonomische Panel“.

³⁹ Eigene Berechnungen anhand der Angaben der EU-Kommission (2020c, 184; für die OECD-Daten) und von Kalina/Weinkopf 2021, 3 (für die SOEP-Daten).

⁴⁰ Die empirisch (Bestimmen des Medianlohns) ermittelten Daten von 2019 (10,45€ bei den SOEP-Daten, 11,90€ bei den OECD-Daten) wurden um den Tariflohnindex 2020 erhöht. Vgl. Anhang.

⁴¹ Das Verhältnis von Arbeitseinkommen (ggf. zuzüglich nicht-stigmatisierender Sozialleistungen) zum Grundsicherungseinkommen wird hier nicht eigens beleuchtet. In allen Fällen (drei Haushaltstypen, zwei hypothetische Mindestlohnhöhen) wird die Lohn-Grundsicherungs-Differenz gewahrt.

⁴² Bei *beiden* Varianten übersteigt das Haushaltseinkommen jenes Einkommen, das mit ergänzender Grundsicherung maximal erzielt werden kann. Die zwei Haushaltstypen wurden deshalb auf den einschlägigen Internetseiten als für den Kinderzuschlag berechtigt erkannt (vgl. Anhang).

nicht in der Lage wäre, Geringverdiener(innen)-Familien dem Armutsrisiko zu entziehen. Aus dieser Einsicht ergibt sich die Diagnose eines weiteren Handlungsbedarfs: Abgesehen von einem höheren Mindestlohn bedarf es auch einer Neuregelung des Familienleistungsausgleichs, der Geringverdiener(innen)-Familien außerhalb des Grundsicherungsbezugs erheblich besserstellt (vgl. dazu 4.5).

Tab. 1: Mindestlohn und Grundsicherung bei verschiedenen Haushaltstypen 2020 (tatsächlicher Mindestlohn und drei hypothetische Mindestlöhne)

	Single	Ehepaar 1 Kind	Ehepaar 2 Kinder
Nettoarbeitsentgelt (ggf. mit Kindergeld, bei Mindestlohn 9,35€)	1.158	1.437	1.641
... zzgl. Wohngeld		1.758	2.092
... zzgl. Kinderzuschlag			2.462
Grundsicherung (inkl. Ø Kosten der Unterkunft)	784	1.707	2.073
Verlassen der Grundsicherung	1.084	2.037	2.403
Armutsrisikoschwelle (SOEP 2018)	1.216	2.189	2.554
Schwelle des Prekären Wohlstand (SOEP 2018)	1.520	2.736	3.192
Pfändungsfreigrenze	1.179	1.869	2.116
Nettoarbeitsentgelt (ggf. mit Kindergeld bei SOEP-Mindestlohn 10,70€)	1.279	1.615	1.819
... zzgl. Wohngeld		1.869	2.218
... zzgl. Kinderzuschlag		2.054	2.588
Nettoarbeitsentgelt (ggf. mit Kindergeld bei OECD-Mindestlohn 12,20€)	1.420	1.813	2.017
... zzgl. Wohngeld		1.989	2.356
... zzgl. Kinderzuschlag		2.174	2.726
Nettoarbeitsentgelt (ggf. mit Kindergeld bei Vorschlag "mittlere Linie" 11,30€)	1.335	1.694	1.898
... zzgl. Wohngeld		1.918	2.274
... zzgl. Kinderzuschlag		2.103	2.644

Bei einem *Mindestlohn von 10,60€* würden der Single-Haushalt und das Paar mit zwei Kindern die Armutsrisikoschwelle knapp überschreiten (die Familie allerdings erst bei Bezug von Wohngeld und des Kinderzuschlags); für das geforderte *deutliche* Überschreiten der Armutsrisikoschwelle reichen die 10,60€ allerdings nicht aus. Das Paar mit *einem* Kind dagegen würde selbst mit Wohngeld und Kinderzuschlag nicht dem Armutsrisiko entzogen – was den dringenden Handlungsbedarf in puncto Familienleistungsausgleich noch einmal unterstreicht. Entscheidend für die Mindestlohnhöhe ist aber die Einsicht, dass im Jahr 2020 auch ein Mindestlohn in Höhe von 10,60€ nicht

einmal ausgereicht hätte, um einen Single-Haushalt gemäß Kriterium 1 (in Verbindung mit Konkretion 1.2) *deutlich* über die Armutsrisikoschwelle in den Bereich des Prekären Wohlstands zu heben.

Es hätte demnach 2020 eines höheren Mindestlohns bedurft als der auf Basis der SOEP-Daten berechneten 10,60€. Dieser Befund spricht für die Orientierung an 60% eines Medianlohns, der auf der Grundlage der OECD-Daten berechnet wird. 2020 wären das die bereits untersuchten 12,20€ gewesen. Allerdings läge dann das Niveau, auf dem sich der Mindestlohn bewegen müsste, sehr weit oberhalb des Niveaus, auf dem sich der deutsche Mindestlohn bisher entwickelt hat. Im Beispieljahr 2020 hätte der Mindestlohn mit 12,20€ gut 30% über den tatsächlich „gezahlten“ 9,35€ liegen müssen. Der Wechsel auf ein derart hohes Niveau der Mindestlohnentwicklung wäre nur in einer längeren Anpassungsphase (von sechs oder mehr Jahren) vertretbar, in der die Mindestlohnentwicklung von der Tariflohnentwicklung vollständig zu entkoppeln wäre. Diese Entkopplung über einen längeren Zeitraum würde jedoch die Rückbindung der Mindestlohnfindung an das Tarifvertragssystem in Frage stellen, was in Widerspruch zu Kriterium 4 stünde (vgl. 3.4). Würde man die Anpassungsphase dagegen auf zwei oder vier Jahre beschränken, käme es zu derart hohen Steigerungsraten⁴³ des Mindestlohns, dass gegen Kriterium 3 – die Nebenbedingung jeder Mindestlohn-Festlegung, „die Beschäftigung nicht zu gefährden“ (MiLoG § 9 Abs. 2) – verstoßen würde (vgl. 3.3).

Aus diesem Grund wird hier eine mittlere Linie vorgeschlagen: Bei ihren Entscheidungen zur künftigen Höhe des Mindestlohns soll die Mindestlohnkommission die Orientierungsmarke „60% des Medianlohns“ zwar – den Vorschlägen der EU-Kommission entsprechend – auf Basis der OECD-Daten berechnen. Ziel ist es dabei aber nicht, dass der Mindestlohn 60% jenes Medianlohns erreicht, den dieser im Zeitraum der Geltung des neuen Beschlusses voraussichtlich haben wird. Diese Konstellation war gerade am Beispiel von 12,20€ Mindestlohn für 2020 untersucht worden. Vielmehr soll die Kommission im Juni eines Jahres das *in den nächsten zwei Jahren* zu realisierende Ziel „60% des Medianlohns“ anhand jenes Medianlohns berechnen, den dieser *im Jahr zuvor* erreicht hatte.

Dies bedeutet: In Anlehnung an die bereits im Mindestlohngesetz verankerte Vorgabe an die Mindestlohnkommission, den Mindestlohn „nachlaufend an der Tarifentwicklung“ (MiLoG §9 Abs. 2) auszurichten, wird hier als zweite Zielvorgabe eine Orientierung an einer Größe der jüngsten Vergangenheit, nämlich an 60% des Medianlohns im Jahr vor der Entscheidung vorgeschlagen.⁴⁴ An einem konkreten Beispiel: Wenn die Mindestlohnkommission das nächste Mal, nämlich im Juni 2022 über den

⁴³ Um auf den um 30% höheren Entwicklungspfad zu wechseln, würde es in zwei Jahren jährlicher Steigerungsraten von etwa 14% und über vier Jahre von etwa 6,8% bedürfen. Hinzu käme aber auch noch der Anstieg, den der Medianlohn in dieser Zeit aufgrund der allgemeinen Lohnentwicklung erreichen würde. Dies waren – angenähert durch den Tariflohnindex – in den letzten zehn Jahren durchschnittlich 2,5% pro Jahr.

⁴⁴ Liegen zum Zeitpunkt der Entscheidung in der OECD Database noch keine Daten zum Medianlohn des Vorjahres vor, kann dieser näherungsweise bestimmt werden, in dem der letzte in den Daten vorliegende Wert des Medianlohns mit Hilfe des Tariflohnindex auf dieses Vorjahr umgerechnet wird.

Mindestlohn zu bestimmen hat, dann bedeutet diese zweite, hier vorgeschlagene Orientierungsmarke, dass der Mindestlohn bis Ende 2024 60% des nach OECD-Daten berechneten Medianlohns von 2021 erreichen müsste; dies dürften etwa 12,30€ sein.⁴⁵

Für diesen konkreten Vorschlag („mittlere Linie“) spricht nicht nur, dass eine solche Erhöhung des Mindestlohns einerseits dafür sorgt, dass das Arbeitseinkommen eines bzw. einer mit Mindestlohn bezahlten Vollzeitbeschäftigten (wie in Kriterium 1 in Verbindung mit Konkretion 1.2 gefordert) *deutlich* die Armutsrisikoschwelle übersteigt⁴⁶ und andererseits (bei einer Anpassungsphase von z.B. vier Jahren; vgl. dazu 4.4) in Einklang mit Kriterium 3 keine so hohen Steigerungsraten erfordern dürfte, dass die Beschäftigung wahrscheinlich gefährdet würde. Vielmehr leuchtet der Vorschlag auch deshalb ein, weil mit ihm der (jeweils bis Ende des übernächsten Jahres) anzuzielende Mindestlohn nicht an Prognosen orientiert würde, die immer mehr oder minder unsicher sind, sondern an der faktischen, empirisch recht verlässlich zu bestimmenden Entwicklung (von 60%) des Medianlohns in der jüngsten Vergangenheit. Zudem bedeutet eine Orientierung „nachlaufend“ an der faktischen Entwicklung des Medianlohns auch, dass sich an der Entwicklung einer Größe ausgerichtet wird, die ihrerseits stark von der Entwicklung der Tariflöhne in der jüngsten Vergangenheit bestimmt ist.

Handlungsempfehlung 3: Die Mindestlohnkommission soll in Zukunft ihre Entscheidungen über die künftige Entwicklung der Mindestlohnhöhe nachlaufend orientieren nicht nur an der durchschnittlichen Tariflohnentwicklung (Tariflohnindex), sondern auch an der davon stark bestimmten Entwicklung des mittleren, tatsächlich bezahlten Lohns (60% dieses Medianlohns). Mit Bezug auf diese beiden Größen soll die Mindestlohnkommission jeweils festlegen, wie sich der Mindestlohn in den 24 Monaten, die auf den nächsten Jahresbeginn folgen, entwickeln soll.

4.4 Dritte Konkretion: Eine Anpassungsphase

Aktuell liegen die beiden Orientierungsmarken für die weitere Entwicklung des Mindestlohns – die bereits geltende Ausrichtung am Tariflohnindex und die hier vorge-

⁴⁵ Der Wert 12,30€ bis 2024 ist nicht als die konkrete Handlungsempfehlung des Gutachtens anzusehen (vgl. dazu 4.4), sondern nur als Beispiel für die Berechnung der vorgeschlagenen zweiten Orientierungsmarke. Der Wert wurde errechnet durch Bezug (60%) auf den Medianlohn gemäß OECD-Daten von 2019 (19,80€), der näherungsweise mit Hilfe des Tariflohnindex von 2020 (2,3) und des Tariflohnindex des ersten Quartals von 2021 (1,3; bei Annahme, dass der Index 2021 auf der Höhe des ersten Quartals bleiben wird) auf das laufende Jahr 2021 umgerechnet wurde. Vgl. Anhang.

⁴⁶ Das lässt sich anhand der für 2020 berechneten Werte für einen Single-Haushalt in Tabelle 1 verdeutlichen. Gemäß der hier vorgeschlagenen zweiten Orientierungsmarke hätte die Mindestlohnkommission im Juni 2018 in etwa beschließen müssen, dass bis 2020 die 60% des Medianlohns von 2017 erreicht werden. Da 60% des Medianlohns gemäß OECD-Daten 2019 bekanntlich 11,90€ waren, dürften es 2017 etwa 11,30€ gewesen sein (Annäherung hier durch die Tariflohnindizes für 2018 und 2019). Der Mindestlohn hätte demnach 2020 11,30€ betragen. Für ein Single hätte einem solchen Mindestlohn ein Nettoarbeitseinkommen von 1.335€ entsprochen, was im Jahr 2020 recht deutlich über der Armutsrisikoschwelle (1.216€) und folglich wie gefordert mitten im Bereich des Prekären Wohlstands (1.216€ bis 1.520€) gelegen hätte.

schlagene zusätzliche Orientierung an den 60% des Medianlohns – noch weit auseinander. Dies bedeutet, dass es – wie bereits erwähnt – einer Anpassungsphase bedarf, in der die Orientierung daran, 60% des Medianlohns zu erreichen, vorübergehend in den Vordergrund, die Ausrichtung an den Tariflohnindex vorübergehend in den Hintergrund treten muss.

Bei der Frage, wie lang diese Anpassungsphase ausfallen soll, sind zwei Ziele zu berücksichtigen: Zum einen sollte gemäß Kriterium 4 die Ausrichtung „nachlaufend an der Tariflohnentwicklung“ (MiLoG §9 Abs. 2) nicht zu lange in den Hintergrund treten, um die Rückbindung des Verfahrens der Mindestlohnbestimmung an das Tarifvertragssystem und die damit verbundene „geliehene Legitimität“ dieses Verfahrens nicht zu gefährden. Zum anderen soll aber auch – wie in Kriterium 3 festgehalten – die Anpassung an den höheren Entwicklungspfad nicht mit zu hohen Steigerungsraten erfolgen, um die „Beschäftigung nicht zu gefährden“ (ebd.); dies spricht eher für eine längere Anpassungsphase. Die Erfordernisse bezüglich beider Ziele abwägend, wird hier vorgeschlagen, die Anpassungsphase auf vier Jahre anzulegen.

Dies könnte für den nächsten, im Juni 2022 anstehenden Mindestlohnbeschluss konkret bedeuten: Bis Ende 2024 könnte der Mindestlohn erst einmal auf 11,50€ steigen. Das wären gut 90% der eigentlich – aufgrund der neuen Orientierungsmarke – bis Ende 2024 anzuzielenden 12,30€. Gegenüber den bereits für Juli 2022 beschlossenen 10,45€ würden 11,50€ Ende 2024 einen Anstieg um gut 10% in zwei Jahren bzw. um 4,9% jährlich bedeuten. Im Juni 2024 hätte die Mindestlohnkommission dann die Entscheidung zu treffen, dass bis Ende 2026 in etwa das Niveau von 60% des Medianlohns von 2023 erreicht wird. Bei einer durchschnittlichen nominalen Lohnentwicklung von 2,5% pro Jahr⁴⁷ (als Schätzwert der Medianlohnentwicklung in 2022 und in 2023), könnten dieser vielleicht bei etwa 12,90€ liegen. Dies wäre dann gegenüber 11,50€ (2024) ein weiterer Anstieg um gut 12% in zwei Jahren oder um knapp 6% pro Jahr.⁴⁸

Juristisch bzw. rechtsethisch ist zu klären, ob es sinnvoll ist, dass der Gesetzgeber der Mindestlohnkommission die Länge der Anpassungsphase, in der das neue Niveau der Mindestlohnentwicklung erreicht werden soll, vorgibt oder ob er die Entscheidung darüber besser der Kommission selbst überlassen sollte. In jedem Fall werden hier vier Jahren (Anfang 2023 bis Ende 2026) vorgeschlagen – allerdings mit der Einschränkung, dass die Anpassung nur dann in diesen Jahren erfolgen soll, wenn es nicht zu einer wirtschaftlichen Krise oder krisenähnlichen Entwicklung kommt, aufgrund derer eine deutliche Steigerung des Mindestlohns zu riskant wäre.

Handlungsempfehlung 4: Das neue Niveau der Mindestlohnentwicklung (dass bis Ende einer Zweijahresphase jeweils 60% des Medianlohns aus dem Jahr

⁴⁷ 2,5 war der Durchschnittswert des Tariflohnindex in den Jahren 2011 bis 2020. Vgl. Anhang.

⁴⁸ Zur Einordnung dieser Steigerungsdaten vgl. 3.3. Zu beachten ist auch, dass die hier vorgeschlagenen jährlichen Steigerungsdaten nominale Werte sind und die durchschnittliche Steigerungsrate der Tariflöhne schon enthalten. Sie würden nur etwa 2,5% (2023 und 2024) bzw. 3,5% (2025 und 2026) über der durchschnittlichen Tariflohnentwicklung liegen.

vor Beginn dieser Phase anzuzielen sind) soll in einer Anpassungsphase von vier Jahren – und zwar zwischen Anfang 2023 und Ende 2026 – erreicht werden, es sei denn eine sehr schlechte gesamtwirtschaftliche Entwicklung ließe es ratsam erscheinen, auf hohe Steigerungsraten des Mindestlohns zu verzichten.

Zur Erinnerung: Nach Abschluss dieser Anpassungsphase von vier Jahren soll sich die Mindestlohnkommission bei ihren Entschlüssen für die Entwicklung des Mindestlohns in den nächsten zwei Jahren jeweils an der jüngsten Entwicklung zwei Kenngrößen orientieren: am Tariflohnindex und am Anstieg des Medianlohns in den letzten Jahren.

4.5. Weiterer Reformbedarf

Die exemplarische Analyse von Haushaltstypen (vgl. 3.1; 3.2; 4.2) hat nicht nur einen dringenden Handlungsbedarf in puncto Mindestlohn ergeben, sondern auch einen Reformbedarf bezüglich des Familienleistungsausgleichs bei Haushalten mit geringem Einkommen und ohne Grundsicherungsbezug.

Gerade die Analyse mit dem Mindestlohn von 12,20€, der auf Grundlage der OECD-Daten berechnet wurde, zeigt, dass selbst ein recht massiv erhöhter Mindestlohn nicht ausreichen würde, um Paare mit Kindern dem Armutsrisiko zu entziehen.⁴⁹ Das gleiche gilt für Alleinerziehende, wenn für sie die unrealistische Annahme einer Vollzeitstelle (die aus Gründen der Vergleichbarkeit noch in 3.1 und 3.2 vorausgesetzt worden war) fallen gelassen wird.

Mit Blick auf das Wohl der Kinder und die Gesundheit ihrer Eltern sollte für die Frage, wie der Familienleistungsausgleich reformiert werden soll, nicht von einer zu hohen Erwerbspartizipation ausgegangen werden. Das betrifft neben den Alleinerziehenden auch die Paare mit Kindern, für die zusammen nicht eine höhere Erwerbspartizipation als im Umfang einer Vollzeitstelle veranschlagt werden sollte.⁵⁰ Gerade Geringverdiener(innen) sind nicht in der Lage, mit Blick auf ihre eigene Erwerbspartizipation umfangreiche Sorgedienstleistungen für ihre Kinder „dazuzukaufen“. Dies spricht zum einen für den Ausbau kostenloser Betreuungsangebote. Zum anderen erinnert es grundsätzlich daran, dass familiäre Sorgearbeit zwar nicht bezahlt wird, aber ein unverzichtbarer Beitrag zur Gesellschaft ist. Die Politik sollte ihn nicht dadurch gefährden, dass sie die Sorgenden – seien es Alleinerziehende oder erziehende Paare – dauerhaft überfordert. Diese ethische Einschätzung führt zu einer letzten Handlungsempfehlung:

Handlungsempfehlung 5: Neben einer Steigerung des Mindestlohns bedarf es auch einer Neuregelung des Familienleistungsaustauschs, der Geringverdiener(innen)-Familien, die keine Grundsicherung beziehen, erheblich besserstellt.

⁴⁹ In den Beispielrechnungen würde dies allein dem Paar mit zwei Kindern gelingen – und dies auch nur, wenn es neben dem Wohngeld auch den Kinderzuschlag erhält.

⁵⁰ Zur Erinnerung: Hier wird davon ausgegangen, dass sich die Partner(innen) die Erwerbsbeteiligung im Gesamtumfang von 100% nach eigenen Vorstellungen untereinander aufteilen.

Eine neue Bundesregierung, die durch eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns und eine Reform des Familienleistungsausgleichs vor allem Beschäftigte im Niedriglohnsektor und Geringverdiener(innen)-Familien deutlich besserstellt, gibt eine sozial gerechte Antwort auf die Covid-Krise; denn in beiden – sich natürlich überschneidenden – Gruppen gab es überdurchschnittlich viele Personen, die unter der Pandemie besonders stark gelitten haben.

Literaturverzeichnis

Deklarationen, Texte der Bundesregierung und der Europäischen Kommission etc.

- AEMR: UN-Vollversammlung (1948): Resolution der Generalversammlung 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- Deutsche Bundesregierung (2014): Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie. Allgemeiner Teil, in: Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558 (28.05.2014), 26-33.
- Deutsche Bundesregierung (2021): Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
- Europäische Kommission (2020a): Konsultationspapier. Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen (14.1.2020; C(2020) 83 final), Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2020b): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (28.10.2020; COM(2020) 682 final), Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2020c): Impact assessment accompanying the document "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union". Commission Staff Working Document (28.10.2020; SWD(2020) 245 final), Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Säule: Europäisches Parlament; Europäischer Rat; Europäische Kommission (2017): Europäische Säule sozialer Rechte. Brüssel: Amt für Veröffentlichungen.
- Europäische Sozialcharta: Council of Europe (1961): Sammlung Europäischer Verträge - Nr. 35, Europäische Sozialcharta. 18.X.1961, Turin: Council of Europe.
- GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ausfertigungsdatum: 23.05.1949, zuletzt geändert durch Art. 1 u. 2 Satz 2 G v. 29.9.2020.
- MiLoG: Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns, Artikel 1 des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (11.8.2014).

Texte der kirchlichen Sozialverkündigung

- Gemeinwohl und Eigennutz: Evangelische Kirche in Deutschland (1992): Gemeinwohl und Eigennutz. Wirtschaftliches Handeln in Verantwortung für die Zukunft. Eine Denkschrift der EKD, 3. Aufl., Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus Gerd Mohn (1991).
- Gerechte Teilhabe: Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (2006) Gerechte Teilhabe. Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.
- LE: Papst Johannes Paul II (1981): Laborem Exercens. Enzyklika, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (Hg.) (1992): Texte zur Katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, mit Einführungen von Oswald von Nell-Breuning und SJ Johannes Schasching SJ, 9. Aufl., Köln – Kevelaer: Ketteler – Butzon & Bercker, 529-601.

Ökumenische Sozialinitiative: Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und Deutsche Bischofskonferenz (2014): Gemeinsame Verantwortung für eine gerechte Gesellschaft. Initiative des Rates der EKD und der DBK für eine erneuerte Wirtschafts- und Sozialordnung (Gemeinsame Texte 22), Hannover – Bonn: Kirchenamt der EKD – Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.

Pro und Contra Mindestlöhne: Kammer der Evangelischen Kirche in Deutschland für soziale Ordnung (2009): Pro und Contra Mindestlöhne. Gerechtigkeit bei der Lohngestaltung im Niedriglohnsektor. Eine Argumentationshilfe (EKD-Texte 102), Hannover: Kirchenamt der EKD.

Solidarität und Selbstbestimmung: Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (2015): Solidarität und Selbstbestimmung im Wandel der Arbeitswelt. Eine Denkschrift des Rates der EKD zu Arbeit, Sozialpartnerschaften und Gewerkschaften, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.

Sozialwort: Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und Deutsche Bischofskonferenz (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland (Gemeinsame Texte 9), Hannover – Bonn: Kirchenamt der EKD – Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.

Stellungnahmen zur Anhörung der Mindestlohnkommission und Forschungsberichte im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales aus dem Jahre 2020

IAB: Berge, Philipp vom/Beste, Jonas/Börschlein, Benjamin/Bossler, Mario/Bruckmeier, Kerstin/Gürtzgen, Nicole (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Stellungnahme des IAB zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission, in: Mindestlohnkommission(Hg.): Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Dritten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin, 175-195.

IAQ: Weinkopf, Claudia/Kalina, Thorsten (2020): Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz (Forschungsbericht 561), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

IMK/WSI: 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 2020 (Policy Brief WSI 42), Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

IW: Lesch, Hagen/Schröder, Christoph (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission (IW-Report 18/2020), Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.

Prognos: Ehrentraut, Oliver/Weinelt, Heidrun/Krämer, Lisa/Ambros, Jakob/ Sulzer, Laura (2020): Gesamtbericht zur Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngesetz (Forschungsbericht 558), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Weitere wissenschaftliche Veröffentlichungen

Aumayr-Pintar, Christine (2020): Mindestlohn in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70/39-40, 33-38.

Baumann, Arne/Bruttel, Oliver (2020): Fünf Jahre gesetzlicher Mindestlohn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70/39-40, 4-10.

- Biebricher, Thomas/Ptak, Ralf (2020) Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus zur Einführung, Hamburg: Junius.
- Börschlein, Erik-Benjamin/Bossler, Mario/Wiemann, Jan Simon (2021): Gesetzlicher Mindestlohn. 2022 dürfte der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung aufgeholt sein (IAB-Forum), im Internet (Download am 29.07.2021): <https://www.iab-forum.de/gesetzlicher-mindestlohn-2022-duerfte-der-rueckstand-gegenueber-der-tariflohnentwicklung-aufgeholt-sein/>
- Bundesagentur für Arbeit (2020): Kindergeld/ Kinderzuschlag – Jahreszahlen 2019. Nürnberg: Führungs-Informationen-System der BA.
- Bundesagentur für Arbeit (2021): Kindergeld/ Kinderzuschlag – Jahreszahlen 2020. Nürnberg: Führungs-Informationen-System der BA.
- Dustmann, Christian/Lindner, Attila/Schönberg, Uta/Umkehrer, Matthias/Berge, Philipp vom (2020): Reallocation effects of the minimum wage (CReAM Discussion Paper 07/20), London: Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London.
- Emunds, Bernhard (2019a): Art. Lohn - Sozialethisch, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 8. Aufl., Bd. 3, Freiburg/Br.: Herder, 1390-1395.
- Emunds, Bernhard (2019b): Art. Gerechtigkeit – Katholisch, in: Lexikon für Kirchen- und Religionsrecht, Bd. 2., Paderborn: Schöningh 2019, 226-229.
- Erhard, Ludwig (1957): Wohlstand für alle, Düsseldorf: Econ-Verlag.
- Eucken, Walter (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern – Tübingen: Francke – Mohr.
- Gabriel, Karl/Reuter, Hans-Richard (Hg.) (2017): Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Deutschland. Konfessionen – Semantiken – Diskurse, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Grabka, Markus M. (2021): Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht, in: DIW Wochenbericht 2021/18, 307-316.
- Hagedorn, Jonas/Hänselmann, Eva/Quaing, Lea (2021): Anerkennungstheoretische Grundlegung, in: Emunds, Bernhard/Hagedorn, Jonas/Hänselmann, Eva/Heimbach-Steins, Marianner (Hg.): Pflegearbeit im Privathaushalt. Sozialethische Analysen, Paderborn: Brill Schöningh, 12-40.
- Herzog, Lisa (2019): Die Rettung der Arbeit. Ein politischer Aufruf, Berlin: Hanser.
- Hinze, Christine Firer (2021): Radical Sufficiency. Work, Livelihood and a US Catholic Economic Ethic, Washington DC: Georgetown University Press.
- Honneth, Axel (2011): Das Recht der Freiheit, Berlin: Suhrkamp.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2021): Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland (IAQ-Report 2021/6), Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Lesch, Hagen/Schröder, Christoph (2020a): Zur Höhe des Mindestlohns in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70/39-40, 11-15.
- Lübker, Malte/Schulten, Thorsten (2021): WSI-Mindestlohnbericht 2021. Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen? (WSI-Report 63), Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Manow, Philipp (2008): Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsstaatsregime, Frankfurt/Main – New York: Campus.
- Meireis, Torsten (2008): Tätigkeit und Erfüllung. Protestantische Ethik im Umbruch der Arbeitsgesellschaft, Tübingen: Mohr-Siebeck.

- Meireis, Torsten (2011): Bruchige Gerechtigkeit. Einkommensgestaltung und Lohn-gerechtigkeit in sozialemethischer Perspektive, in: Jahrbuch für Christliche Sozial-wissenschaften 52, 169-193.
- Möhring-Hesse, Matthias (2004): Die demokratische Ordnung der Verteilung. Eine Theorie der sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt/Main – New York: Campus.
- Müller-Armack, Alfred (1950): Soziale Irenik, in: Weltwirtschaftliches Archiv 64/1, 181-203.
- Müller-Armack, Alfred (1956): Art. Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u.a.: Gustav Fischer u.a.
- Rinderspacher, Jürgen P. (2017): Mehr Zeitwohlstand! Für den besseren Umgang mit einem knappen Gut, Neuausgabe, Freiburg/Br. u.a.: Herder.
- Rosanvallon, Pierre (2013): Die Gesellschaft der Gleichen, Hamburg: Hamburger Edi-tion.
- Schroeder, Wolfgang (2020): Mindestlohn, Tarifautonomie und Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70/39-40, 26-31.
- Schulten, Thorsten (2020): Der Niedriglohnsektor in der Corona-Krise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70/39-40, 16-21.
- Weinkopf, Claudia (2020): Zur Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70/39-40, 22-25.
- Wolff, Michael (2021): Soziale Teilhabe von älteren Menschen. Empirischer Vergleich und sozialemethische Reflexion dreier Wohlfahrtsstaaten (Ethik und Gesellschaft 9), Baden-Baden: Nomos

Anhang zu den Berechnungen in den Kapiteln 3 und 4

Annahmen zur Höhe der Mindestlöhne

Gerechnet wurde zum einen mit dem 2020 gelten Mindestlohn von 9,35€. Zum anderen wurde in 4.2 mit Lohnhöhen kalkuliert, die sich ergeben hätten, wenn der deutsche Mindestlohn bereits 2020 gemäß der Zielmarke von 60% des Medianlohns festgesetzt worden wäre. Grundlage war der Medianlohn zum einen gemäß OECD-Dataseite und zum anderen nach dem SOEP, jeweils für das Jahr 2019. Laut EU-Kommission entsprachen 2019 gemäß OECD-Dataseite 11,90€ den 60% des Medianlohns (Europäische Kommission 2020c, 184; vgl. a. Lübker/Schulten 2021, 15), beim SOEP waren es 10,35€ (Kalina/Weinkopf 2021, 3: Niedriglohnschwelle 11,50€ bei 2/3 des Medians laut SOEP v36). Grafik 1 und Tabelle 1 beziehen sich aber auf das Jahr 2020. Deshalb wurden die beiden Angaben für 2019 um den Tariflohnindex (hier immer ohne Sonderzahlungen) des Statistischen Bundesamtes für 2020 (= 2,3%) erhöht, sodass sich durch Rundung auf Zehn-Cent-Beträge 12,20€ (EU-Vorschlag auf Grundlage der OECD-Dataseite) bzw. 10,60€ (SOEP-Basis) ergaben.

Die Berechnung der zweiten Orientierungsmarke für die Höhe des Mindestlohns 2024 (nur als Beispiel für diese Berechnung, nicht als Handlungsempfehlung des Gutachtens: 12,30€) in Abschnitt 4.3 sowie die Berechnung eines möglichen Ziels des Anpassungsprozesses bis 2026 (12,90€) in Abschnitt 4.4. basieren ebenfalls auf dem Medianlohn von 2019 laut OECD Database und auf Steigerungsraten der Durchschnittslöhne gemäß Tariflohnindex. Der Tariflohnindex betrug 2020, wie bereits erwähnt, 2,3%. Für 2021 wurde angenommen, dass es bei den 1,3% des ersten Quartals bleibt. Für die folgenden Jahre 2022 und 2023 haben wir als erwartete Steigerungsraten der Löhne 2,5% angenommen; das ist der Durchschnitt der Tariflohnindizes der Jahre 2011 bis 2020. Datengrundlage für die einzelnen Tariflohnindizes der Vergangenheit und für die von uns berechneten *durchschnittlichen* Steigerungsraten der Tariflöhne in den letzten zehn Jahren ist die Statistik „Indizes der Tarifverdienste, Wochenarbeitszeit: Deutschland, Monate, Wirtschaftszweige“ (Bereich „Gesamtwirtschaft“) des Statistischen Bundesamtes (<https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=62231-0001&bypass=true&levelindex=0&levelid=1627995653898>).

Berechnung der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge

Zur Berechnung der jeweiligen Lohnsteuerbeträge wurde der Lohnsteuerrechner des Bundesministeriums für Finanzen herangezogen (<https://www.bmf-steuerrechner.de/bl/bl2020/eingabeformbl2020.xhtml>).

Annahmen für alle Haushaltstypen: Steuerjahr 2020; Geburtsjahr 1977; keine Kirchensteuer; keine Versorgungsbezüge; gesetzliche Rentenversicherung West; gesetzliche Krankenversicherung; kein Zusatzbeitragssatz der gesetzlichen Krankenversicherung; kein Pflegeversicherungszuschlag von 0,25 Prozent (Ausnahme: kinderloser Singlehaushalt); kein privater Versicherungszusatzbeitrag; keine Abzugs- oder Hinzurechnung.

Annahmen Steuerklassen und Kinderfreibeträge nach Haushaltstyp: Single: Steuerklasse 1; Alleinerziehend 1 Kind: Steuerklasse 2, 1 Kinderfreibetrag; Ehepaar 1 Kind:

Steuerklasse 3, 1 Kinderfreibetrag; Ehepaar 2 Kinder: Steuerklasse 3, 2 Kinderfreibeträge; Annahme bei Ehepaaren: Partner(in) ist nicht erwerbstätig.

Höhe der Sozialversicherungsbeiträge: Allgemeiner Beitragssatz Krankenversicherung: 7,30%; Pflegeversicherung: 1,525% (+ 0,25% für Kinderlose); Rentenversicherung: 9,30%; Arbeitslosenversicherung: 1,2% (vgl. <https://www.lohn-info.de/sozialversicherungsbeitraege2020.html>).

Höhe des Kindergelds

Für das erste und zweite Kind jeweils 204 Euro; Annahme für zusätzlichen Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende: Kind ist 10 Jahre alt (Vorschuss: 220 Euro).

Berechnung des Wohngelds

Zur Bestimmung der Wohngeldbeträge nehmen wir für die unterschiedlichen Haushaltstypen verschiedene Wohnkosten an. Dabei orientieren wir uns an einer Modellrechnung (zur Überschneidung von Bruttoarbeitsentgelt und Grundsicherungsanspruch) des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) (vgl. https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII41a.pdf), in der zur Berechnung des Wohngeldes für unterschiedliche Haushaltstypen die "von den Grundsicherungsträgern durchschnittlich anerkannten Mieten und Betriebskosten, aber ohne Heizungskosten" sowie die Mietstufe III, "die in etwa dem Bundesdurchschnitt entspricht", herangezogen werden.

Als Datengrundlage fungiert dafür die Statistik „Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen)“ für Dezember 2020 der Bundesagentur für Arbeit (vgl. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202012/iiia7/kdu-kdu/kdu-d-0-202012-xlsx.xlsx?blob=publicationFile&v=1>). Die bundesweiten Durchschnittswerte für die von uns ausgewählten Haushaltstypen entnehmen wir Tabelle 2b „Wohn- und Wohnkostensituation nach Typ der Bedarfsgemeinschaft – Unterkunftsort Miet“. Da wir den Wohngeldanspruch jeweils bezogen auf das Einkommen der Mindestlohnbezieher(innen) berechnen, verwenden wir nicht die durchschnittlichen vom Jobcenter anerkannten Wohnkosten, sondern die durchschnittlichen geltend gemachten tatsächlichen Wohnkosten.

Die jeweiligen Wohngeldbeträge berechnen wir mit dem Wohngeldrechner der Verlagsgesellschaft Piekarz (<https://www.wohngeld.org/wohngeldrechner.html>). Annahmen: Jahr 2020; Wohnort Duisburg (Mietstufe III); haushaltsspezifische Bruttokaltmiete; haushaltsspezifische Mitgliederzahl; keine von Wohngeld ausgeschlossenen Haushaltsmitglieder; haushaltsspezifisches Bruttoeinkommen; Arbeiter/Angestellter; Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 83,33 Euro; alle möglichen weiteren Haushaltsmitglieder sind nicht Arbeiter(innen) oder Angestellte (ohne Einkommen, Pauschbetrag und Abzüge); keine Unterhaltspflichten, erwerbstätige Kinder U25 sowie Schwerbehinderte; bei „Alleinerziehende 1 Kind“ ist der Alleinerziehenden-Freibetrag zu berücksichtigen.

Berechnung des Kinderzuschlags

Zur Bestimmung eines etwaigen Kinderzuschlages nutzen wir den Kinderzuschlagsrechner der Verlagsgesellschaft Piekarz (<https://www.kinderzuschlag.org/kiz/rechner/#bedarfspfung>).

Annahmen für alle Haushalte mit Kindern: erfüllte Voraussetzungen; Kinder sind zwischen 7-13 Jahre alt; Warmwasserkosten sind in Heizkosten inkludiert; keine derzeitige Schwangerschaft; keine Absetzbeträge.

Haushaltsspezifische Annahmen: Kaltmiete, Nebenkosten und Heizkosten aus Statistik „Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen)“ der Bundesagentur für Arbeit (siehe „Berechnung des Wohngeldes“); entsprechende Brutto- und Nettoeinkommen (kein sonstiges Einkommen und Einkommen aus Selbstständigkeit, Alleinverdiener); Wohngeld gemäß Berechnungen (siehe „Berechnung des Wohngeldes“); Einkommen des Kindes nur für Typ „Alleinerziehend 1 Kind“ (Unterhaltsvorschuss von 220 Euro).

Hinweis: Für den Typ „Alleinerziehende 1 Kind“ (in allen drei Lohnkategorien) sowie Ehepartner:innen mit einem Kind (bei Annahme des 2020 geltenden Mindestlohns) gibt der Rechner folgende Auskunft an: "Da der Kinderzuschlag Ihren Bedarf nicht decken kann, besteht kein Anspruch. Sie haben die Möglichkeit Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II / Hartz IV) zu beantragen." Auch die Familienkasse Direktion RV1 gibt in ihrer „Durchführungsanweisung Kinderzuschlag“ (2020, 45; https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-bkqg_ba013284.pdf) Folgendes an: „Ein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht nicht, sofern ergänzend ein Zuschuss nach § 26 SGB II notwendig wäre, weil die gesetzliche Voraussetzung der (vollständigen) Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nicht erfüllt ist (§ 6a Absatz 1 Nr. 3 BKGG).“

Armutrisikoschwelle und Schwelle des Prekären Wohlstands

Wir verwenden die Armutrisikoschwelle (60% des Median-Nettoäquivalenzeinkommens) von 2018 gemäß SOEP v36 (Grabka 2021, 313: 1.216€) für den Single-Haushalt. Gemäß neuer OECD-Skala für die Berechnung des Nettoäquivalenzeinkommens wurde dieser Betrag um 30% (Alleinerziehende(r) mit einem Kind), um 80% (Paar mit einem Kind) bzw. um 110% (Paar mit zwei Kindern) erhöht. Angenommen wurde also, dass die Kinder jünger als 14 Jahre sind. In der gleichen Weise wurden die Schwellen des Prekären Wohlstands (75% statt 60% des Median-Einkommens) berechnet.

Berechnung Pfändungsfreigrenzen

Nach der Zivilprozessordnung (§ 850c; <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/850c.html>) lag die Pfändungsgrenze im Jahr 2020 bei 1.178,59 Euro monatlich. Dieser Betrag erhöht sich um 443,57 Euro pro Monat „für die erste Person, der Unterhalt gewährt wird“. Um weitere 247,12 Euro erhöht sich der Betrag für die zweite bis fünfte Person.

Angaben zu den Grundsicherungsleistungen

Bei den Grundsicherungsleistungen für 2020 folgen wir den Angaben des IAQ, insbesondere für die bundesdurchschnittlich übernommenen Kosten der Unterkunft. Vgl. <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII41a.pdf> und <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/tabIII23.pdf>