

## **> Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung**

Ergänzungsband zum Vierten Bericht der  
Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach  
§ 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz

## **> Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung**

Ergänzungsband zum vierten Bericht der Mindestlohnkommission  
an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz

# Inhaltsverzeichnis

## Vorbemerkungen

## Themenschwerpunkte der Anhörung

## Stellungnahmen

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen	5
Bundesverband der Keramischen Industrie (BVKI)	20
Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW)	22
Bundesverband der Systemgastronomie (BdS)	25
Bundesverband Druck und Medien (bvdm)	31
Deutscher Frauenrat	43
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	52
Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)	69
Prof. Dr. Irene Dingeldey, Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) Universität/ Arbeitnehmerkammer Bremen	76
Evangelischer Verband Kirche-Wirtschaft-Arbeitswelt e.V. (KWA)	89
freier Zusammenschluss von student*innenschaften (fzs)	95
Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA)	106
Handelsverband Deutschland (HDE)	118
Prof. Dr. Arne Heise, Universität Hamburg	127
Institut der deutschen Wirtschaft (IW)	148
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)/Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung	164
Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschland (KAB)	190
Paritätischer Gesamtverband	240
Sozialverband Deutschland (SoVD)	244
Sozialverband VdK Deutschland (VdK)	250
Verband der Bayerischen Wirtschaft (vbw)	258
Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD)	267
Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (VSW)	272
Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks	285

# Vorbemerkungen

§ 10 Abs. 3 Satz 1 Mindestlohngesetz (MiLoG) ermöglicht es der Mindestlohnkommission, Anhörungen zu den Auswirkungen und der Anpassung des Mindestlohns durchzuführen. Sie kann dabei „Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände, Verbände, die wirtschaftliche und soziale Interessen organisieren“ anhören.

Die Mindestlohnkommission hat diese Möglichkeit genutzt und im Frühjahr 2023 eine schriftliche Anhörung durchgeführt. Die Mindestlohnkommission hat sich dazu auf einen Kreis von Institutionen bzw. Sachverständigen geeinigt, die im Rahmen der Anhörung zu einer schriftlichen Stellungnahme aufgefordert wurden. Im Namen der Mindestlohnkommission bedanke ich mich bei allen Sachverständigen, die dieser Aufforderung nachgekommen sind.

Die Stellungnahmen sind ebenso wie die von der Mindestlohnkommission vorab versandten Themenschwerpunkte in diesem Band im Originalwortlaut dokumentiert.

Berlin, im Juni 2023

Christiane Schönefeld (Vorsitzende)

# Themenschwerpunkte der Anhörung

- 1) **Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen seit 1. Januar 2021 (9,50 Euro ab 1. Januar 2021, 9,60 Euro ab 1. Juli 2021, 9,82 Euro ab 1. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 1. Juli 2022) sowie zur Erhöhung auf 12,00 Euro zum 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber.**
- 2) **Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Mögliche Teilaspekte können dabei sein:**
  - » Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten (Anteil der Betroffenen; Lohnentwicklung)
  - » Auswirkung des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienern (z. B. gering qualifizierte Beschäftigte, Beschäftigte mit ergänzenden ALG II-Leistungen)
  - » Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung (z. B. Sozialversicherungsbeiträge, Steuereinnahmen, Reduzierung von Transferleistungen)
  - » Einhaltung des Mindestlohns
  - » Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits- /Leistungsvorgaben usw.
- 3) **Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen. Mögliche Teilaspekte können dabei sein:**
  - » Kosten und Erträge
  - » Produktivität und Lohnstückkosten
  - » (Verbraucher-)Preise
  - » Nachfrage- und Umsatzentwicklung
  - » Investitionstätigkeit
  - » Veränderung von Wettbewerbsparametern (Konkurrenz über Qualität statt über Löhne/Preise)
- 4) **Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“). Mögliche Teilaspekte können dabei sein:**
  - » Auf- und Abbau von Beschäftigung (ggf. differenziert nach bestimmten Gruppen, z. B. Geschlecht, Teilzeit/Vollzeit, geringfügig Beschäftigte usw.)
  - » Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen (z. B. von un- oder gering qualifizierten Personen)
  - » Arbeitszeit, Arbeitsvolumen
  - » Personalfuktuation
  - » Regelungen für Praktikanten (§ 22 Abs. 1 MiLoG)
  - » Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge
  - » Ausbildungsgeschehen (z. B. die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze oder die Anzahl von Bewerbern auf Ausbildungsstellen)
  - » Auswirkungen auf das Tarifgeschehen (z. B. Auswirkungen auf Tarifverhandlungen, Tarifgitter), auf die Tarifbindung und auf die Arbeit der Betriebsräte

# Stellungnahmen

**Prof. Dr. Gerhard Bosch,  
Institut Arbeit und Qualifikation  
(IAQ) der Universität  
Duisburg-Essen**

**Prof. Dr. Gerhard Bosch**

**Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen**

**Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2. März 2023**

## **1. Einleitung**

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8.50 € im Jahre 2015 war eine Reise in unbekanntes Gelände. Bis dahin hatte der Staat sich aus der Lohnsetzung herausgehalten. Diese Zurückhaltung war geboten, solange die Tarifpartner autonom Tarifverträge aushandelten, die faire Löhne sicherten. Der sozialpartnerschaftliche Konsens zur Selbstregulierung erodierte allerdings ab Mitte der 90er Jahre in einer wachsenden Zahl von Branchen und Unternehmen. Mit der abnehmenden Tarifbindung und der Zunahme von Geschäftsmodellen, die auf Niedriglöhnen basieren, wurde der Staat zum Handeln gezwungen, um dem Lohnunterbietungswettbewerb auf Kosten unseres Sozialsystems und gesellschaftlichen Zusammenhalts eine Grenze zu setzen.

Der neue Mindestlohn wurde 2015 mit 8.50 € bewusst vorsichtig bei der Pfändungsfreigrenze und mit Übergangsregelungen (über abweichende Tarifvereinbarungen) gesetzt. Dafür gab es nachvollziehbare Gründe. Erstens war der Niedriglohnanteil vor allem in Ostdeutschland mit einem Anteil von 36,5% (2012) so hoch (Kalina/Weinkopf 2014), dass Befürchtungen über mögliche Arbeitsplatzverluste verbreitet waren. Deshalb wurde der neue deutsche Mindestlohn nicht auf das Niveau der Mindestlöhne in den westlichen Nachbarländern (Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg) angehoben, die eigentlich in ihrem Produktivitätsniveau am ehesten mit der deutschen Wirtschaft vergleichbar waren. Zweitens war die Politik von den wissenschaftlich mehr als fragwürdigen Horrorprognosen der Mehrheit der deutschen Ökonomen beeindruckt (Bosch/Weinkopf 2014) und wollte allzu große Risiken vermeiden.

Heute lassen sich die Auswirkungen der Einführung und der Erhöhungen des Mindestlohns klarer einschätzen. Es liegen inzwischen zahlreiche Evaluationen vor, die allen zu ähnlichen Ergebnissen kommen. Ebenso, wie die USA und Großbritannien können wir jetzt auf eine empirisch fundierte Mindestlohnforschung zurückgreifen, die der Politik realistische Ratschläge geben kann. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse der neueren Evaluationen seit dem Erscheinen des letzten Berichts der Mindestlohnkommission (Mindestlohnkommission 2020) zusammengefasst und die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € einschließlich der gleichzeitigen Anhebung und Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze bewertet werden.

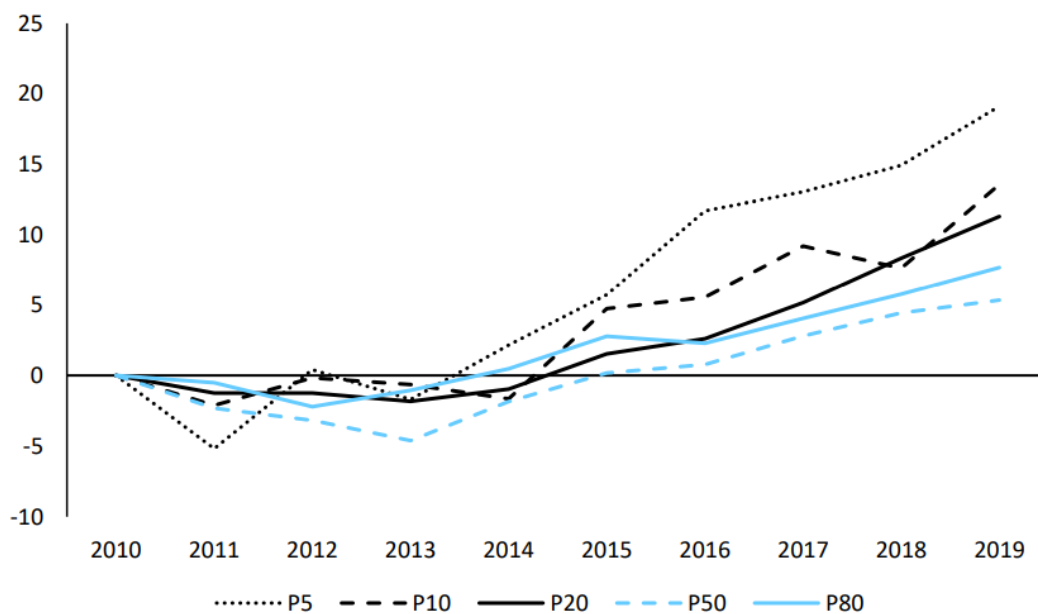


## 2. Die Auswirkungen des Mindestlohns

### 2.1 Mindestlohn verringert die Einkommensungleichheit

Der Mindestlohn – und das war das vorrangige politische Ziel bei seiner Einführung – führte zu einem überproportionalen Anstieg der Stundenlöhne am unteren Rand der Einkommensverteilung. Schaubild 1 zeigt, dass die Löhne des 5. und 10. Perzentils die höchsten Steigerungsraten aufweisen. Auch die Löhne des 20. Perzentils wuchsen deutlich schneller als die mittleren und höheren Löhne. Bedeutsam ist vor allem, dass es sich nicht um einen Einmaleffekt direkt nach der Einführung handelt, sondern dass diese Entwicklung anhält. Eine ähnliche Entwicklung findet sich bei den Monatslöhnen. Sie ist nicht so prägnant, da teilweise die Arbeitszeit verkürzt wurde. Im Ergebnis verringerte sich sowohl bei den Monats- als auch bei den Stundenlöhnen die Lohnungleichheit (Bachmann u.a. 2022: 96).

**Schaubild 1: Wachstum der realen vereinbarten Stundenlöhne\* nach Perzentil in % (y-Achse) relativ zum Wert im Jahr 2010 pro Jahr (x-Achse)**



\*Wachstumsraten der realen vereinbarten Stundenlöhne relativ zum Jahr 2010 für ausgewählte Perzentile der Lohnverteilung (P5 bezeichnet das 5. Perzentil usw.)

Quelle: Bachmann u.a. 2022: 94 (Daten: SOEP.v36eu.)

Der Mindestlohn hat auch die regionalen Lohnunterschiede vermindert. Da in Ostdeutschland und in den ländlichen Regionen überdurchschnittlich viele Beschäftigte vom Mindestlohn und seinen Erhöhungen profitierten, kam es zu einer Verringerung der regionalen Ungleichheiten. „Darüber hinaus führen die niedrigeren Preise für Wohnraum sowie für lokale Güter und Dienstleistungen in diesen Regionen zu einer überdurchschnittlichen Zunahme der Kaufkraft im Vergleich zu den hochpreisigen Ballungsräumen“ (Dauth/Mense 2022). Daraus allerdings, wie die Autoren, auf ökonomische Vorteile einer regionalen Differenzierung des Mindestlohns zu schließen, ist mehr als fraglich.

In der ökonomischen Diskussion sind mit einer „Differenzierung“ meistens niedrigere Mindestlöhne in schwächeren Regionen gemeint, um mehr Investitionen anzuziehen. Im Ergebnis würden die alten Unterschiede in der Kaufkraft wieder hergestellt. Zudem erschwert eine Differenzierung die Kontrolle der Mindestlöhne durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und das Selbst-enforcement des Mindestlohns. Ein einheitlicher nationaler Wert hingegen ist bekannt und wird auch von den Beschäftigten eher eingefordert (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019). Regional höhere Mindestlöhne in Metropol-Regionen sollten hingegen ähnlich, wie höhere Branchenmindestlöhne, ermöglicht werden. Das macht vor allem Sinn, wenn auch zusätzliche Kontrollstrukturen, wie etwa über die Sozialkassen im Bau, oder auf kommunaler Ebene im Zusammenhang mit Tariftreugesetzen bei der Vergabe aufgebaut werden.

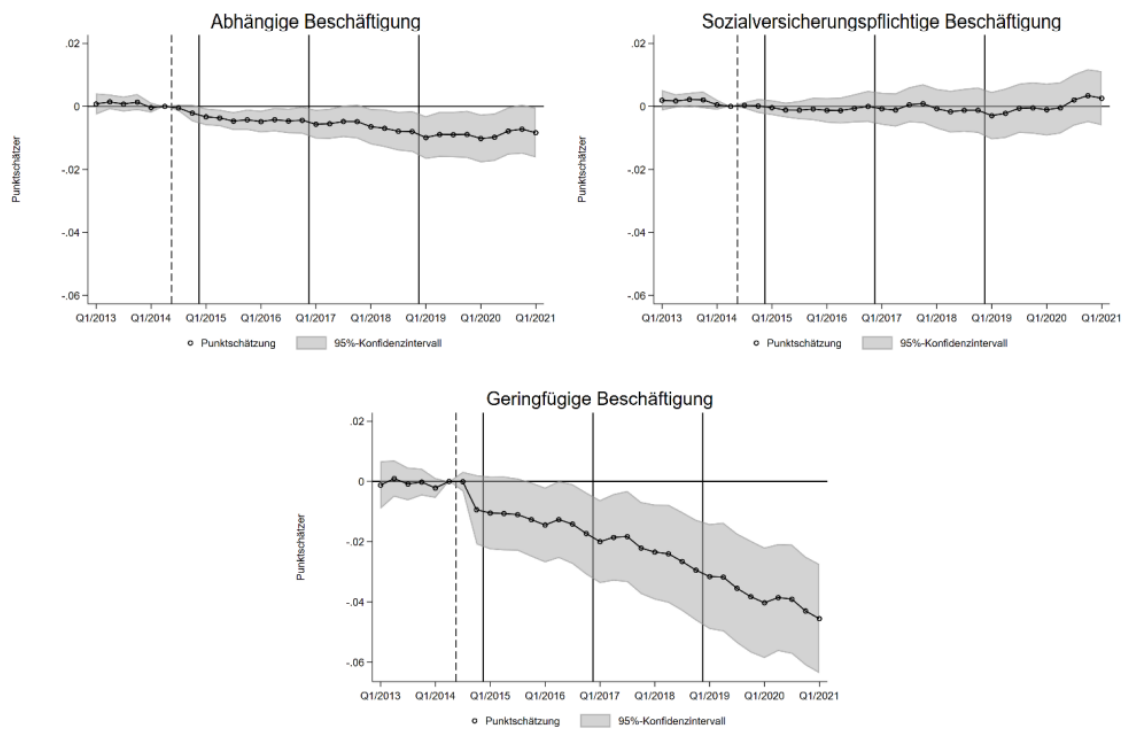
## **2.2 Keine negativen Beschäftigungseffekte**

Trotz der deutlichen Anhebungen der Löhne in den unteren Perzentilen konnten keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte festgestellt werden. Auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, sowohl in Voll- als auch in Teilzeit, konnten keine negativen Auswirkungen beobachtet werden. Signifikante Verringerungen sind allerdings bei der geringfügigen Beschäftigung zu beobachten, die der Grund für die geringen negativen Auswirkungen in der Gesamtbeschäftigung sind. Bemerkenswert ist vor allem, dass die negativen Auswirkungen auf die geringfügige Beschäftigung sich im Zeitverlauf fortsetzten (Schaubild 2). Ein Grund hierfür liegt vermutlich darin, dass sich mit der Erhöhung des Mindestlohns auch die zulässige Stundenzahl pro Monat abnahm und Minijobs damit für die Unternehmen und/oder die Beschäftigten unattraktiver wurden. Ein anderer Grund kann in den besonderen Dokumentationspflichten der Arbeitszeit der MinijobberInnen liegen, was die in dieser Beschäftigungsform verbreitete Unterschreitung des Mindestlohns erschwerte. Die Untersuchung von Caliendo/Olthaus/Pestel (2022) bezieht auch die erste Phase der Corona-Krise ein. Damit konnte gezeigt werden, dass der Mindestlohn nicht nur im Aufschwung, also bei schönem Wetter, beschäftigungsneutral ist, sondern auch in einer tiefen Krise.

Beschäftigungsverluste wurden gerade in den Niedriglohnbranchen prognostiziert, die die höchsten Lohnsteigerungen durch die Einführung des Mindestlohns zu verkräften hatten. Die Evaluation, die hier leider nur bis 2017 reicht, belegt jedoch, dass in diesen Branchen die Beschäftigung sogar überdurchschnittlich zunahm (Schaubild 3).

Da die Mindestlohnerhöhungen nur zum Teil durch eine Steigerung der Produktivität aufgefangen wurden, waren die KundInnen offensichtlich bereit, auch höhere Preise in diesen Branchen hinzunehmen. Zudem haben die Gewerkschaften nicht zuletzt gestärkt durch die Abnahme der Arbeitslosigkeit auch höhere Tariflöhne durchsetzen können. Diese Kaufkraftsteigerung hat sich offensichtlich auch positiv auf die Niedriglohnbranchen ausgewirkt. Diese gesamtwirtschaftlichen Nachfrageeffekte werden in den mikro-ökonomisch angelegten Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten mit Kontrollgruppen nicht berücksichtigt.

## Schaubild 2: Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die abhängige Beschäftigung



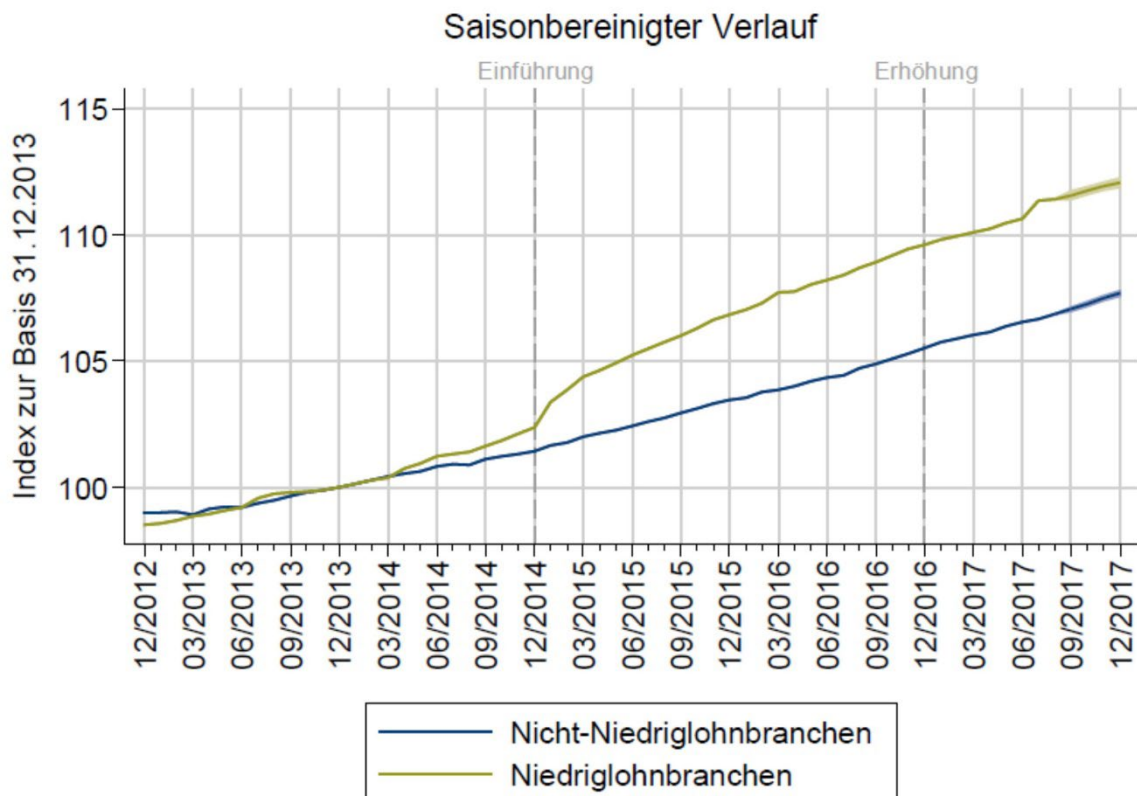
BA-Statistik und VSE (2014), eigene Berechnungen. Anmerkungen: Die vertikalen Linien geben die Zeitpunkte der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes (August 2014) sowie der Einführung (1. Januar 2015) sowie der ersten bzw. zweiten Erhöhung (1. Januar 2017 bzw. 1. Januar 2019) des Mindestlohns an.

Quelle: Caliendo/Olthaus/Pestel 2022: 43

### 2.3 Positive Produktivitätseffekte

Mit der Einführung des Mindestlohns sollten auch Geschäftsmodelle, die auf Löhnen unterhalb dieser Schwelle beruhten, beendet werden. Die Unternehmen mit solchen Geschäftsmodellen hatten die Wahl, auf eventuelle Extra-Profite gegenüber Konkurrenten mit guter Bezahlung zu verzichten, ihre Produktivität zu erhöhen oder ihr Unternehmen aufzugeben. Für die Umstellung hatten sie durch die frühzeitige Ankündigung des Mindestlohns ausreichend Zeit. De Monte u.a. (2022) konnten, wie schon andere Untersuchungen zuvor (Dustmann u.a. 2021), einen leichten Rückgang des Unternehmensbestands insbesondere bei Kleinstunternehmen feststellen. Dieser Rückgang ist Folge von leicht erhöhten Marktaustrittsraten. Das Gründungsgeschehen hingegen wurde nicht beeinflusst.

**Schaubild 3: Beschäftigungsentwicklung in Niedriglohn- und Nicht-Niedriglohnbranchen 2012 - 2017**



Quelle: vom Berge et al. 2018: 44

Bemerkenswert ist die Beobachtung eines Anstiegs des Medians der Produktivität in den vom Mindestlohn besonders betroffenen Branchen und dabei besonders bei Kleinstbetrieben. Dieser Anstieg kann auf einer Produktivitätssteigerung in den betroffenen Betrieben zurückzuführen sein. Es ist aber auch möglich, dass der Anstieg auf dem Wechsel von Beschäftigten aus weniger in höher produktive Betriebe resultiert. Vermutlich handelt es sich um einen kombinierten Effekt beider Möglichkeiten.

Welche Rolle eine Verringerung der Gewinne spielte, konnte aufgrund fehlender Daten nicht ermittelt werden. Eine Verringerung von Extraprofiten, die sich aus der Nutzung der Marktmacht der Unternehmen gegenüber ihren Beschäftigten (Monopson) ergeben, wäre kein Wettbewerbsproblem. Der Mindestlohn hätte in diesem Fall nur Machungleichgewichte ausgeglichen. Die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit bei Marktversagen ist eine zentrale Begründung für die Einführung von Mindestlöhnen (Erickson/ Mitchell 2007). Dustmann u.a. (2021: 323) haben die positiven Wettbewerbseffekte des Mindestlohns im deutschen Niedriglohnsektor mit Arbeitgeberübermacht auf den Punkt gebracht: „We find that the minimum wage policy pushed up wages without lowering employment. The lack of employment responses, however, masks some important structural shifts in the economy: the minimum wage led to a reallocation of workers from smaller to larger, from lower-paying to higher-paying, and from less to more productive establishments, and thereby helped improve the quality of establishments in the economy.“

These findings suggest that minimum wages increased allocational efficiency of workers. These findings are hard to reconcile with a perfectly competitive labor market where a minimum wage unambiguously reduces employment, efficiency, and welfare. However, the reallocation of labor toward higher-paying and more productive establishments, coupled with the absence of disemployment effects, naturally emerges in a monopsonistic model of the labor market in which firms have some wage-setting power as workers care not just about wages but also about nonpecuniary job amenities such as commuting time.”

## 2.4 Weiterhin erhebliche Compliance- Probleme

Schon frühere Untersuchungen haben erhebliche Unterschreitungen des Mindestlohns festgestellt (Fedorets/ Grabka / Schröder 2019). Die Frage ist, ob diese Verstöße im Zeitablauf abgenommen haben. Das Ausmaß der Nichteinhaltung lässt sich durch die vorliegenden Daten nur eingrenzen. Im sozio-ökonomischen Panel (SOEP) werden Beschäftigte nach ihrem Stundenlohn im Hauptjob und auch in ihrer Nebentätigkeit befragt. Die Daten zeigen eine Abnahme der Unterschreitungen, die mit 5,9% in der Hauptbeschäftigten und mit 7.8% unter Einschluss der Nebentätigkeiten noch sehr hoch liegt. In der Verdienststruktur- und der Verdiensterhebung (VSE/VE) werden die Unternehmen hingegen nach den Stundenlöhnen gefragt. Da die Unternehmen in Befragungen aus nachvollziehbaren Gründen ungern Unterschreitungen des Mindestlohns angeben, liegen hier die Quoten deutlich niedriger. Auch hier haben sie leicht abgenommen, sind allerdings 2019 wieder gestiegen.

**Tabelle 1. Unterschreitung des Mindestlohns in % der Beschäftigten**

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019
SOEP	8,5	7,5	7,6	7,2	5,9
SOEP mit NT*			9,8	9,2	7,8
VSE/VF	3,4	2,7	3,2	2,7	3,0

\*NT= Nebentätigkeiten

Quelle: Bachmann u.a. 2022: 44

Es ist davon auszugehen, dass die meisten Unternehmen auch bei Verstößen inzwischen eine „saubere Aktenlage“ mit dem jeweiligen Mindestlohn haben (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019). Verstöße lassen sich meistens nur durch einen Vergleich der „Aktenarbeitszeit“ mit der realen Arbeitszeit ermitteln. Dabei spielt die Aufzeichnung der Arbeitszeit eine zentrale Rolle. Das SOEP 2018 enthält hierzu einige Fragen, die zu wenig überraschenden Ergebnisse führen. Bei 72% der Beschäftigten, die weniger als den Mindestlohn erhielten, wurde die Arbeitszeit erfasst und nur bei 26% mit einem Arbeitszeiterfassungssystem. Bei Beschäftigten mit höheren Löhnen wurde die Arbeitszeit von 77% erfasst und von 49% mit einem System (Bachmann u.a. 2022: 147). Händisch ohne System, wie etwa über eine elektronische Aufzeichnung, erfasste Arbeitszeit lässt sich leichter manipulieren.

Das Bundesarbeitsgericht hatte in einem Beschluss vom 13. September 2022 – 1 ABR 22/21-entschieden, dass die Unternehmen Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit aufzeichnen müssen. Leider wurden dabei keine Aussagen zum Erfassungssystem und seiner Fälschungssicherheit, wie im Arbeitsschutzkontrollgesetz von 2021 für die Fleischindustrie getroffen.

### **3. Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 €**

Trotz aller positiven Auswirkungen hat der Mindestlohn den Niedriglohnsektor nur geringfügig verkleinert. Er hat zu einer Lohnkompression im unteren Bereich geführt, seine Sekundäreffekte durch Lohnsteigerungen oberhalb des Mindestlohns waren jedoch überschaubar. Noch immer arbeiten in Deutschland fast 20% zu einem Niedriglohn (<2/3 des Medianlohns) (Kalina/Weinkopf 2022). Die abnehmende Tarifbindung ist der wichtigste Grund für diesen unbefriedigenden Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung. Anders als in Frankreich, wo jede Erhöhung des Mindestlohnes auch das gesamte Tarifgitter der allgemeinverbindlichen Tarifverträge nach oben verschiebt, sind solche Effekte in Deutschland nur in wenigen Niedriglohnbranchen zu beobachten. Auch die Fachkräfteknappheit und der Arbeitskräftemangel haben nicht dazu geführt, dass sich über individuelle Lohnvereinbarungen die Aufwärtsmobilität in die mittleren Einkommensgruppen verbessert.

Diese jedem volkswirtschaftlichen Lehrbuch widersprechende Entwicklung, wonach selbst bei Arbeitskräfteknappheiten der Niedriglohnsektor nicht austrocknet, hat ihre Ursachen in der Vereinzelung der Beschäftigten, der Einschränkung ihrer Verhandlungsmacht durch die Fragmentierung der Unternehmen in lange Subunternehmerketten und die starke Bedeutung prekärer Beschäftigungsformen, die oft jeden Widerstandsgeist ersticken.

Wenn die Sozialpartner aber nicht mehr in der Lage zu einer Selbstregulierung sind, kommt es zwangsläufig zu einer Politisierung der Lohndebatte. Hoffnungen der Arbeitgeberverbände, die Erhöhungen des Mindestlohns durch das indexierte Beschlussverfahren der Mindestlohnkommission zu entpolitisieren, konnten sich nicht erfüllen, da sie selbst ihre Hausaufgaben durch die Vereinbarung anständiger Tarifverträge oder nach Qualifikation differenzierter Branchenmindestlöhne in vielen Branchen nicht gemacht haben.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung nach dem ersten Schritt der Einführung des Mindestlohns jetzt den zweiten Schritt seiner Erhöhung zu einem armutsfesten Mindestlohn gehen will. Gemessen am Medianlohn (Kaitz-Index) lag die Höhe des deutschen Mindestlohns 2019 bei nur 48,2%. Andere Länder, wie Frankreich mit 61,4% oder Portugal mit 61% haben ein relativ deutlich höheres Mindestlohnniveau (Lübker/Schulten 2021: 11). Mit der Erhöhung auf 60% erreicht man in etwa einen Kaitz-Index von 60%, der in der europäischen Diskussion inzwischen als Maßstab für einen fairen Mindestlohn gilt.

Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 €, also um 14,8%, war ein so kräftiger Schritt, dass die erneute Frage nach Beschäftigungsrisiken berechtigt war.

Im Unterschied zur Situation vor 2014 haben die Mehrheitsökonominnen bei diesem politisch so zentralen Thema geschwiegen, wahrscheinlich weil sich ihre damaligen Modelle und Voraussagen als falsch erwiesen haben. Es lag nur eine Studie von Krebs und Drechsel-Grau (2021) vor, die auf einer ökonometrischen Simulation basiert (Drechsel-Grau 2021). Die Autoren kommen zu folgendem Ergebnis „Die Simulationsanalyse zeigt, dass eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro langfristig keinen nennenswerten Effekt auf die Beschäftigung hat. Darüber hinaus führt ein Mindestlohn von 12 Euro langfristig zu einem Anstieg der Produktivität um circa ein Prozent, einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion um circa eineinhalb Prozent und Mehreinnahmen der öffentlichen Hand von circa 20 Milliarden Euro pro Jahr.“ (Krebs und Drechsel-Grau 2021). Beschäftigungsrisiken sehen sie erst ab einem Mindestlohn von 13 €. Dieses Ergebnis überzeugt, zumal sie mit ihrem ökonometrischen Modell nachträglich die Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 berechnet haben und damit die tatsächlichen Beschäftigungseffekte sogar differenziert nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Minijobs nachbilden konnten. Die erhofften realen Einkommenseffekte der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € werden durch die hohe Inflation allerdings geringer als erwartet ausfallen.

#### **4. Geringfügige Beschäftigung und Übergangsbereich**

Gleichzeitig mit der Erhöhung des Mindestlohns wurde auch die Geringfügigkeitsgrenze dynamisiert werden. Ihr Wert orientiert sich künftig an der jeweiligen Höhe von 10 Wochenstunden zu Mindestlohnbedingungen, was bei 12 € Mindestlohn einer monatlichen Geringfügigkeitsgrenze von 520 € entspricht. Weiterhin werden die Beschäftigten bei den Sozialabgaben im unteren Übergangsbereich deutlich entlastet. Damit sollen die Anreize steigen, die Arbeitszeit zu erhöhen. Die Arbeitgeber sollen künftig direkt oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze einen Sozialbeitrag von 28% zahlen, der dann bei höherem Verdienst schrittweise auf den üblichen Arbeitgeberanteil abgeschmolzen wird. Damit sollen auch für sie Anreize zu einer Ausweitung der Arbeitszeit gesetzt werden. Schließlich wird eine neue Rechtsnorm zum Umgang mit Überschreitungen der Geringfügigkeitsgrenze geschaffen. Nach § 8, Absatz 1b SGB IV soll künftig eine Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze in zwei Monaten jeweils bis zur Höhe der Geringfügigkeitsgrenze möglich sein. Damit wird de facto eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze pro Jahr um 1040 € bzw. pro Monat um 86,67 € legalisiert. Die monatliche Geringfügigkeitsgrenze läge dann ab dem 1.10.2022 bei 606,97 € und nicht – wie von der Koalition verabredet - bei 520 € mit der einzigen Maßgabe, dass man die 520 € nur in zwei Monaten übersteigen darf, was für die wichtigsten Branchen, die Minijobs überproportional nutzen (z.B. Einzelhandel oder Gastgewerbe) mit ihren saisonalen Schwankungen kein Problem sein dürfte.

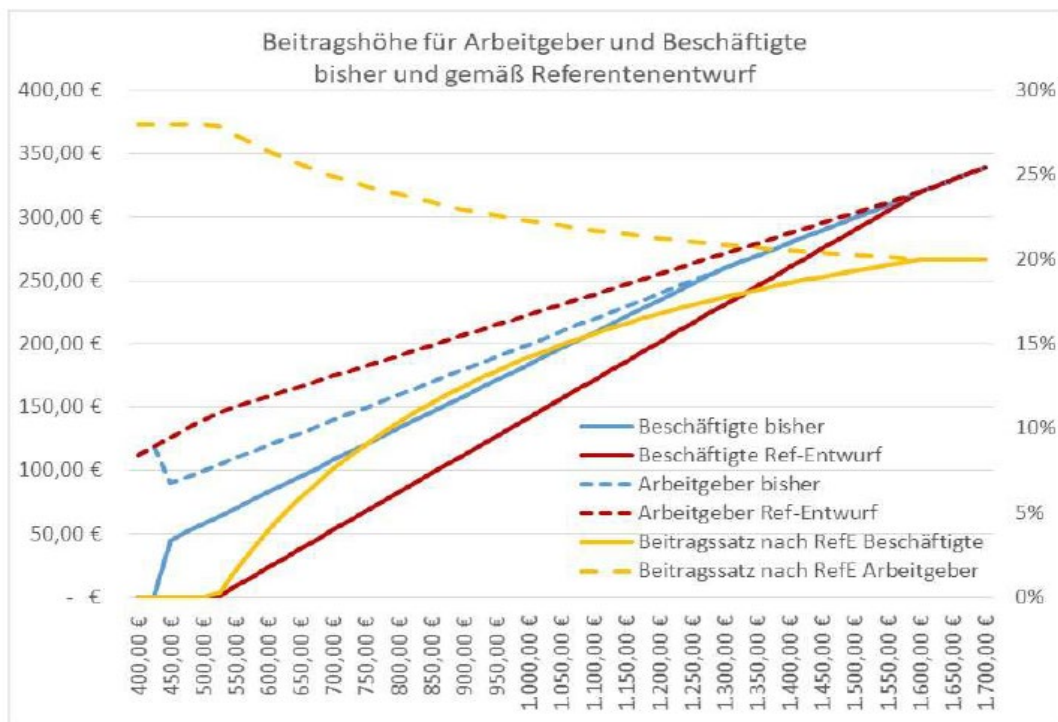
Eine Begründung für die Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze war anders als beim Mindestlohn im Gesetzesentwurf nicht zu finden. Das legt die Vermutung nahe, dass es außer einem einschlägigen politischen Willen und nicht kommunizierbaren Partialinteressen keine echte Begründung gibt. In der Vergangenheit wurden Minijobs mit dem Argument, dass sie eine Brücke in eine reguläre Beschäftigung darstellen, gerechtfertigt.

Die mittlerweile umfangreiche Forschung kommt zu sehr eindeutigen Ergebnissen, die nicht viel Interpretationsspielraum lassen. Minijobs entfalten starke Klebeeffekte und erschweren durch hohe Grenzkosten sowohl für Beschäftigte als auch für Unternehmen Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Klebeeffekte sind besonders hoch für verheiratete Hausfrauen/-männer durch die Kombination der abgabenfreien Minijobs mit der abgeleiteten Krankenversicherung über den/die Partner/in und die Steuervorteile über das Ehegattensplitting. Ausschließliche und dauerhafte geringfügige Beschäftigung birgt zudem hohe Risiken für langfristige Narbeneffekte – und das aus mehreren Gründen: Erstens arbeiten geringfügig Beschäftigte oft in einfachen Tätigkeiten, die nicht ihrer formalen Qualifikation entsprechen, und sind von betrieblichen Weiterbildungsangeboten weitgehend ausgeschlossen, was Übergänge in besser bezahlte Tätigkeiten und berufliche Karrieren systematisch behindert. Zweitens sind sie nicht eigenständig sozial abgesichert und erwerben nur minimale eigene Rentenansprüche. Da lange nicht alle MinijobberInnen über einen Partner/in abgesichert sind und Partnerschaften nicht zwingend stabil sind, müssen sie überdurchschnittlich häufig Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen und ihre Armutsquote ist in den letzten Jahren besonders stark gestiegen. Die negativen Langfristwirkungen der Minijobs werden damit sozialisiert (Rat der Arbeitswelt 2021; Bosch/Weinkopf 2017).

Diese Probleme wurden nicht angemessen gelöst. Durch die Glättung der Sozialabgaben in der Übergangszone wurden zwar die hohen Grenzkosten in diesem Bereich geglättet (Schaubild 4). Die hohen steuerlichen Abgabesprünge an der Grenze zur Geringfügigkeit bestehen allerdings weiter und sind durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze sogar noch gewachsen. Vor allem verheiratete Frauen in Familien mit einem Hauptverdiener sind durch den Steuersprung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze weiter in marginaler Teilzeitarbeit gefangen, obwohl sie nach allen aktuellen Untersuchungen, ihre Arbeitszeit ausdehnen wollen (Rat der Arbeitswelt 2021; Bosch/Weinkopf 2017). Das ist auch einer der wichtigsten Gründe, warum die Beschäftigungsquote deutscher Frauen, die gemessen in Kopffzahlen sehr hoch, in Vollzeitäquivalenten so niedrig ist (Tabelle 2). Mit der schwedischen Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten würde das Arbeitsangebot der Frauen in Deutschland um ein Volumen von rund 3,23 Millionen Personen in Vollzeitäquivalenten steigen. Es überrascht daher nicht, dass inzwischen fast alle deutschen RentenexpertInnen die Geringfügigkeitsgrenze kritisieren, da die künstliche Begrenzung des Arbeitsangebots die Finanzierung der Renten erschwert. Gleichzeitig verschärft sich der Fachkräftemangel, da gut qualifizierte Frauen in kurzer Arbeitszeit und unterwertiger Beschäftigung festgehalten werden. Das Potential an rein technischen Lösungen ist mit den in Schaubild 4 dargestellten Glättungen ausgeschöpft. Die genannten Probleme können nur mit einer Einbeziehung der Minijobs in die Steuerpflicht gelöst werden.



**Schaubild 4: Glättung der Sozialabgaben in der Übergangszone**



Quelle: DGB 2022:15

Bei korrekter Zahlung aller Abgaben sind Minijobs teurer als sozialversicherungspflichtige Teilzeit. Der Jurist Peter Hanau bezeichnet die Minijobs daher als „Rätsel“: „In tatsächlicher Hinsicht ist rätselhaft, was die Arbeitgeber zur Beschäftigung von Arbeitnehmern veranlassen könnte, die mit deutlich erhöhten Lohnnebenkosten verbunden ist, zumal die Beitragsbelastung der Arbeitgeber schon ab 401 Euro auf das Normale zurückgeht.“ (Hanau 2006, 809). Dieses Rätsel ist leicht zu lösen, wenn man die weit verbreitete Ungleichbehandlung geringfügig Beschäftigter berücksichtigt. In der betrieblichen Praxis sind MinijobberInnen überwiegend schlechter gestellt als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Oft erhalten sie einen geringeren Stundenlohn und meistens werden sie nur bei Anwesenheit bezahlt. Lohnfortzahlung bei Krankheit oder für Feiertage ist ebenso wie für Urlaubstage eher selten. Die Ungleichbehandlung wird mit dem Sonderstatus dieser Beschäftigtengruppe legitimiert und macht die Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs für die Unternehmen finanziell erst attraktiv (z.B. Fischer u.a. 2015: 152; RWI 2012).

In dieser Ungleichbehandlung liegt das eigentliche Grund für die hohe Attraktivität von Minijobs für Unternehmen: Sie bieten Exit-Optionen aus unserem Arbeitsrecht – und wie die überdurchschnittliche hohe Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns in dieser Beschäftigungsform zeigt – auch Exit-Optionen aus dem Mindestlohn. Der Sonderstatus „Minijobs“ suggeriert trotz aller Aufklärungskampagnen bis heute Unternehmen und Beschäftigten, dass diese Beschäftigten nicht die gleichen Rechte und Ansprüche wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte haben.

**Tabelle 2: Beschäftigungsquoten (BQ) der Frauen zwischen 15-65 Jahren in Kopfbzahlen und Vollzeitäquivalenten (VZE) 2019**

Land	BQ in Kopfbzahlen	BQ in Vollzeit-äquivalenten	Differenz in %-Punkten
Deutschland	72,7	55,7	17,7
Schweden	73,7	65,6	8,1

Quelle: eigene Berechnungen nach Zahlen der OECD

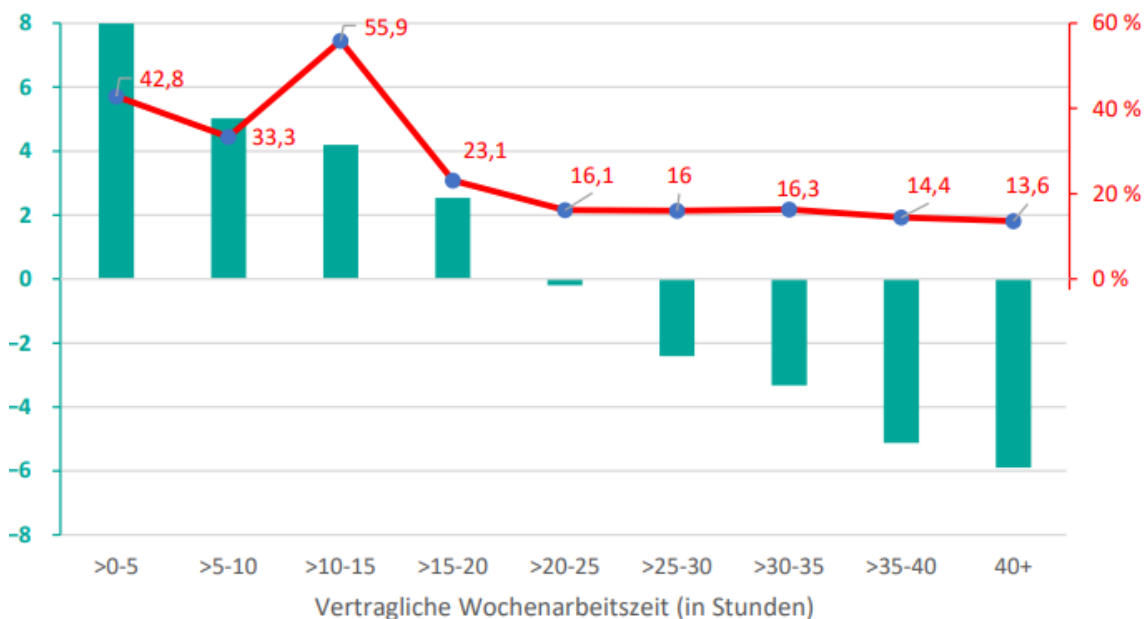
Die neue Norm der möglichen Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze nach § 8, Absatz 1b SGB IV ist möglicherweise in guter Absicht formuliert worden, um den bisherigen Richtlinien von GKV Spitzenverband, DRV Bund, DRV Knappschaft-Bahn-See und Bundesagentur für Arbeit eine rechtliche Grundlage zu geben. Die praktischen Auswirkungen können aber verheerend sein, ähnlich wie die mögliche Abweichung vom equal pay in der Leiharbeit durch tarifliche Vereinbarungen infolge der Hartz-Gesetze. Rechtsanwaltskanzleien und Arbeitgeberverbände werden interessierte Unternehmen sofort über die neue Regelung informieren und die Minijobgrenze wird in der Praxis auf 606,97 € pro Monat angehoben, was der Koalitionsvertrag nicht hergibt. Es gibt keinen Grund Überschreitungen der maximalen Arbeitszeit zuzulassen. Gerade dafür hat man den Wechsel in die Übergangszone attraktiver gestaltet. Es ist dringend anzuraten, diese Regelung zu korrigieren!

## **5. Ausblick: Der Mindestlohn bei hoher Inflation und Fachkräftemangel**

Mit dem politischen Eingriff der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € war die Absicht verbunden, danach wieder zum normalen Verfahren der Festlegung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission zurückzukehren. Wenn die Verbraucherpreise aber wie 2022 auf 7,8% und 2023 auf voraussichtlich 5,1% steigen (IMK 2023) verliert der Mindestlohn schnell seine Kaufkraft. Halbjährliche automatische Anpassungen des Mindestlohns an die Preisentwicklung, wie in Frankreich, können für die Wirtschaft zum Problem werden und würden den bisherigen Mechanismus der nachlaufenden Anpassung an die Tarifentwicklung außer Kraft setzen. Da die Mindestlohnkommission den Mindestlohn im Juni 2023 für den 1.1.2024 festlegt, liegt der Nachlauf gegenüber der Erhöhung auf 12 € bei 15 Monaten. Danach gilt aber wieder der zweijährige Anpassungszeitraum. Bei weiterhin hohen Inflationsraten, die nicht auszuschließen sind, wird dann der Druck auf die Politik wachsen, wieder einzugreifen.

Solche politischen Eingriffe machen Sinn, um in größeren Abständen gezielt die Spielräume der Gestaltung des Mindestlohns nach oben hin auszunutzen. Sie sollten aber nicht getrieben von der Inflationsrate in kurzen Abständen erfolgen. Es ist daher dringend angeraten, dem Zeitraum der Anpassung - wie in den meisten anderen Ländern - auf ein Jahr zu verkürzen.

**Schaubild 5: Arbeitszeitwünsche und Mindestlohnbetroffenheit nach vertraglicher Wochenarbeitszeit - Differenz der gewünschten zur vertraglichen Wochenarbeitszeit in Stunden (linke Achse) und Anteil der Stundenlöhne unter 10 Euro in Prozent (rechte Achse)**



Quelle: Fedorets/Beckmannshagen 2021: 3

Die zweite große Gestaltungsaufgabe liegt in der Arbeitszeit, wo der Gesetzgeber durch das Urteil des Bundesarbeitsgerichts in der Handlungspflicht steht. Hier geht es – angesichts der weiterhin hohen Nichteinhaltung des Mindestlohns - nicht nur um die Einführung fälschungssicherer Arbeitszeiterfassungen, sondern angesichts des Fachkräftemangels auch um mehr Arbeitszeitoptionen zur Verlängerung der Arbeitszeiten im Bereich der Geringfügigkeit und der Teilzeit mit niedrigen Stundenzahlen. In Deutschland sind in den letzten Jahren die tariflichen und gesetzlichen Optionen der vorübergehenden Verkürzung der Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten ausgebaut worden. Viele Unternehmen werden hier vermutlich weitere Optionen, wie die 4-Tage-Woche anbieten, um Arbeitskräfte zu gewinnen. Das verbessert die Lebensqualität und ist sinnvoll zur Fachkräftebindung.

Es ist erstaunlich, dass dabei nicht über neue Arbeitszeitoptionen der Beschäftigten mit kurzen Arbeitszeiten gesprochen wurde, obwohl hier große zusätzliche Stundenpotentiale schlummern.

Schaubild 5 belegt die Wünsche nach einer Arbeitszeitverlängerung bei den Beschäftigten mit geringer Stundenzahl. Damit könnte der Stundenverlust der Arbeitszeitverkürzungen bei den Vollzeitkräften ausgeglichen werden. Diese Beschäftigten brauchen auch längere Arbeitszeiten, da sie einen überproportional hohen Anteil an GeringverdienerInnen aufweisen. Hier stößt man allerdings wieder auf die Geringfügigkeitsgrenze, die längere Arbeitszeiten ohne den Statuswechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung blockiert. Durch die Einführung der Steuerpflicht für die Einkommen aus Minijobs könnte man diese Blockade schnell reduzieren. Auch wenn hier wenig Bewegung zu erwarten ist, muss man immer wieder betonen, dass Fachkräftestrategien ohne die Mobilisierung der Potentiale in der kurzen Teilzeit nicht ernst zu nehmen sind.

## Literatur

- Bachmann, Ronald u.a. (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI Studie Essen.
- Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer VS.
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2014): Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland, Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier Nr. 304 Düsseldorf.
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2017): Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht für die Bundesregierung: Berlin: Inst. f. Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V..
- Caliendo, Marco, Olthaus Rebecca, Pestel Nico (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office, Berlin.
- Dauth, Wolfgang / Mense, Andreas (2022): Vor- und Nachteile einer Regionalisierung. Einheitlicher Mindestlohn trifft auf große regionale Unterschiede. Nürnberg. IAB-Kurzbericht 21/2022.
- De Monte, Enrico u.a. (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. ZEW Mannheim
- DGB (2022): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (BT-Drs. 20/1408) und Antrag: Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns (BT-Drs. 20/1503). Berlin: Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 20(11)80
- Drechsel-Grau, Moritz (2021): Employment, Output and Welfare Effects of Minimum Wages. Working Paper: <https://www.moritzdrechselgrau.com/static/minimum-wage-paper.pdf> (Zugegriffen: 23.2. 2023).
- Dullien, Sebastian u.a. (2022): Wirtschaftspolitik verhindert tiefe Rezession. Prognose-Update: Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahreswende 2022/2023. IMK Report Nr. 178, Düsseldorf.
- Dustmann, Christian u.a. (2021); Reallocation effects of the minimum wage. The Quarterly Journal of Economics.
- Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M./ Schröder, Carsten (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. Berlin: DIW-Wochenbericht 28: 484-491.
- Fedorets, Alexandra / Beckmannshagen, Mattis (2021): Mindestlohn: Nicht nur die Höhe ist entscheidend. DIW-Aktuell Nr. 61. Berlin.

- Erickson, Christopher L. / Mitchell, Daniel J. B. (2007): Monopsony as a metaphor for the emerging post-union labour market. *International Labour Review* 146 (3-4):163–18
- Fischer, Gabriele u.a. (2015): Situation atypischer Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung IAB, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. IAB Nürnberg.
- Hanau, Peter (2006): Das Rätsel Minijob. In: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. Zweiwochenschrift für die betriebliche Praxis* 15: 809-811.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte? Duisburg: IAQ-Report / 2014-02.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2022): Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland. Duisburg: IAQ-Report / 2021-06.
- Krebs, Tom/ Drechsel-Grau, Moritz (2021): Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen IMK Study, Düsseldorf.
- Lübker, Malte/ Schulten, Thorsten (2021): WSI-Mindestlohnbericht 2021. WSI Report. Düsseldorf.
- Mindestlohnkommission (2020): Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin.
- Rat der Arbeitswelt (2021): Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel, Berlin.
- RWI (2012): Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen.
- vom Berge, Philipp u.a. (2018): Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht 5/2018.

# **Bundesverband Keramische Industrie (BVKI)**

Mindestlohn Kommission

geschäftsstelle@mindeslohn-kommission.de

02.03.2023

H/ap

## **Stellungnahme zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
mit Schreiben vom 12.01.2023 haben Sie uns im Zuge Ihrer Anhörung um eine Stellungnahme gebeten.

Zunächst ist zu unterstreichen, dass die erfolgte politische Festlegung des Mindestlohns auf 12 Euro einen massiven Eingriff in die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie darstellt. Seitens der Bundesregierung ist bei der Einführung durch die damalige Bundesarbeitsministerin ausdrücklich zugesagt worden, dass eine solche politische Festlegung gerade nicht erfolgen wird. Vielmehr ist die Mindestlohnkommission mit einem zwischen den Spitzenorganisationen der Sozialpartner in Deutschland abgestimmten Verfahren ins Leben gerufen worden. Somit ist durch den Koalitionsvertrag auch in die Kompetenzen der Mindestlohnkommission eingegriffen worden. Es steht zu befürchten, dass die Kommission faktisch nur zwischen den Bundestagswahlterminen in Anspruch genommen wird und es ansonsten auf den Verlauf von Wahlkämpfen oder Parteitag ankommt, ob Empfehlungen der Kommission Berücksichtigung finden. Insgesamt ein auch verfassungsrechtlich gewagtes Vorgehen der Bundesregierung.

Nach zwei Jahren Pandemie und einer Krisenlage durch die Folgen des Putin-Kriegs kam der von den Empfehlungen der Mindestlohnkommission abweichende Sprung auf 12 Euro zur Unzeit. Viele Branchen standen und stehen unter erheblichem Kostendruck. Faktisch hat der Staat mit der Mindestlohngesetzgebung auch Einfluss auf die Verhandlungen von Tarifvertragsparteien genommen, die nach branchenspezifischen Lösungen gesucht haben.

Positive Effekte für den Arbeitsmarkt sind von der politischen Festlegung des Mindestlohns erkennbar nicht ausgegangen.

Die erhebliche Anhebung des Jahres 2022 wird bei den kommenden Beratungen der Kommission nun entsprechend berücksichtigt werden müssen.

Als Arbeitgeberverband ohne OT-Bereich werben wir für Maßnahmen der Bundesregierung, die die Tarifautonomie stärken.

Mit freundlichen Grüßen  
Bundesverband Keramische Industrie e.V.  
gez. Holler

# **Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW)**



## **Stellungnahme**

### **des BDSW Bundesverband der Sicherheitswirtschaft im Rahmen der Anhörung der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

Wir danken für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu den letzten Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns. Angesichts der aktuellen Situation im Rahmen des Ukrainekriegs und der aus unserer Sicht noch immer nicht beendeten Pandemie sehen wir die im letzten Jahr erfolgten, teils massiven Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohnes mehr als kritisch. Dies insbesondere deshalb, weil das gesetzlich vorgesehene Verfahren und die deshalb erforderliche Beteiligung der Mindestlohnkommission nicht erfolgt ist. Im Ergebnis hatte die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12,- Euro zum 1. Oktober 2022 massive Auswirkungen auf unser seit Jahrzehnten etabliertes Tarifsysteem.

Grundsätzlich ist das Verfahren für die Entwicklung des Mindestlohns in den Regelungen des Mindestlohngesetzes festgeschrieben. Danach orientiert sich die hierfür einberufene Mindestlohnkommission nachlaufend an der Tarifentwicklung. Maßgeblich dafür ist, wie sich die tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen in den zurückliegenden zwei Kalenderjahren entwickelt haben. Im Rahmen dieser Systematik hat sich der Mindestlohn seit seiner Einführung 2015 von 8,50 Euro auf 9,35 Euro ab dem 01.01.2020 erhöht. Zum 1. Januar 2021 erhöhte sich der Lohn erneut auf 9,50 Euro, zum 1. Juni 2021 auf 9,60 Euro. 1. Januar 2022 erfolgte eine weitere Erhöhung auf 9,82 Euro, zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro. Unserer Ansicht nach hat sich diese Vorgehensweise in der Vergangenheit bewährt. Gerade weil die Kommission gehalten ist, eine Gesamtabwägung vorzunehmen, die den Mindestschutz der Beschäftigten ebenso berücksichtigt wie faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen und Beschäftigungssicherheit, halten wir diese Vorgehensweise für richtig und sachgerecht.

Die Abweichung von der gesetzlichen Vorgehensweise, mit der ausschließlich politisch motivierten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 auf 12,- Euro halten wir für äußerst kritisch. Dies stellt einen erheblichen Eingriff in die Tarifautonomie dar. Das Mindestlohngesetz sieht ein festes Verfahren zur Anpassung des Mindestlohns vor, das nicht aus rein politischen Gründen übergangen werden sollte. Solch eine Vorgehensweise lädt zu unkalkulierbaren Änderungen eine, die den Unternehmen und der Wirtschaft in Deutschland schweren Schaden zufügen können. Wir befürworten grundsätzlich einen gemäßigten Anstieg des Mindestlohns. Die Orientierung an der Tarifentwicklung garantiert eine gleichmäßige Entwicklung der Einkommensverhältnisse aller ArbeitnehmerInnen. Die Entscheidung muss aber den Tarifvertragsparteien überlassen bleiben, weil diese den besten Einblick in die wirtschaftliche Situation der jeweiligen Branchen haben. Einer Umkehrung dieser Rollenverteilung durch eine weit über die tarifliche Realität hinausgehende Erhöhung des Mindestlohns erteilen wir eine klare Absage.

Schon die Einführung und die auf der Grundlage des MiLoG erfolgte Fortschreibung des Mindestlohnes hatten erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Tarifverträge. Insbesondere in Branchen wie der Sicherheitswirtschaft, die sich zumindest zu einem gewissen Anteil im unteren Lohnsegment bewegen, führt jede Erhöhung des Mindestlohnes zwangsläufig zur in der folgenden Tarifrunde stattfindenden Erhöhung des jeweiligen untersten Tariflohnes mindestens auf, zuweilen aber auch über das Level des Mindestlohnes hinaus. Durch die Orientierung des Mindestlohnes an der gesamten Tarifentwicklung werden einzelne Branchen damit auf den Weg der bundesweiten Entwicklung „gezwungen“. Die eigenständige Gestaltung der Tarifpolitik wird dadurch eingeschränkt. Die Tarifautonomie in Teilen „fremdbestimmt“.

In Branchen mit einem differenzierten, an der Qualifikation und den konkreten Tätigkeiten ausgerichteten Tarifsystem wie der Sicherheitswirtschaft, sind weitere negative Konsequenzen zu beachten, wenn der gesetzliche Mindestlohn zu hoch ist.

Die Löhne für höher qualifizierte Mitarbeiter liegen in einem angemessenen Abstand zu den untersten Löhnen. Steigt nun der gesetzliche Mindestlohn, so wird er die untersten Löhne mit sich nach oben ziehen. Dadurch verkürzt sich der Abstand zu den Löhnen der höher qualifizierten Mitarbeiter. Eine Wahrung des Abstands durch gleichzeitige Anhebung dieser höheren Löhne ist häufig auf dem Markt nicht durchsetzbar, weil die Kunden unserer Mitgliedsunternehmen zwar eine höhere Qualifikation der eingesetzten Sicherheitskräfte fordern, aber nicht bereit sind, dafür deutlich höhere Löhne über Preisanpassungen zu bezahlen. Vor diesem Hintergrund sinkt die Bereitschaft der Mitarbeiter\*Innen sich zu qualifizieren, da der wirtschaftliche Anreiz geringer wird.

Die Erhöhung zum 1. Oktober 2022 hat die Tarifvertragsparteien im Sicherheitsgewerbe massiv unter Druck gesetzt. Zum Beginn des Jahres 2022 betragen die untersten Löhne zwischen 10,71 Euro und 11,58 Euro, damit also zwischen 0,89 Euro und 1,76 Euro über dem ab 1. Januar 2022 geltenden Mindestlohn von 9,82 Euro. Nachdem klar wurde, dass sich dieser zum 1. Oktober 2022 auf 12,- Euro erhöhen wird, mussten die Tarifvertragsparteien alle 14 Landestarifverträge neu verhandeln. Erklärter Wille beider Seiten war, weiterhin einen untersten Lohn zu erreichen, der sich signifikant vom Mindestlohn abhebt, um der sicherheitspolitischen Bedeutung der Branche gerecht zu bleiben und am Arbeitsmarkt ausreichende Möglichkeiten bei der Rekrutierung neuer Arbeitskräfte zu behalten. Dies hatte zur Folge, dass in fast allen Bundesländern neue Tarifverträge mit einem untersten Lohn von 13,- Euro abgeschlossen wurden. Das bedeutete also Erhöhungen von bis zu 21,3 % für die Sicherheitswirtschaft. Es versteht sich von selbst, dass solche Lohnerhöhungen, die auf Grund der Struktur von personellen Dienstleistungen wie der Sicherheitsdienstleistungen einen erheblichen Effekt auf die Preise haben, die die Unternehmen bei ihren Kunden einfordern müssen. Im Ergebnis wurde uns von einer Anzahl von Mitgliedsunternehmen mitgeteilt, dass Kunden ihre Aufträge strukturell dahingehend verändert haben, dass weniger Mitarbeiter abgefordert wurden oder sogar ganz gekündigt haben.

Diese indirekte Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns beeinflusst unsere Branche also erheblich, wenn auch der Anteil der Mitarbeiter, die tatsächlich auf der Grundlage des Mindestlohns bezahlt werden, gering ist. In der Regel setzen die Unternehmen Mitarbeiter ein, die Sicherheitsdienstleistungen durchführen und deshalb nach den Tarifverträgen des Verbandes bezahlt werden. Besonders im Bereich der Veranstaltungssicherheit werden aber auf vielen Positionen auch *sogenannten Veranstaltungsordner* (alternativ: Servicepersonal) eingesetzt, die nicht den gesetzlichen Voraussetzungen des Gewerbes und damit auch nicht den Tarifverträgen unterliegen und daher oft mit dem Mindestlohn vergütet werden. Wir schätzen die Anzahl dieser Mitarbeiter auf ca. 10.000.

Der BDSW setzt sich seit Jahrzehnten für eine eigenständige und auch nach Bundesländern differenzierte Tarifpolitik ein. In allen Bundesländern liegt unser unterster Tariflohn weiterhin oberhalb eines - politisch wie auch immer konkret festgelegten - gesetzlichen Mindestlohns. Zur Absicherung dieses Lohnniveaus benötigen wir die Allgemeinverbindlicherklärung unserer Tarifverträge, die wir in fast allen Bundesländern erhalten haben. Aus diesem Grund liegt die Tarifbindung in unserer Branche bei ca. 60 Prozent.

Berlin im Februar 2023

gez. Florian Graf  
Hauptgeschäftsführer

# **Bundesverband der Systemgastronomie (BdS)**

9. März 2023

## **Stellungnahme zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

Der Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (BdS) vertritt aktuell rund 25 systemgastronomische Marken wie McDonald`s, Burger King, Starbucks, L´Osteria oder Nordsee und deren 830 überwiegend mittelständisch geprägte Mitgliedsunternehmen (KMU). Sie erwirtschafteten in dem Vor-Corona-Jahr 2019 mit mehr als 120.000 Mitarbeitenden einen Jahresumsatz von über 6,5 Mrd. Euro und begrüßen heute täglich mehr als 4 Mio. Gäste in ihren Restaurants. Unsere Mitglieder unterliegen einer bundesweiten, zwingenden Tarifbindung.

Wir begrüßen es, dass sich die Mindestlohnkommission mit diesem Thema befasst, da sie die nach dem Gesetz zuständige Institution hierfür ist. Wir hatten in unserer Stellungnahme vom 31. Januar 2022 zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) bereits deutlich gemacht, dass es ausschließlich Aufgabe der Mindestlohnkommission ist, über eine Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zu befinden. Dies hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 1 MiLoG ausdrücklich so geregelt. Zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Betriebe der Systemgastronomie und einer etwaigen weiteren Anpassung zum 01.01.2024 nehmen wir aus Sicht der Betriebe der Systemgastronomie wie folgt Stellung:

### **1. Außerplanmäßige Anpassung des Mindestlohns durch die Bundesregierung zum 01.10.2022 und Auswirkungen auf die Betriebe der Systemgastronomie**

- Durch die außerplanmäßige Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12,00 Euro zum 01.10.2022 wurde unmittelbar in den BdS-NGG-Entgelttarifvertrag eingegriffen und das Tarifgefüge erheblich verzerrt.
- Die Betriebe der Systemgastronomie erholen sich erst seit Mitte 2022 von den Auswirkungen der Corona-Pandemie und wurden nach der Pandemie unmittelbar mit hohen Personalkostensteigerungen durch die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns konfrontiert.

Die außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns um 14,8 Prozent auf 12,00 Euro zum 1. Oktober 2022 hat erhebliche Auswirkungen auch auf den zwischen dem BdS und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) geschlossenen

Entgelttarifvertrag vom 3. März 2020. Dieser Tarifvertrag für die Beschäftigten in der Systemgastronomie trat am 1. Januar 2020 in Kraft und hat eine Laufzeit von viereinhalb Jahren bis zum 30. Juni 2024. Er sieht eine Erhöhung der Bruttostundenentgelte in mehreren Stufen um insgesamt rund 28 Prozent vor.

Die Tarifvertragsparteien hatten mit Wirkung ab dem 01.01.2022 für die unteren Tarifgruppen 1 - 3 die folgenden Bruttostundenentgelte vereinbart:

Tarifgruppe 1	10,82 EUR
Tarifgruppe 2	11,00 EUR
Tarifgruppe 3	11,42 EUR

Die Bruttostundenentgelte lagen damit alle oberhalb des ab dem 1. Juli 2022 geltenden Mindestlohns von 10,45 Euro. Aufgrund der überproportionalen Anhebung des Mindestlohns um 14,8 Prozent auf dann 12,00 Euro ab dem 1. Oktober 2022 ist es zu einem unmittelbaren Eingriff durch den Gesetzgeber in den BdS-NGG-Entgelttarifvertrag gekommen.

In § 3 Abs. 2 des ETV ist geregelt, dass für den Fall, dass die Abstände zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und dem Bruttostundenentgelt den Betrag von 0,20 EUR unterschreiten sollten, sich das Bruttostundenentgelt in diesen Tarifgruppen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses gesetzlichen Mindestlohns auf einen Betrag zu erhöhen ist, der den gesetzlichen Mindestlohn um 0,20 Euro übersteigt.

Damit mussten die drei unteren Tarifgruppen des BdS-NGG-ETV zum 1. Oktober 2022 alle auf mindestens 12,20 Euro angehoben werden, damit das Mindestabstandsgebot gemäß § 3 Abs. 2 ETV gewahrt ist. Durch die überproportionale Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns wurde das gut austarierte Tarifgefüge des BdS-NGG-Tarifvertrages stark beeinträchtigt und verzerrt, da gleich drei Tarifgruppen hiervon unmittelbar betroffen waren. Zum einen führte dies zu einer Egalisierung aller drei unteren Tarifgruppen, obwohl der ETV eine Differenzierung nach den jeweiligen (Vor-)Kenntnissen und Fähigkeiten sowie der Betriebszugehörigkeit der Beschäftigten vorsieht. Da alle Beschäftigten in diesen drei Tarifgruppen auf ein Bruttostundenentgelt von mindestens 12,20 Euro zum 1. Oktober 2022 angepasst werden mussten, lief damit die tarifvertraglich vereinbarte Differenzierung ins Leere. Dem kann betrieblich nur dadurch entgegengewirkt werden, dass auf die Tarifgruppen 2 und 3 übertarifliche Zulagen gezahlt werden, was wiederum - neben der Anpassung des Mindestlohns um bereits 14,8 Prozent - zu weiteren erheblichen Kostenbelastungen für die Unternehmen führt.

Die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12,00 Euro hatte des Weiteren zur Folge, dass hierdurch der Abstand zu der Tarifgruppe 4 nicht mehr hinreichend gewahrt ist, da der Stundenlohn in dieser Tarifgruppe ab dem 1. Januar 2022 12,40 Euro betrug und somit nur noch 0,20 Euro über dem Entgelt in den Tarifgruppen 1 - 3 lag. Bei der Tarifgruppe 4 handelt es sich um die unterste Vergütungsstufe für das Restaurant-Management mit einer entsprechend deutlich höheren Erfahrung und

Verantwortung. Der Abstand zwischen den Tarifgruppen 3 und 4 hat sich durch die überproportionale Anhebung des Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 von bisher 0,98 Euro pro Stunde auf dann nur noch 0,20 Euro pro Stunde verringert. Dies stellt eine weitere Verzerrung des Tarifgefüges des BdS-NGG-ETV dar.

Zwar wurden die Tarifgruppen gemäß dem BdS-NGG-ETV zum 01.01.2023 weiter erhöht. Dennoch liegen alle drei unteren Tarifgruppen – trotz dieser tarifvertraglich vereinbarten Erhöhung zum 01.01.2023 – weiterhin unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns von 12,00 Euro. Damit wurde die Verzerrung des Tarifgefüges auch durch die Tarifierfassung zum 01.01.2023 nicht beseitigt.

Da die Unternehmen durch die Corona-Pandemie wirtschaftlich stark betroffen waren und sich aktuell erst langsam erholen, sind diese außerordentlichen Personalkostensteigerungen nur schwer zu verkraften. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Betriebe, nachdem sie gerade durch diese schwere Phase der Pandemiezeit gegangen sind, gleich mit einer überproportionalen Anhebung des Mindestlohns auf 12,00 Euro belastet wurden.

## 2. Planungssicherheit durch Tarifverträge

- Die Unternehmen benötigen langfristige Planungssicherheit, die ihnen durch die Tarifverträge gegeben wird.
- Durch die außerplanmäßige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.10.2022 wurde diese Planungssicherheit konterkariert.

Die Unternehmen benötigen Planungssicherheit, die ihnen durch die Tarifverträge gegeben wird. Tarifentgelte werden in Verhandlungen zwischen Tarifvertragsparteien unter Berücksichtigung zahlreicher Komponenten wie insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit der Betriebe sowie allgemeiner Entwicklungen wie der Inflationsrate austariert und verhandelt.

Durch einen staatlichen Eingriff, wie er durch die außerplanmäßige Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 erfolgt ist, wird diese Planungssicherheit konterkariert. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Mindestlohn zuvor bereits in mehreren Schritten in den Jahren 2021 und 2022 um insgesamt 11,8 Prozent angepasst worden ist. Seit der Einführung des Mindestlohns 2015 ist er bis zum 2. Halbjahr 2022 innerhalb von 7,5 Jahren um insgesamt 22,9 Prozent erhöht worden. Dabei ist die Erhöhung zum 1. Oktober noch nicht berücksichtigt.

### **3. Keine weitere Anpassung des Mindestlohns zum 01.01.2024**

- Der BdS lehnt eine weitere Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2024 ab
- Eine weitere Anpassung ist für die Betriebe der Systemgastronomie derzeit insbesondere auch aufgrund der hohen Energiekosten nicht verkraftbar.

Die Mindestlohnkommission soll bis zum 30.06.2023 auch über eine etwaige weitere Anpassung des Mindestlohns mit Wirkung ab dem 01.01.2024 befinden.

Aus den unter Ziffer 2 und 3 dargelegten Gründen lehnen wir eine weitere Anpassung des Mindestlohns bereits zum 01.01.2024 ab. Eine weitere Anhebung würde die Betriebe der Systemgastronomie wirtschaftlich überfordern. Die Erhöhung des Mindestlohns in den Jahren 2021 und 2022 um insgesamt fast 30 Prozent müssen von den Unternehmen erst einmal verkraftet werden.

Darüber hinaus müssen die Unternehmen derzeit auch zahlreiche weitere (Kosten-)Belastungen schultern. So sind die Betriebe der Systemgastronomie besonders stark von den massiv gestiegenen Energiekosten betroffen. Bei der Gastronomie handelt es sich um eine energieintensive Branche, da vor allem die Zubereitung der Speisen in den Küchen mit einem hohen Strom- und Energieverbrauch verbunden ist. Darüber hinaus haben die Betriebe mit vor allem durch den Ukraine-Krieg bedingten Produktionsengpässen zu kämpfen und müssen Rohstoffe und Waren häufig zu deutlich überhöhten Preisen einkaufen. Auch die hohe Inflationsrate schlägt sich bei den Betrieben in den Wareneinkäufen nieder und führt zu erheblichen zusätzlichen Kostenbelastungen.

Höhere Löhne führen ebenfalls zu Kostensteigerungen und treiben die Inflationsrate weiter nach oben. Bereits heute können die hohen Kostensteigerungen von den Unternehmen aber nicht 1: 1 an den Gast weitergegeben werden. Dabei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sich immer noch nicht von den Folgen der Corona-Pandemie erholt haben und aktuell mit weiteren multiplen Krisen konfrontiert sind. Würde der Mindestlohn nach dem überproportionalen Anstieg in den letzten beiden Jahren nunmehr bereits zum 1. Januar 2024 erneut angepasst, würde dies die Lohn-Preis-Spirale immer weiter nach oben treiben.

Die Gastronomie dient der Grundversorgung der Menschen. Weitere Kostensteigerungen müssen daher an die Kunden weitergegeben werden. Dies gilt auch für eine Erhöhung von Personalkosten durch eine Anhebung des gesetzlichen

Mindestlohns. Da die Preise aufgrund der hohen Personalkostensteigerungen in den letzten beiden Jahren, der hohen Energiepreise und auch der deutlich gestiegenen Rohstoffpreise ohnehin bereits deutlich angepasst werden mussten, würde sich eine weitere Anpassung mit großer Wahrscheinlichkeit auch auf die Grundversorgung der Menschen auswirken.

Zudem müssen die Unternehmen weitere gesetzliche Vorgaben bewältigen, wie z.B. die Anfang 2023 in Kraft getretene Mehrwegangebotspflicht, die mit einem hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand verbunden ist. Dies alles führt zu erheblichen zusätzlichen Kostenbelastungen für die Unternehmen.

Auch vor diesem Hintergrund ist aktuell eine weitere Anhebung des Mindestlohns bereits zum 01.01.2024 wirtschaftlich für die Betriebe der Systemgastronomie nicht zu verkraften.

**Kontakt:**

**Bundesverband der Systemgastronomie e.V.**

Rechtsabteilung

Wilhelm-Wagenfeld-Straße 20

80807 München

T +49 89 306 58 79 20

F +49 89 306 58 79 10

Recht@bundesverband-systemgastronomie.de



# **Bundesverband Druck und Medien (bvdm)**

# Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stellungnahme des  
Bundesverbandes Druck und Medien e. V.  
10. März 2023

*Der Bundesverband Druck und Medien e. V. (bvdM) ist der Spitzenverband der deutschen Druckindustrie. Als Arbeitgeberverband, politischer Wirtschaftsverband und technischer Fachverband vertritt er die Positionen und Ziele der Druckindustrie gegenüber Politik, Verwaltung, Gewerkschaften und der Zulieferindustrie. Getragen wird der bvdM von acht regionalen Verbänden. International ist er über seine Mitgliedschaft bei Intergraf und FESPA organisiert. Zur Druckindustrie gehören aktuell rund 6.900 überwiegend kleine und mittelständische Betriebe mit mehr als 110.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.*

Auf Basis der Erfahrungen mit dem Mindestlohn seit seiner Einführung zum 1. Januar 2015 und insbesondere der außerplanmäßigen Erhöhung zum 1. Oktober 2022 auf 12,00 Euro sind zusammenfassend aus Sicht des bvdM folgende Änderungen, Ergänzungen und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Mindestlohn nötig:

- **Aussetzen weiterer Mindestlohnerhöhungen, bis die Tarifentwicklung nach dem Tarifindex einen Mindestlohn über 12,00 Euro rechtfertigt, mindestens aber für die Zeit bis einschließlich 2025, um Beschäftigung nicht zu gefährden**
- **Übergangs- und Bestandsschutzregelungen für tarifliche Löhne**
- **branchenspezifische Anpassung des Mindestlohns ermöglichen**
- **Schutz vor weiteren staatlichen Eingriffen in die Arbeit der Mindestlohnkommission**
- **Aufzeichnungspflichten vereinfachen**
- **Regelungen zu Arbeitszeitkonten reformieren**
- **Regelungen für Praktika vereinfachen**

## **1. Tarifautonomie schützen – Beschäftigung nicht gefährden**

Der bvdM hält weiterhin daran fest, dass es den Tarifparteien überlassen bleiben muss, die Löhne für die Beschäftigten der Branche in Tarifverträgen festzulegen. Nur so ist es möglich, den wirtschaftlichen Gegebenheiten der Branche Rechnung zu tragen. Daher bleibt der gesetzlich festgelegte Mindestlohn ein abzulehnender **Eingriff in die Tarifautonomie**.

Dies gilt ungeachtet dessen, dass die Löhne der gewerblichen Arbeitnehmer in der Druckindustrie auf Grund der Höhe ihrer Tariflöhne auch durch den auf 12,00 Euro gestiegenen Mindestlohn in den tarifgebundenen Betrieben (noch) nicht unmittelbar betroffen sind. In einzelnen Tarifverträgen für die Angestellten der Druckindustrie, die auf regionaler Ebene durch die jeweiligen Tarifpartner abgeschlossen werden, wurde die unterste Gehaltsgruppe allerdings durch den Sprung auf 12,00 Euro eingeholt.

### **a) Tarifautonomie schützen**

Mit dem aktuell geltenden Lohnabkommen wurden die Löhne und Gehälter in der Druckindustrie im Mai 2022 um 2,0% erhöht, so dass für die gewerblichen Arbeitnehmer in der Druckindustrie derzeit tarifliche Stundenentgelte

zwischen 13,11 Euro und 21,26 Euro (Ost) bzw. 14,23 Euro und 23,08 Euro (West) zu zahlen sind. Ein Facharbeiter erhält nach dem Tarifvertrag einen Stundenlohn von mindestens 17,71 Euro (Ost) bzw. 19,23 Euro (West). Mit einer Lohnerhöhung um weitere 1,5 % im Mai 2023 sieht der Tarifvertrag dann eine Erhöhung der Stundenentgelte auf mindestens 13,30 Euro (Ost) und 14,44 Euro (West) für die unterste Lohnstufe und 17,98 Euro (Ost) bzw. 19,52 Euro (West) für Facharbeiter vor. Hinzu kommen im Branchenvergleich hohe Zuschläge für Nachtarbeit, Wochenendarbeit und Überstunden.

Die Tarifverträge der Druckindustrie werden allerdings in vielen Betrieben nicht mehr oder nur noch teilweise angewandt, da die Gewerkschaft sich weigert, notwendige Flexibilisierungsmöglichkeiten zu schaffen und die daraus resultierenden Kosten für diese Betriebe nicht tragbar sind.

Aus der Sicht gerade kleinerer Unternehmen in strukturschwachen Regionen ist die außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohnes von ursprünglich 9,82 Euro, der zum 1. Januar 2022 galt, über 10,45 Euro ab 1. Juli 2022 auf 12,00 Euro ab dem 1. Oktober 2022 innerhalb von nur neun Monaten um **mehr als 22 %** für einfachste Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung erfordern, unverhältnismäßig. Dabei stellt allein die Anpassung von 10,45 Euro auf 12,00 Euro eine **Erhöhung um fast 15 %** innerhalb von drei Monaten dar.

Lohnerhöhungen in dieser Größenordnung in einem solch kurzen Zeitraum sind in keinem Tarifabschluss üblich. Der Mindestlohn ist um ein Vielfaches stärker gestiegen, als die Tariflöhne, die der Tarifvertrag für unsere Branche für die Jahre 2022/2023 vorsieht.

Dies gilt nicht nur für die Druckindustrie: Betrachtet man den **Tarifindex** des Statistischen Bundesamtes für den Zeitraum ab Juli 2020 – also seit der letzten Anpassungsentscheidung der Mindestlohnkommission – bis Ende Dezember 2022, ergibt sich eine Steigerung von 3,89 %, was zu einer Anpassung des Mindestlohns von 10,45 Euro auf 10,86 Euro ab 1. Januar 2023 geführt hätte. Zieht man den Tarifindex der Kalenderjahre 2021 und 2022 heran, ergäbe sich eine **Steigerung von 3,79 %** und damit eine Anpassung von 10,45 Euro auf 10,85 Euro.

Die Steigerungsraten von Mindestlohn und Tarifindex für diesen Zeitraum klaffen aufgrund des Eingriffs des Gesetzgebers auffällig auseinander. Setzt sich diese Entwicklung fort, so gerät das Lohngefüge unserer und anderer Branchen unter Druck und das Risiko, dass die Tariflöhne der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen nach und nach durch den Mindestlohn überrundet werden, steigt für immer mehr Tarifverträge – so wie dies vereinzelt bereits für die unterste Gehaltsgruppe in einigen regionalen Tarifverträgen für die Angestellten der Druckindustrie geschehen ist. Der Handlungsspielraum der Tarifpartner und damit die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie wird damit immer weiter eingeschränkt.

## b) Beschäftigung nicht gefährden

Allein die Erhöhung des Mindestlohns von 10,45 Euro auf 12,00 Euro zum Oktober 2022 um fast 15 % verursacht Kosten, die die Betriebe nicht ohne weiteres durch Preiserhöhungen kompensieren können. Besonders bedeutsam ist dies für Betriebe, die sich in einem starken Wettbewerb mit dem Ausland oder den digitalen Medien befinden. Dies gilt umso mehr, da in den vergangenen Monaten die Preise für Vorprodukte und Energie ebenfalls zum Teil erheblich gestiegen sind und so bereits zu signifikanten Verkaufspreiserhöhungen für Druckereierzeugnisse geführt haben. Die **Potenziale für die Durchsetzbarkeit weiterer kostengebundener Verkaufspreiserhöhungen**, die sich aus einer zusätzlichen Erhöhung der Personalkosten ergeben, sind daher **weitestgehend erschöpft**. Die Preiserhöhungen der jüngeren Vergangenheit haben aufgrund überproportional negativer Preiselastizitäten der Nachfrage bereits zu einer rückläufigen Entwicklung der Produktionstätigkeit in der Branche beigetragen und somit zur Freisetzung von Hilfskräften aus dem Mindestlohnsegment geführt.

Durch die Erhöhungen des Mindestlohns auf 12,00 Euro verringert sich auch der Lohnabstand zwischen ungelernten Mitarbeitern und Facharbeitern weiter. Dies führt zu Unruhe in der Belegschaft und dem Gefühl, nicht fair behandelt zu werden. In einigen Betrieben bringen daher Erhöhungen des Mindestlohns regelmäßig das gesamte betriebliche Lohngefüge ins Wanken. Steigt der Mindestlohn, sehen sich diese Betriebe gezwungen, auch die darüber liegenden Löhne für besser qualifizierte Tätigkeiten gleichermaßen anzupassen. Damit verschiebt sich das gesamte **Lohngefüge** nach oben. Auch dies führt zu immer weiter steigenden Personalkosten.

Um die Betriebe nicht mit zusätzlichen Kosten durch einen weiter ansteigenden Mindestlohn zu belasten und damit Beschäftigung zu gefährden, sollten kommende Anpassungsentscheidungen der Mindestlohnkommission nicht auf dem aktuellen Mindestlohn von 12,00 Euro aufbauen. Vielmehr sollte auf die Höhe des Mindestlohns **vor** der außerordentlichen Erhöhung – also 10,45 Euro – abgestellt werden, bis die tatsächliche Tarifentwicklung den Anstieg auf 12,00 Euro nachgezeichnet hat. Dies ist konsequent und nötig, da die **Mindestlohnerhöhung auf 12,00 Euro** mehrere der Tarifentwicklung folgende **Anpassungsschritte** der nächsten Jahre **vorweggenommen** hat und die Betriebe Zeit benötigen, diese zu verkraften.

Damit würde die Mindestlohnkommission auch ihren gesetzlichen Auftrag aus § 9 Abs. 2 MiLoG umsetzen. Danach prüft sie bei ihrer Anpassungsentscheidung im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Dabei hat sich die Kommission bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung zu orientieren.

Der gesetzlich vorgesehene Mindestschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist nämlich auch dann noch gewährleistet, wenn zukünftige Anpassungsentscheidungen auf einem Ausgangswert von 10,45 Euro aufbauen, während der Mindestlohn weiterhin zunächst 12,00 Euro beträgt. Einen Erhöhungsautomatismus enthält das Mindestlohngesetz nicht.

**Aus Sicht des bvdm sollten daher künftige Mindestlohnerhöhungen ausgesetzt werden, bis die tatsächliche Tarifentwicklung bei Orientierung am Tarifindex eine Erhöhung des Mindestlohns über 12,00 Euro rechtfertigt, um Beschäftigung nicht zu gefährden.**

Zumindest sollten aber für alle künftig wirksam werdenden Mindestlohnerhöhungen **Übergangs- und Bestandsschutzregelungen für tarifliche Löhne** geregelt werden, um die Vereinbarungen der Sozialpartner und damit ihre grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie zu respektieren.

## **2. Mindestlohn im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg und den Nachwirkungen der Corona-Pandemie**

Nach § 9 Abs. 2 MiLoG hat die Mindestlohnkommission im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden.

Der zuletzt genannte Aspekt gilt in besonderem Maße unter den Vorzeichen der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen im Zuge der Nachwirkungen der **Corona-Pandemie** und der schwerwiegenden **Auswirkungen des Ukraine-Krieges**. Die Verbreitung des Coronavirus hat in den vergangenen Jahren nicht nur das gesellschaftliche Leben in starkem Maße verändert, sondern beeinflusste auch das Wirtschaftsleben maßgeblich. Erhebliche Auswirkungen waren auch in unserer Branche zu verzeichnen und wirken noch bis heute nach.

Seit Anfang des zweiten Halbjahres 2021 bis zum Ende des ersten Halbjahres 2022 hatten die Unternehmen mit schwerwiegenden, aus der Corona-Pandemie resultierenden **Materialengpässen** zu kämpfen. Somit war die Fähigkeit, neue Aufträge anzunehmen und bestehende Aufträge in Umsätze umzuwandeln, trotz der im Vergleich zu den Jahren vor der Corona-Pandemie niedrigeren Produktionsleistung und des damit verbundenen geringeren Materialverbrauchs, stark eingeschränkt. Dies begünstigte eine Abwanderung von Printaufträgen in überwiegend digital Formate.

Die immensen kostenseitigen Belastungen der **Auswirkungen des Ukraine-Krieges** und der damit einhergehenden Energiekrise trafen die Unternehmen in dieser schwierigen Phase gleich mehrfach. Zum einen führten die steigenden Preise für Energieträger zu einem drastischen **Anstieg der Preise für**

**Vorleistungsgüter** von bis zu 89 % im Vorjahresvergleich. Zum anderen führte die direkte Abhängigkeit von Erdgas und elektrischem Strom im Produktionsprozess zahlreicher Druckereierzeugnisse zu direkten Kostenbelastungen für die Unternehmen.

Eine Weitergabe der Kosten mittels Verkaufspreiserhöhungen war jedoch in vielen Fällen nur bedingt möglich. Zudem gingen diese meist mit der **Reduktion von Auftragsvolumina, Stornierungen und Verlagerungen in digitale Formate** einher, wie der mit 7,2 % im Jahresvergleich 2021/22 rückläufige Produktionsindex der Druckindustrie verdeutlicht. Befeuert wird dieser Trend durch eine nicht unerheblich steigende Verbraucherpreisentwicklung von 6,9 % im Jahr 2022, die nicht nur die Konsumneigung dämpft, sondern sich über die Verminderung der Werbebudgets der Unternehmen in hohem Maße negativ auf die Nachfrage nach werbegebundenen Druckereierzeugnissen auswirkt.

Dies belastete die Gewinnmargen der Druck- und Medienunternehmen im Jahr 2022 deutlich, wie die Ergebnisse einer vom bvdm durchgeführten **Befragung zur wirtschaftlichen Lage in der Druck- und Medienwirtschaft** im September des Jahres 2022 zeigen. Danach klagen nahezu alle der befragten Unternehmen über einen deutlichen Anstieg der kostenseitigen Belastungen. Für mehr als die  **Hälfte der Unternehmen** führte dies zu teilweise deutlichen Rückgängen bei den Unternehmensgewinnen von mehr als 15 %.

Noch ist das ganze Ausmaß der wirtschaftlichen Folgen nicht gänzlich abzusehen, gerade eine nachlaufende Branche wie die Druck- und Medienbranche wird aber voraussichtlich auch noch in den kommenden Jahren mit den Auswirkungen besonders der Energiekrise zu kämpfen haben. Zusätzliche Belastungen durch eine weitere Erhöhung des Mindestlohns würden viele Unternehmen daher voraussichtlich überfordern und Arbeitsplätze gefährden.

Die Tarifkommission hat bei ihrer Entscheidungsfindung auch diese aktuellen sowie zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen und branchenspezifischen Entwicklungen und Erwartungen mit einzubeziehen.

Eine weitere Erhöhung des Mindestlohns nach der bereits unverhältnismäßigen gesetzlichen Anhebung auf 12,00 Euro ist insbesondere unter Berücksichtigung der aktuellen wirtschaftlichen Situation der Druckindustrie keinesfalls realisierbar.

**Dies bekräftigt die Ansicht des bvdm: Künftige Mindestlohnerhöhungen sollten ausgesetzt werden, bis die tatsächliche Tarifentwicklung eine Erhöhung des Mindestlohns über 12,00 Euro rechtfertigt, mindestens aber für die Zeit bis einschließlich 2025, um Beschäftigung in der aktuell schwierigen wirtschaftlichen Lage nicht zu gefährden.**

### 3. Branchenspezifische und regionale Anpassungen des Mindestlohns ermöglichen

Mindestlohnrelevant sind in unserer Branche einfache Tätigkeiten. Ein Wegfall dieser Arbeitsplätze würde damit besonders **gering qualifizierte und nicht so leistungsstarke Arbeitnehmer** treffen.

Der zahlenmäßig größte Kreis der vom Mindestlohn Betroffenen innerhalb unserer Branche sind **Zusteller** von Zeitungen. Mindestlohnrelevant in der Druckindustrie sind ferner einfache Tätigkeiten in der **Weiterverarbeitung und Logistik**. Es handelt sich dabei häufig um Einsteiger oder Aushilfen zur Abdeckung von Spitzen.

Aus der Sicht gerade kleinerer Unternehmen unserer Branche in **strukturschwachen Regionen** ist die außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohnes auf 12,00 Euro für einfachste Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung erfordern, unverhältnismäßig.

Gerade für Unternehmen, die mit starker **Konkurrenz aus dem Ausland und durch digitale Medien** konfrontiert sind, verschärft der überproportionale Anstieg des Mindestlohns den schon jetzt enormen Kostendruck.

Angesichts teilweise deutlich geringerer Lohnkosten im Ausland sind heimische Betriebe insbesondere bei Produkten, die viel Personalaufwand erfordern, nicht mehr konkurrenzfähig.

Produkte, die viel Handarbeit erfordern, werden faktisch unrentabel, dies sind beispielsweise kleine Druckauflagen mit der Notwendigkeit, die Produkte ohne maschinelle Unterstützung zusammenzutragen, zu kleben und zu konfektionieren. Eine Verlagerung der Produktion nach Osteuropa verbunden mit einem Abbau entsprechender Arbeitsplätze in Deutschland könnte die Folge sein.

Ferner lohnt es sich für Einkäufer, Druckprodukte insbesondere aus **China** zu importieren. Dies gilt vor allem bei Produkten mit geringen Margen. Hinweise auf eine solche Entwicklung zeigen sich bereits in den Außenhandelsdaten für das Jahr 2022. Während der Export von Druck- und Verlagserzeugnissen um 6,9% zurück ging, stiegen die Importe um 2,2% an. China, welches im Jahr 2021 noch einen Marktanteil von rund 6% der Gesamtimporte besaß, konnte diesen im Jahr 2022 auf rund 9% ausbauen.

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Druckindustrie ist seit mehreren Jahren nicht mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der deutschen Wirtschaft vergleichbar. Die Diskrepanz in den Entwicklungen wurde insbesondere im abgelaufenen Kalenderjahr deutlich. Für die Druckbranche war das



Jahr 2022 ein äußerst schwieriges Geschäftsjahr. Während das reale Bruttoinlandsprodukt einen Zuwachs von **+1,9 %** erfuhr, verzeichnete der saison- und kalenderbereinigte Produktionsindex der Druckindustrie einen deutlichen **Rückgang von 7,2 %**.

Bereits im Jahr 2021 konnte eine divergente Entwicklung beobachtet werden, die zwar mit Änderungsraten in Höhe von **+2,6 %** (reales BIP) und **+1,3 %** (Produktionsindex Druckindustrie) ebenfalls deutlich ausgeprägt war, aber mit der letztjährigen Differenz von 9,1 Prozentpunkten dennoch nicht vergleichbar ist.

Zwar existiert im Hinblick auf die Entwicklung des tariflichen Index der Stundenverdienste kein entgegengesetzter Verlauf. Allerdings lässt sich im Vergleich der **Tariflohnentwicklung** der Druckindustrie mit der Gesamtentwicklung eine große numerische Abweichung feststellen.

So stieg der Tarifindex in den Kalenderjahren 2021 und 2022 um insgesamt rund **3,79 %**. Dies entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von rund **1,9 %**. Im Vergleich dazu stieg der Index der Tariflöhne der Druckindustrie im gleichen Zeitraum im Durchschnitt nur um rund **3,0 %**, was wiederum einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von rund **1,5 %** entspricht. Der Mindestlohn wird demnach voraussichtlich erneut stärker ansteigen als die Tariflöhne unserer Branche.

Setzt sich diese Entwicklung fort, so gerät das Lohngefüge innerhalb der Branche dadurch unter Druck und es besteht das Risiko, dass die Tariflöhne der unteren Lohngruppen nach und nach durch den Mindestlohn überrundet werden. Dies gilt, insbesondere bei einer weiteren Anhebung des Mindestlohns über 12,00 Euro hinaus, nicht nur für die Druckindustrie, sondern auch für viele weitere Branchen. Der Handlungsspielraum der Tarifpartner wird dadurch deutlich eingeschränkt.

Die regelmäßige Überprüfung des Mindestlohns darf nicht zu einem Erhöhungsautomatismus führen. Vielmehr darf die Entwicklung der tariflichen Stundenlöhne in der Gesamtwirtschaft nur als **Obergrenze** für eine Erhöhung angesehen werden. Die Mindestlohnkommission muss bei ihrer Entscheidung stets auch darauf achten, Beschäftigung nicht zu gefährden.

**Weitere Preiserhöhungen** lassen sich am Markt kaum durchsetzen und befeuern zudem weiter die Umstellung auf digitale Produkte an Stelle von Druckergebnissen. Mindestlohnbedingt steigende Kosten bei der Zustellung von Zeitungen haben sich bereits unmittelbar ausgewirkt: Steigt der Aboppreis, so sinkt die Zahl der Abonnenten und damit die Auflagenhöhe überdurchschnittlich. Die schnelle, außerordentliche Erhöhung auf 12,00 Euro wurde im vergangenen Jahr bereits für einige Druckereien sowie Unternehmen, die Zeitungen, Anzeigenblätter und Werbung verteilen, zu einer außerordentlichen

Kostenbelastung. Weitere Erhöhungen können so zu einer existenziellen Bedrohung für diese Betriebe werden.

Dies kann sich in der Folge auch auf die für die Meinungsbildung wichtige Vielfalt von Presseprodukten auswirken, wenn die Verteilung von Presseerzeugnissen aufgrund gestiegener Kosten – insbesondere im ländlichen Raum – unwirtschaftlich wird.

Gerade eine nachlaufende Branche wie die Druck- und Medienbranche wird voraussichtlich auch noch in den kommenden Jahren mit den Auswirkungen von Corona-Pandemie und Energiekrise zu kämpfen haben. Die Lohnentwicklung darf sich aber nicht von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Betriebes abkoppeln.

**Aus Sicht des bvdm ist es daher nötig, neben der Kopplung an den Tarifindex, auch branchenspezifische und regionale Besonderheiten bei der Anpassung des Mindestlohnes zu berücksichtigen.**

#### **4. Arbeit der Mindestlohnkommission vor weiteren staatlichen Eingriffen schützen**

Sinn der Orientierung von Mindestlohnanpassungen an der Entwicklung der Tariflöhne und Übertragung der Verantwortung für den Mindestlohn auf eine unabhängige Kommission war, eine politische Diskussion um den Mindestlohn zu verhindern. Der Verdacht, dass es die Politik nicht schaffen würde, sich aus der Arbeit der Mindestlohnkommission herauszuhalten, kam jedoch schon bald nach Einführung des Mindestlohnes auf. Immer wieder war die aus Sicht verschiedener Parteien „richtige“ Höhe des Mindestlohnes Gegenstand von Wahlkampfreden und Parteiprogrammen und es wurde versucht, auf die Entscheidung der Kommission Einfluss zu nehmen.

Der aktuelle Höhepunkt politischer Einmischung zeigt sich in der – zur Einlösung eines Wahlversprechens der SPD – außerplanmäßigen Erhöhung des Mindestlohns auf 12,00 Euro; ökonomische Parameter wurden dabei ausblendet und die – auch durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges – ohnehin schon steigende Preisentwicklung durch den steigenden Mindestlohn noch angefeuert.

Das Aushebeln eines bewährten, objektiven und transparenten Verfahrens zur Ermittlung der Anpassung des Mindestlohns erschüttert das Vertrauen in die Zusagen und die damit verbundene Zuverlässigkeit der Politik. Es entsteht eher der Eindruck, die Arbeit der Mindestlohnkommission solle nur noch als Lückenfüller zwischen den Bundestagswahlen dienen.

Es stellt sich die Frage, mit welcher Begründung Arbeitgeber den aktuellen Beteuerungen, es handele sich dabei um einen „einmaligen“ staatlichen Eingriff, Glauben schenken sollten.

**Aus Sicht des bvdm ist es daher unerlässlich, die Arbeit der Kommission durch klare gesetzliche Regelungen vor weiterer politischer und staatlicher Einflussnahme zu schützen und die grundlegende Abkehr von der Orientierung des Mindestlohnes an der Entwicklung der Tariflöhne zu verhindern.**

Dazu zählt auch, dass **künftige Anpassungsentscheidungen der Mindestlohnkommission auf Basis eines transparenten und objektiven Verfahrens** durchgeführt werden – z. B. durch Beibehaltung der Kopplung an den Tarifindex des Statistischen Bundesamtes verbunden mit der Möglichkeit branchenspezifischer und regionaler Anpassungen.

## 5. Aufzeichnungspflichten vereinfachen

Die aus dem MiLoG resultierenden **Aufzeichnungspflichten** stellen einen massiven Verwaltungsaufwand gerade bei den eigentlich unbürokratischen Minijobs dar. Die Verpflichtung, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen, steht in keinem sinnvollen Verhältnis zum Umfang eines Minijobs. Die Aufzeichnungspflichten sollten daher, wie bereits für mobile Tätigkeiten nach der Mindestlohnaufzeichnungsverordnung, auf die reine **Dauer** der täglichen Arbeitszeit beschränkt werden.

## 6. Regelungen zu Arbeitszeitkonten reformieren

Die Führung und Kontrolle „mindestlohnrelevanter“ Arbeitszeitkonten ist für die Unternehmen äußerst aufwendig. Zudem schränken die 50 %-Grenze sowie der starre Ausgleichszeitraum flexible Teilzeitarbeitsverhältnisse ein, ohne dass diese Reglementierung den Beschäftigten einen Vorteil verschafft. Daher sollte die 50 %-Regel, ebenso wie die Beschränkung des Ausgleichszeitraums auf 12 Monate aus dem Gesetz gestrichen werden. Dies würde die mit der Verwaltung der Arbeitszeitkonten verbundenen bürokratischen Belastungen deutlich reduzieren.

## 7. Regelungen für Praktika vereinfachen

Die Regelungen für Pflichtpraktika, Orientierungspraktika vor einem Studium oder einer Ausbildung sowie ausbildungs- und studienbegleitende Praktika und die Vorgaben bezüglich der Zusammenrechnung verschiedener Praktikumszeiten sind so kompliziert und mit einem solchen bürokratischen Aufwand verbunden, dass viele, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, **ganz auf Praktika verzichten**.

Praktika haben damit ihren früheren Wert als **Einstiegschance für gering qualifizierte Arbeitssuchende** verloren. Wenn überhaupt noch Praktika angeboten werden, so begrenzen viele Unternehmen deren Dauer sehr viel stärker als früher oder bieten ausschließlich **Pflichtpraktika** an.

Der zeitliche und finanzielle Aufwand der Unternehmen für die Betreuung von Praktikanten ist deutlich höher als der Vorteil aus einer eventuell erbrachten Arbeitsleistung. Freiwillige Praktika sollten daher aus Sicht des bvdm, unabhängig davon, ob sie vor, während oder nach der Ausbildung stattfinden, für **6 Monate** vom Mindestlohn ausgenommen werden. Zudem sollte, wenn zwischen den Praktika ein Zeitraum von mehreren Monaten liegt, ein weiteres mindestlohnfreies Praktikum möglich sein.

Diese Vereinfachungen würden die Handhabung für die Betriebe deutlich erleichtern und die Bereitschaft, Praktika anzubieten, erhöhen.

Bundesverband Druck und Medien e.V.  
Berlin, den 10. März 2023

# Deutscher Frauenrat

## STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN FRAUENRATS

**im Rahmen der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns gemäß § 10 Abs. 3 MiLoG und § 10 Abs. 4 MiLoG**

Berlin, 10. März 2023

### Zusammenfassung

Der Deutsche Frauenrat begrüßt die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde zum 1. Oktober 2022. Trotz der schrittweisen Erhöhungen seit dem 1. Januar 2021 lag der gesetzliche Mindestlohn weit unter existenzsicherndem Niveau. Von der Erhöhung profitieren Frauen in besonderem Maße, da sie zuvor überproportional häufig ein Entgelt von weniger als 12 Euro erzielten. Rund 3,5 Millionen Frauen erhielten damit direkt eine Lohnerhöhung.

Ein höherer Mindestlohn wertet frauendominierte und systemrelevante Berufe auf. Minijobber\*innen, Beschäftigte in kleinen Unternehmen und Privathaushalten, in Firmen ohne Tarifbindung, mit Behinderung oder mit Migrationshintergrund wurden vielfach unter dem gesetzlichen Mindestlohnniveau von 12 Euro vergütet. Die Anhebung des Mindestlohns leistet so einen Beitrag zur Reduzierung der Lohnlücke zwischen Frauen und Männern und trägt zur langfristigen, eigenständigen Existenzsicherung von Frauen bei.

Das ist zwar ein frauen- und gleichstellungspolitischer Erfolg, er weist aber auf eine grundsätzliche gleichstellungspolitische Schieflage auf dem Arbeitsmarkt hin. Der Deutsche Frauenrat betont, dass weiterhin dringender Handlungsbedarf bei der Eindämmung von Niedriglöhnen und geringfügiger Beschäftigung, der Einhaltung des Arbeitsrechts, der Aufwertung frauendominierter und systemrelevanter Berufe sowie der Stärkung der Tarifbindung und des Rückkehrrechts aus Teilzeit besteht. Nur so kann die Armutsgefährdung von Frauen reduziert werden – im Erwerbs- und im Rentenalter.

**1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen seit 1. Januar 2021 (9,50 Euro ab 1. Januar 2021, 9,60 Euro ab 1. Juli 2021, 9,82 Euro ab 1. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 1. Juli 2022) sowie zur Erhöhung auf 12,00 Euro zum 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber.**

Der Deutsche Frauenrat begrüßt die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns durch den Gesetzgeber auf 12 Euro pro Stunde zum 1. Oktober 2022. Trotz der schrittweisen Erhöhungen seit dem 1. Januar 2021 lag der gesetzliche Mindestlohn bis dahin weit unter existenzsicherndem Niveau. Die zurückliegenden Anpassungen der Mindestlohnkommission blieben darüber hinaus hinter der Entwicklung der allgemeinen Löhne und der Tariflöhne zurück.<sup>1</sup>

Ein gesetzlicher Mindestlohn von mindestens 12 Euro kann ein wirksames Instrument sein, um vor Armut zu schützen – im Erwerbs- und im Rentenalter. Davon profitieren Frauen in besonderem Maße, da sie bis zur Erhöhung durch den Gesetzgeber überproportional häufig ein Entgelt von weniger als 12 Euro erzielten.<sup>2</sup> Etwa zwei Drittel der Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 12 Euro waren bis zur Erhöhung im Oktober 2022 Frauen.<sup>3</sup> Rund 3,5 Millionen Frauen erhielten so ganz direkt eine Lohnerhöhung.

Generell wertet ein höherer Mindestlohn frauendominierte, systemrelevante Berufe im Dienstleistungssektor und in der Sorgearbeit auf. Minijobber\*innen, Beschäftigte mit Behinderung und mit Migrationshintergrund oder in Unternehmen ohne Tarifbindung, in kleinen Firmen oder Privathaushalten wurden vor dem 1. Oktober 2022 besonders häufig unter dem gesetzlichen Mindestlohniveau vergütet.

Die Anhebung des Mindestlohns leistet so einen Beitrag zur Reduzierung der Lohnlücke zwischen Frauen und Männern und trägt zur langfristigen, eigenständigen Existenzsicherung von Frauen bei. Das ist zwar ein frauen- und gleichstellungspolitischer Erfolg, aber er weist auf eine grundsätzliche gleichstellungspolitische Schieflage auf dem Arbeitsmarkt hin. Der Deutsche Frauenrat betont, dass weiterhin dringender Handlungsbedarf bei der Eindämmung von Niedriglöhnen und geringfügiger Beschäftigung, der Einhaltung des Arbeitsrechts, der Aufwertung frauendominierter und systemrelevanter Berufe sowie der Stärkung der Tarifbindung und des Rückkehrrechts aus Teilzeit besteht. Das sind zentrale Stellschrauben, wenn Armut von Frauen im Erwerbs- und Rentenalter verhindert und die Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt gelingen soll.

---

<sup>1</sup> Vgl. Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario; Wiemann, Jan Simon (2021): Gesetzlicher Mindestlohn: 2022 dürfte der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung aufgeholt sein, in: IAB-Forum 15. 2. 2021, <https://www.iab-forum.de/gesetzlicher-mindestlohn-2022-duerfte-der-rueckstand-gegenueber-der-tariflohnentwicklung-aufgeholt-sein/>, Abrufdatum: 10.2.2023.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S. 177.

<sup>3</sup> Vgl. Pusch, Toralf (2021): 12 Euro Mindestlohn, in: WSI Policy Brief, Nr. 62, S. 12.

## 2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

### Risikofaktor Geschlecht

Im Jahr 2022 erzielten von den abhängig beschäftigten Frauen 23 Prozent Niedriglöhne, im Vergleich zu 16 Prozent der Männer.<sup>4</sup> Das Geschlecht „weiblich“ ist einer von mehreren Faktoren, die das Risiko erhöhen für einen Niedriglohn zu arbeiten. Kommen weitere Faktoren wie z.B. ein befristetes Arbeitsverhältnis oder Teilzeitbeschäftigung hinzu, erhöht sich das Risiko weiter.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 12 Euro hat zu höheren Stundenlöhnen insbesondere für Beschäftigte in Ostdeutschland sowie in kleinen Unternehmen und Privathaushalten geführt. Auch Personen ohne Berufsabschluss, Beschäftigte mit Behinderung oder Migrationshintergrund, Minijobber\*innen und Frauen verdienen seit dem 1. Oktober 2022 wesentlich mehr pro Stunde. Da Frauen überproportional häufig im Niedriglohnsektor und geringfügig beschäftigt sind, profitieren sie überdurchschnittlich vom gesetzlichen Mindestlohn.<sup>5</sup>

Die **Beschäftigungsform** hat einen großen Einfluss auf den Stundenlohn. Frauen sind in Beschäftigungsformen mit geringen Entgelten überrepräsentiert. 2021 erhielten 13,4 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen Stundenlohn unter 12 Euro. Im gleichen Jahr verdienten 70,7 Prozent der Beschäftigten im **Minijob** weniger als 12 Euro pro Stunde.<sup>6</sup> Rund 65 Prozent der ausschließlich im Minijob Beschäftigten im Alter zwischen 15 und 65 Jahren sind Frauen.<sup>7</sup> Für etwa 4,15 Millionen Menschen war der Minijob die einzige Beschäftigung.<sup>8</sup> Auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in **Teilzeit** sind im Vergleich zur Vollzeitbeschäftigung besonders betroffen. 2021 betrug der Anteil der Teilzeitjobs mit einer Entlohnung unterhalb von 12 Euro 23,5 Prozent, bei Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen waren es 8,8 Prozent.<sup>9</sup> Im Feld der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse arbeiten 2021 knapp 50 Prozent der Frauen in Teilzeit, bei den Männern sind es hingegen nur 12 Prozent.<sup>10</sup>

Der Deutsche Frauenrat begrüßt ausdrücklich die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro durch den Gesetzgeber. Die Anpassung bedeutet für die vielen Frauen in Mini- und Teilzeitjobs eine massive Lohnerhöhung. Zugleich signalisiert die starke Mindestlohnbetreffenheit von Frauen weiteren dringenden Handlungsbedarf.

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2023): Qualität der Arbeit. Niedriglohnquote. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>, Abrufdatum: 10.2.2023.

<sup>5</sup> Vgl. Pusch (2021).

<sup>6</sup> Vgl. Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Teichert, Christian (2022): Mindestloohnerhöhung im Oktober 2022: 12 Euro Mindestlohn betreffen mehr als jeden fünften Job, in: IAB-Kurzbericht 12/2022, S. 4.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2022): Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2021, S. 10.

<sup>8</sup> Vgl. Böckler Impuls (2022): Minijobs sind ein Irrweg, in: Böckler Impuls 2022/05, S. 5.

<sup>9</sup> Vgl. Börschlein, Bossler, Gürtzgen, Teichert (2022), S. 4.

<sup>10</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2022), S. 10.



Die Aufwertung frauendominierter und systemrelevanter Berufe, die Stärkung der Tarifbindung und die effektive Durchsetzung von Arbeitsrechten sind frauen- und gleichstellungspolitische Kernanliegen. Dazu zählt auch die längst überfällige **Reform der Minijobs** in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Der Deutsche Frauenrat fordert die Bundesregierung auf, die Gleichbehandlung aller Arbeitsverhältnisse im Arbeits-, Sozialversicherungs- und Steuerrecht endlich umzusetzen. Das gilt insbesondere für die Sozialversicherungspflicht ab dem 1. Euro. Sie kann über die Ausweitung und Neugestaltung der sogenannten Gleitzone erreicht werden, innerhalb derer Sozialversicherungsbeiträge zuungunsten des Arbeitgebers nicht-paritätisch aufgeteilt werden, um kleine Einkommen nicht übermäßig zu belasten. Gerade Beschäftigte mit geringem Einkommen müssen in die Systeme der sozialen Sicherung integriert werden. Nur so können sich Frauen langfristig mit ihrer Arbeit finanziell absichern. Die Anpassung der Verdienstgrenze im Minijob an den gesetzlichen Mindestlohn ist mit Blick auf die soziale Absicherung von Frauen und ihre Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt ein Irrweg.

### Frauendominierte Berufe aufwerten

Neben der Beschäftigungsform hat auch die **horizontale Segregation** des Arbeitsmarktes Einfluss auf die Mindestlohn Betroffenheit der Beschäftigten. In frauendominierten, systemrelevanten **Berufen** in der Sorgearbeit und im Dienstleistungssektor arbeiten besonders viele Frauen.<sup>11</sup> In diesen Berufen ist trotz starker Belastungen die Wertschätzung oft niedrig und die Teilzeitquote besonders hoch. Dementsprechend stark profitieren die hier beschäftigten Frauen von der Erhöhung des Mindestlohns.<sup>12</sup>

Auch wenn ein Großteil der geringfügig Beschäftigten bis zum 1. Oktober 2022 über alle **Branchen** hinweg weniger als 12 Euro verdiente, wurde in Branchen, die eine hohe Tarifbindung aufweisen oder für die ein Branchentarifvertrag gilt, wesentlich häufiger ein Stundenlohn von mehr als 12 Euro ausgezahlt.<sup>13</sup> Das gilt insbesondere für Branchen mit einem hohen Männeranteil, wie z.B. die Energieversorgung oder das verarbeitende Gewerbe. Die Tarifbindung muss auch in frauendominierten Branchen steigen.

In der **professionellen Sorgearbeit** besteht ein besonders großes Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern. Ob als Kranken- oder Altenpflegerin, als Erzieherin, Sozialpädagogin oder Haushaltshilfe: meistens sind es Frauen, die in diesen Berufen gesellschaftlich notwendige Arbeit gegen schlechte Bezahlung leisten. In der Pandemie sind sie in diesen Berufen außerdem höheren Gesundheitsrisiken ausgesetzt gewesen. Die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro ist ein Schritt in die richtige Richtung. Eine strukturelle Aufwertung von systemrelevanten und frauendominierten Berufen bedeutet er hingegen nicht.

---

<sup>11</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), S. 155.

<sup>12</sup> Vgl. Lübker, Malte (2021) Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn?, in: WSI Policy Brief, Nr. 59, S. 5.

<sup>13</sup> Vgl. Börschlein, Bossler, Gürtzgen, Teichert (2022), S. 8.

## Arbeitsrecht durchsetzen

Die effektive Durchsetzung geltender arbeitsrechtlicher Bestimmungen ist zentral für Arbeitnehmer\*innen, die zum gesetzlichen Mindestlohn von 12 Euro arbeiten. Das betrifft insbesondere das Recht auf Entgeltgleichheit (gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit), auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und auf Urlaub, Kündigungsschutz und weitere tarifrechtliche Regelungen.

Dazu sind eine angemessene Ausstattung der **Kontrollinstanzen** und spürbare Sanktionen für Arbeitgeber erforderlich. Zusätzlich ist eine Anpassung der Dokumentationspflicht der Arbeitszeit durch den Gesetzgeber notwendig. Dabei sollten auch kleine Unternehmen im Fokus von Kontrollen stehen. Gerade in Kleinunternehmen und kleinen Unternehmen ist der Frauenanteil besonders groß. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Positiv ist, dass die Schwerpunktprüfungen des Zolls im Jahr 2022 auch frauendominierte Bereiche, wie das Friseurhandwerk, das Gaststättengewerbe, das Beherbergungsgewerbe und die Pflegebranche einschlossen.<sup>14</sup>

Arbeitnehmer\*innen, die im Niedriglohnsektor tätig sind, fehlen in der Regel die finanziellen Mittel, eine Klage anzustreben und durchzuhalten. Der Deutsche Frauenrat setzt sich in diesem Zusammenhang für ein **Verbandsklagerecht** ein. Gerade für Geringverdiener\*innen ist die Vertretung durch eine Interessenvertretung oft der einzige Weg, um ihre Rechte durchzusetzen. Mit einem Verbandsklagerecht könnten Organisationen wie Antidiskriminierungsverbände, Gewerkschaften, Betriebs- sowie Personalräte und Mitarbeitervertretungen stellvertretend für Betroffene klagen. Frauen müssten nicht mehr allein vor Gericht ziehen. Sie würden damit gestärkt und ermutigt, ihr Recht einzuklagen.

## Schutz vor Altersarmut

Ein gesetzlicher Mindestlohn von mindestens 12 Euro kann einen wirksamen Beitrag leisten, um vor Armut im Erwerbs- und im Rentenalter zu schützen. Ein Beitrag zur Armutsbekämpfung leistet ein gesetzlicher Mindestlohn allerdings nur dann, wenn er sicherstellt, dass die Bezieher\*innen nach 45 Jahren in Vollzeitbeschäftigung mindestens eine Rente oberhalb der Grundsicherung erhalten.

Der Anspruch vieler Frauen auf die Grundrente führte bereits vor Augen, wie viele Frauen im Alter trotz langjähriger Erwerbstätigkeit kein existenzsicherndes Renteneinkommen, u.a. auf Grund ihres zuvor niedrigen Erwerbseinkommens, erreichen. Fast zwei Drittel der abhängig beschäftigten Frauen im Haupterwerbsalter erhalten nicht genug Lohn, um sich langfristig eigenständig und unabhängig von Partner\*innen finanziell abzusichern.<sup>15</sup>

Aus einer Antwort der Bundesregierung aus dem Jahr 2018 geht hervor, dass ein Stundenlohn von 12,63 Euro bei 45 Jahren Erwerbstätigkeit und einem wöchentlichen Arbeitszeitvolumen von 38,5 Stunden nötig ist, um eine armutsfeste Rente zu erzielen. Die wenigsten Frauen kommen auf diese Normerwerbsbiografie, häufig auf Grund von gesellschaftlich notwendiger Sorgearbeit für Kinder oder zu pflegende Angehörige.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2023): Drucksache 20/5301. Mindestlohnbetrug und Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns in Deutschland.

<sup>15</sup> Vgl. DGB Frauen (2020): Wie unabhängig sind Frauen in Deutschland? Die Bedeutung existenzsichernder Beschäftigung für die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen.

<sup>16</sup> Vgl. <https://www.susanne-ferschl.de/2018/05/14/schriftlichen-frage-mindestlohn/>, Abrufdatum: 16.2.2023.

Die Lücke zwischen den eigenständigen Alterssicherungseinkommen von Frauen und Männern, der sogenannte **Gender Pension Gap**, liegt bei 49 Prozent (970 Euro bei den Frauen im Vergleich zu 1920 Euro bei den Männern)<sup>17</sup> und ist direkte Folge des Gender Pay Gaps (durchschnittliche Lücke von 18 Prozent zwischen den Stundenlöhnen von Frauen und Männern)<sup>18</sup> sowie des Gender Lifetime Earning Gap (Lebenseinkommenslücke von 45 Prozent zwischen Frauen und Männern)<sup>19</sup>. Deswegen zieht die Erhöhung des Mindestlohns zwar einen positiven Einfluss zur Reduzierung der Rentenlücke zwischen Frauen und Männern nach sich und greift gleichstellungspolitisch dennoch zu kurz.

### 3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen.

#### Mindestlohn stärkt die Wirtschaft

Mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zum 1. Januar 2015 wurde das Ziel verfolgt, eine Abkopplung der untersten Einkommen von der allgemeinen Lohnentwicklung zu stoppen und eine untere gesetzliche Haltelinie einzuführen. Entgegen allen Befürchtungen hat der Mindestlohn weder zu Arbeitsplatzabbau oder Verlagerungen von Arbeitsplätzen ins Ausland noch zu Wettbewerbsnachteilen geführt.<sup>20</sup>

Der gesetzliche Mindestlohn schafft vielmehr **faire Wettbewerbsbedingungen**. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und seine schrittweise Erhöhung haben bereits in der Vergangenheit deutlich gezeigt: der Mindestlohn funktioniert für Beschäftigte und Unternehmen. Arbeitnehmer\*innen wissen sicher, was sie mindestens pro Stunde verdienen. Unternehmen konkurrieren unter einheitlichen Wettbewerbsbedingungen. Lohndumping ist kein Wettbewerbsvorteil. Im Zuge des demografischen Wandels gewinnt dieser Faktor an Bedeutung für Arbeitgeber\*innen, die Arbeits- und Fachkräfte langfristig an sich binden wollen und müssen.

Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro stärkt darüber hinaus die **Kaufkraft**. Außerdem wirkt sich die Erhöhung des Mindestlohns positiv auf die allgemeine und tarifliche Lohnentwicklung aus. Bereits vor dem 1. Oktober 2022 stieg die Bezahlung in Branchen mit eher niedrigem Lohnniveau. Dabei handelt es sich in großen Teilen um frauendominierte Branchen, wie z.B. der Pflegesektor, das Gastgewerbe oder das Gebäudereiniger\*innen-Handwerk.<sup>21</sup> Das ist aus Sicht des Deutschen Frauenrats ein frauen- und gleichstellungspolitisch wichtiges Signal.

<sup>17</sup> Vgl. BMAS (2020): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), S. 104.

<sup>18</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2023): Verdienste. Gender Pay Gap. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/inhalt.html>, Abrufdatum: 10.2.2023.

<sup>19</sup> Vgl. Bertelmann Stiftung (2020): Wer gewinnt? Wer verliert? Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen in Deutschland.

<sup>20</sup> Vgl. Börschlein, Bossler, Gürtzgen, Teichert (2022), S. 8.

<sup>21</sup> Vgl. IAQ (2022): Pressemitteilung. Gesetzlicher Mindestlohn bringt höhere Tariflöhne. <https://www.bund-verlag.de/aktuelles~IAQ-Gesetzlicher-Mindestlohn-bringt-hoehere-Tarifloehne~.html>, Abrufdatum: 10.2.2023.

Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans Böckler Stiftung (IMK) betont, dass die Verbesserung der realen Einkommenssituation von Millionen Mindestlohnbeschäftigten, nicht nur sozialpolitisch, sondern auch makroökonomisch sinnvoll ist.<sup>22</sup> Die Systeme der sozialen Sicherung profitieren durch höhere Steuereinnahmen und eine Reduktion der Transferleistungen. Der gesetzliche Mindestlohn ist gesamtökonomisch sinnvoll und stärkt die Wirtschaft.

#### **4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“).**

##### **Mindestlohn gefährdet Beschäftigung nicht**

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) weist darauf hin, dass die Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns bereits mehrfach empirisch untersucht wurden: Der Studienlage nach sind nur wenige Arbeitsplätze durch die Mindestlohneinführung abgebaut worden oder nicht entstanden. Dieser geringe Beschäftigungseffekt konzentriert sich vor allen Dingen auf den Bereich der Minijobs.<sup>23</sup>

Laut IAB haben auch die ersten Erhöhungsschritte der Mindestlohnkommission die Beschäftigung nicht gefährdet. Einige Kleinstbetriebe mussten schließen. Die Beschäftigten haben im Zuge der steigenden Arbeitsnachfrage in der Corona-Pandemie häufig besser bezahlte Jobs in produktiveren Unternehmen gefunden. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die gesetzliche Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde erneut eine Umverteilung der Arbeitnehmer\*innen auf unterschiedliche Unternehmen nach sich ziehen wird.<sup>24</sup>

##### **Mindestlohn ersetzt keine Tarifverträge**

Mindestlöhne können immer nur die unterste Haltelinie sein, um Lohndumping zu verhindern. Gerade deswegen müssen die Ausnahmen vom Mindestlohn, für Auszubildende und Langzeitarbeitslose gestrichen werden. Tarifverträge sind für Beschäftigte das wichtigste Instrument zur Regelung des Entgelts und der Arbeitsbedingungen. Davon profitieren gerade Frauen – nicht nur hinsichtlich ihres Gehalts, sondern auch aufgrund von Sonderzahlungen und kürzeren Arbeitszeiten. Die Stärkung der Tarifbindung ist erklärtes Ziel des Deutschen Frauenrats. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krisen helfen Tarifverträge, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen auf Unternehmen und Beschäftigte zu minimieren und sorgen somit für einen fairen und gerechten Wandel der Arbeitswelt für Frauen und Männer.

---

<sup>22</sup> Vgl. Sebastian; Herzog-Stein, Alexander; Lübker, Malte; Pusch, Toralf; Theobald, Thomas (2022): Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro beeinflusst Inflation kaum, in: IMK Policy Brief, Nr. 116.

<sup>23</sup> Vgl. Börschlein, Bossler, Gürtzgen, Teichert (2022), S. 8.

<sup>24</sup> Vgl. ebd.



## Deutscher Frauenrat

Der Deutsche Frauenrat, Dachverband von rund 60 bundesweit aktiven Frauenorganisationen, ist die größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland. Wir sind die starke Stimme für Frauen. Wir vertreten Frauen aus Berufs-, sozial-, gesellschafts- und frauenrechtspolitischen Verbänden, aus Parteien, Gewerkschaften, aus den Kirchen, aus Sport, Kultur, Medien und Wirtschaft. Wir engagieren uns für die Rechte von Frauen in Deutschland, in der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen. Unser Ziel ist die rechtliche und faktische Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen. Wir setzen uns ein für einen geschlechterdemokratischen Wandel und für eine gerechte und lebenswerte Welt für alle.

////////////////////////////////////  
Deutscher Frauenrat  
Axel-Springer-Straße 54a  
10117 Berlin

Fon + 49/30/204 569-0  
[kontakt@frauenrat.de](mailto:kontakt@frauenrat.de)  
[www.frauenrat.de](http://www.frauenrat.de)

# Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur vierten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission 2023

## Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

17.03.2023

### Einleitung

Der Mindestlohn ist eine Erfolgsgeschichte, denn für viele Beschäftigte hat er zu einer spürbaren Lohnerhöhung geführt. Vielen Befürchtungen zum Trotz ist er kein Job-Killer. Im Gegenteil: Seit seiner Einführung im Jahr 2015 ist die Beschäftigung in Gänze gestiegen, vor allem die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat sich gut entwickelt. Zudem sorgt der Mindestlohn für faire Wettbewerbsbedingungen, denn einzelne Unternehmen können sich nicht länger Vorteile durch Lohn-Dumping verschaffen.

Von dem Inkrafttreten des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 haben rund vier Mio. Beschäftigte profitiert. Acht Jahre nach Einführung steht fest, dass keine der prognostizierten negativen Auswirkungen, wie Rückgang der Wirtschaftsleistung oder Beschäftigungsverluste, eingetreten sind. Tatsächlich waren die Folgen der Einführung des Mindestlohns durchgehend positiv. Der Mindestlohn hat bei Millionen Niedriglohn-Beschäftigten zu einem erheblichen Anstieg ihres Lohnniveaus geführt, unter ihnen besonders viele Frauen. Gleichzeitig hat sich der Arbeitsmarkt seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und bis zum Ausbruch der Corona Pandemie im Jahr 2020 ausgesprochen gut entwickelt. Die Arbeitslosigkeit ist gesunken und war so niedrig wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Im Vergleich zu 2014, also dem Jahr vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes, sank die Arbeitslosigkeit bis März 2020 insgesamt um rund 700.000 Personen. Gleichzeitig stieg die Erwerbstätigkeit seit 2014 bis 2020 um insgesamt 2 Millionen.

Die Corona-Pandemie stellte Gesellschaft, Politik und Wirtschaft gleichermaßen vor nie dagewesenen Herausforderungen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verlor an Dynamik. Dennoch konnten mithilfe staatlicher Maßnahmen, wie vor allem dem Kurzarbeitergeld, gesamtwirtschaftlich schwerwiegende Folgen verhindert werden. Die Einkommen vieler Millionen Haushalte konnten zumindest stabilisiert werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung war im Berichtszeitraum neben der Corona-Pandemie auch von den Auswirkungen des Krieges in der Ukraine bestimmt.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz-  
und Steuerpolitik

**Dr. Robby Riedel**  
Referatsleiter Tarifkoordination  
und Mindestlohn  
robbi.riedel@dgb.de

Telefon: +49 (0) 30 240 60-302  
Telefax: +49 (0) 30 240 60-218

Henriette-Hertz-Platz 2  
D - 10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Die enormen Energiepreissteigerungen und die hohe Inflation drückten auch das Wirtschaftswachstum und machten erhebliche wirtschaftspolitische Interventionen notwendig. Der Arbeitsmarkt blieb gleichwohl weitestgehend stabil.

Die Energiepreise stiegen im Berichtszeitraum zunächst stark. Hinzu kamen hohe Nahrungsmittelpreise, sowie eine mittlerweile gestiegene Kerninflation, also einer Teuerung des Warenkorb jenseits von Energie und Nahrungsmitteln. All das trieb die Inflationsrate im Berichtszeitraum auf den höchsten Wert seit den 1950er Jahren. Bislang tragen die Beschäftigten einen großen Teil der Krisenkosten, Haushalte mit niedrigen Einkommen sind besonders von der Inflation betroffen. Umso wichtiger ist es, dass die vor allem geringen Einkommen stabilisiert werden. Der Mindestlohn und die Erhöhung auf 12 Euro je Stunde im Oktober 2022 ist somit ein wichtiger Beitrag zum Erhalt der Kaufkraft.

### **Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022**

Anfang des Jahres 2022 beschloss die Bundesregierung den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro je Stunde mit Wirkung zum 1. Oktober 2022 anzuheben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen ausdrücklich die einmalige gesetzliche Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro. Damit wird eine seit Langem bestehende Forderung der Gewerkschaften umgesetzt.

Der 12-Euro-Mindestlohn stößt auch auf breite Zustimmung in der Bevölkerung. So begrüßen 88 Prozent der Befragten die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro, zeigt eine repräsentative Umfrage im Auftrag des DGB. Die Zustimmung zum Mindestlohn besteht über alle parteipolitischen Präferenzen.

Die Erhöhung führte unmittelbar zu substanziellen Einkommenszuwächsen bei mindestens 6,6 Millionen Menschen. Für eine vollzeitbeschäftigte Arbeitskraft bedeutete die Erhöhung somit ein Einkommensplus von brutto 270 Euro.

Die Anhebung auf 12 Euro war ein wichtiger Schritt zur Erreichung des eigentlichen Ziels des Mindestlohns, nämlich der Vermeidung von Armutsgefährdung. „Arm trotz Arbeit“ ist derzeit kein Randphänomen, sondern Realität vieler Menschen. Dies trifft insbesondere auf Menschen mit Kindern und Alleinerziehende, zumeist Frauen, zu. Die Erhöhung folgte dem Anspruch, dass Beschäftigte von ihrer Arbeit leben können sollten, ohne auf ergänzende Sozialleistungen zurückgreifen zu müssen. Es ging auch um mehr Wertschätzung der geleisteten Arbeit von Millionen Beschäftigten. Es ging auch um eine höhere Arbeitszufriedenheit. Und es ging um den Fachkräftemangel, über den sich niemand wundern muss, wenn angemessene Löhne verwehrt werden.

Zwar wurde der gesetzliche Mindestlohn seit seiner Einführung stetig weiterentwickelt, dennoch reichte die Höhe nicht für ein auskömmliches Einkommen, welches es beispielsweise erlaubt, am gesellschaftlichen und kulturellen Leben aktiv teilhaben zu können. Individuelle Teilhabemöglichkeiten sollten bei der Festsetzung künftiger Mindestlohnanpassungen daher größeren Beachtung finden. Auch angesichts steigender Lebenshaltungs- und Wohnkosten ist eine spürbare Erhöhung des Mindestlohns auch zukünftig zwingend geboten.



Zudem reichte der gesetzliche Mindestlohn bis zum Oktober 2022 nicht aus, um angemessen für das Alter vorzusorgen, da selbst bei Vollzeitbeschäftigung und durchgängiger Erwerbsbiografie kaum eine armutsvermeidende Altersrente zu erzielen war. Mit dem Handeln des Gesetzgebers wurde zumindest das Risiko der Altersarmut für die Betroffenen abgemildert, wovon viele Frauen profitieren könnten, deren Alterseinkommen deutlich geringer sind als die von Männern.

Besonders Frauen profitierten stark von der Erhöhung der gesetzlichen Lohnuntergrenze, da sie besonders häufig zu den Beschäftigten gehören, die zu Mindestlohnbedingungen arbeiten und in Branchen mit geringer Tarifbindung beschäftigt sind, wie dem Einzelhandel und der Gastronomie. Somit war die Anpassung auch aus gleichstellungspolitischer Perspektive notwendig. Die Erhöhung des Mindestlohns reduziert existierende geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede, trägt damit zur Beseitigung des auch im internationalen Vergleich sehr großen Gender Pay Gap bei und fördert die eigenständige Existenzsicherung von Frauen im Erwerbsleben und im Alter.

Von der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro profitierten vor allem Beschäftigte in Ostdeutschland, da hier besonders viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesem Lohnsegment beschäftigt sind. Folglich trägt die Erhöhung auch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West bei. Vor allem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Gastronomie, Taxigewerbe wie auch Kurier- und Expressdienste, Spiel, Wett- und Lotterie sowie Berufe wie Bäckereifachverkäufer\*innen, Friseur\*innen, Florist\*innen haben durch den erhöhten Mindestlohn mehr Lohn zur Verfügung.

Mit der Erhöhung korrigierte der Gesetzgeber auch den Umstand, dass der gesetzliche Mindestlohn mit einer Einstiegshöhe von 8,50 Euro im Jahr 2015 zu gering war. Zum zu niedrigen Stundenlohn von 8,50 Euro hatten auch diverse Untersuchungen beigetragen, die im Vorfeld massive Arbeitsplatzverluste als Folge eines gesetzlichen Mindestlohns prognostiziert hatten. Nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hatte sich jedoch schnell herausgestellt, dass diese Prognosen auf Annahmen beruhten, die mit der Realität wenig zu tun hatten. Die positiven Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Mindestlohn der vergangenen acht Jahre zeigen, dass die Wirtschaft als Ganzes solche koordinierten Lohnsetzungen absorbieren kann und dass von diesen sogar nachfrageseitige Impulse ausgehen können. Jeder Cent mehr Mindestlohn bringt einen gesamtwirtschaftlichen Kaufkraftgewinn von 20 Millionen Euro jährlich – hochgerechnet auf 12 Euro sind es schließlich mehrere Milliarden. Geld, das meist unmittelbar in den Wirtschaftskreislauf zurückfließt und somit wie ein Konjunkturpaket wirkt.

Die Erhöhung des Mindestlohns steht ebenfalls im Einklang mit dem Entwurf für eine europäische Mindestlohn-Richtlinie und orientiert sich an dem international gängigen Richtwert, nachdem Mindestlöhne dann als angemessen gelten, wenn sie mindestens 60% des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten betragen. Diese Zielmarke muss bei zukünftigen Entscheidungen der Mindestlohnkommission über die Anpassung der gesetzlichen Lohnuntergrenze zwingend im Auge behalten werden. Der Mindestlohn darf hinter dieser Zielmarke nicht zurückfallen.

Wäre dies der Fall bestünde auch in Zukunft die Möglichkeit, dass sich der Gesetzgeber gezwungen sieht, durch eine politische Entscheidung eine Korrektur beim Mindestlohn herbeizuführen.

Wer bei der einmaligen Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro durch den Gesetzgeber von „Staatslöhnen“ spricht, verklärt den Blick auf die Wirklichkeit. Richtig ist vielmehr, dass hierzulande viel zu oft so geringe Löhne gezahlt werden, dass die Betroffenen zusätzlich Sozialleistungen beantragen müssen, um zumindest halbwegs über die Runden zu kommen. Und diese staatlich alimentierten Löhne finanzieren die Steuerzahlenden – ein Fakt, der leider viel zu selten beachtet wird.

Des Weiteren sorgte die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns für Mehreinzahlungen in den Sozialversicherungen und trägt somit auch zu deren Schutz und Finanzierbarkeit bei. Auch wurde der Kreis der Personen kleiner, die auf ergänzende Leistungen trotz Arbeit angewiesen sind. Auch dies führt zur Entlastung der sozialen Sicherungssysteme.

### **Bestehender Regelungsbedarf**

Bei allen positiven Aspekten im Zusammenhang mit dem Mindestloohnerhöhungsgesetz sehen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften jedoch auch weiteren Handlungsbedarf. So halten wir daran fest, dass eine Ausweitung des gesetzlichen Geltungsbereichs um Jugendliche unter 18 Jahre ohne abgeschlossene Ausbildung sowie um Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten notwendig ist. Darüber hinaus sollten die bestehenden Ausnahmen beim Mindestlohn für freiwillige Praktika abgeschafft werden. Zudem wurde die Möglichkeit vertan, den grundsätzlichen Ausschluss der Anrechnung von Zulagen und Zuschlägen auf den Mindestlohn zu regeln.

Bei der Durchsetzung der Mindestlohnansprüche ergeben sich auch 8 Jahre nach dessen Einführung leider wenig Verbesserungen. Noch immer bekommen Millionen Beschäftigte den gesetzlichen Mindestlohn nicht, obwohl er ihnen rechtlich zusteht. Die Gründe dafür können nicht mehr, wie kurz nach der Einführung des Mindestlohns, in fehlenden Informationen der Arbeitgeber gesucht werden. Wer jetzt noch nicht den Mindestlohn zahlt, betrügt vorsätzlich. Allerdings wird dies Unternehmen auch leicht gemacht, weil die zuständige Kontrollbehörde insgesamt noch immer nicht angemessen aufgestellt ist. Zwar ist geplant, die Sollstärke der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die für die Überprüfung des Mindestlohns zuständig ist, im Laufe des Jahres 2023 auf 11.200 Beschäftigten aufzustocken. Allerdings sind von den 10.200 Plan-Stellen im Jahr 2022 z.Zt. nur rund 7.700 besetzt. Folglich sind gut 2.500 genehmigte und offene Stelle aktuell unbesetzt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bekräftigen erneut den politischen Handlungsbedarf bei den Mindestlohnkontrollen hinsichtlich der Ausweitung verdachtsunabhängiger Einsätze sowie der tagesaktuellen Dokumentation von Stundenlöhnen und Arbeitszeiten und deren Aufbewahrung an Ort und Stelle. Die in diesem Zusammenhang immer wieder geäußerten Forderungen der Arbeitgeberverbände nach einer Lockerung der Dokumentationspflichten und der Kontrollen

wird eine klare Absage erteilt. Das Sozialstaatsgebot lässt es nicht zu, dass Beschäftigte durch Verwässerungen des MiLoG noch unter diese unterste Anstandsgrenze fallen. Das gilt sowohl für die Anpassungen der Dokumentationspflichten der Arbeitszeiten für (Teilzeit-)Beschäftigte infolge des Mindestlohnerhöhungsgesetzes 2022 als auch für weitere Ausnahmen z.B. bei Praktikantinnen und Praktikanten.

**Zusammengefasst fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, nicht zuletzt als Reaktion auf bisherige Erfahrungen mit Umgehungstatbeständen beim gesetzlichen Mindestlohn:**

- **Beweislastumkehr** bei Mindestlohnansprüchen – nicht der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin, sondern Arbeitgeber sollen künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat.
- Einführung eines **Verbandsklagerechts**; dann hätten die Gewerkschaften die Befugnis, die – auch im öffentlichen Interesse liegenden - Rechte von um ihre Ansprüche geprellten Beschäftigten kollektiv gerichtlich durchzusetzen – z.B. bei systematischen Mindestlohnverstößen. Damit könnte die abschreckende Wirkung des straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktionsinstrumentariums wirkungsvoll ergänzt werden.
- Einrichtung von **Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften** und Gerichten mit besonderer Zuständigkeit, um Straftaten im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn wirksam und zeitnah feststellen und ahnden zu können.
- Ein **öffentliches Register** für Unternehmen, die den Mindestlohn unterlaufen.
- Aufstockung des **Prüfdienstes der Deutschen Rentenversicherung**.
- Personelle **Aufstockung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf die genehmigte Anzahl der Plan-Stellen**
- **Zusammenführung zergliederter Kompetenzen bei der Kontrolle und Sanktionierung von Mindestarbeitsbedingungen.**
- Einführung von Regelungen für eine **tagesaktuelle Erfassung der Arbeitszeit** sowie einer **Aufbewahrungspflicht der Unterlagen am Tätigkeitsort.**
- **Aufnahme weiterer Branchen in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz** wie z.B. das Bäckerhandwerk und den Einzelhandel.

Bei allen Erfolgen, die die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gezeigt hat, bleibt die Stärkung der Tarifbindung aber die zentrale Aufgabe von Gewerkschaften und Politik. Denn möglichst umfassend geltende Tarifverträge sind für Beschäftigte das wichtigste Instrument zur Regelung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen. Mindestlöhne können immer nur die unterste Haltelinie sein.

Um die sinkende Tarifbindung wieder zu erhöhen, braucht es vor allem Maßnahmen, die die Verbandsmitgliedschaft auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite stärken, sowie die Tariffucht erschweren. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen dazu konkrete Maßnahmen vor, um die Stärkung der Tarifbindung zu erreichen. Hierzu zählen u. a. die Schaffung eines Bundestariftreuegesetzes, eine Reform der Allgemeinverbindlicherklärung, die Abschaffung von sogenannten „Ohne-tarif“-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden, ein verbessertes digitales Zugangsrecht von Gewerkschaften in Betrieben oder aber auch Änderungen bei der Fortgeltung von Tarifverträgen bei Betriebsübergängen.

### **I. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

Die deutsche Wirtschaft wuchs seit 2015 bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie stetig. Im Jahr 2020 allerdings sank das Bruttoinlandsprodukt infolge der weitreichenden Maßnahmen und dem faktischen Stillstand der wirtschaftlichen Aktivität um 3,7% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. In den Jahren 2021 sowie 2022 erholte sich die deutsche Wirtschaft wiederum, so dass das BIP um 2,6% (2021) und 1,9% (2022) stieg und damit das vor Corona-Niveau wieder überstieg.

Auch hieran zeigt sich, dass der gesetzliche Mindestlohn alles andere als eine Bremse oder sogar schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung ist. Das Wachstum des vergangenen Jahres wurde in erster Linie von den Konsumausgaben der privaten Haushalte getragen. Der Wachstumsbeitrag der privaten Konsumausgaben zum BIP betrug in 2022 2,3 Prozentpunkte. Es zeigt sich, dass die gute Entwicklung der Einkommen, zu der der gesetzliche Mindestlohn im untersten Einkommenssegment beiträgt, zu einem Zugewinn der Kaufkraft führt und letztendlich der gesamtökonomischen Lage zugutekommt. Der private Konsum ist aktuell die wichtigste Stütze der Konjunktur und trägt maßgeblich zur wirtschaftlichen Erholung bei. Diese Erkenntnis gilt es auch mit Blick auf weitere ökonomische Entwicklung zu beachten.

#### **1. Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten (Anteil; Lohnentwicklung)**

Bundesweit kam es seit Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 bis Ende 2021 zu einem Anstieg bei den Löhnen der Un- und Angelernten (Leistungsgruppe 5) in Vollzeit- und Teilzeitstellen um 17,9 % (jahresdurchschnittlich 2,2 %). Die positive Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns zeigt sich auch darin, dass der Anstieg der Löhne in den traditionell schlechter entlohnten neuen Bundesländern mit 28,5 % (jahresdurchschnittlich 3,6 %) höher ausfiel als mit 16,6 % (jahresdurchschnittlich 2,2 %) im Westen.

Nach Wirtschaftszweigen betrachtet, ist der Lohnzuwachs seit der Mindestlohneinführung im Gastgewerbe, Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung bemerkenswert: Der Anstieg der Löhne der Un- und Angelernten beträgt im Gastgewerbe seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes bis Ende 2021 insgesamt 22,4 %, (West: + 21,1 %, Ost: + 35,9 %). Im Wirtschaftszweig Gesundheit- und Sozialwesen bekamen die un- und angelernten Beschäftigten bundesweit im Schnitt 24,7 % mehr Geld (West: + 23,1 %, Ost: + 40,5 %), im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung 24,0 % (West: 22,2 %, Ost: 48,2 %).

In einigen Wirtschaftszweigen profitierten besonders Frauen vom Mindestlohn: Sie erhielten bundesweit 17,7 % mehr Lohn (Ost: + 28,7 %). Besonders positiv fiel der Lohnsprung für die weiblichen un- und angelernten Beschäftigten im Bereich Erziehung und Unterrichts: Plus 38,9 % (Männer: +20,9 %).

Untersuchungen legen nahe (u. a. Herzog-Stein et al, 2018), dass die Einführung des Mindestlohns auch eine der Hauptursachen für die Verringerung des Gender Pay Gap ist (von 23 % im Jahr 2007 auf nunmehr 18 % 2022). Dies liegt vor allem daran, dass der Mindestlohn v.a. in typischen Niedriglohnbranchen gewirkt hat. Da Frauen überproportional häufig im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, profitieren Frauen von den Veränderungen durch den Mindestlohn überdurchschnittlich (u. a. Lübker, 2021, WSI-Report Nr. 59, 9/21).

Studien konnten darüber hinaus nachweisen, dass der gesetzliche Mindestlohn einen deutlich positiven Effekt auf die Arbeitszufriedenheit der Mindestlohnbeschäftigten hat, und dass dieser positive Effekt hauptsächlich auf die bessere Entlohnung zurückzuführen ist.

## **2. Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung (z.B. Sozialversicherungsbeiträge, Steuereinnahmen, Reduzierung von Transferleistungen)**

Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und die hieraus resultierenden höheren Arbeitseinkommen stiegen die Steuer- und Beitragseinnahmen und gleichzeitig sanken die aufstockenden Transferleistungen tendenziell. Für den Staatshaushalt bedeutet dies unter dem Strich ein deutlich positiver Effekt für die Haushaltslage.

Es ist davon auszugehen, dass die dauerhafte Anhebung des Lohngefüges aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns dazu führte, dass die Steuereinnahmen höher ausfallen, vorwiegend durch höhere Umsatzsteuer- und Verbrauchssteuereinnahmen. Die sozialen Sicherungssysteme verzeichneten ebenfalls höhere Beitragszahlungen.

Beispielhaft sei auf die Beitragseinnahmen der allgemeinen Rentenversicherungen verwiesen. Diese stiegen in 2022 um 5,5 Prozent gegenüber 2021. Auch wenn dies in Teilen der Erholung nach Corona und weiteren Aspekten geschuldet ist, dürfte die Erhöhung des Mindestlohns in 2022 auf zuletzt 12 Euro hier einen erheblichen Beitrag geleistet haben.

Im Niedriglohnbereich hatte der Mindestlohn vor allem auf der individuellen Ebene erhebliche Effekte. Bei 10,45 € Stundenlohn zum 1.1.2022 und 40 Stunden Wochenarbeitszeit ergaben sich hochgerechnet auf 45 Beitragsjahre nach den Rechengrößen zum 1. Januar 2023 eine Altersrente nach Sozialbeiträgen von 727 € - ohne Grundrentenzuschlag. Bei einem Stundenlohn in Höhe des Mindestlohnes zum 1.10.2022 von 12 € betrüge die Altersrente 835 Euro nach Sozialbeiträgen – ohne Grundrentenzuschlag. Dieser deutliche Effekt kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch zum jetzigen Mindestlohn eine Rente oberhalb des durchschnittlichen Bedarfs in der Grundsicherung im Alter von 854 Euro im Jahr 2021 nicht erreicht werden kann. Um später eine Rente jenseits der Grundsicherung zu bekommen, müsste der Mindestlohn wenigstens 12,76 Euro betragen – und das nur, wenn Beschäftigte durchgängig 45 Jahre lang wöchentlich 38,5 Stunden versicherungspflichtig beschäftigt sind; bei 40 Jahren Beschäftigung und 38,5 Wochenstunden wäre ein Mindestlohn von 14,35 Euro nötig – jeweils ohne einkommensabhängigen Grundrentenzuschlag. Es braucht also neben einer Anhebung des Mindestlohns auf der einen Seite existenzsichernde Löhne oberhalb der Niedriglohnschwelle durch Tarifverträge und auf der anderen Seite die Stabilisierung und Anhebung des Rentenniveaus.

Die Zahl der Menschen, die trotz einer Beschäftigung ALG II beziehen, ist seit 2014 um rund 380.000 auf nunmehr 807.000 gesunken. Die Zahl der ALG II-Aufstocker ist den BA-Statistiken zufolge seit Einführung des Mindestlohns langsam aber stetig gesunken. Im Jahr 2014 lag der Anteil abhängig Beschäftigter ALG II-Empfänger bei 27,2 %, zuletzt bei noch 21 %. Im Oktober 2022 lag die Zahl der erwerbsfähigen ALG-II-Empfänger insgesamt bei 3,9 Mio.

### **3. Einhaltung des Mindestlohns**

Nach wie vor werden Beschäftigte um den gesetzlichen Mindestlohn gebracht. Das Sozioökonomische Panel (SOEP) berichtet für das Jahr 2021 von 2,2 Millionen Beschäftigten, die den Mindestlohn nicht erhalten. Die Tricks der Arbeitgeber, den Mindestlohn zu umgehen, sind vielfältig.

Auffällig ist, dass einige Beschäftigtengruppen Mindestlohnverstöße häufiger treffen. Besonders geringfügig Beschäftigte, Beschäftigte in kleinen Firmen, Menschen mit Migrationshintergrund und Hausangestellte werden vielfach unter dem gesetzlichen Mindestlohnniveau vergütet. Auch sind Frauen stärker betroffen als Männer und Beschäftigte im Osten stärker als im Westen.

Tatsache ist, dass die in Deutschland zur Verfügung stehenden Statistiken zur Erfassung der Mindestlohnbezieher und -verstöße unvollkommen sind. So greift die Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes als Arbeitgeberbefragung lediglich auf Daten der Lohnbuchhaltungen und damit auf vertraglich vereinbarten Löhnen und Arbeitszeiten ohne Überstunden zurück in der noch dazu Minijobs im Vergleich zur Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) stark unterrepräsentiert sind und Beschäftigte in privaten Haushalten gar nicht erfasst werden.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist es klar, dass der Straftatbestand „Mindestlohnprellerei“ nicht kleiner erscheinen darf, als er tatsächlich ist. Auch mit Blick auf die politischen Schlussfolgerungen ist die Bundesregierung aufgefordert die amtliche Statistik so weiterzuentwickeln, dass die Wirkung des Mindestlohns und dessen Verstöße realitätsnah gemessen werden können.

Der DGB ist sich mit den Arbeitgebern einig, dass die korrekte Erfassung der Arbeitszeit ein unabdingbarer Faktor für die Kontrollen des Mindestlohnes ist (vergl. 3. MLK Bericht Randnummer 109).

Die Dokumentationspflichten lassen nach wie vor zu viel Spielraum für Manipulation, so dass die Regelungen ausgebaut werden müssen. Nach dem MiLoG erstreckt sich die Verpflichtung zur Führung von Arbeitszeitznachweisen auf eine Woche. Arbeitgeber sind verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit der Beschäftigten spätestens bis zum Ablauf des siebten, auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertags aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre beginnend ab dem für die Aufzeichnung maßgeblichen Zeitpunkt aufzubewahren. Bei einer tagesaktuellen Prüfung des Zolls haben die Arbeitgeber somit eine ganze Woche Zeit die Arbeitszeitaufzeichnungen nachzutragen. Dieses Verfahren erweist sich in der Praxis als manipulationsanfällig.

In der Fleischwirtschaft wurde diesem Umstand bereits Rechnung getragen. Dort muss die Arbeitszeit tagesaktuell aufgezeichnet werden. Diese notwendige Regelung muss ausgeweitet werden. Zudem ist zu regeln, dass die Unterlagen der Arbeitszeitdokumentation am Ort der Tätigkeit aufbewahrt werden müssen, damit sie bei einer etwaigen Kontrolle auch umgehend eingesehen werden können. Schließlich sollten die Arbeitszeitznachweise den Beschäftigten auch ausgehändigt werden.

Die zuständige Kontrollbehörde, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) kommt ihrer Aufgabe, nämlich die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns, nur bedingt nach. So geht der mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns versprochene Personalaufwuchs bei der FKS schleppender als erwartet voran. Im Jahr 2022 waren von den 10.200 Planstellen lediglich 7.700 Stellen besetzt.

Die dort eingesetzten Beschäftigten berichten gleichzeitig von teilweise widersprüchlichen Anforderungen durch die Leitung des Zolls bzgl. effektiver Kontrollpraxen. Die Folge: hohe Mitarbeiterfluktuation und in einigen stark vom Mindestlohn betroffenen Branchen (Personenbeförderung, Gebäudereinigung, Briefdienstleistungen) sogar eine abnehmende Kontrolldichte.

Um die Fallzahl zu garantieren, soll die FKS noch dazu vorwiegend Arbeitgeber prüfen, in denen keine Verstöße zu erwarten sind. Gemessen in absoluten Zahlen lagen die Arbeitgeberprüfungen im Jahr 2022 bei gut 53.000 und damit ähnlich hoch vor in den Jahren vor Corona. In den Jahren 2020 und 2021 sind die Prüfungen der FKS coronabedingt zurückgegangen.

Das Personal bei der FKS muss dringend und ohne weitere interne Verzögerungen auf die Höhe der Planstellen aufgestockt werden, um eine angemessene bundesweite Abdeckung und eine kontinuierlich hohe Prüfendichte zu gewährleisten.

Des Weiteren braucht es eine Zusammenführung der zergliederten Kompetenzen bei der Kontrolle der wesentlichen Mindestarbeitsbedingungen wie Arbeitszeit und Arbeitsschutz. Der Bund hat darauf hinzuwirken, dass die Länder durch Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften und besonderer Zuständigkeiten der Gerichte bei Verstößen gegen Mindestarbeitsbedingungen und Schwarzarbeit auch dafür sorgen, dass die Ermittlungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht ins Leere laufen und eine abschreckende Sanktionierung bundesweit sichergestellt wird. Darüber hinaus sind den Gewerkschaften effektive und kollektive Mechanismen zur Durchsetzung der tariflichen und gesetzlichen Mindestlöhne wie etwa ein Verbandsklagerecht einzuräumen, um diese gravierenden Missstände einzudämmen. Nicht zuletzt gehört zu einer Stärkung der FKS die Erhöhung der Attraktivität des Berufsbildes Zöllner\*in, um im Wettbewerb um geeignetes Personal mit anderen Berufen Schritt halten zu können. Hierzu gehört auch die Qualitätssteigerung der Ausbildung.

#### **4. Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits-/Leistungsvorgaben**

Seit dem Inkrafttreten des MiLoG im Jahre 2015 zeichnete sich bereits früh der schon vor der Einführung befürchtete Trend ab, dass sich Praktiken entwickeln, um den gesetzlichen Mindestlohn zu umgehen. Diese Tendenz setzt sich leider auch heute noch, acht Jahre nach der Einführung des MiLoG, weiter fort. Aus diesem Grunde war es in den vergangenen Jahren für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auch weiterhin notwendig, insbesondere durch Unterstützung des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, Klagen vor den Arbeitsgerichten zu begleiten.

Die Arbeitsgerichte beschäftigten sich in den Jahren zwischen 2020 und 2022 mit unterschiedlichen rechtlichen Fragestellungen in Hinblick auf das MiLoG.

Das Bundesarbeitsgericht entschied 2021 einen bedeutsamen Fall, der neben dem MiLoG auch entsenderechtliche Fragen berührte. In diesem Urteil ging es um eine bulgarische Frau, die im Rahmen einer 24-Stunden-Betreuung mit ihrem bulgarischen Arbeitgeber einen Arbeitsvertrag nach bulgarischem Recht geschlossen hatte, jedoch in Deutschland über eine Dienstleistungsagentur zur Pflege einer Pflegebedürftigen eingesetzt wurde. Der Arbeitnehmerin wurde schließlich Recht zugesprochen, dass die von ihr geleisteten Arbeitsstunden nach dem deutschen Mindestlohn vergütet werden müssen. Das BAG stärkt mit dieser Entscheidung die Arbeitnehmer\*innen-Rechte gerade im sich überschneidenden Bereich des MiLoG und AEntG, in dem es häufig zu erheblicher Unterbezahlung der Arbeitnehmer\*innen kommt. Diesem Umstand wurde mit dem Urteil nun Rechnung getragen, was in Zukunft zu einer Verbesserung in diesem Bereich beitragen wird. An diesem Beispiel wird ebenfalls deutlich, wie wichtig die Einführung einer arbeitsrechtlichen Verbandsklage ist.

Wie bereits in den Jahren 2018 und 2019 beschäftigte sich das BAG auch in den Jahren 2020 und 2021 mit der Ausschlussfrist des § 24 Abs. 2 MiLoG in Zusammenhang mit den Nachtzuschlägen bei Dauernachtarbeit von Zeitungszustel-



ler\*innen. Hier festigte es seine Rechtsprechung in Bezug darauf, dass den Arbeitnehmer\*innen ein angemessener Zuschlag von 30 % zustehe. Auch hier ist die erfreuliche Entwicklung zu beobachten, dass das BAG seine bisherige Rechtsprechung bestätigt und somit zugunsten der Arbeitnehmer\*innen verstetigt.

Zudem entschied das BAG 2022 zudem, dass auch ein sechsmonatiges Praktikum, das vor Einschreibung in ein universitäres Studium absolviert wurde, über die Regelung des § 22 Abs. 1 S.2 Nr. 1 MiLoG hinaus als Pflichtpraktikum im Rahmen einer hochschulrechtlichen Bestimmung nach dem MiLoG sein kann und demnach auch nicht mit dem Mindestlohn vergütet werden müsse. Gerade im Rahmen von Orientierungs- und Pflichtpraktika im Kontext von Ausbildung und Studium ist durch dieses Urteil erneut die Notwendigkeit zu erkennen, dass es eines vom Gesetzgeber festgelegten besseren Schutzes von Praktikant\*innen bedarf.

Schließlich ist noch eine wichtige Entscheidung des BAG aus 2022 im Hinblick auf die Überschneidung von Insolvenzrecht und dem Anspruch auf Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns vor dem Hintergrund der Sicherung des Existenzminimums zu nennen. So hatte ein Insolvenzverwalter mit seiner Klage Erfolg, gezahlte Löhne in Mindestlohnhöhe zugunsten der Insolvenzmasse von seinen Arbeitnehmer\*innen zurückzufordern. Nach Ansicht des BAG seien die Arbeitnehmer\*innen in Hinsicht auf das Existenzminimum durch ihren Anspruch auf Zahlung eines Insolvenzgeldes sowie durch das Sozialrecht hinreichend geschützt. Fraglich ist hierbei insbesondere, ob dieser nach Ansicht des BAG bestehende Schutz für Arbeitnehmer\*innen tatsächlich in ausreichendem Maße vorhanden ist. So hatten die ersten beiden Instanzen die Klage des Insolvenzverwalters noch abgewiesen, gerade auch, um die Sozialsysteme nicht über Gebühr zu belasten. Nach Auffassung der ersten beiden Instanz bestehe eine Anfechtungssperre auf Rückzahlung des ausgezahlten Nettoarbeitsentgelts nach §§ 1, 2 MiLoG. Insoweit stellt sich die Frage, ob eine entsprechende Insolvenzsperre in derlei Fällen nicht sogar notwendig wäre, da sich Arbeitnehmer\*innen auch auf bereits geleistete Lohnzahlungen nach bereits verrichteter Arbeit verlassen können müssen. Dass ihre Ansprüche so neben die Ansprüche anderer Gläubiger treten, die ebenso Teile der Insolvenzmasse beanspruchen, erscheint vor dem Hintergrund, dass Entgelte den Lebensunterhalt abdecken müssen, nicht angemessen. Deshalb fordert der DGB auch vor dem Hintergrund dieser Entscheidung, dass Forderungen von Arbeitnehmer\*innen von der Anfechtung ausgeschlossen sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich aus Sicht des DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften in der Rechtsprechung der letzten Jahre einige positive Entwicklungen im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit von Arbeitnehmer\*innen-Rechten bei Mindestlohnfragen abzeichnen. Dies zeigt sich insbesondere bei der Entscheidung zu den 24-Stunden-Pflegediensten oder bezüglich der nach Ansicht des BAG nicht geltenden individual- und kollektivvertraglichen Ausschlussfristen bei Mindestlohnansprüchen. Gerade in letzterem Fall setzte das BAG seine Rechtsprechung in erfreulicher und konsequenter Weise zugunsten der Arbeitnehmer\*innen fort.

## **II. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen**

Eine wesentliche Funktion des gesetzlichen Mindestlohns ist die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen. Um ein tragendes Geschäftsmodell aufzubauen, wird Lohndumping durch den Mindestlohn ein Riegel vorgeschoben und Unternehmen müssen vielmehr mit innovativen Verfahren, Produktionsabläufen und der Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen überzeugen.

Die Situation der Unternehmen war im Berichtszeitraum stark von den Entwicklungen rund um die Corona-Pandemie, den Schwierigkeiten bei den Lieferketten, dem Krieg in der Ukraine und den steigenden Preisen, vor allem für Energie geprägt. Vor allem Unternehmen des Einzelhandels, Gastgewerbes und der Dienstleistungsbranche mussten während des Lockdowns vorübergehend schließen – Branchen, in denen der Mindestlohn eine hohe Relevanz für die Beschäftigten aufweist. Dennoch konnte nicht zuletzt aufgrund staatlicher Rettungsmaßnahmen, wie die temporäre Aussetzung der Insolvenzanzeige oder Überbrückungs- und Liquiditätskredite ein flächendeckendes Firmensterben verhindert werden.

Das Statistische Bundesamt meldete für das Jahr 2020 einen Rückgang der Unternehmensinsolvenzen um 15,5 % und für das Jahr 2021 noch einmal einen Rückgang von 11,7 % zum Vorjahr. Für das Jahr 2022 ist mit einem ähnlichen Stand von Unternehmensinsolvenzen von rund 14.000 zu rechnen. Dies ist der geringste Wert seit Einführung der Statistik im Jahr 1999.

Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität je geleisteter Erwerbstätigenstunde wuchs im Jahr 2020 um 1,0 %, im Jahr 2021 um 0,9% und im Jahr 2022 um 0,3%. In den Bereichen Handel, Verkehr und Gastgewerbe, in denen der Mindestlohn wegen vormals teilweise niedriger Löhne besonders bemerkbar war, ist die Produktivität im Jahr 2020 um 0,3% und 2021 um 2,4% gestiegen. Im letzten Jahr 2022 sank diese allerdings um 0,5%. Ein positiver Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität könnte von der einmaligen Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro ausgehen. Die Ökonomen Krebs und Grau (2021) kommen in ihrer Modellsimulation zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn von 12 Euro langfristig zu einem Anstieg der Produktivität um circa ein Prozent führt.

Die nominalen Lohnstückkosten (Stundenkonzept) stiegen im Jahr 2020 um 2,8 %, im Jahr 2021 um 0,7 % und im Jahr 2022 um 3,3%. In den mindestlohnrelevanten Wirtschaftsbereichen Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie Information und Kommunikation zeigt sich ein unterschiedliches Bild. So stiegen die Lohnstückkosten im Handel, Verkehr und Gastgewerbe in den Jahren 2020 sowie 2022 (3,8% und 2,4%), hingegen fielen diese im Jahr 2021 (-0,7%). Im Wirtschaftszweig Information und Kommunikation wuchsen die Lohnstückkosten in den 3 Berichtsjahren um 2,1%, 5,1% und 5,2%.

Im Jahresdurchschnitt 2021 stiegen die Verbraucherpreise um 3,1 %, 2022 um 6,9 %. Die Preise im Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen) stiegen um 2,9 % im Jahr 2021 sowie um 8,1 % im Jahr 2022.

Die Bruttowertschöpfung in der Gesamtwirtschaft sank im Jahr 2020 um 3,9%. In den Jahren 2021 (2,7%) und 2022 (1,8%) stieg diese hingegen wieder. Eine ähnliche Entwicklung ist im Handel, Verkehr und Gastgewerbe zu verzeichnen, wenngleich mit größeren Ausschlägen nach oben und unten (-7,5%; 2,8%, 4,0%).

Die preisbereinigten Bruttoanlageinvestitionen nichtstaatlicher Sektoren sanken im Coronajahr 2020 um 3,6%, konnten in den folgenden Jahren 2021 sowie 2022 mit einem Plus von 1,8% sowie 0,6% wieder etwas zulegen. Die Befürchtungen, Unternehmen würden aufgrund des gesetzlichen Mindestlohnes Investitionsentscheidungen zurückstellen, haben sich gesamtwirtschaftlich nicht bestätigt. Die schwache Entwicklung der vergangenen 3 Jahre ist vielmehr auf die allgemeine ökonomische Situation rund um Corona und den geopolitischen und kriegsbedingten Herausforderungen zurückzuführen.

### **III. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“)**

#### **1. Auf- und Abbau von Beschäftigten (ggf. differenziert nach bestimmten Gruppen, z.B. Geschlecht, Teilzeit/Vollzeit, geringfügig Beschäftigte usw.)**

Seit Januar 2015 verringert sich die Zahl der prekären Minijobs. Unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns konnte ein Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigten verzeichnet werden. Ende 2022 gab im Vergleich zu 2015 deutschlandweit 16,7 % weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ausschließlich geringfügig beschäftigt waren. Bei Minijobs im Nebenjob gab es jedoch einen massiven Zuwachs um 32,8 %, welcher dazu geführt hat, dass die geringfügige Beschäftigung in Summe annähernd stabil geblieben ist (-0,1% bis Dezember 2022). Vor allem Frauen arbeiten in Minijobs. Rund 60% aller geringfügig entlohnten Beschäftigung sind Frauen. Bei Beschäftigten, die ausschließlich geringfügig arbeiten, stellen Personen von 20-24 Jahre mit 12,2% sowie Personen über 65 Jahre mit 25,5% die größten Altersgruppen dar.

Seit Einführung des Mindestlohns bis Ende 2022 nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland um 14 % zu. Es liegt die Vermutung nahe, dass hier Minijobs zu regulären (Teilzeit)-Stellen zusammengelegt wurden.

#### **2. Arbeitszeit, Arbeitsvolumen**

Die tatsächlich geleistete Arbeitszeit gewinnt seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns immer mehr an Relevanz. So schildern Mindestlohnberechtigte, dass ihre vertragliche Arbeitszeit nicht mit der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit übereinstimmt und eine Vergütung der über die vertragliche Arbeitszeit geleisteten Tätigkeit oft ausbleibt. Es ist zu vermuten, dass Arbeitgeber zwar nach dem gesetzlichen Mindestlohn unter Zugrundelegung des Arbeitsvertrages vergüten, die geleisteten Überstunden dabei jedoch oftmals unberücksichtigt bleiben. Faktisch sinkt dann der Stundenlohn unter die gesetzlich zulässige Grenze.

Die geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen sanken coronabedingt im Jahr 2020 um 3,9%. In den folgenden Jahren 2021 und 2022 stiegen die geleisteten Arbeitsstunden um 1,6% bzw. 0,3%. Vor allem in den mindestlohnexponierten Wirtschaftsbereichen Handel, Verkehr und Gastgewerbe (-5,8%) war der Rückgang der Arbeitsstunden je Erwerbstätigen im Corona-Jahr 2020 sehr groß. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen sank im Jahr 2020 um 7,8 %, in den Jahren 2021 und 2022 stieg es wiederum wieder (1,7% bzw. 1,6%). In den mindestlohnexponierten Branchen Handel, Verkehr und Gastgewerbe sank das Volumen im Jahr 2020 um -7,8% und stieg in den Folgejahren um 0,4% sowie 4,5% .

Beschäftigte in Deutschland leisteten im Jahr 2021 gemäß IAB insgesamt 1,7 Mrd. Überstunden. Knapp die Hälfte dieser Überstunden wurden dabei nicht entlohnt. Umso bedeutender ist die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) wonach Firmen künftig verpflichtet sind, die Arbeitszeiten ihrer Mitarbeiter systematisch zu dokumentieren. Diese Pflicht umfasst folglich auch Überstunden. Die Dokumentation stellt somit ein wichtiges Element für mehr Schutz vor Fremd- und Selbstausbeutung dar.

Bei den betrieblichen Anpassungsstrategien ist demnach genau zu prüfen, ob sich das nachgefragte Arbeitsvolumen verringert, also die Arbeitszeit sich verkürzt, oder die Arbeitszeit lediglich pro forma verkürzt wird, um die Stundenlöhne mindestlohnkonform zu erhöhen, während die tatsächlich geleistete Arbeitszeit konstant bleibt. Die Ergebnisse der IAB-QUEST-Erhebung zeigen, dass die Verringerung der Arbeitszeit eine bedeutende betriebliche Anpassungsstrategie ist, die allerdings im Hinblick auf eine sehr wahrscheinlich häufig damit einhergehende Arbeitsverdichtung aus Sicht des DGB äußerst fragwürdig ist.

### **3. Personalfluktuation**

Gesamtwirtschaftlich zeigte sich, dass die Personalfluktuation der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Relation des arithmetischen Mittels der begonnenen und beendeten Beschäftigungsverhältnisse zum Bestand) im Jahr 2020 (29,8 %) im Vergleich zu 2019 (33,1%) zurückging. Die Beschäftigungsfluktuation bei Männern (31%) ist dabei höher als bei Frauen (28,3%). Vor allem junge Menschen unter 25 Jahre (68,8%) sowie Beschäftigte ohne berufliche Ausbildung (50,2%) weisen hohen Fluktuationsraten auf.

In den mindestlohnexponierten Wirtschaftszweigen Gastgewerbe, Information und Kommunikation sowie Verkehr und Lagerei ist die Umschlagshäufigkeit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am größten. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine bessere Bezahlung die Bindung eines Beschäftigten an einem Unternehmen erhöht. Folglich kommt es auch zu weniger Arbeitsplatzwechseln. Am Ende profitieren auch die Unternehmen, da es ihre Kosten für Neueinstellungen und Qualifikationen ihrer Beschäftigten reduziert.

#### **4. Regelungen für Praktikanten (§ 22 Abs. 1 MiLoG)**

Der gesetzliche Mindestlohn gilt für Praktika nach Abschluss einer Berufs- oder Hochschulausbildung. Allerdings sind bezüglich Praktikumsart und -länge Ausnahmen vom Mindestlohn möglich. Pflichtpraktika während der Fach- oder Hochschulausbildung müssen nicht nach Mindestlohn vergütet werden. Ebenfalls sind freiwillige Orientierungspraktika und freiwillige ausbildungs- oder studienbegleitende Praktika mit einer Dauer unter drei Monaten weiterhin vom Mindestlohn ausgenommen.

Vor Einführung des Mindestlohnes war die Vergütung bei freiwilligen Praktika oft nicht gegeben und das Praktikum offiziell kaum definiert und damit abgegrenzt. Im Streitfall musste deshalb einzelfallabhängig geprüft werden, ob ein Praktikum vorlag und dann die Entlohnung mühselig über einschlägige Referenzausbildungen der Vergütungsanspruch abgeleitet werden. Der Mindestlohn schützt damit nicht nur vor finanzieller Ausbeutung in Praktikumsverhältnissen und trägt zur Verbesserung der Qualität des Praktikums bei, sondern schafft mit einer klaren gesetzlichen Definition Rechtsicherheit in der Praxis.

Durch die allerdings im Gesetz vorgehaltene Ausnahmeregelung bei freiwilligen Praktika, sind diese besonders anfällig für Mindestlohnunterschreitungen. Nicht selten deklarieren Betriebe freiwillige Praktika als Pflichtpraktika, um den gesetzlichen Mindestlohn zu umgehen. Getrickt wird ebenso bei der Arbeitszeit und der Anrechnung von Sachleistungen auf das Praktikumsentgelt. Deshalb bleibt die Abschaffung der Mindestlohnausnahme bei freiwilligen Praktika erklärtes Ziel des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften.

#### **5. Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge**

In einigen Bereichen zeigte sich, dass in Branchen, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Niedriglohnsektor angesiedelt gewesen sind, die unteren Entgelte lediglich marginal über den Mindestlohn angehoben wurden.

In anderen Bereichen ist es seit Einführung des Mindestlohns, insbesondere seit 2016 gelungen, das Entlohnungsniveau an vielen Stellen deutlich über den Mindestlohn anzuheben oder es konnten erfolgreich tarifvertragliche Regelungen durchgesetzt werden, die auf dem Mindestlohn aufsetzen.

ver.di konnte seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in den Branchen mit eher niedrigen Tarifentgelten deutliche Verbesserungen erzielen. Dies gilt nicht nur für die unteren Bereiche der Lohnskala. Das ganze Entgelttraster konnte, durch den gesetzlichen Mindestlohn gestützt, Schritt für Schritt in vielen Branchen und Betrieben nach oben bewegt werden. Diese Entwicklung wird in ver.di durch ein umfassendes permanentes Monitoring der Tarifverträge belegt.

Die Analyse aller gültigen, von ver.di abgeschlossenen Entgelttarifverträge kommt zum Ergebnis, dass die Entgelte unter 12 Euro zwischen 2015 und 2023 auf ein Viertel, die unter 14 Euro auf die Hälfte, und die Anzahl unter 20 Euro ist nur auf 80 Prozent des Werts von 2015 geschrumpft. Im unteren Bereich war also mehr Dynamik als im gesamten Bereich unterhalb des Median.

Andererseits ist der Bereich über 20 Euro wieder stärker gestiegen – nämlich um knapp 50 Prozent. Man kann daraus schließen, dass im mittleren Bereich eine gewisse Stauchung stattgefunden hat (Datenstand August 2022).

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung sind nach jüngsten Ergebnissen (Datenstand Februar 2023/ Stichtag 01.01.2024) noch rund fünf Prozent der Entgelte unter 12 Euro; unter 13 Euro sind noch 12 Prozent und unter 14 Euro noch rund 20 Prozent. Die verschiedenen Branchen in ver.di weisen zum Teil große Unterschiede auf. Entgelte unter 15 Euro machen im überwiegenden Teil der ver.di-Branchen einen Anteil unter 30 Prozent aus. Bei Post, Speditionen und Logistik liegt der Anteil bei rund 40 Prozent der Entgelte, und im Handel liegen rund 50 Prozent der Tarifentgelte unter 15 Euro.

Auch die regionalen Unterschiede sind zum Teil deutlich. Interessant ist, dass „Ost-West“ als Unterscheidungsmerkmal an Bedeutung verloren hat. Auf Bundesebene abgeschlossene Tarifverträge weisen rund 10 Prozent der Entgelte unter 13 Euro auf. In Hamburg sind es knapp 7 Prozent, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen 15 Prozent, aber den höchsten Anteil niedriger Tarifentgelte unter 13 Euro hat NRW mit knapp 17 Prozent.

Dies macht deutlich, dass der gesetzliche Mindestlohn zwar das Tarifgitter stützt und in Tarifverhandlungen hilfreich sein kann – er jedoch kein Wundermittel gegen Tariffucht und eine von Arbeitgeberseite betriebene Zerstörung des Tarifsystems ist.

## **6. Auswirkungen auf das Tarifgeschehen (z.B. Auswirkungen auf Tarifverhandlungen, Tarifgitter), auf die Tarifbindung und auf die Arbeit der Betriebsräte)**

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vollzieht sich die Lohnfestsetzung seit 2015 in Deutschland in einem Dreieck von Tariflöhnen, allgemeinverbindlich erklärten Mindestlöhnen und dem gesetzlichen Mindestlohn. Oberstes Ziel für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bleibt die Tarifautonomie samt Tarifverträgen, die die Arbeits- und Einkommensbedingungen der Beschäftigten insgesamt verbessern. Auf Branchen- bzw. Firmenebene vereinbaren die Tarifvertragsparteien neben Lohn- und Gehaltstarifverträgen weitergehende Regelungen zu Arbeitsbedingungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder auch Schichtzulagen. Den Gewerkschaften ist es in Tarifverhandlungen in den vergangenen Jahren in vielen Branchen und Betrieben gelungen, das gesamte Lohngefüge nach oben anzupassen und eine deutliche Verbesserung der Tarifsituation auch im Niedriglohnbereich zu erreichen. Es ist gelungen, über die unterste Lohngruppe hinaus eine Aufwertung von Tätigkeiten durchzusetzen und so die Wertigkeit in dem Entlohnungssystem beizubehalten.

Mitte des Jahres 2022 gab es noch einige Tarifbereiche, die tarifliche Stundenlöhne unter 12 Euro vorsahen. Im Zuge der Erhöhung wurden auch entsprechende Tarifverträge angepasst. So wurden u. a. in der Leiharbeit tarifliche Erhöhungen von mehr als 24% für die unterste Entgeltgruppe erzielt. Auch bei Gaststätten erhielten Beschäftigte in den unteren Entgeltgruppe tarifliche Lohnzuwächse von 20% und mehr.

# **Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)**

**des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes e.V.  
(DEHOGA Bundesverband)**

**vom 10. März 2023**

**gegenüber der**

## **Mindestlohnkommission**

**gemäß § 10 Abs. 3, 4 MiLoG**

**für den Beschluss zum 30. Juni 2023  
über die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns und  
den vierten Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindest-  
lohns zur Vorlage an die Bundesregierung**



Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nachfolgend führen wir zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Gastgewerbe in jüngerer Zeit, insbesondere seit der außerplanmäßigen Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € zum 01.10.2022, aus. Wir leiten daraus und aus der aktuellen wirtschaftlichen Situation die Erkenntnis ab, dass es nicht zum 01.01.2024 bereits wieder eine Mindestlohnerhöhung geben darf. Eine solche wäre Gift für die Ertragslage und das Tarifsysteem im Gastgewerbe.

Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 sowie früherer Erhöhungen hatten wir bereits in vorangegangenen Stellungnahmen gegenüber der Mindestlohnkommission erläutert, zuletzt im Mai 2020.

### **1. Mindestlohn als ein wesentlicher von mehreren gleichzeitigen Kostentreibern**

Das Gastgewerbe ist derzeit und in den letzten Monaten in besonderem Maße von einer **Kostenexplosion** betroffen:

Wie weite Teile der Wirtschaft und der Bürger leidet die Branche unter der durch die stark erhöhten **Energiepreise** getriebene Inflation. Für 80,1 % der gastgewerblichen Unternehmen stellten laut einer repräsentativen DEHOGA-Umfrage von Anfang März 2023 die Energiepreise trotz leicht gesunkener Preise weiter die größte Herausforderung dar. Dazu kommt branchenspezifisch der starke Preisanstieg bei **Nahrungsmitteln**. Dieser lag im Jahresdurchschnitt 2022 bei 20,2 % und somit mehr als doppelt so hoch wie der Gesamtverbraucherpreisindex. Lebensmittel stellen naturgemäß im Gastgewerbe einen maßgeblichen Kostenblock dar, in der Gastronomie häufig rund 30 % Kostenanteil.

Der dritte überproportional gestiegene Kostenbereich in der Branche sind die **Personalkosten**. Nach der erwähnten aktuellen Umfrage kletterten die Personalkosten in den letzten 12 Monaten (Februar 2022 bis Februar 2023) um durchschnittlich **21 %** nach oben.

Dieser starke Anstieg ist teilweise auf die **Arbeitsmarktsituation** (gravierender Mitarbeitermangel infolge der Lockdowns und staatlichen Einschränkungen in den Coronajahren 2020 – 2022 und des hohen Kurzarbeitsanteils in der Branche bei starker Nachfrage nach Arbeitskräften im Zuge des Re-Starts), in weiten Teilen aber auf die **sprunghafte Mindestlohnerhöhung auf 12 € zum 1. Oktober 2022** zurückzuführen.

Insgesamt stellt die Kostenexplosion in diesen drei wichtigen Bereichen zahlreiche Betriebe der Hotellerie und Gastronomie nach der Coronakrise jetzt erneut vor gravierende, teils **existenzielle Herausforderungen**. Die Kostenentwicklung kann in vielen Fällen nicht durch Preiserhöhungen oder Rationalisierungsmaßnahmen aufgefangen

werden. Das führt dazu, dass die meisten Betriebe sinkende Erträge verzeichnen. Bereits im ersten Coronajahr 2020 erfolgte ein Rückgang der gastgewerblichen Betriebe in Deutschland um rund 20.000 (-11,1 %). Wir müssen davon ausgehen, dass wir in den nächsten Monaten weitere **Betriebsaufgaben** in der Branche erleben werden. Personalkosten werden dabei von den betroffenen Betrieben immer wieder als wesentlicher Faktor genannt.

## 2. Beschäftigungssituation

Die aktuelle Beschäftigungssituation im Gastgewerbe ist immer noch durch die Nachwirkungen der Corona-Pandemie geprägt, dazu kommen zunehmend Auswirkungen des demografischen Wandels.

Die Branche hatte auf dem Höhepunkt der coronabedingten Auswirkungen auf die Beschäftigung im Mai 2021 rund 160.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte weniger als zum gleichen Zeitpunkt 2019 (- 14,5 %). In der Spitze (April 2020) lag die Zahl der Kurzarbeitenden in der Branche bei 665.678. Noch bis März 2022 lag die Zahl der Kurzarbeitenden fast durchgängig im sechsstelligen Bereich. Seit Ende der staatlichen Corona-Einschränkungen im April bzw. Mai 2022 wurde die Kurzarbeit stark und schnell zurückgeführt und ist die Zahl der Beschäftigten wieder rasant gestiegen. Nach den letzten BA-Zahlen (Dezember 2022) lagen wir bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nur noch um 4,1 % unter dem Vergleichswert 2019.

Dennoch ist die Problematik des **Mitarbeitermangels** in der Branche eine beherrschende. Die Notwendigkeit, innerhalb kürzester Zeit und vor der Hochsaison im Sommer eine sehr große Zahl Mitarbeitende rekrutieren zu müssen, hat die Betriebe sehr gefordert und fordert sie noch. Die nicht kurzarbeitergeldberechtigten Minijobber haben während der Zeit der staatlichen Coroneinschränkungen in größerer Zahl die Unternehmen bzw. die Branche vorübergehend oder dauerhaft verlassen. Auch hier muss der Stamm an Aushilfen erst wieder aufgebaut werden. Dabei hilft zwar die mit der Mindesthöhung verbundene Anpassung der Verdienstgrenze bei den Minijobs auf 520 € und ihre Dynamisierung in Abhängigkeit von der Mindestlohnentwicklung, der Vor-Corona-Stand ist aber noch nicht wieder erreicht. Es gibt außerdem Grund zur Annahme, dass Beschäftigte heute weniger Stunden arbeiten als vor der Pandemie.

## 3. Auswirkungen des Mindestlohns auf Tarifverhandlungen und Entgelttarifverträge

Während der Corona-Pandemie sind aufgrund der massiven Ungewissheiten für die Branche gekündigte Tarifverträge nicht neu abgeschlossen worden. Seit Anfang 2022, vermehrt seit April bzw. Mai 2022 wurden dann alle nachwirkenden regionalen DEHOGA-Entgelttarifverträge neu und mit erheblichen Steigerungen abgeschlossen, überwiegend mit **Laufzeiten bis ins Jahr 2024** hinein. Da sich zu diesem Zeitpunkt die außerplanmäßige Mindestlohnenerhöhung auf 12 € durch den Gesetzgeber bereits abzeichnete und da Nachholbedarf für die Coronazeit bestand, wurden jedenfalls in

den untersten Tarifgruppen die Tariflöhne überwiegend in **zweistelligem Prozentbereich** erhöht. In vielen Fällen wurden, auch aufgrund entsprechender Forderungen seitens der Gewerkschaft NGG, Tarifierhöhungen **pauschal über Festbeträge** vorgenommen bzw. **Mindesterhöhungsbeträge** vereinbart. Durchgängig wurde der Abschluss von Entgelttarifverträgen von einem deutlichen Abstand der untersten Tarifgruppe zum neuen / zukünftigen Mindestlohn von 12 € abhängig gemacht; in vielen Entgelttarifverträgen wurden **Abstandsklauseln** (z.B. 5 %) vereinbart. All dies hat (mit Ausnahme von zwei Tarifgebieten) zu einer weiteren **Stauchung der Tarifgefüge** geführt. Aktuell liegen die niedrigsten tariflichen Hilfskräftelöhne zwischen 2.063 € und 2.188 € monatlich bzw. 12,30 € und 12,80 € pro Stunde. Die in der Branche bislang aufgrund unterschiedlicher Lebenshaltungskosten und Wirtschaftsstärke üblichen **regionalen Unterschiede** (Süd-Nord- sowie West-Ost-Gefälle) sind trotz weiter bestehender regionaler wirtschaftlicher Unterschiede aufgrund der Zwänge durch den Mindestlohn nahezu vollständig verschwunden. Betriebe in **strukturschwächeren Regionen** stehen unter erheblichem Druck, diese Löhne zu erwirtschaften; hier ist die Zahl der Betriebsaufgaben hoch. Außerdem erschwert die Stauchung des Tarifgefüges die für das Gastgewerbe so wichtige **Fachkräftesicherung**.

#### 4. Auswirkungen auf andere Lohnbestandteile und Arbeitsbedingungen sowie die Tarifbindung

Soweit sonstige Lohnbestandteile in den Tarifverträgen abgebildet werden, hat der Mindestlohn darauf weiter keine Auswirkungen. Alle gastgewerblichen **Manteltarifverträge** sind unverändert, mit Ausnahme des gewerkschaftsseitigen gekündigten Manteltarifvertrags Mecklenburg-Vorpommern. Es ist im Gastgewerbe sogar in den letzten schwierigen Jahren gelungen, auf Grundlage eines im Jahre 2019 abgeschlossenen neuen Tarifvertrages zur **Altersvorsorge** mit deutlich gestiegenem Arbeitgeberbeitrag Abschlüsse über Betriebsrenten zu schließen.

Allerdings muss man auch feststellen, dass in der Branche die **Tarifbindung sinkt**. Eine Ursache dafür ist definitiv der Mindestlohn, der dazu führt, dass vielen Unternehmen der finanzielle Spielraum z.B. für Einmalzahlungen, Zuschläge oder übergesetzlichen Urlaub fehlt. Die **Nettolohnorientierung der Mitarbeitenden** ist in der Branche traditionell hoch und die starken Mindestlohnsteigerungen haben die Aufmerksamkeit der Beschäftigten weiter auf den Stundenlohn gelenkt. Dazu kommt, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Mitarbeitenden der Branche äußerst gering ist, was die Praxisrelevanz von manteltarifvertraglichen Regelungen naturgemäß senkt.

Die gestiegene **Inflation** spielt dagegen in der Tarif- und Lohnentwicklung der Branche eine untergeordnete Rolle. Die deutlichen Erhöhungen in den unteren Tarifgruppen im Jahr 2022 haben trotz des stark gestiegenen Verbraucherpreisindex' in vielen Fällen sogar zu **Reallohnsteigerungen** geführt. Da die neuen gastgewerblichen Tarifverträge vor Verabschiedungen der sog. **Inflationsausgleichsprämie** abgeschlossen waren, gibt es in den Flächentarifverträgen der Branche keine entsprechenden

Vereinbarungen. Arbeitgeber, die es wirtschaftlich darstellen können, zahlen ihren Mitarbeitenden freiwillig Inflationsausgleichsbeträge.

Zu den Auswirkungen der Preisentwicklung auf die Effektivlöhne liegen uns keine Daten vor.

## 5. Auswirkungen auf Preise, Umsätze und Erträge

Die Auswirkungen des Mindestlohns und der weiteren Kostentreiber auf die Preise der gastgewerblichen Angebote und Dienstleistungen sind bisher – verglichen mit der generellen Inflation - moderat geblieben. So sind die **Übernachtungspreise** im Jahr 2022 nach Daten des Statistischen Bundesamtes nur um **9,0 %** gestiegen, und somit nur 0,3 Prozentpunkte über dem Gesamtverbraucherpreisindex. In der **Gastronomie** lag die Preissteigerungen 2022 mit **10,9 %** zwar über der allgemeinen Inflationsrate, angesichts der Kostenexplosion bei Lebensmitteln und Personalkostenanteilen (nicht selten bei 35 % und mehr) muss man dies aber immer noch als moderat bewerten.

Die Preisentwicklung ist allerdings extrem abhängig vom jeweiligen Branchensegment. Insbesondere Betriebe, deren Angebot sich an Familien und Bürger der Mittelschicht richten, waren beim Pricing vorsichtig, um die **Konsumzurückhaltung** nicht weiter anzufachen. Bezogen auf die Umsätze war 2022 verglichen mit dem Vorcoronajahr 2019 das dritte Verlustjahr in Folge und Unsicherheit und Inflation verursachen nicht wenige Bürger, bei **Reisen und Restaurantbesuchen** zu sparen.

Gestiegene Kosten konnten also vielfach nicht (vollständig) auf die Gäste umgelegt und auch nicht durch Anpassungsmaßnahmen ausgeglichen werden, was naturgemäß zu **sinkenden Erträgen** der Unternehmen geführt hat. Welche Probleme dies bereitet, hat man während der Pandemie an der fehlenden Liquidität gesehen.

## 6. Auswirkungen auf Angebot und Wettbewerbsparameter

Viele Betriebe versuchen, den wachsenden Kostendruck, den sie nicht über die Preise an die Gäste weitergeben können, über Veränderungen des Angebotes aufzufangen. Verbreitet sind – auch in Folge des Mitarbeitermangels – verkürzte Öffnungszeiten, zusätzliche Ruhetage, Umstellung auf Selbstbedienung oder Umstellung von à la carte-Geschäft auf Veranstaltungsgeschäft. Betriebswirtschaft kann dies sinnvoll sein, es kann allerdings auch zu allzu stark sinkenden Umsätzen führen. Teilweise ist bereits festzustellen, dass darunter die **touristische Infrastruktur** oder auch die **gastronomische Versorgung der Wohnbevölkerung im ländlichen Raum** spürbar leidet. Mit weiter steigenden (Personal)kosten wird sich dieser Trend weiter verstärken; Nachteile für den Tourismusstandort Deutschland und für die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung beginnen sich abzuzeichnen.

**FAZIT:**

Die Kostenbelastung der Gastronomie und Hotellerie hat eine besorgniserregende Dimension erreicht. Aufgrund der weiter hohen Inflation und der Arbeitsmarktsituation ist ein Ende nicht abzusehen. Die Leistungsfähigkeit und die flächendeckende Präsenz des Gastgewerbes sind dadurch gefährdet.

In dieser Situation wäre es unangemessen, schon 13 Monate nach der letzten, sprunghaften Mindestlohnerhöhung zum 01.10.2022 den gesetzlichen Mindestlohn erneut zu erhöhen.

Keinesfalls sollte die nächste Erhöhung vor dem im Mindestlohngesetz ursprünglich vorgesehenen Zwei-Jahres-Turnus erfolgen, also vor dem 01.10.2024.

Anderenfalls würden im Gastgewerbe erneut etliche Entgelttarifverträge von der Mindestlohnentwicklung überholt, das Tarifsysteem geriete weiter unter Druck und die Tarifbindung würde noch stärker erodieren. Dort dann mit gesetzgeberischen Maßnahmen zur „Stärkung der Tarifbindung“ gegensteuern zu wollen, wie es die Bundesregierung plant, wäre ein Kampf gegen Windmühlenflügel bzw. der Versuch, mit Zwangsmaßnahmen ein System, dass man zuvor selbst ausgehöhlt hat, aufrechterhalten zu wollen.

Bzgl. der Höhe muss jedenfalls der nachlaufende Tarifindex die Obergrenze darstellen, um nicht eine Lohn-Preis-Spirale in Gang zu setzen oder zu verstärken.

Berlin, 10. März 2023

**Prof. Dr. Irene Dingeldey und  
PD Dr. Martin Seeliger  
Institut Arbeit und Wirtschaft  
(iaw), Universität Bremen**

**Institut Arbeit und Wirtschaft  
Universität Bremen**  
Prof. Dr. Irene Dingeldey  
PD Dr. Martin Seeliger

dingeldey@uni-bremen.de  
seeliger@uni-bremen.de

**Schriftliche Stellungnahme des Instituts Arbeit und Wirtschaft (iaw)  
der Universität Bremen zu den Auswirkungen des gesetzlichen  
Mindestlohns sowie dessen letzten Erhöhungen, einschließlich der  
auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022**

Entsprechend des Themenkatalogs zur vierten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns werden in der nachfolgenden Stellungnahme vor allem die Auswirkungen auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie auf das Tarifgeschehen fokussiert. Als zusätzlicher Aspekt wird perspektivisch die Erfüllung der EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne erörtert.

### **1. Begründung und Ziele**

Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in 2015<sup>1</sup> ist dieser (nominal) kontinuierlich gestiegen – von 8,50 Euro auf 12 Euro/Stunde ab 1. Oktober 2022<sup>2</sup>. Die Erhöhung im Oktober 2022 erfolgte nicht auf Vorschlag der Mindestlohnkommission, sondern entspringt einer Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag der Regierung und wurde einmalig – wie betont wird - direkt vom Arbeitsministerium initiiert.

Als Begründung für das Mindestlohnerhöhungsgesetz wurde im Eckpunktepapier von Arbeits- und Finanzministerium im März 2021 auf die Etablierung eines „*Living Wage*“ verwiesen, welcher der Erwerbsarmut entgegenwirken soll (BMAS and BMF, 2021). Diese wird vielfach statistisch mit 60 Prozent des mittleren Lohns definiert. Elaboriertere Konzepte des Living Wage legen dagegen ein Warenkorb-Prinzip zu Grunde, das sich an den effektiven Lebenshaltungskosten orientiert und regional durchaus variieren kann, z.B. entlang unterschiedlicher Wohnkosten in einem Land (Schulten and Müller, 2019).

---

<sup>1</sup> Siehe Tarifautonomiestärkungsgesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348)

<sup>2</sup> Siehe Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 696). Dabei wurde der im Juni 2022 turnusgemäß anstehende Termin für eine Beschlussfassung zur Anpassung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission ausgesetzt und auf Juni 2023 verschoben (Lesch und Schröder, 2022).

In der Begründung des Gesetzentwurfs 2022 wurde etwas abgeschwächt das Ziel eines „angemessenen Mindestschutzes“ bzw. der „Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe“ hervorgehoben. Desweiteren wird angeführt

*„Im europäischen Vergleich fällt der deutsche Mindestlohn, gemessen am prozentualen Anteil des nationalen Medianlohns, unterdurchschnittlich gering aus. Steigende Lebenshaltungskosten, insbesondere auch Wohnkosten, stellen zudem die Geeignetheit des Mindestlohns in Frage, auf Basis einer Vollzeitbeschäftigung die Sicherung einer angemessenen Lebensgrundlage gewährleisten zu können. Daneben genügt eine mit dem Mindestlohn vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht, um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen.“(BMAS, 2022)*

Dabei wird die in wissenschaftlichen Evaluationen sowie politischen Stellungnahmen formulierte Kritik zum deutschen Mindestlohn aufgenommen. Die Referenz auf den europäischen Kontext deutet zudem eine gewisse Vorwegnahme der Umsetzung der im Dezember 2022 verabschiedeten Richtlinie zum europäischen Mindestlohn<sup>3</sup> hin.

Die EU greift explizit das Konzept eines *Living Wage* auf (Schulten and Müller, 2019; Dingeldey et al., 2021). Entsprechend werden soziale Kriterien (z.B. Sicherung des Existenzminimums und der sozialen Teilhabe, Verringerung von Armut) gleichberechtigt neben ökonomische Erwägungen (Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit etc..) zur Bestimmung des Mindestlohns genannt. Zudem wird als Richtwert ein Mindestlohn, der höher ist als 60 Prozent des Brutto-Medianlohns (oder 50 Prozent des durchschnittlichen Bruttolohnes), empfohlen.

Im Jahr 2020 lag die Höhe des deutschen Mindestlohns knapp 10 Prozentpunkte unter dem angestrebten Wert und spiegelt im europäischen Vergleich bestenfalls einen mittleren Platz wider (Abb. 1). Hier war also „Anpassungsbedarf“ gegeben.

---

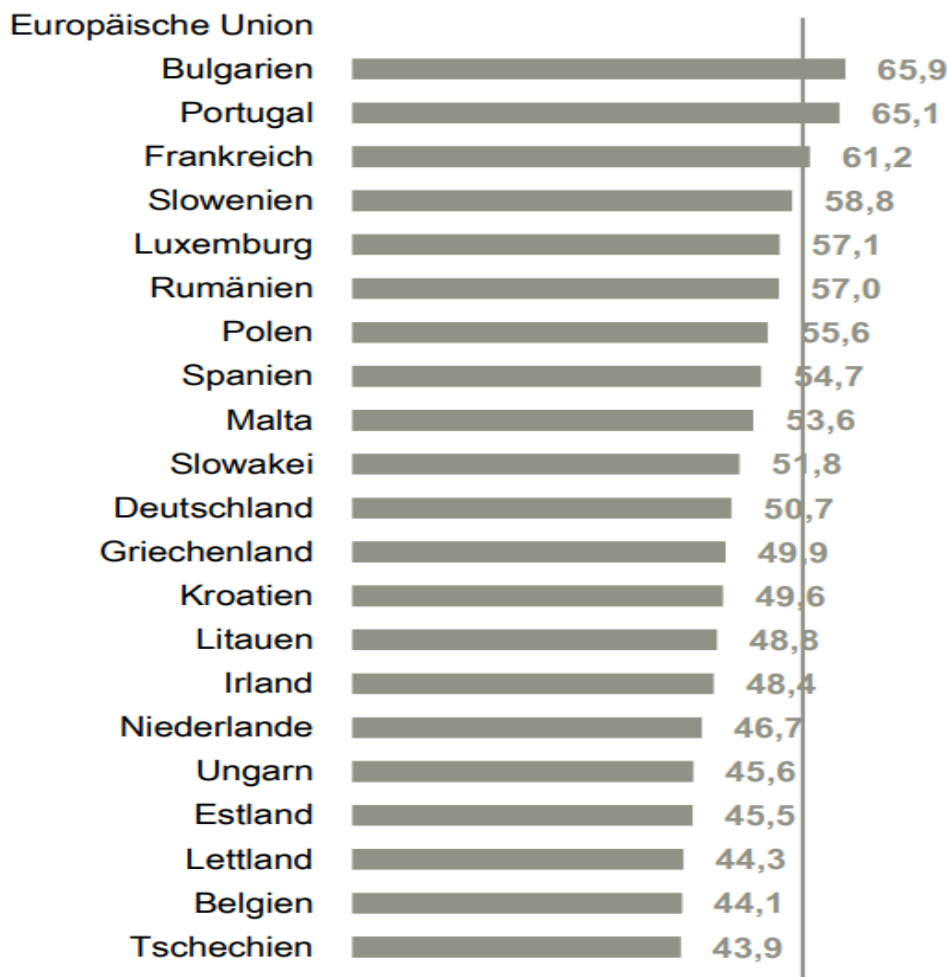
<sup>3</sup> RICHTLINIE (EU) 2022/2041 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union.

Dabei werden in den der Richtlinie vorangestellten Erwägungen folgende sozialpolitisch begründete Vorteile hervorgehoben: Mindestlöhne, die einen „angemessenen Lebensstandard ermöglichen und somit eine angemessene Untergrenze erreichen, können zur Verringerung der Armut auf nationaler Ebene und zur Stützung der Binnennachfrage und der Kaufkraft beitragen, die Arbeitsanreize stärken, Lohnungleichheiten, das geschlechtsspezifische Lohngefälle und Armut trotz Erwerbstätigkeit verringern und den Einkommensrückgang in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs begrenzen“ (EU) 2022/2041, Abs. 8).



**Abb. 1: Der relative Wert des Mindestlohns**

Mindestlohn in Prozent des Medianlohns in 2020



(Lübker and Schulten, 2022)

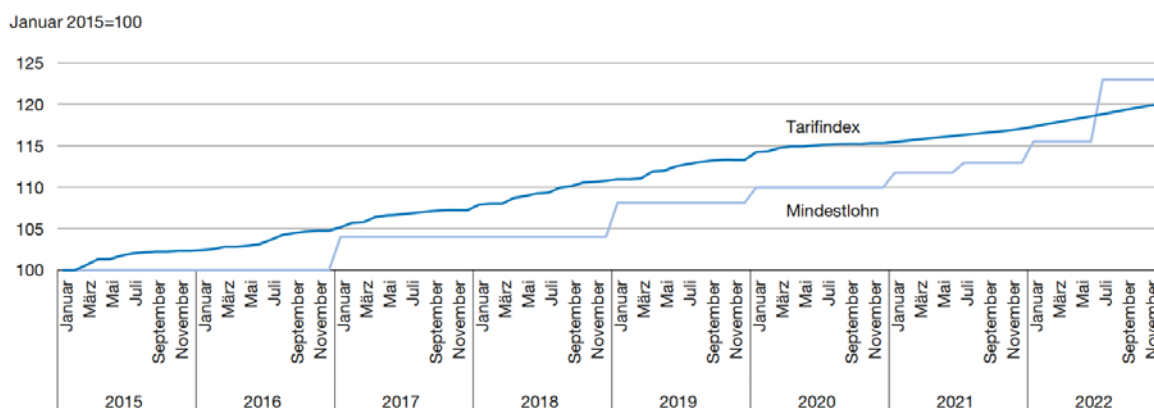
**2. Wechselwirkungen zwischen Tarifpolitik und Mindestlohn sowie Eingriffstiefe der jüngsten Reform**

Bis Juli 2022 zeigt die Anpassung des Mindestlohns in Deutschland eine der Tariflohnentwicklung nachfolgende Entwicklung (entsprechend dem in § 9 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes genannten Ziels; siehe Abbildung 2). Dieser „Mechanismus“ der Anpassung hat das Verhältnis von Mindestlohn zu Tariflohn relativ stabil festgeschrieben. Aufgrund der niedrigen Ausgangshöhe des Mindestlohns hat dies bis 2022 nicht dazu geführt, diesen im Sinne eines „angemessenen Mindestschutzes“ entlang der oben diskutierten Kriterien zu entwickeln (siehe Abb. 1).

Mit der Erhöhung im Juli 2022 auf 10,45 wurde die Tariflohnerhöhung erstmals „überholt“ (Bach and Schröder, 2021). Aus sozialpolitischer Perspektive ist gleichwohl die nun erfolgte, weitere Erhöhung sehr zu begrüßen.

Sie hat die bislang stärkste Eingriffstiefe aller Mindestlohnreformen, da laut Hochrechnungen 8,3 Millionen bzw. knapp 22 Prozent aller Beschäftigten von der Erhöhung um knapp 15 % (Bispinck, 2022) profitieren. Zum Vergleich: Bei Einführung des Mindestlohnes waren es lediglich knapp vier Millionen Beschäftigte (Börschlein et al., 2022).

**Abbildung 2: Mindestlohn und Tarifindex**



Quellen: Statistisches Bundesamt; Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen.

(Bach and Schröder, 2021: 937; (Lesch and Schröder, 2022)

Die Verteilung von Löhnen unter 12 Euro – und entsprechend die Besserstellung von Beschäftigten durch die jüngste Erhöhung des Mindestlohns – fallen sehr unterschiedlich aus: Nach sozio-strukturellen Merkmalen zeigt sich, dass von den Männern (im Hauptjob 2019) lediglich 17 Prozent, von den Frauen dagegen knapp 30 Prozent weniger als 12 Euro verdienen. Nach Branchen zahlten primär Gebäudereinigung, Gastronomie (mehr als 60 Prozent aller Beschäftigten), Einzelhandel, Nahrungsmittelindustrie, Post- und Kurierdienste, Lagerei, Landverkehr, Heime (jeweils mindestens 30 Prozent aller Beschäftigten) weniger als 12 Euro in 2019<sup>4</sup>. Von den geringfügig Beschäftigten waren es mehr als 80 Prozent (Pusch, 2021). Regional werden Beschäftigte in den ostdeutschen Bundesländern überproportional stark von Erhöhung des Mindestlohns begünstigt (Lübker, 2021).

Beschäftigte in Betrieben mit Tarifbindung haben deutlich seltener Löhne unter 12 Euro – nämlich nur 11 Prozent, gegenüber 32 Prozent der Beschäftigten in Betrieben ohne Tarifbindung (Pusch, 2021). Denn: Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen haben auch in Deutschland - vor allem am unteren Ende der Lohnskala - meist höhere Löhne als

<sup>4</sup> Die entsprechenden Zahlen sich nur bedingt, wenn die Löhne bis 2021 hochgerechnet werden (Pusch, 2021: 17).

in den nicht tarifgebundenen Unternehmen (Haipeter, 2017: 6; Lübker, 2021). In der Fachliteratur gilt daher eine hohe Tarifbindung sowohl in Deutschland wie auch im europäischen Kontext als effektiver Schutz gegen Niedriglohn.

In vielen europäischen Ländern wird die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen deutlich stärker genutzt als in Deutschland (Günther, 2021; Schulten, 2016). Entsprechend befürwortet die europäische Richtlinie über angemessene Mindestlöhne auch eine Förderung der Tarifbindung von 80 Prozent in den Mitgliedsländern.

*„Darüber hinaus legt jeder Mitgliedstaat, in dem die tarifvertragliche Abdeckung unterhalb einer Schwelle von 80 % liegt, einen Rahmen fest, der die Voraussetzungen für Tarifverhandlungen schafft, entweder durch Erlass eines Gesetzes nach Anhörung der Sozialpartner oder durch eine Vereinbarung mit diesen“*  
(Artikel 4, abs. 2)

Für Deutschland lassen sich – in begrenztem Umfang – sowohl die Vorteile von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen als auch die Wechselwirkungen von Mindestlohn und Tariflöhnen beispielhaft an den Branchenmindestlöhnen zeigen. Letztere sind die zwischen den Tarifparteien verhandelten Entgelte im Rahmen von Tarifverträgen, wobei die untersten bzw. ausgewählte Lohngruppen allgemeinverbindlich<sup>5</sup> für die Branche erklärt werden. Da primär Niedriglohnbranchen betroffen sind, ist der Abstand zum Mindestlohn vielfach nicht sehr hoch – aber doch gegeben. Entsprechend zeigen sich Wechselwirkungen mit der Setzung des gesetzlichen Mindestlohns.

Lagen im Januar noch fünf Branchenmindestlöhne unter 12 Euro, nämlich in der Abfallwirtschaft (10,45), der Leiharbeit/Zeitarbeit (10,45), der Fleischwirtschaft (11,00), für Maler- und Lackierer (ungelernte Beschäftigte) (11,40) sowie in der Gebäudereinigung (Innen- u. Unterhaltsrein.) (11,55), hat im Januar 2023 letztlich nur die Fleischwirtschaft ihren Tarif nicht angepasst und wurde „überholt“. In allen anderen Branchen erfolgte eine Erhöhung des Tariflohns über das Mindestlohniveau von 12 Euro hinaus. Der Abstand zwischen aktuellem Mindestlohn und den 16 (jeweils untersten) Branchenmindestlöhnen variiert dabei insgesamt zwischen - 4,3 Prozent in der Fleischwirtschaft und 53,4 Prozent in der Weiterbildung (Bispinck, 2023; Bispinck, 2022).

Durch die Erhöhung im Oktober 2022 ist sowohl eine Stauchung der Lohnstruktur – und ein deutlicher Rückgang der Lohnspreizung im unteren Einkommensbereich – oder aber die Anhebung des Tarifgitters insgesamt zu erwarten. Hier dürften unterschiedliche Brancheneffekte dominieren – wie auch bei vorherigen Mindestloohnerhöhungen (Bispinck et al., 2020; Dingeldey, 2019). Beide Effekte lassen jedoch indirekt eine Verringerung des

---

<sup>5</sup> Im allgemeinen durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Niedriglohnbereichs erwarten (siehe oben). Die Erhöhung der Tarifbindung beispielsweise auch in Bereichen wie Gastronomie, Einzelhandel, Lagerei, Post- und Kurierdienste etc. würden entsprechende Effekte verstärken.

### 3. Erfüllung des Ziels „angemessener Mindestschutz“

Will man den aktuell geltenden Mindestlohn nun entlang des Kriteriums eines *angemessenen Mindestschutzes* beurteilen, sind zwar große Fortschritte zu verzeichnen, gleichwohl werden auch spezifische Ziele bzw. Grenzwerte weiterhin verfehlt:

- In den vergangenen Jahren ist ein leichter Rückgang des Anteils der Niedriglohnbeschäftigung von 2018 21 Prozent auf 2022 auf 19 Prozent (um 0,5 Millionen Beschäftigte) zu verzeichnen (Statistisches Bundesamt, 2022). Eine drastische Senkung dieses Anteils wäre zu erwarten, wenn der gesetzliche Mindestlohn über der Niedriglohnschwelle von 2/3 des Median-Lohnes liegen würde. Diese wird für 2022 mit 12,50 Euro berechnet (Statistisches Bundesamt, 2022). **Beschäftigte mit Mindestlohn erhalten in Deutschland also weiterhin einen Niedriglohn.** Gleichwohl ist die Annäherung an diese Grenze positiv zu beurteilen.
- Die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns dürfte zudem **indirekt zur Verringerung der Niedriglohnbeschäftigung beitragen**, indem auch die über dem Mindestlohn liegenden Löhne (stärker) steigen. Wenn aktuell allerdings aufgrund der hohen Inflationsraten außergewöhnlich starke (nominale) Erhöhungen der (Tarif-)Löhne jenseits des Mindestlohnniveaus erfolgen, dürfte diese Annäherung deutlich geringer ausfallen als die Werte von 2022 bzw. die bisherigen Erfahrungen nahelegen.
- Mindestlohnbeschäftigte erwerben auch zukünftig mit einer lebenslangen Vollzeitbeschäftigung **keinen Rentenanspruch, der jenseits der Grundsicherung liegt**. Bereits 2021 wäre ein Stundenlohn von 16,15 Euro nötig gewesen, um bei einer Vollzeittätigkeit (37,7 Stunden) in 45 Beitragsjahren die Schwelle der Grundsicherungsberechtigung nach SGB XII (monatlicher Nettobetrag (ohne weitere Einkünfte) in diesem Jahr 1.074 Euro) erreichen zu können (Steffen, 2021). D.h. dass vor allem langjährige Mindestlohnbeschäftigte weiterhin von Altersarmut bedroht sind.
- Durch die jüngste Anhebung des Mindestlohns ist der **Lohnabstand zum Bürgergeld – und damit zur Grundsicherung – klar akzentuiert**. Das Einkommen eines vollzeitbeschäftigten (38 Std/Woche) Mindestlohnempfängers liegt – laut Berechnungen des DGB - seit 2023 bei monatlich 1.527 Euro netto (bzw. bei 1.583 Euro inklusive Wohngeld). Der Anspruch auf Bürgergeld für eine alleinstehende Person beläuft sich trotz der 2023 erfolgten Erhöhung auf 913 Euro (inklusive Warmmiete).

Auch bei anderen Familien- und Erwerbsformen ergibt sich inklusive der Sozialtransfers an Beschäftigte mit mindestens ca. 30 Stunden Erwerbsarbeit pro Woche immer ein deutlich höheres Einkommens als für Bürgergeldempfänger (vgl. DGB, 2022).

- Inwiefern die statistisch definierte **Armutsschwelle** (2/3 des mittleren Einkommens) im Rahmen einer Vollzeitbeschäftigung mit Mindestlohn in 2023 **tatsächlich überwunden werden kann, ist noch offen**. Grundsätzlich ist die Vermeidung von Armut durch eine Vollzeitbeschäftigung mit Mindestlohn ohne weitere Transferleistungen nur für Alleinstehende zu erwarten, für die im Jahr 2021 die Armutsschwelle mit 1.250 Euro pro Monat verfügbares Einkommen angegeben wurde (Statistisches Bundesamt, 2022a; eig. Berechnung). Darüber hinaus hängt die Entwicklung der Haushaltseinkommen einerseits von der Entwicklung der bezahlten Arbeitsstunden pro Beschäftigte/m ab sowie von Wechselwirkungen zwischen Haushalts- und Familienstrukturen und der Gestaltung der Transferleistungen (Kindergeld, Wohngeld, Bürgergeld, etc..) (Bossler, 2022). Zudem ist auch die Entwicklung der Löhne und Einkommen insgesamt relevant, da die Armutsschwelle haushaltsbezogen in Relation dazu bestimmt wird.
- Das **Ziel eines Living Wage**, der die tatsächlichen Lebenshaltungskosten im Sinne einer Teilhabe am sozio-ökonomischen und kulturellen Lebensstandard deckt, dürfte angesichts der steigenden Inflationsraten und Mieten vor allem in den Ballungsräumen jedoch **selbst für Alleinstehende nicht voll erreicht sein**. Festzuhalten bleibt damit, dass auch nach dieser enormen Erhöhung des Mindestlohns, die Reproduktionskosten von Arbeitskraft im Sinne der generativen Reproduktion (die Bedarfe von Kindern im Haushalt; armutssichernde Rente) bei Geringverdienern nicht über das Markteinkommen gedeckt werden (Pimminger, 2012). Kosten der Mindestsicherung von Kindern wie auch der Altersversorgung von Beschäftigten mit Mindestlohn werden damit weiterhin in hohem Maße dem Sozialstaat überantwortet.

#### 4. Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze und Folgen vor allem für Frauen problematisch

Deskriptive Befunde der Mindestlohnkommission zeigen insgesamt für 2014-2018 keine oder nur geringe negative Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung (Mindestlohnkommission, 2018: 83 ff). Letztere sind zudem überwiegend im Bereich von Minijobs zu verorten. Zudem wurde gezeigt, dass die Arbeitszeiten zwischen den Jahren 2014 und 2018 vor allem bei den Minijobs im Mindestlohnbereich zurückgegangen sind. Je nach Datenquellen variiert der Rückgang um 1,4 (VSE) und 0,6 Stunden (SOEP) (Mindestlohnkommission, 2018: 111 u.113).

Um zu vermeiden, dass Beschäftigte mit regelmäßig monatlichem Einkommen von bislang 450 Euro, ihre Arbeitszeit reduzieren müssten, um ihre Beschäftigung weiterhin in Form eines Minijobs ausüben zu können (BMAS, 2022), erfolgte mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro gleichzeitig eine Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro auf nunmehr 520 Euro monatlich. Daran angepasst wird auch der Schwellenwert für die Beschäftigung im Übergangsbereich (Midijob) von monatlich 1.300 auf 1.600 Euro. Zudem erfolgt hier eine Entlastung der Beschäftigten, indem ihre Sozialversicherungsbeiträge mit der Höhe des Einkommens prozentual steigen. Der Arbeitnehmerbeitrag setzt künftig bei null an – bisher waren es circa 10 Prozent zu Beginn des Übergangsbereichs – und steigt dann gleitend zur Obergrenze hin auf den regulären Arbeitnehmeranteil <sup>6</sup> (Die Bundesregierung, 2022).

Die Anpassung des Schwellenwertes sowie die Ausweitung des Übergangs zu Midijobs mit reduzierten Beiträgen zur Sozialversicherung wird begründet als eine Maßnahme zur Unterstützung von Frauen bzw. ihrer Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung:

*„Geringfügige Beschäftigung wird zudem überwiegend von Frauen ausgeübt. Auch deshalb gilt es zugleich, Hürden abzubauen, die die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erschweren, und zu verhindern, dass Minijobs als Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse missbraucht werden. Dazu muss der Übergangsbereich weiterentwickelt werden.“* (BMAS, 2022)

Obgleich die Verbesserung der sozialen Sicherung im Bereich der Midijobs zu begrüßen sind, ist diese Argumentation für die Minijobs nicht nachzuvollziehen und widerspricht dem Ziel eines angemessenen Mindestschutzes der Beschäftigten. Denn: In Minijobs werden weiterhin (standardmäßig) keine Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen erworben werden. **Die Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze dürfte daher zu einer Verstärkung der Inanspruchnahme dieser prekären Beschäftigungsform führen. Aufgrund der hohen Betroffenheit von Frauen widerspricht die Änderung dem Ziel einer Förderung der Gleichstellung von Frauen am Arbeitsmarkt.** Zudem verfestigt sich das Risiko der Altersarmut für diese Gruppe – wie auch für deren Partner, falls Rentenansprüche aufgrund von Scheidungen geteilt werden müssen.

---

<sup>6</sup> Die reduzierten Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen nicht zu geringeren Leistungen, etwa geringeren Renten. Zum 1. Januar 2023 soll die Höchstgrenze auf 2.000 Euro brutto steigen (Die Bundesregierung 2022).

## 5. Fortbestehender Reformbedarf

Ohne die enormen Fortschritte schmälern zu wollen, welche auf dem Weg zu einem *Living Wage* durch das Mindestloohnerhöhungsgesetz 2022 erreicht wurden, bestehen weitere Reformbedarfe, die teilweise bereits im Eckpunktepapier von BMAS und BMF, oder aber von Experten benannt wurden.

- Nicht zuletzt auch in Erfüllung der Richtlinie zum europäischen Mindestlohn, sollte der Schwellenwert für die Höhe des Mindestlohns von 60 Prozent des Medianlohns direkt im Gesetz festgehalten werden (BMAS and BMF, 2021) oder aber als Erweiterung des Prüfkatalogs der Mindestlohnkommission aufgenommen werden. Dies würde verdeutlichen, dass es der Bundesregierung um die nachhaltige Etablierung eines angemessenen Mindestlohniveaus geht. Dies würde Deutschland vom bisherigen Nachzügler zu einem Vorreiter für die Durchsetzung angemessener Mindestlöhne in Europa machen (Lübker and Schulten, 2022).
- In Anbetracht des Inflationsgeschehens stellt sich perspektivisch die Frage, inwiefern die Lohnfindung als verteilungspolitisches Instrument allein ausreichend ist, um eine angemessene Beteiligung der Beschäftigten im Niedriglohnsektor am gesellschaftlichen Wohlstand zu gewährleisten. Eine Obergrenze für die Verbraucherpreise bestimmter Güter könnte hier – wie im Fall der Strom- und Gaspreisbremse – Abhilfe schaffen.
- Die über die aktuelle Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze aufrecht erhaltenen Fehlanreize für prekäre Beschäftigungsverhältnisse ließen sich dadurch abbauen, dass bereits nach einer Bagatellgrenze mit dem Verdienst schrittweise ansteigende Sozialversicherungsbeiträge eingeführt werden (Fedorets, 2021).
- Wenn auch hier nicht ausführlich diskutiert, gilt es den Geltungsbereich sowie die Effektivität der Gültigkeit des Mindestlohns weiter auszubauen. Zu nennen sind hier die Ausweitung des gesetzlichen Geltungsbereichs auf Jugendliche ohne abgeschlossene Ausbildung und Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer neuen Beschäftigung zu empfehlen (Bispinck, 2022). Ferner ist die Umsetzung und Kontrolle des Mindestlohns zu verbessern (Bosch and Hüttendorf, 2022). Dazu wäre auch eine Verbesserung bei der Pflicht zur (digitalen) Arbeitszeitaufzeichnung in das Gesetz zu integrieren (Bispinck, 2022).
- Die Anrechnung von Zulagen und Zuschlägen auf den Mindestlohn sollten – wie im Eckpunktepapier (BMAS and BMF, 2021) angekündigt – grundsätzlich ausgeschlossen werden.
- Da Löhne in nicht tarifgebundenen Unternehmen nach wie vor niedriger sind als in Tarifgebundenen und damit auch der Niedriglohnanteil in Branchen mit geringer Tarifbindung höher ist, braucht es weitere Maßnahmen zur Stärkung des Tarifsystems.

Es besteht daher weiterhin der Bedarf, die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu stützen – nicht zuletzt auch um die von der EU-Richtlinie diesbezüglich gesetzten Ziele zur Stärkung der Tarifdeckung ebenfalls zu erfüllen (Müller and Schulten, 2022; Bispinck, 2022).



## Literatur

- Bach H and Schröder C (2021) Sprung auf 12 Euro Mindestlohn: Einschränkung der Tarifautonomie und gewagtes Wirtschaftsexperiment. *Wirtschaftsdienst* 101(12): 936-939.
- Bispinck R (2022) Mindestlohnerhöhungsgesetz 12 Euro Mindestlohn: Wer profitiert, was bleibt zu tun? *Gegenblende* 24.02.2022.
- Bispinck R (2023) Branchenmindestlöhne: Wirksames Instrument gegen den Niedriglohnsektor. *Gegenblende* vo 25.01.2023.
- Bispinck R, Dribbusch H, Kestermann C, et al. (2020) *Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB562*. . Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.; Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.
- BMAS (2022) *Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 23.2.2022*. Berlin: BMAS.
- BMAS and BMF (2021) *Fairer Mindestlohn - Starke Sozialpartnerschaft. Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung März 2021*. BMAS.
- Börschlein E-B, Bossler M, Gürtzgen N, et al. (2022) 12 Euro Mindestlohn betreffen mehr als jeden fünften Job. *IAB - Kurzbericht* 12/2022.
- Bosch G and Hüttendorf F (2022) *Der Mindestlohn von 12 Euro ist da - und nun? Ursachen wachsender Durchsetzungsprobleme und Maßnahmen zur Verbesserung*. Bonn: FES Impuls.
- Bossler M (2022) *Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro. IAB-Stellungnahme No 1 2022*. Nürnberg: IAB.
- DGB (2022) Bürgergeld kommt, Hartz IV geht. In: <https://www.dgb.de/themen/++co++ef171378-cbfb-11ea-af64-001a4a160123#Beispielrechnung>, download 24.01.2023.
- Die Bundesregierung (2022) Zwölf Euro Mindestlohn. Mehr Lohn für Millionen Menschen. In: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/12-euro-mindestlohn-2...> download 25.01.2023.
- Dingeldey I (2019) Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn – Verschiedene Typen im Branchenvergleich *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 28(1): 1-18.
- Dingeldey I, Schulten T and Grimshaw D (2021) Introduction: Minimum wage regimes in Europe and selected developing countries. *Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels*. Abingdon/New York: Routledge, pp.1-16.
- Fedorets A (2021) Zwölf Euro allein reichen nicht, um den Mindestlohn zu reformieren. *DIW Wochenbericht* Nr. 45/2021. DOI: 10.18723/diw\_wb:2021-45-3.
- Günther W (2021) Staatliche Stützung der Tarifpolitik. *Die Allgemeinverbindlicherklärung in*.
- Lesch H and Schröder C (2022) Wie die Bundesregierung die Mindestlohnkommission brüskiert. *IW-Kurzbericht* Nr. 10/2022.
- Lübker M (2021) *WER PROFITIERT VON 12 EURO MINDESTLOHN? Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank. WSI-Policy Brief. Nr 59*. Düsseldorf: WSI.
- Lübker M and Schulten T (2022) WSI-Mindestlohnbericht 2022: Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa. *WSI Report, No. 71*.
- Mindestlohnkommission (2018) Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohnsgesetz, Berlin.
- Pimminger I (2012) *Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern*. Berlin: Agentur für Gleichstellung im ESF.
- Pusch T (2021) *12 Euro Mindestlohn: Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten. WSI Policy Brief Nr.62*. Düsseldorf: WSI.
- Schulten T (2016) The meaning of extension for the stability of collective bargaining in Europe. *ETUI Research Paper-Policy Brief Nr 4*.
- Schulten T and Müller T (2019) What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe. *Transfer*. 1-18.

Statistisches Bundesamt (2022) Niedriglohnquote. In:

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit>. Download am 24.01.2023.

Steffen J (2021) Mindestlohn und Rente. In: [http://www.portal-](http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=mindestlohn_und_rente)

[sozialpolitik.de/index.php?page=mindestlohn\\_und\\_rente](http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=mindestlohn_und_rente). download 24.01.2023.

# **Evangelischer Verband Kirche-Wirtschaft- Arbeitswelt (KWA)**



## **Stellungnahme zum gesetzlichen Mindestlohn**

### **Ziel der Stellungnahme**

Als Evangelischer Verband Kirche-Wirtschaft-Arbeitswelt e.V. (KWA) sind für uns die Fragen einer gerechten Arbeitswelt, eines fairen Lohns und der gesellschaftliche Zusammenhalt von zentraler Bedeutung. Für den KWA steht immer der Mensch im Mittelpunkt. Daher werden wir uns in der Stellungnahme auf die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes auf die Arbeitnehmenden beziehen, denn von seinem Grundprinzip, steht der Mindestlohn für die Ermöglichung gerechter Teilhabe.

Würde und Wert der menschlichen Arbeit sind in der christlichen Tradition ein wichtiges Element der Sozialethik. In evangelischer Perspektive hat (jede) Arbeit die Bedeutung als „Gottesdienst im Alltag der Welt“, wozu wir alle als Dienst am Nächsten berufen sind. Arbeit ist darum keine reine Ware, da sie unmittelbar mit der menschlichen Würde verbunden ist. Unser Blick auf das Thema setzt also nicht beim Arbeitsmarkt an, sondern bei der würdevollen Gestaltung und Bezahlung/Entlohnung von Arbeit.

Ein Argument für einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn war und ist für uns: „Ein Niedriglohnsektor darf kein Bereich werden, in dem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch eine sich stets nach unten bewegende Lohnspirale ausgebeutet werden.“<sup>1</sup> Vor allem Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen, wie Alleinerziehende oder Familien, sind gerade in Zeiten von Inflation und wirtschaftlicher Unsicherheit auf einen armutsfesten Mindestlohn angewiesen. Wert der Arbeit und Wohl des Menschen bedingen sich. Ein wesentliches Sozialprinzip in diesem Sinne galt bereits für die urchristliche Gemeinde: „Ein Arbeiter ist seines Lohnes wert“ (1.Tim 5,18) – die Arbeiterin natürlich auch. Für die Würde der Arbeitenden kann und darf die Abhängigkeit von staatlichen Sozial- und Transferleistungen nur vorübergehend sein. Ziel des Mindestlohns muss es sein Armut zu vermeiden.

### **Unsere Beobachtungen und Einschätzungen**

Bisherige Studien zum Mindestlohn konnten keine negativen Effekte auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nachweisen. Das zeigt, dass die Löhne vor Einführung des Mindestlohnes nicht dem Wert der geleisteten Arbeit entsprachen, sodass sich

---

<sup>1</sup> „Gerechte Teilhabe - Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität“, Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Armut in Deutschland, Gütersloh 2006, S. 13.

eine Aufrechterhaltung der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse in den allermeisten Fällen auch weiterhin lohnte.

Die hier vorgenommene Einschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns basiert auf Rückmeldungen aus der Kontaktarbeit mit Menschen, die in unterschiedlichen Positionen in Betrieben, der Verwaltung oder bei Verbänden arbeiten. Unsere Einschätzung beruht auf Befragungen und erfahrungsbasierten Wahrnehmungen sowie fachlich begründeten Beobachtungen; sie haben einen entsprechend qualitativen Charakter.

Zunächst ist zu sagen, dass **die weitaus meisten Rückmeldungen** auf unsere Frage nach den Auswirkungen des Mindestlohns derart waren, dass keine negativen Auswirkungen beobachtet oder in Gesprächen berichtet worden wären. Er scheint in vielen Bereichen und Branchen keine Relevanz in den Betrieben zu haben. Wenn es überhaupt zu Rückmeldungen kam, die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Mindestlohn aufzeigten, so kamen diese überwiegend, wenn auch nicht nur, aus strukturschwächeren Regionen. Häufig stammten sie aus energieintensiven Betrieben, deren Branchen bereits vor dem Energiepreisanstieg einem längeren Strukturwandel unterworfen waren, oder aus der Sozialwirtschaft.

Als betriebliche Herausforderung wurden oft die **gestiegenen Energiepreise und Folgen der zurückliegende Coronamaßnahmen** genannt. Sie waren zeitgleich mit dem auf 12 Euro gestiegenen Mindestlohn zu bewältigen. Die Erhöhung des Mindestlohns wurde oft im Zusammenhang mit dieser zufälligen zeitlichen Parallelität kritisiert. Ein valides Argument ist darin aber nicht zu sehen, weil die nominale Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro darüber hinwegtäuscht, dass die Erhöhung real nicht sonderlich ins Gewicht fällt.

Vereinzelt wurde bemängelt, dass ein einheitlicher Mindestlohn **regionale Unterschiede** nicht berücksichtigt. Dies ist richtig. Aber dann ist die Frage zu klären, ob es überhaupt sinnvoll ist, regional unterschiedliche Mindestlöhne einzuführen. Diese müssten sehr ausdifferenziert sein, um das Ziel zu erreichen, unterschiedliche Regionen auch wirklich unterschiedlich zu behandeln. Denn selbst innerhalb von Bundesländern gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Solche zielführenden Regelungen wären entsprechend unübersichtlich. Zugleich würden sie unserer Ansicht nach zu einem unerwünschten Standortwettbewerb zwischen den Regionen führen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Wirkung eines einheitlichen Mindestlohns aufmerksam zu machen, welche den Preiskampf begrenzt, der zu Lasten von Löhnen stattfindet. Dieser Beschränkungseffekt ist sehr wünschenswert und würde durch eine regionale Differenzierung deutlich reduziert. Zu berücksichtigen ist, dass in den Großstädten die Lebenshaltungskosten und vor allem der Wohnraum sehr teuer ist, die Probleme, die durch Gentrifizierung entstehen, lassen sich nicht zielgerichtet und sinnvoll über einen regional differenzierten Mindestlohn lösen. Hier bedarf es anderer Maßnahmen, die zielgerichteter wären.

Ebenso vereinzelt konnten wir eine **Reduzierung der Arbeitsstunden** beobachten. Ziel des Betriebs war es hier, die Lohnsumme konstant zu halten. Dieses Phänomen trat hauptsächlich bei Mini-Jobs auf. Es konnte aber auch bei Personen in Teilzeit und sogar einer Person in Vollzeit wahrgenommen werden. Eine Häufung dieses Phänomens konnten wir im Gastgewerbe und Sozialbereich erkennen. Im Letzteren besteht die Gefahr, dass die weggefallenen Stunden durch ehrenamtliche Arbeit kompensiert werden. Eine Meldung erreichte uns aus einem Friseurhandwerksbetrieb, in dem zeitgleich die Öffnungszeiten reduziert wurden. Ähnliche Phänomene in anderen Wirtschaftsbereichen können wir nicht ausschließen. Wir können uns gut vorstellen, dass sie im Bereich der ausgelagerten Serviceleistungen, wie beispielsweise Reinigungsdienste, vorkommen. Häufig wird hier nur nach Mindestlohn bezahlt. Handelt es sich um eine Reduzierung der Arbeitsstunden nur auf dem Papier, so müssen die Kontrollen zur Schwarzarbeit intensiviert und ausgeweitet werden.

Sofern bei **Mini-Jobs** nicht die Stunden reduziert wurden und stattdessen ein Wechsel in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse stattgefunden hat, begrüßen wir diese Entwicklung. Die Zurückdrängung der Mini-Jobs entspricht unseren Erwartungen an den Mindestlohn und seine zukünftigen Anpassungen.

Selten wurde angemahnt, dass durch den gestiegenen Mindestlohn der **Abstand zu tariflichen Löhnen** nicht mehr gewährleistet ist oder nur noch sehr gering ausfällt. In solchen Fällen sind unserer Meinung nach die Tarifparteien gefragt, auch wenn in der nächsten Zeit sicherlich viele Verhandlungen in einem schwierigen Umfeld anstehen. Höhere Löhne über dem Mindestlohn sind auch unter dem Gesichtspunkt einer auskömmlichen Altersrente notwendig und volkswirtschaftlich sinnvoll. Eine vollzeitbeschäftigte Person, die 45 Jahre lang nur den Mindestlohn erhalten hat, erreicht keine Rente über dem Niveau der Grundsicherung im Alter.

Viele der hier geschilderten Herausforderungen entstehen dadurch, dass die durch steigende Löhne notwendigen Preiserhöhungen nicht vorgenommen werden können oder am Markt vermeintlich nicht zu realisieren sind. Zugleich zeigt sich gerade aktuell, dass viele Bereiche in denen vorher Preissteigerungen für undenkbar gehalten wurden, nun Preissteigerungen realisieren. Wir sind der Auffassung, dass die letzte Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro gerechtfertigt und geboten war. Das belegt der aktuelle Mindestlohnbericht des WSI, der gewerkschaftnahen Hans Böckler Stiftung: „Die Kaufkraftsicherung in Deutschland gelang dabei den Angaben zufolge besser als in vielen anderen EU-Ländern, da der Stundenlohn von Mindestlohnbeziehern zum 1. Oktober 2022 auf zwölf Euro stieg.“ (FR 11./12. März, internationaler Mindestlohnbericht).

Uns erreichten aber auch Berichte, die uns zu großer Sorge veranlassten. Viele Menschen in den untersten Lohngruppen kämpfen, um über die Runden zu kommen. Wenigen gelingt es, den Niedriglohnbereich zu verlassen. Und selbst wenn es gelingt, bleibt die Angst vor dem erneuten Abstieg. Die Situation verfestigt sich sozusagen. Gerade hier gibt es kaum noch große

Hoffnung auf Besserung. Die Enttäuschungen der letzten Jahre sind viel zu groß, als dass von „der Politik“ noch etwas erwartet wird. Die Mindestloohnerhöhung wurde zwar sehr wohl positiv wahrgenommen, aber im gleichen Zug weggefallene Zuschläge oder sogenannte freiwillige Leistungen sorgten für Ernüchterung. Die Inflation fraß gefühlt alles gleich wieder auf. Das WSI der Hans-Böckler-Stiftung beschreibt diese Frustration als eine **Gefahr für unsere Demokratie**<sup>2</sup>. Die uns vorliegenden Berichte bestätigen diese Einschätzung. Relevant ist in diesem Zusammenhang vor allem der effektiv gezahlte Stundenlohn. Leider reduziert sich dieser durch fragliche bis illegale Abschläge auf den Lohn. Hierzu zählen Kosten für Kleidung, Wohnung, obligatorische Verpflegung oder eben für Arbeitswerkzeug. Selbst wenn den Personen klar ist, dass dieses Vorgehen arbeitsrechtlich nicht Bestand hätte, gehen die meisten nicht den Weg der Klage, um den Arbeitsplatz nicht zu verlieren. Das Gefühl ungerecht behandelt zu werden und letztlich das Gefühl solchem Verhalten hilflos ausgesetzt zu sein, erschüttert den Glauben an Gerechtigkeit.

### **Abschließende sozialetische Bewertung und Einordnung aus evangelischer Perspektive**

**Gegen eine Regionalisierung des Mindestlohns:** In der im Oktober 2022 beschlossenen Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns durch ein Bundesgesetz sehen wir zunächst einen nötigen Eingriff des Gesetzgebers.

Für die Mindestlohnkommission, die wesentlich die Tarifparteien abbildet, ist dies eine Richtungsansage. Die Tarifautonomie darf aber grundsätzlich nicht ausgehöhlt werden. Allerdings ist der Mindestlohn notwendig, weil Tarifverträge faktisch in vielen Sektoren keine Rolle mehr spielen. Die EKD hat sich klar für dieses zentrale Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft ausgesprochen.<sup>3</sup> Wir sehen daher im jüngsten Eingriff des Bundes wesentlich auch die Stärkung eines bundeseinheitlichen Mindestlohns. Dies begrüßen wir. Am Lohn misst sich der Wert der eigenen Arbeit. Damit verbunden ist die Anerkennung für die jeweils erbrachte Leistung. Je vergleichbarer die Arbeit bei unterschiedlichen Löhnen ist, desto mehr wird dies als ungerecht empfunden. Dies gilt insbesondere auch bei einer - immer wieder angedachten – regionalen Zerfaserung unterschiedlicher Mindestlöhne. Es wäre eine schwierige Vermittlungsaufgabe, die bei regional differenzierten Mindestlöhnen zu leisten wäre. Mit Sorge sehen wir auf das Lohngefälle zwischen West und Ost – und auch das Zurückbleiben einiger Regionen in den alten Bundesländern. Ebenso das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen, bei denen die Niedriglohnquote im Bundesdurchschnitt deutlich über der der Männer liegt, ist hoch problematisch. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit ist ein

---

<sup>2</sup> WSI-Report, Nr. 79, November 2022: Armut grenzt aus, WSI-Verteilungsbericht 2022

<sup>3</sup> So in: „Unternehmerisches Handeln in evangelischer Perspektive“. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 2006 und „Solidarität und Selbstbestimmung im Wandel der Arbeitswelt“. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zu Arbeit, Sozialpartnerschaften und Gewerkschaften, Gütersloh 2015.

Grundprinzip sozialer Gerechtigkeit und letztlich eine Frage des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts. Daran müssen sich ökonomische Entscheidungen, wie die der Festsetzung des Mindestlohnes, messen lassen. Darum beurteilen wir die jüngsten Entwicklungen hier positiv.

**Den Wert des (Mindest-)Lohns bedenken:** Die absolute Höhe des Mindestlohns ist nur die eine Seite der Medaille, die andere ist die Frage nach der Kaufkraft und der damit einhergehenden Lebensqualität. Für Güter und Dienstleistungen des privaten Lebens hat es im vergangenen Jahr in fast allen Bereichen teilweise erheblich Preissteigerungen gegeben. Für einen Rückgang gibt es sehrwohl Anzeichen, gleichwohl wird die Inflation noch für einige Zeit hoch bleiben.

Dabei ist die Stellschraube „Mindestlohn“ *eine* Maßnahme, über das Erwerbseinkommen – und nicht allein durch staatliche Umverteilung – für viele Menschen und Familien finanzielle Entlastung zu bringen. Die Einkommensspreizung ist seit dem Bestehen der Bundesrepublik in der Tendenz immer weiter angestiegen und hat heute sein aktuell höchstes Niveau erreicht. Aus evangelischer Perspektive müssen wir auch hinzufügen, dass sich in unseren Augen auch weitere Preissteigerungen durch eine sozial-ökologische Transformation unserer Gesellschaft ergeben. Die Forderungen der EKD im Rahmen einer „Nachhaltigen Entwicklung im Zeichen des Klimawandels“<sup>4</sup> führen deutlich die möglichen Preissteigerungen – auch in unserem Alltag – vor Augen, die eine zukunftsichere Umgestaltung unserer Lebenswelt mit sich bringt. Wir sehen es als unsere Verantwortung an, hier auf die möglichen sozialen Folgen hinzuweisen. Die Transferkosten müssen fair verteilt werden. Und auch hier geht in unseren Augen Lohn vor rein staatlicher Umverteilung.

Kontakt:

Evangelischer Verband  
Kirche-Wirtschaft-Arbeitswelt e.V. (KWA)  
Arnswaldtstraße 6  
30159 Hannover

0511/473877-0  
[www.kwa-ekd.de](http://www.kwa-ekd.de)  
[info@kwa-ekd.de](mailto:info@kwa-ekd.de)

---

<sup>4</sup> Vgl. „Umkehr zum Leben - Nachhaltige Entwicklung im Zeichen des Klimawandels“. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 2009.



# freier Zusammenschluss von student\*innenschaften (fzs)



## **Einschätzungen des fzs zu der Erhöhung des Mindestlohns insbesondere der letz- ten Erhöhung auf 12€ zum Oktober 2022.**

### **Antwort des freien Zusammenschlusses von student\*in- nenschaften (fzs e.V.) in seiner Funktion als über- parteiliche bundesweite Studierendenvertretung.**

Vorab möchten wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme bedanken. Es ist ungemein wichtig bei einer Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns die Statusgruppe der Studierenden mit zu berücksichtigen. Die Frage der Finanzierung des Studiums stellt sich unweigerlich. Da die BAföG Sätze selbst unter denen des Bürgergelds liegen<sup>1</sup> und auch generell nur knapp 12% der Studierenden diese Ausbildungsförderung beziehen, ist ein (Neben-)Job für viele essentiell. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass von den knapp 3 Millionen Studierenden<sup>2</sup> in Deutschland 2/3 einem Nebenjob nachgehen.<sup>3</sup> Es handelt sich demnach bei Studierenden um eine relevante Statusgruppe, die individuell gehört werden muss.

- 1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen seit 1. Januar 2021 (9,50 Euro ab 1. Januar 2021, 9,60 Euro ab 1. Juli 2021, 9,82 Euro ab 1. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 1. Juli 2022) sowie zur Erhöhung auf 12,00 Euro zum 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber.**

Grundsätzlich ist eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns immer begrüßenswert, gerade die deutliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns im Verlauf des letzten Jahres auf derzeit 12€.

Die letzte Erhöhung auf einen runden Betrag hat jedoch auch zur Folge, dass Arbeitgeber\*innen den Lohn nicht mehr aufrunden. Man darf aus Arbeitnehmer\*innensicht nicht unterschätzen, wie häufig der Stundenlohn auf gerade Beträge oder zumindest 50ct im Verhältnis zum gesetzlichen Mindestlohn aufgerundet wurde.

---

<sup>1</sup> Der BAföG-Höchstsatz liegt 50€ unter den Bürgergeldssätzen.

<sup>2</sup> [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22\\_503\\_21.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22_503_21.html), 7.03.2023.

<sup>3</sup> [https://www.dzhw.eu/pdf/sozialerhebung/21/Soz21\\_hauptbericht\\_barrierefrei.pdf](https://www.dzhw.eu/pdf/sozialerhebung/21/Soz21_hauptbericht_barrierefrei.pdf), 9.03.2023.

freier Zusammenschluss  
von  
student\*innenschaften  
(fzs) e.V.  
Wöhlerstraße 19  
10115 Berlin

T: +49 (0) 30 / 27 87  
40 95

F: +49 (0) 30 / 27 87  
40 96

[www.fzs.de](http://www.fzs.de)

[info@fzs.de](mailto:info@fzs.de)

#### Vorstand

Carlotta Eklöh  
Pablo Fuerst  
Matthias Konrad  
Rahel Schüssler

[vorstand@fzs.de](mailto:vorstand@fzs.de)

Erfurt, 13.03.2023



Auch muss diese Erhöhung vor dem Hintergrund der letzten Jahre betrachtet werden.

Die letzten Jahre waren geprägt von Krisen. Zunächst die Corona-Pandemie, welche vor allem im Jahr 2020 zu vielen Entlassungen von Arbeitnehmer\*innen oder zur Anmeldung von Kurzarbeit geführt hat. Leidtragende waren häufig diejenigen ohne Festanstellung. Die Arbeitsmarktsituation war angespannt, es gab nur eine begrenzte Anzahl an Arbeitsplätzen. Vor allem für jene ohne Qualifizierung – hierzu gehören häufig auch Studierenden.

Zeitgleich stieg die Inflationsrate, dementsprechend wurden etwaige finanzielle Rücklagen schneller aufgebraucht, als vielleicht zu erwarten war.

Nach den Lockerungen der Beschränkungsregelungen bestand wieder mehr Bedarf an Arbeitnehmer\*innen. Die Arbeitsmarktsituation entspannte sich, zumindest in den für Studierende relevanten Bereichen, wie dem Dienstleistungssektor.

Durch den immer noch anhaltenden Krieg in der Ukraine nahm die Inflation jedoch nicht ab, sondern stieg im Jahr 2022 rasant an. Hierbei wirkten Inflationsniveaus von 10% schon schockierend, bei den Lebenshaltungskosten gab es vergleichsweise jedoch einen noch drastischeren Anstieg.

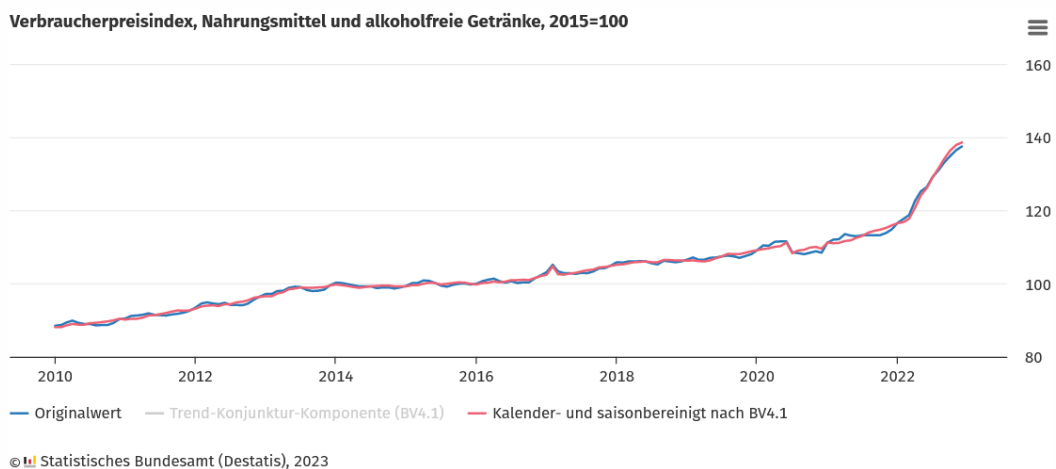


Bild 1: Entwicklung des Verbraucherpreisindex.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preise/kpre520.html#355044>, 7.03.2023.



Gerade bei Geringverdienern – zu denen Studierende häufig gehören – orientiert sich das Gehalt am gesetzlichen Mindestlohn. Sie sind jedoch auch die Gruppe, deren Ausgaben sich fast ausschließlich auf die essentiellen Güter (Essen, Wohnraum, Energie, Mobilität) beschränken.

Eine Anpassung des Mindestlohns darf sich daher nicht nur an einer allgemeinen Inflation orientieren, sondern muss einen Fokus auf die Preisentwicklung in eben jenen Bereichen des Grundbedarfs legen.

So bezahlen Studierende im Vorjahresvergleich 11,4% mehr Miete.<sup>5</sup>

Auch ist zu beachten, dass der Prozess der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12€ zu einem Zeitpunkt startete, zu dem man die drastische Preisentwicklung des letzten Jahres noch nicht abschätzen konnte. Eine erneute Angleichung ist daher zwingend erforderlich.

Die Anhebung des Mindestlohns hat eine Prognosekomponente. Aus alten Zahlen zur Preisentwicklung werden Rückschlüsse auf den zukünftigen Bedarf getroffen. Daher muss beachtet werden, dass die Bundesregierungen verschiedene befristete Maßnahmen trafen, um die Inflation, gesamtgesellschaftlich abzufedern. (Beispielsweise die befristete Senkung der Mehrwertsteuer; das 9-€-Ticket; die Energiepreisbremse).

Solche Entlastungen wirken zwar kurzfristig einem Anstieg der Inflation entgegen, können aber langfristig nicht die Kaufkraft stabil halten, so wie es eine Anpassung des Mindestlohns kann.

Auch steht ein möglicher Rückgang der Inflationsrate nicht der Dringlichkeit einer weiteren Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns entgegen. Hintergrund ist, dass sich die monatliche Inflation am Vorjahresmonat orientiert. Für die Inflation seit Februar 2022 noch keine ausreichende Angleichung des Mindestlohns gab. Auch steigen die Verbraucherpreise weiterhin überproportional an auch bei einer vergleichsweise geringeren Inflation und wirkt sich somit stärker auf das Einkommen von Geringverdiener\*innen aus

---

<sup>5</sup> <https://moses-mendelssohn-institut.de/aktuelles/Hochschulstaedtescoring2022>, 7.03.2023.



## 2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Der Mindestlohn hat eine hohe Relevanz für die Gruppe der beschäftigten Studierenden.

Viele von ihnen sind geringfügig Beschäftigt oder arbeiten als Werkstudent\*innen. Für beide Gruppen orientiert sich das Gehalt am Mindestlohn. Dies liegt nicht selten auch daran, dass die Beschäftigten sich noch in einer Ausbildungsphase befinden. Sie dementsprechend häufig keine Qualifikation vorweisen können. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, sind Studierende vermutlich überproportional auf den Mindestlohn verwiesen.

Wie oben dargelegt, besteht bei den Beschäftigten eine Notwendigkeit nach einem (sogar noch höheren) Mindestlohn, um derzeitige Lebenshaltungskosten begleichen zu können. Staatliche Leistungen, die Studierende unterstützen sollen, allen voran das BAföG, sind schon lange nicht mehr ausreichend und erreicht zudem nur noch einen Bruchteil der Studierenden.<sup>6</sup>

So ist der BAföG-Höchstsatz unter den Unterhaltsansprüchen der Düsseldorfer Tabelle und sogar 50€ unter den Sätzen des Bürgergelds, welche eine minimale Grundsicherung darstellen sollen. Auch die Wohnkostenpauschale ist deutlich unter dem, was Studierende durchschnittlich an Miete bezahlen.<sup>7</sup> Nicht zuletzt steht das BAföG häufig im Widerspruch zu anderen Sozialleistungen, wie beispielsweise dem Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein.<sup>8</sup> Dieser ist Voraussetzung, um sich auf sozialen Wohnraum bewerben zu können. Ein Zuverdienst ist also selbst bei staatlicher Unterstützung erforderlich.

Viele Studierende sind daher beschäftigt und reizen die 520€ der geringfügigen Beschäftigung monatlich aus. Eine Anhebung des Mindestlohns hat verschiedene Auswirkungen auf diese Gruppe.

Viele werden sich weiterhin an der

---

<sup>6</sup> <https://www.forschung-und-lehre.de/lehre/elf-prozent-der-studierenden-beziehen-bafoeg-5250>, 9.03.2023.

<sup>7</sup> Max. 360€ im Kontrast zu 414€.

<sup>8</sup> <https://wbs-rechner.de/wohnberechtigungsschein-student>, 7.03.2023.



Einkommensgrenze (derzeit 520€) orientieren. Auf das eigentliche Einkommen gibt es daher wenige Auswirkungen. Jedoch hat es eine Auswirkung auf die Arbeitslast. Diese sinkt, wenn für den gleichen Lohn weniger gearbeitet werden muss.

Studierende werden mehr Zeit für ihr Studium haben, können sich die Zeit besser einteilen und Erholungsphasen aktiver nutzen. Im Endeffekt werden sie weniger Stress haben. Allgemein darf bei einer Reduzierung der Arbeitslast mit einer verbesserten Gesundheit bei diesem Teil der Beschäftigten gerechnet werden. Auch ist davon auszugehen, dass sich das Arbeitspensum einer Reduzierung der Stundenzahl anpasst.

Sofern das Arbeitspensum beibehalten wird, ist nicht zwangsläufig mit einem höheren Lohn zu rechnen. Vielmehr können (höhere) Krankenkassenbeiträge fällig werden, Steuern zu entrichten sein oder man muss sich den Lohn auf seinen BAföG-Anspruch anrechnen lassen.

Auch ist hervorzuheben, dass Studierende derzeit für die Finanzierung ihrer Ausbildung, an ihrer Belastungsgrenze arbeiten.

Ein Vollzeitstudium umfasst 30 ECTS pro Semester, dies sind umgerechnet wöchentlich 36 Arbeitsstunden. Rechnet man nun noch 10 h Arbeit drauf, ist man fast bei einer 50 h Woche. Dies geht an die Substanz und kann zu Krankheiten oder dem Abbruch des Studiums führen. In fast allen Fällen führt ein Nebenjob aber zur Verlängerung des Studiums, auch über die Regelstudienzeit hinaus. Nicht ohne Grund sind Regelstudienzeit und die Durchschnittsstudiendauer nicht deckungsgleich. Ein in die Länge ziehen des Studiums ist nicht nur für Studierende mit einer längeren Zeit verknüpft, in der sie sich um die Finanzierung ihres Studiums Gedanken machen müssen. Auch ist eine verlängerte Studiendauer mit einer stärkeren Belastung der öffentlichen Kassen verknüpft.

Auf der anderen Seite ist zu betonen, dass durch eine Erhöhung des Mindestlohns, es vermutlich häufiger zu Fällen der Überschreitung des BAföG-Freibetrags kommt. Also fällt eine geringere Ausbildungsförderung an. Daher ist mit geringfügigen Minderausgaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu rechnen.



Grundsätzlich ist die Datenlage zur Einhaltung des Mindestlohns ausbaufähig. Die Studie „Jung, akademisch, prekär.“ lässt jedoch darauf schließen, dass vor allem im Kontext der studentische Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen unbezahlte Überstunden und die Nichtinanspruchnahme von Urlaubsansprüchen, schon fast erwartet werden.<sup>9</sup> Dies kann, je nach Lesart als Umgehung des Mindestlohns gedeutet werden. Von einer Einhaltung des Mindestlohns kann bei unbezahlter Arbeit nicht gesprochen werden.

Dennoch ist auch in diesem besonderen Hierarchieverhältnis – resultierend aus der Doppelrolle der Arbeitgeber\*in der gleichzeitig auch Lehrender ist – die Existenz eines Mindestlohns von Vorteil. Gerade in diesem gesteigerten Machtverhältnis ist ein Entstehen für einen höheren Lohn mit Risiken verbunden. Dies ist vor allem bei Promotionsstudierenden der Fall.

Ein gesetzlicher Mindestlohn kann die automatische Anpassung des Lohns zur Folge haben, zudem kann auch ein Lohndruck von außen entstehen, so dass Hochschulen gezwungen sind, Löhne anzuheben, um attraktiv zu bleiben.

Generell ist eine gesonderte Betrachtung der studentischen Beschäftigten an Hochschulen und in Forschungseinrichtungen sinnvoll.

Das statistische Bundesamt ging für 2020 von knapp 137.000 Beschäftigten von dieser Gruppe aus, von denen mehr als 87.000 noch ohne einen ersten Hochschulabschluss waren.<sup>10</sup> Aus dem Forschungsbericht „jung, akademisch, prekär.“ Geht jedoch hervor, dass über 300.000 Studierende in solchen Verhältnissen angestellt sind. Für die gesamte Personalgruppe der studentischen Beschäftigten geben die Hochschulen bzw. Länder seit Einführung des Mindestlohns an, sich an diesem als unterer Vergütungsgrenze zu orientieren. Lohnerhöhungen wurden grundsätzlich nur dann vorgenommen, wenn der gesetzliche Mindestlohn anstieg. Dies gilt in besonderem Maße für die studentischen Hilfskräfte ohne Abschluss.

Bei der Vergütung studentischer Beschäftigter, die vom Tarifvertrag der Länder explizit per

---

<sup>9</sup> [https://www.gew.de/fileadmin/media/sonstige\\_downloads/hv/Service/Presse/2023/20230120-Studie-GEW-verdi-iaw-stud-beschaeftigte.pdf](https://www.gew.de/fileadmin/media/sonstige_downloads/hv/Service/Presse/2023/20230120-Studie-GEW-verdi-iaw-stud-beschaeftigte.pdf), 7.03.2023.

<sup>10</sup> Siehe jung, akademisch, prekär.



Protokollerklärung ausgenommen sind, gilt zudem bundesweit eine Lohnrichtlinie der Tarifgemeinschaft deutscher Länder. Diese legt Höchststundensätze fest, von welchen die Hochschulen nur um 10% nach oben abweichen dürfen.

Die im August 2022 erlassene Richtlinie, gültig ab dem Sommersemester 2023, sieht für Hilfskräfte ohne Abschluss einen Lohn von 11,36 Euro vor. Sie weist zudem darauf hin, dass die Jahressonderzahlung anteilig umgerechnet werden kann, um den gesetzlichen Mindestlohn zu erreichen.

Diese Umgehung des Mindestlohns können sich viele Arbeitgeber nicht leisten, weil sich sonst ihre studentischen Beschäftigten schnellstmöglich eine neue Beschäftigung suchen würden. Hochschulen und Forschungsstellen sind nur in der Lage, so mit ihren Mitarbeiter\*innen umgehen zu können, weil bei vielen Arbeitnehmer\*innen die Hoffnung besteht, sich so ein Standbein in der Wissenschaft zu etablieren.

Allgemein lässt sich feststellen, dass der gesetzliche Mindestlohn verschiedene Zwecke verfolgt.<sup>11</sup> Aus Sicht der Studierenden ist der vermutlich relevanteste legitime Zweck, dass Lohnarmut entgegengewirkt wird. Für die Erfüllung dieses Zwecks ist der Mindestlohn, wie oben dargelegt, in jedem Fall geeignet. Selbst wenn, wie ebenfalls oben dargelegt, der Mindestlohn einer Anpassung nach oben bedarf.

Der gesetzliche Mindestlohn ist aus Sicht der studentischen Beschäftigten erforderlich. Für ihre Statusgruppe gibt es keine andere geeignete Alternative, um Lohnarmut entgegenzuwirken. Viele von ihnen sind nur kurzfristig beschäftigt, es besteht eine hohe Fluktuation.

Daraus ergibt sich, dass viele nicht gewerkschaftlich organisiert sind. Auch sind Tarifverträge bei dieser Gruppe der Beschäftigten eine Seltenheit. Zudem haben viele Studierende noch nicht viel Arbeitsmarkt Erfahrung, folglich fällt es schwer für angemessene Arbeitsbedingungen einzustehen und einen angemessenen Stundenlohn zu fordern. Es besteht dementsprechend auch keine Möglichkeit, sich auf einen solchen zu berufen.

---

<sup>11</sup> <https://www.dgb.de/schwerpunkt/mindestlohn/++co++45e508be-c8a5-11e4-87c5-52540023ef1a>, 9.03.2023.





### **3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen.**

Häufig wird dem gesetzlichen Mindestlohn die Befürchtung entgegengehalten, er könne eine Lohn-Preis-Spirale mit sich bringen. Diese Befürchtung hat sich in der Vergangenheit nicht bewahrheitet, vielmehr ist das Gegenteil zu beobachten. So gab es trotz einer hohen Inflationsrate eine starke Gewinnsteigerung bei Unternehmen.<sup>12</sup> Der Lohn muss versuchen den gestiegenen Lebenshaltungskosten gerecht zu werden. Im Gegensatz zu den Unternehmensgewinnen sank in den letzten Jahren der Reallohn.<sup>13</sup>

Gerade in einer finanziell angespannten Situation, wie wir sie spätestens seit Beginn der Corona-Pandemie beobachten können<sup>14</sup>, ist es wichtig, sich finanzielle Rücklagen anzulegen. Dies sehen auch viele Arbeitnehmer\*innen. Selbst wenn Arbeitnehmer\*innen nach Abzug der essentiellen Lebenshaltungskosten Geld übrig haben, ist nicht davon auszugehen, dass dies zu einem Anstieg der Verbraucherpreise führt.

Wie in 2. bereits dargelegt ist die Arbeitslast für Studierende sehr hoch und kann zu Krankheiten, Stress und Totalausfall führen.

Sofern der finanzielle Druck durch eine Anhebung des Mindestlohns gemindert wird, kann auch eine bessere Arbeit erwartet werden. Ein stabiles und ausreichendes Einkommen sind Grundvoraussetzungen für ein wirklich produktives Arbeiten.


Ein höherer gesetzlicher Mindestlohn führt zudem dazu, dass Arbeitgeber\*innen ihren Anwerber\*innenvorteil nicht mehr ausschließlich auf das offerierte Gehalt stützen können. Vielmehr sind sie angehalten ihre Arbeitsbedingungen attraktiv zu gestalten, um wettbewerbsfähig zu sein. Folge kann sein, dass Arbeitnehmer\*innen seltener krank werden, weil Maßnahmen gegen Stress und

---

<sup>12</sup> <https://www.n-tv.de/ticker/Unternehmen-in-Deutschland-nutzen-Inflation-fuer-Gewinnsteigerung-article23966152.html>, 9.03.2022.

<sup>13</sup> <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/lohn-gehalt-inflation-reallohn-100.html>, 10.03.2023.

<sup>14</sup> siehe Ausführungen oben.



Überbelastung ergriffen wurden. Mehr Frauen im Unternehmen sind, weil Arbeitszeiten flexibler gestaltet werden können. Diese Punkte sind auch solche, die für studentische Beschäftigte relevant sind.

#### 4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“).

Bei arbeitenden Studierenden ist generell eine hohe Fluktuation zu verzeichnen. Es ist nicht davon auszugehen, dass diese zunimmt. Falls Arbeitgeber\*innen ihren Arbeitsbedingungen aus Wettbewerbsgründen anpassen müssen, kann es viel eher dazu führen, dass Studierende länger an ihrem Arbeitsplatz bleiben.

Auch bei den Faktoren Arbeitszeit und Arbeitsvolumen ist darauf hinzuweisen, dass, wie oben beschrieben, ein höherer Mindestlohn häufig eine Reduktion der Arbeitszeit mit sich bringt. Durch eine Anpassung des Mindestlohns gibt es, zumindest aus studentischer Sicht, mehr freie Arbeitsplätze. Zumindest soweit das Arbeitspensum eines Betriebs gleichbleibend ist.

Bei einem Beibehalten des Arbeitspensums besteht jedoch die Gefahr, dass verschiedene Abgaben fällig werden oder andere Leistungen gekürzt werden. Daher ist es wichtig, bei einer Anpassung des Mindestlohns auch die, an die Lohngrenzen gekoppelten Verpflichtungen und Leistungen, zu evaluieren. Allen voran sind hier Krankenkassenbeiträge und die Zugewinnfreigrenzen vom BAföG zu benennen. Gerade dadurch, dass es für Arbeitgeber\*innen das Werkstudent\*innenprivileg gibt, bleiben Studierende dennoch attraktive Arbeitnehmer\*innen.

Auch für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen gibt es ähnliche Probleme. Auch sie profitieren nur sehr eingeschränkt von den Mindestlohnerhöhungen. Trotzdem, so wie alle, sind sie auf das Geld angewiesen. Wie sich aus der Studie „jung, akademisch, prekär.“ ergibt, macht bei ihnen das Gehalt knapp 40% des monatlichen Gesamteinkommens aus. 34,4% haben, wenn auch nur zeitweise, bis zu 2 Arbeitsverträge parallel. Auch sind außerdem ein Drittel in den vergangenen 12 Monaten mindestens einer weiteren



Nebentätigkeit außerhalb der Hochschule und/oder Forschungseinrichtung nachgegangen. Trotz dieses Arbeitsvolumens haben im bundesweiten Durchschnitt 77,8% der über 11.000 befragten studentischen Beschäftigten weniger als 1.250 Euro monatlich zur Verfügung und gelten damit als arbeitsgefährdet, trotz ihrer Beschäftigung im öffentlichen Dienst.

Ein weiterer zu erwähnender Punkt sind die Verknüpfungen des Mindestlohns zu Praktikumsregelungen. Vor allem, da für viele Studierende in ihrer Ausbildung Praktika verpflichtend sind, wird der Bedarf für solche Stellen nicht sinken. Es wäre jedoch angemessen, im Rahmen des Mindestlohns die Regelung des § 22 I MiLoG zu überdenken. Wenn das Ergebnis der Evaluation sein sollte, dass verpflichtende Praktika, die im Rahmen einer schulischen oder hochschulischen Ausbildung stattfinden, weiterhin nicht vom Mindestlohn umfasst sind, dass wenigstens ein prozentualer Satz vom Mindestlohn verpflichtend gezahlt werden muss.

Steuernummer: 27/653/53632

Kontoverbindung:

Kto.-Nr.: 82 46 400

Bank für Sozialwirtschaft

BLZ 100 205 00

IBAN DE98 1002 0500 0008

2464 00

BIC BFSWDE33BER

Eingetragen im Amtsgericht

Berlin-Charlottenburg

Registernr.: VR 25220 B

Mit freundlichen Grüßen

Rahel Schüssler für den Vorstand

# **Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA)**



**Stellungnahme  
des  
Gesamtverbandes der Deutschen Land- und Forstwirtschaft-  
lichen Arbeitgeberverbände (e.V.) – GLFA  
vom 10. März 2023**

**zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

GLFA e.V.  
Claire-Waldoff-Straße 7, 10117 Berlin  
Tel: 030 / 31 904-250, E-Mail: [glfa@bauernverband.net](mailto:glfa@bauernverband.net)  
[www.glfa.de](http://www.glfa.de)

Der Gesamtverband der Deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V. (GLFA) ist die Vereinigung aller land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände in der Bundesrepublik Deutschland und repräsentiert seine 20 Mitgliedsverbände. Die Aufgabe des Gesamtverbandes ist die Förderung der gemeinschaftlichen tarif-, arbeits- und sozialpolitischen Belange seiner Mitglieder.

### **Grundsätzliche Anmerkungen**

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 und erneut mit der gesetzlichen Anhebung auf 12 Euro brutto je Arbeitsstunde hat der Gesetzgeber wiederholt massiv in die Tarifautonomie eingegriffen. In der Landwirtschaft sind hiervon besonders – aber nicht ausschließlich – die handarbeitsintensiven Produktionen im Obst-, Gemüse-, Wein- und Gartenbau betroffen. Diese stehen im Wettbewerb mit ausländischer Importware, die zu weit geringeren Mindestlöhnen und damit weit günstiger produziert wird.

Mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro brutto je Arbeitsstunde ist der Gesetzgeber von dem im Mindestlohngesetz vorgesehenen Verfahren zur Anpassung des Mindestlohns abgewichen und hat mehrere in den nächsten Jahren erst zu erwartende Anpassungsschritte der Mindestlohnkommission vorweggenommen. Viele landwirtschaftliche Betriebe konnten die damit verbundenen, deutlich gestiegenen Lohnkosten (noch) nicht kompensieren. Die aktuell teilweise geforderten deutlichen Mindestloohnerhöhungen zum Ausgleich inflationsbedingter Mehrkosten der Beschäftigten würden zu einer existenziellen Gefährdung zahlreicher Betriebe führen. Dies gilt es zu verhindern. Aus diesem Grund sind die anstehende und auch weitere Mindestlohnanpassungen mit Blick auf den Erhalt der Betriebe und damit der Arbeitsplätze maßvoll auszugestalten. Es steht außer Frage, dass es einen angemessenen Mindestschutz für Beschäftigte geben muss. Unstreitig ist aber auch, dass Arbeitsplätze nur von existierenden Betrieben zur Verfügung gestellt werden. Oberste Priorität muss es deshalb sein, die Existenz und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit auch den Erhalt der Arbeitsplätze zu sichern. Denn bei Verlust der Arbeitsplätze aufgrund der Mindestloohnerhöhung hätten die Beschäftigten durch diese nichts gewonnen.

Die Mindestlohnkommission ist gehalten, bei ihrer Gesamtabwägung nach § 9 Abs. 2 MiLoG neben dem angemessenen Mindestschutz der Beschäftigten, fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen vor allem auch die Beschäftigungssicherheit zu berücksichtigen.

Bei der in § 9 Abs. 2 Satz 2 MiLoG vorgesehenen nachlaufenden Orientierung an den Tarifabschlüssen muss zwingend beachtet werden, dass die hohen Tarifabschlüsse der vergangenen Monate nicht nur der Inflation geschuldet, sondern häufig Folge der massiven Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber sind. Würden diese Tariferhöhungen bei der anstehenden Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns vollumfänglich berücksichtigt, würde die vom Gesetzgeber vorgenommene außerordentliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2022 zum 1. Januar 2024 noch einmal wiederholt – ohne Rücksicht auf die reale Wertschöpfung in den Unternehmen.

### **Zu den Fragen**

- 1. Grundsätzliche Einschätzungen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen seit 1. Januar 2021 (9,50 Euro ab 1. Januar 2021, 9,60 Euro ab 1. Juli 2021, 9,82 Euro ab 1. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 1. Juli 2022) sowie zur Erhöhung auf 12,00 Euro zum 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber**

Der Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftliche Arbeitgeberverbände e.V. hält daran fest, dass der mit dem Mindestlohngesetz zum 1. Januar 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn einen tiefen Eingriff in die Tarifautonomie darstellt und die Rolle der Sozialpartner nachhaltig schwächt. In der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und dem Gartenbau hatten die Sozialpartner jahrzehntelang im Wissen um ihre Verantwortung für die Beschäftigten, aber auch für die Unternehmen, flächendeckend regionale Tarifverträge auch für die untersten Lohngruppen ausverhandelt. Dabei konnten stets die Situation und Besonderheiten der Branche berücksichtigt werden. Dem hat der Gesetzgeber mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein Ende bereitet und mit Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns nicht nur den Wettbewerbsdruck auf die Betriebe erhöht, sondern bei den betroffenen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberbetrieben auch einen gravierenden Vertrauensverlust in die politischen Rahmenbedingungen hervorgerufen.

Die Tarifautonomie und das Vertrauen in die Verlässlichkeit politischen Handelns wurden mit der gesetzlichen Anhebung des Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 ein weiteres Mal erheblich verletzt. Dies ist gefährlich. Denn wird der Mindestlohn von der wirtschaftlichen Wertschöpfung entkoppelt und – wie zuletzt – zum Spielball politischen Handelns, gibt es für die Unternehmen keinerlei Planungssicherheit. Eine verlässliche Grundlage für betriebliche Entscheidungen ist aber unabdingbar für Bestand und Fortentwicklung der Unternehmen.

Unmittelbare Wirkung entfalten die Mindestlohnanpassungen in der Land- und Forstwirtschaft fast ausschließlich bei Aushilfskräften. Insbesondere die saisonalen Hilfskräfte, die weit überwiegend aus osteuropäischen Ländern (Rumänien, Polen, Bulgarien etc.), stammen, erhalten eine Entlohnung in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns. Gemessen an dem Lohnniveau vor Einführung des gesetzlichen (bzw. tariflichen<sup>1</sup>) Mindestlohns ist für die Praxis seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine Erhöhung der Bruttolohnkosten je Stunde von bis zu 100 Prozent feststellbar. Insbesondere bei arbeitsintensiven Sonderkulturen mit einem Lohnkostenanteil von bis zu 50 Prozent an den gesamten Produktionskosten können die Mehrkosten nicht durch höhere Erträge kompensiert werden. Dies führt mittelfristig zu einer Aufgabe von arbeitsintensiven Produktionsbereichen und Wechsel in personalextensivere Produktionsverfahren oder Ausstieg aus der Produktion, einer beschleunigten Umsetzung von technischem Fortschritt und einem daraus resultierenden Rückgang der Beschäftigten.

So zeigen die aktuellen Daten aus dem Versichertenbestand der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft bereits Anzeichen mindestlohnbedingter Umstrukturierungen. Bei den äußerst arbeitsintensiven Produktionen von Baumobst, Beerenobst, Frischgemüse und Spargel sowie bei Baumschulen ist nicht nur die Anzahl der Unternehmen vom Jahr 2018 zum Jahr 2023 stärker als in den Vorjahren gesunken, sondern auch die Anbaufläche deutlich verringert worden, zum Teil um bis zu 17 Prozent. Auch die Zahl der Aushilfskräfte ist in den vergangenen Jahren bereits deutlich zurückgegangen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lag die Zahl der in landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Saisonarbeitskräfte im Jahr 2013 bei 314.300 (repräsentative Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung 2013), im Jahr 2016 bei 286.300 (totale Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung 2016) und im Jahr 2020 bei 274.700 (Landwirtschaftszählung 2020). Soll der Sonderkulturanbau in Deutschland – und damit nicht nur für Aushilfskräfte bestehende Arbeitsplätze – erhalten bleiben, sind Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn, etwa durch Schaffung der Möglichkeit für einen branchenspezifischen Mindestlohn, unabdingbar. Anderenfalls ist auch der politische Wunsch, den ohnehin nur geringen Selbstversorgungsgrad bei Obst und Gemüse zu erhöhen, nicht realisierbar.

---

<sup>1</sup> In der Land- und Forstwirtschaft galt vom 1.1.2015 bis 31.12.2017 ein vom gesetzlichen Mindestlohn abweichendes tarifliches Mindestentgelt auf der Grundlage des allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages zur Regelung der Mindestentgelte für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau der Bundesrepublik Deutschland (Tarifvertrag Mindestentgelt Landwirtschaft) vom 29.8.2014.



Der gesetzliche Mindestlohn hat im Bereich der Land- und Forstwirtschaft auch deutliche Auswirkungen auf das Tarifgeschehen. In den vom Gesamtverband der Deutschen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V. mit der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt geschlossenen Bundesempfehlungen Landwirtschaft, die Grundlage für die regionalen Tarifverhandlungen sind, wird der Lohn in der untersten Lohngruppe seit 1.1.2018<sup>2</sup> auf Höhe des gesetzlichen Mindestlohns festgesetzt. Die Lohnhöhe der untersten Lohngruppe wird damit nicht mehr von den Tarifvertragsparteien, sondern letztlich von der Mindestlohnkommission bestimmt.

Im Hinblick darauf, dass der gesetzliche Mindestlohn die unterste Lohngruppe in den regionalen Entgelttarifverträgen bilden muss und bildet, hat eine Veränderung des gesetzlichen Mindestlohns zwangsläufig auch Auswirkungen auf das gesamte Tarifgefüge. Die Veränderung des gesetzlichen Mindestlohns ist zu einem Richtwert für Tarifänderungen in der Branche geworden und belässt den Tarifvertragsparteien nur noch wenig Spielraum. Der gesetzliche Mindestlohn hat damit zu einer weitgehenden Entwertung der Tarifautonomie in der Land- und Forstwirtschaft geführt. Denn Abschlüsse oberhalb dieses Wertes würden tendenziell zu einer Verringerung des Organisationsgrades auf Seiten der Arbeitgeber führen.

## **2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

### **a. Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten**

### **b. Auswirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienern**

Wie unter Frage 1 bereits angesprochen betrifft der Mindestlohn in der Land- und Forstwirtschaft in seiner unmittelbaren Wirkung fast ausschließlich Aushilfskräfte. Der überwiegende Anteil der rund 270.000 landwirtschaftlichen Aushilfskräfte wird nur saisonal beschäftigt und stammt in der Regel aus osteuropäischen Ländern (Rumänien, Polen, Bulgarien etc.).

Im Hinblick auf das deutlich geringere Lohnniveau in den Herkunftsländern stellt die Einführung des Mindestlohns sowie dessen regelmäßige Erhöhung für die Saisonkräfte einen deutlichen Mehrwert dar.

---

<sup>2</sup> Zuvor ermöglichte § 24 Abs. 1 MiLoG i.d.F. bis 31.12.2018 ein vom Mindestlohn abweichendes tarifliches Mindestentgelt.

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass für die Aushilfsbeschäftigung ausländischer Saisonkräfte aufgrund der nur saisonalen Beschäftigung in der Regel keine Lohnsteuer anfällt oder mit einer meist vom Arbeitgeber getragenen pauschalen Lohnsteuer i.H.v. 5 Prozent der Vergütung abgegolten wird. Zudem ist die Beschäftigung für rund 50 Prozent der Beschäftigten als kurzfristige Beschäftigung i.S.d. § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV auch sozialversicherungsfrei, so dass den Saisonkräften der Mindestlohn ohne bzw. nur mit geringen Abzügen für Steuer und Sozialversicherung zur Verfügung steht.

### **c. Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung**

Daten zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung für den Sektor Landwirtschaft liegen dem Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V. nicht vor.

Allerdings könnte sich die vom Mindestlohn erhoffte Erhöhung der Steuereinnahmen und der Summe der an die Sozialversicherungsträger zu zahlenden Beiträge sowie der Wegfall von Transferleistungen ins Gegenteil verkehren, wenn durch den Mindestlohn mittelfristig Arbeitsplätze – nicht nur von Aushilfskräften, sondern auch von versicherungspflichtig beschäftigten Mitarbeitern – in der Landwirtschaft sowie im vor- und nachgelagerten Bereich wegfallen.

### **d. Einhaltung des Mindestlohns**

Dem Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V. liegen keine Erkenntnisse über branchenweite Verstöße gegen das Mindestlohngesetz vor. Die in den Medien und auch seitens der Gewerkschaften teilweise behaupteten massiven Mindestlohnverstöße in der Landwirtschaft, sind nicht belegt. In den Prüfstatistiken der mit der Überprüfung der Mindestlohnzahlungen beauftragten Finanzkontrolle Schwarzarbeit und auch bei Betriebsprüfungen der Gesetzlichen Rentenversicherung war der Bereich Land-/Forstwirtschaft und Gartenbau in den vergangenen Jahren unauffällig. Auch die im Auftrag der Mindestlohnkommission erstellte Studie zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Saisonbeschäftigung (Januar 2022) kommt zum Ergebnis, dass der Mindestlohn in der Landwirtschaft weitgehend beachtet wird (Seite X). Soweit es in der Landwirtschaft vereinzelt zu Verstößen gegen das Mindestlohngesetz kommt, sind diese zu sanktionieren.

**e. Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits-/Leitungsvorgaben usw.**

Bereits mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bzw. tariflichen Mindestentgelts im Jahr 2015 haben viele landwirtschaftliche Betriebe zur Kompensation der gestiegenen Lohnkosten bislang kostenfrei gewährte Leistungen wie Unterkunft und/oder Verpflegung nur noch kostenpflichtig zur Verfügung gestellt – auch wenn dies für die Unternehmen zu einem höheren bürokratischen Aufwand führt(e). Dadurch konnten zumindest die mit der Mindestlohneinführung verbundenen höheren Lohnkosten teilweise kompensiert werden.

Mit steigendem Mindestlohn ist auch eine Leistungsverdichtung zu verzeichnen. Die Beschäftigung weniger leistungsstarker Arbeitskräfte ist betriebswirtschaftlich nicht mehr vertretbar. Insofern kommt es auch bei Aushilfskräften zunehmend zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung bzw. Kündigung leistungsschwacher Arbeitnehmer bzw. zu keiner Einstellung oder Folgebeschäftigung.

Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch in der Landwirtschaft und im Gartenbau (wie in anderen Branchen) freiwillige Leistungen, wie z. B. Tankgutscheine oder Jahressonderzahlungen seit Mindestlohneinführung gestrichen wurden.

**3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen**

**a. Kosten und Erträge**

Der Mindestlohn hat die landwirtschaftlichen Unternehmen durch höhere Löhne und zusätzlichen bürokratischen Aufwand (Mindestlohndokumentation, Abwicklung der Sachleistungen) belastet und dadurch die Arbeitskosten erhöht. Steigende Lohnkosten müssen zu wesentlichen Teilen aus den Unternehmensgewinnen heraus finanziert werden, da sie nicht bzw. nicht vollumfänglich an die Abnehmer, im Wesentlichen Handel und Verarbeiter, aber auch Verbraucher, weitergegeben werden können. Denn die Unternehmen stehen wie zuvor bereits geschildert mit ihren Erzeugnissen im Wettbewerb mit günstigerer Importware aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland. Gerade mit steigender Inflation kaufen Verbraucher wieder sehr preisorientiert, so dass die höheren Produktionskosten nicht am Markt realisiert werden können. Das hat bereits zu einer starken Gewinnreduzierung bei Betrieben mit handarbeitsintensiver Produktion von Obst, Gemüse und Wein geführt. Können die Lohnkosten nicht mehr aus den Gewinnen finanziert werden, ist eine Umstellung der Produktion oder ein Ausstieg unumgänglich (siehe Frage 1).

## **b. Produktivität und Lohnstückkosten**

Um die Wirtschaftlichkeit der Betriebe auch bei steigendem Mindestlohn zu erhalten, wachsen auch die Anforderungen an die Produktivität der Mitarbeiter. Leistungsschwächere Mitarbeiter werden nicht eingestellt oder weiterbeschäftigt.

## **c. (Verbraucher-)Preise**

Obwohl beim arbeitsintensiven Anbau von Obst und Gemüse die Lohnkosten seit Einführung des Mindestlohns deutlich gestiegen sind, hatte dies auf die Verbraucherpreise des heimisch produzierten Obsts und Gemüses nur geringe Auswirkungen. Denn im Ausland zu weit geringeren Lohnkosten produzierte Ware verdrängt die deutsche Ware im Handel. Den deutlich gestiegenen Lohnkosten kann deshalb regelmäßig nur bei einer Direktvermarktung Rechnung getragen werden. Mit steigender Inflation ist aber auch hier eine deutliche Kaufzurückhaltung der Verbraucher feststellbar.

## **d. Nachfrage- und Umsatzentwicklung**

Im vergangenen Jahr kam es aufgrund des inflationsbedingten deutlich kostenbewussteren Einkaufsverhaltens der Verbraucher zu Absatzeinbrüchen bei einzelnen Kulturarten, die infolge des Mindestlohns teurer als ausländische Importware waren. Dies betraf insbesondere die Produktion von Erdbeeren und Spargel.

## **e. Investitionstätigkeit**

Der Rückgang der Unternehmensgewinne und die Planungsunsicherheit hinsichtlich künftiger Mindestlohnentwicklungen durch neuerliche Eingriffe des Gesetzgebers wirkt sich negativ auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen aus.

## **f. Veränderung von Wettbewerbsparametern**

Landwirtschaftliche Erzeugnisse kommen heute aus der ganzen Welt. Die landwirtschaftlichen Unternehmen stehen damit in direkter Konkurrenz zu Betrieben in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern. Dabei ist der Mindestlohn in den anderen Staaten oftmals erheblich niedriger als in Deutschland. Dies wirkt sich insbesondere bei der Produktion arbeitsintensiven Obsts und Gemüses erheblich aus und verschafft den ausländischen Unternehmen deutliche Lohnkostenvorteile. So beträgt der aktuelle Mindestlohn je Arbeitsstunde in Spanien 6,55 Euro, in Polen 4,87 Euro, in Portugal 4,50 Euro, in Griechenland 4,12 Euro, in Rumänien 3,46 Euro und in Bulgarien 2,41 Euro.

In Drittstaaten sind die Löhne noch deutlich geringer, etwa in der Türkei (1,72 Euro) oder der Republik Moldau (1,19 Euro).

Der gesetzliche Mindestlohn schützt die deutschen landwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund ihrer Konkurrenzsituation innerhalb Europas damit nicht vor Dumpingkonkurrenz aus dem Ausland. Der Lebensmitteleinzelhandel erkennt die erhöhten Produktionskosten deutscher Betriebe weiterhin nicht entsprechend an.

Viele Sonderkulturbetriebe müssen deshalb ihre Produktion anpassen. Jede Möglichkeit der Technisierung/Mechanisierung, die durch den gesetzlichen Mindestlohn gegenüber dem Einsatz von Arbeitskräften an relativer Vorzüglichkeit gewonnen hat, wird geprüft, um Arbeitskräfte zu ersetzen. Der Übergang auf personalextensivere Produktionsverfahren bleibt weiterhin eine Alternative. Die strukturelle Anpassung an den gesetzlichen Mindestlohn in der Landwirtschaft findet wie in vorherigen Stellungnahmen bereits geschildert nicht als Stichtagsereignis, sondern schleichend statt. Dabei dürften die jetzt begonnenen Entwicklungen unumkehrbar sein.

#### **4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung**

##### **a. Auf- und Abbau von Beschäftigung**

Es ist davon auszugehen, dass der gesetzliche Mindestlohn in der Landwirtschaft und im Gartenbau tendenziell zu einem Rückgang der Beschäftigung führen wird (siehe Frage 1 und 3). Mit Einführung des Mindestlohns und jeder Erhöhung des Mindestlohns müssen sich die Arbeitgeber fragen, ob die Beschäftigung der entsprechenden Arbeitnehmer zu den neuen Entgeltbedingungen wirtschaftlich noch vertretbar ist. So ist in der Praxis bereits festzustellen, dass Arbeitnehmer, die die für die Wettbewerbsfähigkeit notwendigen Vorgaben nicht schaffen, entlassen bzw. nicht mehr beschäftigt werden (siehe oben). Der Mindestlohn hat damit zu einer Auslese zugunsten leistungsstarker Arbeitskräfte geführt. Dies wird sich auch in Zukunft fortsetzen.

##### **b. Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen**

Die unter Frage 4.a. aufgezeigte Entwicklung führt dazu, dass leistungsschwache Arbeitnehmer, insbesondere auch Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen, in land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen und solchen des Gartenbaus – entgegen der früheren Praxis – kaum noch beschäftigt werden.

Hier wäre es dringend erforderlich, Ausnahmen vom Mindestlohn einzuführen, um die Beschäftigung für die Unternehmen wirtschaftlich sinnvoll zu gestalten und den betroffenen Arbeitnehmern eine Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

#### **c. Arbeitszeit, Arbeitsvolumen**

Aufgrund saisonaler und witterungsbedingt stark schwankender Arbeitszeiten in der Landwirtschaft führen die strengen Fälligkeitsregelungen des Mindestlohngesetzes, insbesondere die Begrenzung für die Aufnahme von Arbeitsstunden in ein Arbeitszeitkonto nach § 2 Abs. 1 Satz 3 MiLoG zu Schwierigkeiten.

#### **d. Personalfuktuation**

Erkenntnisse hierzu im Zusammenhang mit dem Mindestlohn liegen dem Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V. nicht vor.

#### **e. Regelungen für Praktikanten (§ 22 Abs. 1 MiLoG)**

Nach unseren Erkenntnissen haben die grundsätzliche Einbeziehung von Praktikanten in die Mindestlohnregelungen und die komplizierten Ausnahmeregelungen zu einem deutlichen Rückgang des Angebots an Praktika und zu einer Verkürzung der Praktikumsdauer in den landwirtschaftlichen Unternehmen geführt. Wegen der häufig bestehenden Rechtsunsicherheit, ob ein Praktikum mindestlohnpflichtig ist oder nicht, werden Praktika über drei Monate Dauer – wenn überhaupt – nur noch für entsprechend längere Pflichtpraktika angeboten. Orientierungspraktika und berufsbegleitende Praktika sind auf maximal drei Monate begrenzt. Diese Konsequenzen der Mindestlohnvorgaben sind weder im Interesse der Praktikanten, noch dienen sie der Nachwuchsgewinnung der Unternehmen.

Im Hinblick darauf, dass Praktika keine Beschäftigung darstellen, sondern der Wissensvermittlung dienen, sollten sie von der Mindestlohnpflicht ausgenommen werden. Zumindest sollten aber auch Orientierungspraktika und berufsbegleitende Praktika für mindestens sechs, besser 12 Monate nicht unter die Mindestlohnpflicht fallen.

#### **f. Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge**

Der Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf das gesamte Tarifgefüge wirkt sich auch auf das Lohngefüge der Betriebe aus. In Betrieben mit einer großen Zahl an Saisonarbeitskräften führen die wegen geringer Steuer- und Sozialabgaben oft hohen Nettovergütungen der Aushilfskräfte häufig zur Unzufriedenheit bei den dauerhaft im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmern. Letztere werden zwar mit einem deutlich höheren Bruttolohn vergütet, erhalten aber nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben oft einen geringeren Nettolohn als die ungelernten Saisonkräfte. Um den sozialen Frieden im Unternehmen zu bewahren, müssen deshalb häufig die Vergütungen für die ständig Beschäftigten erhöht werden.

#### **g. Ausbildungsgeschehen**

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns im Hinblick auf den Abschluss neuer Ausbildungsverhältnisse sind bisher nicht festzustellen. Die Ausbildungszahlen waren im Bereich der Land- und Forstwirtschaft in den vergangenen Jahren erfreulicherweise stabil.

#### **h. Auswirkungen auf das Tarifgeschehen, auf die Tarifbindung und auf die Arbeit der Betriebsräte**

Wie bereits dargestellt, hat der gesetzliche Mindestlohn Auswirkungen auf das gesamte Tarifgeschehen. Für die unterste Lohngruppe der regionalen Lohntarifverträge für Landarbeiter gilt der gesetzliche Mindestlohn. Daran richten sich die Tarifgitter und auch die künftigen Abschlüsse aus.

Berlin, den 10. März 2023

gez. RAin Nicole Spieß  
Hauptgeschäftsführerin

# Handelsverband Deutschland (HDE)



# Stellungnahme

---

## zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stand: 9. März 2023

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit über drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 585 Milliarden Euro jährlich.



## **Überforderung der Arbeitgeber in ungewissen Zeiten vermeiden!**

Das wirtschaftliche Umfeld ist aktuell weiter von großen Unsicherheiten geprägt. So ist ein Ende des Ukrainekrieges nicht in Sicht. Eine weitere Eskalation der Lage in der Ukraine hätte zudem kaum vorhersehbare Folgen. Aber auch die Coronakrise sorgt weiterhin für erhebliche Unsicherheiten. So hätte etwa eine neue Covidwelle in China weitreichende globale Auswirkungen auf die Lieferketten. Hinzu kommt eine weiter volatile Energiepreisentwicklung sowie Inflationsraten auf Rekordniveau. All dies führt bei den Verbrauchern – gemessen am Vorkrisenniveau – zu einer weiterhin stark reduzierten Konsumlaune. In diesen wirtschaftlich ungewissen Zeiten müssen Überforderungen der Arbeitgeber dringend verhindert werden, um keine schwerwiegenden Folgen am Arbeitsmarkt zu riskieren.

Der Gesetzgeber ist im letzten Jahr mit der rein politisch motivierten Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns ohne Beteiligung der Mindestlohnkommission auf 12 Euro pro Stunde erstmals vom bewährten System der Orientierung am Tariflohnindex abgewichen und hat damit bereits erhebliche Mehrbelastungen bei den Unternehmen – auch im Einzelhandel – verursacht. Die Arbeitgeber hatten darauf vertraut, dass die gesetzliche Lohnuntergrenze frühestens zum 1. Januar 2023 erneut ansteigt. Das „Mindestloohnerhöhungsgesetz“ im letzten Jahr hat dabei die paritätisch besetzte Mindestlohnkommission ausgehebelt und zu einem erheblichen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie geführt. Zusätzlich wurde auch noch von dem Grundsatz abgewichen, die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre mit einer Anpassungsempfehlung zu befassen. Zum Start des Gesetzgebungsverfahrens ist man 2022 zudem noch von einem wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Ende der Pandemie und deutlichen Nachholeffekten der Verbraucher ausgegangen. Dieser Aufschwung ist durch die Folgen des Ukrainekriegs ausgeblieben. Vielmehr ist in diesem Jahr mit einer Stagnation bzw. sogar Rezession zu rechnen. Unter diesen neuen Vorzeichen bedarf es daher nun zwingend einer wohl überlegten und verhältnismäßigen Vorgehensweise der Mindestlohnkommission. Durch die überproportionale Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber zum 1. Oktober 2022 ist es faktisch zu einer Vorweganhebung gekommen. Nach der bewährten Systematik der Mindestlohnkommission wäre der gesetzliche Mindestlohn zum 1. Januar 2023 aller Voraussicht nach nicht über 11 Euro brutto pro Arbeitsstunde angestiegen. Dies gilt es bei der Empfehlung zu beachten.

### **Unsere Empfehlung lautet daher:**

**Um eine Überforderung der Arbeitgeber in diesen ungewissen Zeiten zu verhindern, darf es keine weitere Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2024 geben. Dies ist auch dringend erforderlich, um weiteren Schaden von der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) abzuwenden. Entscheidet sich die Mindestlohnkommission ungeachtet dessen doch für eine Anhebung, hat sich diese zumindest wieder streng an dem nachlaufenden Tarifindex zu orientieren. Ferner darf diese Anhebung erst möglichst spät vor der nächsten vorgegebenen Empfehlung der Mindestlohnkommission im Juni 2025 greifen.**



## **Im Einzelnen:**

### **1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen zum 1. Januar 2021 (9,50 Euro ab 1. Januar 2021, 9,60 Euro ab 1. Juli 2021, 9,82 Euro ab 1. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 1. Juli 2022) sowie zur Erhöhung 12,00 Euro um 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber**

Sowohl die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen letzte Erhöhungen zum 1. Januar 2021 (9,50 Euro), zum 1. Juli 2021 (9,60 Euro), zum 1. Januar 2022 (9,82 Euro) sowie zum 1. Juli 2022 (10,45 Euro) haben bereits zu einem massiven Eingriff in die Tarifautonomie geführt, indem dadurch bestehende Tariflöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns einfach verdrängt wurden. Durch die politisch motivierte Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns in einem Schritt ohne Beteiligung der Mindestlohnkommission auf 12 Euro pro Stunde am 1. Oktober 2022 kam es dann in vielen Branchen - auch im Einzelhandel - zu einer Vielzahl an weiteren verdrängten Tariflöhnen, die zuvor mit den Gewerkschaften auf Augenhöhe verhandelt worden waren. Zudem kam es in den betroffenen Branchen zu Stauchungen in den unteren Entgeltgruppen. Die Erhöhungen haben dazu geführt, dass die Hürde für den Einstieg in Beschäftigung insbesondere für Geringqualifizierte abermals angehoben wurde.

### **2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

#### *Der Einzelhandel ist keine Niedriglohnbranche*

Die Tarifverträge des Einzelhandels bieten den Beschäftigten gute Arbeitsbedingungen, die über einen Mindestschutz hinausgehen. Nach aktuellen Angaben des IAB-Betriebspanels lag die Anzahl der Einzelhandelsbeschäftigten bei einem tarifgebundenen Arbeitgeber mit Branchen- oder Haustarifvertrag im Jahr 2021 bei 28 Prozent. Die Tendenz bei der Tarifbindung war in den letzten beiden Jahren stabil bzw. leicht ansteigend. Diese Entwicklung könnte vor allem auch mit dem sich zuspitzenden Arbeits- und Fachkräftemangel zusammenhängen. Hinzu kommt, dass sich auch die Mehrheit der nicht tarifgebundenen Arbeitgeber in der Branche an den Flächentarifverträgen im Einzelhandel orientiert. Daher profitieren nach wie vor mehr als zwei Drittel der Beschäftigten im Einzelhandel direkt oder indirekt von tariflichen Entgeltsteigerungen. Ungeachtet der tariflichen Entgeltgruppe konnten die Beschäftigten des Einzelhandels seit 2012 sogar trotz Rekordinflation 2022 echte Reallohngewinne in Höhe von insgesamt 4,8 Prozent erzielen.



Es ist zudem festzustellen, dass die tariflichen Entgelte im Einzelhandel seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2015 um rund 19 Prozent gestiegen sind.

Das tarifliche Monatsentgelt in der wichtigsten Tarifgruppe (Verkaufstätigkeit) im Einzelhandel beläuft sich in allen Tarifgebieten in der Endstufe auf deutlich mehr als 2.700 Euro. Gezahlt werden jährlich 13,25 Tarifgehälter (inklusive tarifliches Urlaubs- und Weihnachtsgeld). Die tarifliche Wochenarbeitszeit beträgt im Einzelhandel regelmäßig 37,5 Stunden (West) bzw. 38 Wochenstunden (Ost). Das Arbeiten ab 18.30 Uhr wird zusätzlich mit 20 Prozent Zuschlag belohnt, ab 20 Uhr mit 50 Prozent Zuschlag. Der Einzelhandel ist damit offenkundig keine Niedriglohnbranche.

### *Paradigmenwechsel bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe nicht nachvollziehbar*

Mit dem sogenannten Mindestlohnerhöhungsgesetz 2022 hat der Gesetzgeber die Schwelle eines „Mindestschutzes“ überschritten. Bei der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns sollten die Beschäftigten laut der damaligen Gesetzesbegründung ausschließlich vor als unangemessen geltenden „Niedrigstlöhnen“ geschützt werden. Die damalige Festlegung auf 8,50 Euro brutto je Arbeitsstunde sollte es einem alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten ermöglichen, bei durchschnittlicher Wochenarbeitszeit ein Monatseinkommen oberhalb der Pfändungsfreigrenze gemäß § 850c Absatz 1 Satz 1 ZPO zu erzielen. Dies stellte ein auf die Situation der Beschäftigten zugeschnittenes pauschaliertes Existenzminimum dar, welches einen moderaten Selbstbehalt sichern sollte. Ausweislich der Begründung des Mindestlohnerhöhungsgesetzes sollte mit der einmaligen Erhöhung des Mindestlohns auf einen Bruttostundenlohn von 12 Euro das Instrument dahingehend weiterentwickelt werden, dass nun der Aspekt der „gesellschaftlichen Teilhabe“ bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe stärker Berücksichtigung finden kann. Gleichzeitig sollte ein Anreiz zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit gesetzt sowie die Stabilität sozialer Sicherungssysteme gestärkt werden. Begründet wurde der Schritt auch damit, dass der damalige gesetzliche Mindestlohn auch bei einer Vollzeitbeschäftigung nicht ausreiche, um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen.

Die Begründung der rein politischen Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro im Jahre 2022 ohne Beteiligung der Mindestlohnkommission enthielt damit eine völlig neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Arbeitgebern. Dies ist im Ergebnis abzulehnen. Denn es kann nicht alleinige Aufgabe der Arbeitgeber sein, dafür zu sorgen, dass Beschäftigte in keinem Fall mehr auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind. Zumal Altersarmut regelmäßig nicht durch niedrige Löhne, sondern zumeist durch unterbrochene Erwerbsbiografien, z. B. durch die Erziehung von mehreren Kindern und Pflege von Angehörigen, entsteht und davon vor allem (alleinerziehende) Frauen und Langzeitarbeitslose betroffen sind. Der Effekt der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns dürfte sich in der Praxis zudem im Wesentlichen auf die Höhe der Stundenlöhne beschränken und damit nicht wirklich zu einer nachhaltigen Verbesserung der Einkommenssituation der tatsächlich betroffenen Beschäftigten führen. Der Sozialstaat muss daher individuelle



Wege finden und kann die Verantwortung nicht allein auf die Arbeitgeber übertragen. Die Mindestlohnanhebung auf 12 Euro pro Stunde stellte damit im Ergebnis einen tiefgreifenden Paradigmenwechsel dar. Dies zeigt sich auch daran, dass die für die damalige Bestimmung der Mindestlohnhöhe herangezogene Pfändungsfreigrenze in den sieben Jahren seit Einführung des Mindestlohns um lediglich rund 21 Prozent, der gesetzliche Mindestlohn mit Wirkung zum 1. Oktober 2022 letztlich aber um über 41 Prozent seit seiner Einführung 2015 gestiegen ist.

### **3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen**

Der Mindestlohn hat die Handelsunternehmen über höhere Löhne und zusätzlichen bürokratischen Aufwand belastet und die Arbeitskosten erhöht. Steigende Lohnkosten konnten in der Vergangenheit zum Teil aus den Unternehmensgewinnen heraus finanziert, zum anderen Teil auch in Form höherer Preise an den Verbraucher weitergegeben werden. Höhere Preise sind in einem guten konjunkturellen Umfeld mit weitgehend stabilen Verbraucherpreisen und steigenden Realeinkommen leichter am Markt durchsetzbar. In Zeiten, in denen die konjunkturellen Rahmenbedingungen also recht stabil sind, kann davon ausgegangen werden, dass zumindest die Mindestloohnerhöhungen, die sich an der allgemeinen Tariflohnentwicklung orientieren, jedenfalls ohne gravierende Effekte eingepreist werden können. In einer Phase der konjunkturellen Abkühlung oder Rezession, wie wir sie durch die Corona-Pandemie erlebt haben und durch die Rekordinflation und das aktuelle Kriegsgeschehen erleben, ist die Ausgangslage eine andere. Eine Kompensation einer Mindestlohnanhebung durch eine Preisanhebung ist in diesem Umfeld nicht mehr bzw. nur teilweise möglich. Das gilt ganz besonders bei einem überproportionalen Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns, wie zuletzt die Erhöhung auf 12 Euro. Viele Händler, insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel, können aktuell nicht einmal die stark gestiegenen Erzeugerpreise an die Kunden weitergeben, was zu stark sinkenden Gewinnmargen führt. Hinzu kommt die gesamtgesellschaftliche Verantwortung in der Daseinsvorsorge. So würden exorbitant ansteigende Preise in kürzester Zeit für Lebensmittel den sozialen Frieden im Land gefährden.

Im Einzelhandel konkurrieren zudem unterschiedliche Vertriebsformen miteinander, die sich insbesondere durch einen sehr unterschiedlichen Personaleinsatz unterscheiden: vom bedienungs- und beratungsintensiven Fachgeschäft bzw. Kaufhaus über Selbstbedienungswarenhäuser, Discounter bis hin zum Versandhandel. Je nach Vertriebsformat schlagen Erhöhungen der Personalkosten durch den gesetzlichen Mindestlohn, gemessen an den Gesamtkosten sehr unterschiedlich bei den Unternehmen zu Buche. Insbesondere überproportionale Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns haben daher ganz erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation innerhalb des Einzelhandels.



#### **4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung sowie auf das Tarifgeschehen im Einzelhandel**

##### *Zuwachs ist nicht garantiert – Bestand gefährdet*

Die Beschäftigungsstatistik im Einzelhandel ist trotz der multiplen Krisen sehr stabil und wächst sogar weiter. Wie aus aktuellen Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) hervorgeht, waren zum Stichtag 30.06.2022 im Einzelhandel 3.118.305 Menschen beschäftigt. Bezogen auf den Stichtag 30.06.2022 etwa ist die Gesamtbeschäftigung in der Branche damit trotz Krise im Vergleich zum Vorjahr um 30.655 Stellen, im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Stichtag: 30.06.2019) sogar um 45.622 Stellen angewachsen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Branche ist dabei im Vergleich zum Vorjahr um 37.210 Stellen angewachsen, im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Stichtag: 30.06.2019) sogar um 69.405 Stellen (darunter 28.894 neue Vollzeitstellen sowie 40.511 neue Teilzeitstellen). Die geringfügige Beschäftigung (sog. Minijobs) ist hingegen seit Jahren rückläufig. Im Vergleich zum Vorjahr ist deren Anzahl erneut um 6.555 Stellen zurückgegangen, im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Stichtag: 30.06.2019) beträgt der Rückgang sogar 23.783 Stellen.

Der Zuwachs an Beschäftigung im Einzelhandel ist erfreulich und belegt eindrucksvoll die wirtschaftliche Stärke und Widerstandskraft der Branche insgesamt. Positiv ist zudem, dass der Stellenaufbau nahezu ausschließlich im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stattfindet. Diese erfreulichen Beschäftigungseffekte im Einzelhandel sind aber im Wesentlichen der positiven konjunkturellen Lage des Einzelhandels in den letzten zehn Jahren vor dem Beginn der Coronapandemie zuzuschreiben. Während der akuten Corona-Krise hat dann insbesondere auch der massenhafte Einsatz von Kurzarbeit in den schwierigen Wintermonaten in der Branche viel Beschäftigung erhalten können. Inzwischen ist die Anzahl der Kurzarbeit in der Branche nahezu vollständig zurückgegangen.

Klar ist aber auch, dass insbesondere die Minijobs durch die mehrmaligen Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in den letzten Jahren bei jeweils gleichzeitiger Beibehaltung des 450-Euro-Schwellenwerts für Arbeitgeber erheblich an Attraktivität verloren haben, da sich das monatliche Zeitkontingent, das im Rahmen von Minijobs noch möglich war, seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sukzessiv deutlich verringert hat. Durch die fortschreitende Inflation hat sich zudem die Kaufkraft der Beschäftigten immer weiter reduziert, so dass die Minijobs auch für die Beschäftigten weniger attraktiv wurden. Der Einzelhandel wird auch zukünftig auf geringfügig Beschäftigte angewiesen sein, um etwa Auftragsspitzen abzufedern oder Personallücken zu schließen, die sich aufgrund der Einführung immer neuer (einseitiger) Teilzeitanprüche von Arbeitnehmern ergeben. Minijobs sind im Übrigen auch bei Arbeitnehmern sehr beliebt (etwa bei Studierenden oder Rentnern). Der HDE begrüßt daher die längst überfällige Anhebung und Dynamisierung der starren Einkommensgrenze für geringfügig Beschäftigte im letzten Jahr



ausdrücklich. Dieser Schritt war zwingend erforderlich, um perspektivisch die Attraktivität der Minijobs für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen zu erhalten.

Die mit der rein politisch motivierten Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde im letzten Jahr einhergegangenen sprunghaft angestiegenen Personalkosten im geringqualifizierten Bereich kamen für viele Arbeitgeber zur Unzeit. Es ist zudem zu befürchten, dass ein zu hoher bzw. zu schnell steigender Mindestlohn auch falsche Anreize zur Nichtaufnahme einer beruflichen Ausbildung setzt. Es droht die Gefahr, dass junge Menschen ein höheres Brutstundentgelt zulasten einer beruflichen Qualifikation wählen und damit der Ausbildungsmarkt unnötig noch weiter unter Druck gerät. Auch der bestehende Fachkräftemangel würde sich in der Folge voraussichtlich noch deutlich verschärfen. Letztlich werden bei zu stark steigendem Mindestlohn auch die Rufe nach mehr Automatisierung lauter. Sofern der gesetzliche Mindestlohn nach einer Erhöhung die Produktivitätsgrenze einer Tätigkeit erreicht und diese Tätigkeiten aus Unternehmenssicht unrentabel werden, wird es zudem vermehrt zu Entlassungen kommen müssen.

#### *Eingriff in Tarifautonomie ist evident*

Aufgrund der politischen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 kam es zu schwerwiegenden Eingriffen in die Tarifverträge des Einzelhandels. In allen 16 Tarifgebieten des Einzelhandels war von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro jeweils die unterste Entgeltgruppe betroffen. In fünf Tarifgebieten wurden sogar Tarifentgelte der zweiten Entgeltstufe vom Mindestlohn verdrängt, was die erhebliche Eingriffsintensität des Mindestlohnerhöhungsgesetzes im letzten Jahr belegt. Diese von den Arbeitgebern gemeinsam mit der Gewerkschaft ver.di vereinbarten Tarifentgelte wurden auf einen Schlag als unangemessen abgestempelt – und dies mitten in der Laufzeit der Tarifverträge. Es ist zudem zu einer faktischen Stauchung im Entgeltgitter gekommen, die Auswirkungen auf die gesamte Entgeltstruktur hat. Die gesetzlich erzwungene Anhebung der untersten Entgeltgruppen hat den Druck auf die Arbeitgeber deutlich erhöht, auch die darüber liegenden Entgeltgruppen in der Folge anzuheben, um das Lohngefüge insgesamt nicht zu gefährden. Erschwerend kommt hinzu, dass die letzte Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde laufzeitbedingt teilweise noch nicht in allen Tarifgebieten vollständig nachvollzogen werden konnte.

Die Tarifpartner und die tarifgebundenen Unternehmen hatten beim letzten Tarifabschluss in der Branche 2021 darauf vertraut, dass die vereinbarten Tarifentgelte oberhalb des von der Kommission beschlossenen Mindestlohns Gültigkeit behalten und dass auch in Zukunft nicht von dem bewährten Verfahren der Anpassungsentscheidungen abgewichen wird. Die Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber gefährdet damit fahrlässig dieses Vertrauen in die Mindestlohnkommission und in den Mindestlohn insgesamt, aber auch in die Verlässlichkeit der Tarifarbeit selbst. In der Folge wird die Tarifbindung in Deutschland weiter zusätzlich unter Druck geraten.



Viel sinnvoller als staatliche Lohnsetzung in Form eines stetig ansteigenden politisch motivierten Mindestlohns wäre es, einen Ansatz für die Steigerung der Attraktivität von Tarifbindung zu finden, ohne dabei aber die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie aus Art. 9 Abs. 3 GG weiter zu beschädigen. Die Tarifpartner benötigen wieder mehr Handlungsspielraum, um im vollen Umfang gestalterisch tätig zu werden. Dies setzt zum einen voraus, dass nicht immer mehr traditionelle Gestaltungsfelder der Tarifpolitik durch den Gesetzgeber abschließend geregelt werden. Zum anderen muss den Tarifvertragsparteien noch häufiger als bisher durch zusätzliche Öffnungsklauseln die Möglichkeit eingeräumt werden, in Tarifverträgen vom gesetzlichen Status quo abzuweichen. Die Tarifpartner könnten dann praxisnahe und zeitgemäße Tarifverträge vereinbaren, die den Unternehmen einen echten Mehrwert bieten. In der Folge würde die Attraktivität von Tarifverträgen wieder steigen. Erforderlich ist zudem, dass auch die Tarifvertragsparteien selbst vermehrt Öffnungsklauseln in die Tarifverträge aufnehmen, um zu gewährleisten, dass die Unternehmen die Tarifverträge – falls erforderlich – an betriebliche Besonderheiten anpassen können. Das sorgt für mehr Flexibilität und Vertrauen in die Tarifbindung. Zu begrüßen wäre auch die Modularität von Tarifverträgen, bei der bislang nicht tarifgebundene Unternehmen die Wahlmöglichkeit erhalten würden, sich für einzelne Module (z. B. einen Entgelttarifvertrag) aus einem gesamten Tarifwerk zu entscheiden.



**Prof. Dr. Arne Heise,  
Universität Hamburg**

## **Stellungnahme im Rahmen der Anhörung der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

Prof. Dr. Arne Heise  
Universität Hamburg  
FB Sozialökonomie  
und  
Zentrum für Ökonomische  
und Soziologische Studien (ZÖSS)

Hamburg, im März 2023

### **1. Einleitung**

Seit dem Jahr 2015 existiert ein flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland. Die Einführung dieses Mindestlohns war von einer breiten politischen und wissenschaftlichen Diskussion begleitet. So kontrovers die politische Diskussion war, so einmütig fiel das Urteil der wissenschaftlichen Diskussion aus: Die Einführung eines Mindestlohnes wurde insbesondere mit dem Hinweis auf die unweigerlich zu erwartenden Beschäftigungsverluste von allen großen Forschungsinstituten, aber auch von den wissenschaftlichen Beratungsgremien wie dem Sachverständigenrat und universitären Arbeitsmarktökonominnen abgelehnt<sup>1</sup>. Einige wenige Stimmen wiesen diplomatisch immerhin darauf hin, dass die Beschäftigungsverluste gering bleiben könnten, wenn nur der Mindestlohn gering ausfiele oder rechtfertigen ihre positivere Betrachtung mit der Evidenz der internationalen Mindestlohnforschung, die einen eindeutig negativen Beschäftigungseffekt zumindest empirisch nicht dingfest machen konnte. Die wenigen wirklich abweichenden Stimmen aus dem Lager der so genannten heterodoxen Ökonomik wurden nicht zur Kenntnis genommen.

Mit der Einführung des Mindestlohnes wurde gleichzeitig eine Begleitforschung installiert, die die Effekte des Mindestlohnes – nicht nur auf die Beschäftigung in quantitativer, sondern auch in qualitativer Ausprägung, auf das Preisniveau, die Produktivität, die Arbeitszeit und das Arbeitsvolumen etc. – erforschen sollten. Die Ergebnisse sind recht eindeutig, werden im

---

<sup>1</sup> Für die Quellenbelege verweise ich auf meinen Beitrag im Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft, der Teilen dieser Stellungnahme zugrunde liegt; vgl. Heise (2022).

nächsten Abschnitt kurz referiert und, vor allem, daraufhin befragt, ob sie den Prognosen der Standardökonomie entsprachen und wie die Standardökonomie mit den Befunden umgegangen ist. Diese Analyse ist nicht nur für die Wirtschaftswissenschaft selbst, sondern natürlich auch für das (Selbst)Verständnis der Wirtschaftswissenschaft in seiner politikberatenden Funktion von großer Bedeutung, weil es ihre Legitimität und Vertrauenswürdigkeit in hohem Maße bestimmt.

Und diese wird auch in Zukunft gefragt sein, wenn der Mindestlohn weiterhin – wie im Jahr 2022 – jenseits des Normalverfahrens erhöht werden sollte. Deshalb wird im dritten Abschnitt ein Blick auf die Diskussion und die zu erwartenden Ergebnisse der Erhöhung des gesetzlichen, flächendeckenden Mindestlohns auf 12 € pro Stunde geworfen. Diese Stellungnahme endet dann mit einem kurzen Fazit.

## **2. Empirische Mindestlohnforschung und die Prognosen bei Einführung eines Mindestlohnes in Deutschland**

Die Wirtschaftswissenschaft versteht sich als ‘positive’ Wissenschaft, d.h. sie beansprucht Erklärungskraft dafür, ‘was ist’, nicht dafür, ‘was sein soll’. Deshalb muss sich die ökonomische Modellierung ökonomischer Realitäten immer dem Test der empirischen Falsifikation stellen: Theoretische Aussagen können dann solange als ‘Wahrheiten’ oder ‘Wissen’ akzeptiert werden, solange sie nicht durch rigorose empirische Tests infrage gestellt werden. Gerade auch in der Arbeitsmarktökonomik gibt es eine lange Tradition, genau dies zu tun: So gibt es viele empirische Studien u.a. zu den Auswirkungen des Mindestlohnes auf sektorale und gesamtwirtschaftliche Beschäftigung, die (Lohn)Einkommensverteilung und die kollektive Aushandlung der Löhne. Hinsichtlich des Beschäftigungseffektes von Mindestlöhnen ergibt sich ein verblüffendes Bild:

*“Economists have conducted hundreds of studies of the employment impact of the minimum wage. Summarizing those studies is a daunting task, but two recent meta-studies analyzing the research conducted since the early 1990s concludes that the minimum wage has little or no discernible effect on the employment prospects of low-wage workers” (Schmitt 2013: 22).*

Dieser Befund kontrastiert mit den Prognosen der standardökonomischen Arbeitsmarkttheorie. Wie aber reagiert das Denkkollektiv der Standardökonomien auf eine solche scheinbare Falsifikation seines Denkstils? Wird es eine Denkstilumwandlung geben, die die theoretisch abgeleitete Prognose mit den empirischen Fakten versöhnt? Oder wird der ‘stilgemäße Denkwang’ dazu beitragen, den herrschenden (und scheinbar falsifizierten) Denkstil intakt zu halten? Dazu wollen wir zunächst sehen, wie die deutsche Wirtschaftswissenschaft die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes in Deutschland vorbereitet und begleitet hat<sup>2</sup>.

In Deutschland genoss der Mindestlohn unter den akademischen Ökonomen lange Zeit nur geringe Aufmerksamkeit: Das Prinzip der den Sozialpartnern zugestandenen Tarifautonomie

---

<sup>2</sup> Die Analyse basiert auf den wissenschaftstheoretischen Überlegungen Ludwik Flecks (1980) und verwendet auch dessen Terminologie.

provozierte sowohl bei Arbeitgeber(verbänden) als auch bei Arbeitnehmern und deren Gewerkschaften ablehnende Reaktionen, sobald das Thema eines gesetzlichen Mindestlohnes auf die politische Agenda gesetzt werden sollte. Erst Anfang der 2000er Jahre, als Kollektivverträge immer weniger Arbeitnehmer am unteren Ende der Lohnskala abdeckten und die Einkommensverteilung zunehmend ungleicher und das Armutsrisiko zunehmend größer wurden, bekam das Thema 'gesetzlicher Mindestlohn' Auftrieb. Die Diskussion wurde wesentlich durch die großen Wirtschaftsforschungsinstitute wie das ifo-Institut und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und die öffentlichen Beratungsinstitutionen wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit und den Sachverständigenrat (SVR) befeuert.

Letzterer widmete sich der Frage von Mindestlöhnen bereits seit 2006, als die der Standardökonomik nahestehende Ratsmehrheit die Einführung eines Mindestlohnes in Deutschland entschieden mit Verweis auf die zu erwartenden Beschäftigungsverluste ablehnte. Sie erwähnte zwar den Fakt, dass empirische Evidenz gegen diese Prognose spräche, verweigerte aber die Anerkennung dieser empirischen Befunde für Deutschland, weil sie im Wesentlichen auf den Erfahrungen von Arbeitsmärkten (in den USA und Großbritannien) basierten, die weniger reguliert und folglich viel flexibler und deshalb nicht mit dem deutschen Arbeitsmarkt vergleichbar seien (vgl. Sachverständigenrat 2006: 401ff.). Allerdings versäumten die Ratsmehrheit zu erklären, wieso diese Unterschiede zu unterschiedlichen Wirkungen von Mindestlöhnen führen sollten. Immerhin erwähnen sie den Fall des monopsonistischen Arbeitsmarktes – wir werden uns hiermit noch genauer beschäftigen – als potentiell Argument für die Einführung von Mindestlöhnen; und verwerfen es mit den folgenden Überlegungen: Nur sehr niedrige Mindestlöhne (und viel niedriger als die damals diskutierten 7.50 €) könnten im Rahmen dieses Spezialfalles nur geringe Beschäftigungsverluste oder gar Beschäftigungsgewinne begründen. Interessanterweise verwendet das von den Gewerkschaften nominierte SVR-Mitglieder in einem Minderheitsvotum die empirische Evidenz geringer Beschäftigungseffekte, um seine positive (und von der Ratsmehrheit abweichende) Haltung zur Mindestlohneinführung zu begründen. Leider macht er sich nicht die Mühe, diese Position mit theoretischen Argumenten zu unterstützen<sup>3</sup>. Als die Bunderegierung schließlich beschloss, einen allgemeinen Mindestlohn im Jahr 2015 gesetzlich festzulegen, wiederholte der SVR einfach seine frühere Einschätzung in den Jahresgutachten 2013 und 2014 (vgl. Sachverständigenrat 2013; Sachverständigenrat 2014).

Das ifo-Institut bekannte sich noch ausdrücklicher zum gemeinen Mainstream-Arbeitsmarktansatz, indem die angebliche Analogie von Arbeitsmärkten einerseits und Apfel-

---

<sup>3</sup> Allerdings fügt er in der Neuauflage seines Lehrbuches (Bofinger 2015: 159ff.) genau jenes Monopsonmodell hinzu, um die Einführung von Mindestlöhnen zu rechtfertigen – in früheren Auflagen wurde der Mindestlohn ganz in Manier der Standardökonomie als Begründung für Arbeitslosigkeit angeführt. Unglücklicherweise bemühte er sich auch in seinem Lehrbuch nicht darum, die Differenz zwischen theoretischer Erwartung (Anstieg der Beschäftigung, wir werden dies noch nachvollziehbar machen) und empirischer Evidenz (neutraler Beschäftigungseffekt) zu erklären, noch unternahm er den Versuch, die (umfassende) Existenz von monopsonistischen Arbeitsmärkten in Deutschland nachzuweisen. Tatsächlich scheinen die deutschen Arbeitsmärkte im internationalen Vergleich wenig konzentriert zu sein (vgl. OECD 2022: 142).

und Automärkten andererseits hergestellt wurde (vgl. Ragnitz/Thum 2008): Wenn der Preis zu hoch ist, gibt es eine Mengenreaktion; d.h. wenn der Mindestlohn über dem Gleichgewichtslohn liegt, wird die Beschäftigung zurückgehen und die Arbeitslosigkeit ansteigen – lediglich die Stärke dieser Reaktion kann diskutiert werden. Je höher die Beschäftigungselastizität des Reallohnes ist, desto höher wird der kontraktive Beschäftigungseffekt sein. Nach den Schätzungen des ifo-Instituts würden selbst niedrige Mindestlöhne erhebliche Beschäftigungsverluste in Deutschland verursachen. Die Studie benennt widersprechende empirische Evidenz nur beiläufig und verwirft diese mit der angeblichen Irrelevanz für den deutschen Anwendungsfall.

In einer gemeinsamen Erklärung der 6 großen, öffentlich finanzierten Forschungsinstitute, des Forschungsinstituts der deutschen Arbeitgeberverbände ‚Institut der deutschen Wirtschaft‘ (IW) und des privaten ‚Instituts für die Zukunft der Arbeit‘ (IZA) (vgl. DIW et al. 2008) wird die Einführung eines Mindestlohnes mit dem Verweis auf die hohen zu erwartenden Beschäftigungsverluste abgelehnt. Und wieder werden dem widersprechende empirische Befunde heruntergespielt und theoretische Konstruktionen wie monopsonistische Arbeitsmärkte, die zu anderen Prognosen kommen, gleich vollkommen ignoriert bzw. verschwiegen.

Das ‚Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung‘ (IAB) der Bundesagentur für Arbeit ist das einzige große Forschungsinstitut in Deutschland, das der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland weniger kritisch gegenüberstand (vgl. Möller/König 2008). Allerdings fußte diese Einschätzung nicht auf einer alternativen theoretischen Grundlage, sondern lediglich auf einer unterschiedlichen Gewichtung von (traditioneller) theoretischer und empirischer Prognose, die mit dem empirischen Ansatz des Instituts begründet wurde. Der Trick bestand darin, auf die angeblich ambivalente empirische Evidenz zu verweisen und zu betonen, dass auch die theoretische Erwartung ambivalent wird, wenn das gemeine neoklassische Wettbewerbsmodell des Arbeitsmarktes um das monopsonistische Arbeitsmarktmodell erweitert wird. Außerdem wurde argumentiert, dass negative Beschäftigungseffekte geringgehalten werden können, wenn der Mindestlohn niedrig verbleibt – in der Nähe des unteren Endes der Lohnskala. Offensichtlich zeigen sich hier im Argumentationskern nur geringe Unterschiede zu den Kritikern des Mindestlohns.

Nachdem die politische Debatte schließlich – trotz des massiven Widerstandes aus der wirtschaftswissenschaftlichen Gemeinschaft in Deutschland - in der Beschlussfassung zur Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 2015 kulminierte, lieferten Knabe, Schöb und Thum die wohl umfänglichste Übersichtsstudie zu den potentiellen Beschäftigungseffekten eines solchen Mindestlohns. Sie fassen zusammen:

*“Die Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro ist ein großes, mit vielen sozialpolitischen Risiken verbundenes Experiment. Ziel dieses Übersichtsartikels ist es, diese Risiken auf Grundlage der bestehenden theoretischen und empirischen Literatur abzuschätzen. Das Ergebnis zeigt, dass weder die theoretische Forschung zum Mindestlohn noch die empirischen Arbeiten aus anderen Ländern Anlass zur Entwarnung geben. Argumente, die dafür sprechen, dass der Mindestlohn keine allzu großen Nachteile für die Beschäftigung*

*hat, stützen sich ausnahmslos auf theoretische und empirische Arbeiten zu moderaten Anhebungen von Mindestlöhnen. Bis 2015 werden beispielsweise voraussichtlich noch 1,1 Millionen Beschäftigte weniger als 5 Euro pro Stunde verdienen. Für diese Menschen, für die die Einführung des Mindestlohns Lohnerhöhungen von 70 Prozent und mehr bedeutet, können diese Argumente daher nicht angeführt werden.“ (Knabe/Schöb/Thum 2014: 153)*

Sie schätzen beachtliche Beschäftigungsverluste in Deutschland in einer Größenordnung von 910.717 Jobs auf der Basis eines standardmäßigen neoklassischen Arbeitsmarktmodells und einen ebenfalls massiven Beschäftigungsabbau von 425.676 Jobs auf der Grundlage eines monopsonistischen Arbeitsmarktes<sup>4</sup>. Das erstere Ergebnis entspricht den theoretischen Prognosen, die die Empirie nicht bestätigen konnte. Das letztere Ergebnis scheint den Prognosen des Monopsonmodells zu widersprechen. Doch die Prognose steigender Beschäftigung im Monopsonmodell basiert, wie bereits betont und später noch ausführlicher erläutert wird, auf der Annahme sehr niedriger Mindestlöhne. Sobald diese Annahme fallengelassen wird, werden Beschäftigungsverluste – wenn auch in geringerem Ausmaß – auch unter (pseudo-)monopsonistischen Bedingungen unvermeidlich. Und eben dieser argumentative Dreh – Mindestlöhne von 8.50 €, wie sie in Deutschland ab 2015 eingeführt wurden, sind viel zu hoch für positive oder auch nur neutrale Beschäftigungseffekte – wird auch gegen die empirische Literatur gewendet: Die sich einstellenden Lohnerhöhungen in vielen Wirtschaftssektoren sind viel höher als je empirisch getestet wurde und deshalb könne deren anderslautende Evidenz für Deutschland auch nicht als richtungsweisend akzeptiert werden.

Zusammenfassend muss wohl festgestellt werden, dass ein ‚stilgemäße Denkwang‘ mustergültig wirkte: Alternative paradigmatische Ansätze, die zugegebenermaßen nur spärlich existierten (Herr/Kazandziska 2011; Herr/Kazandziska/Mahnkopf-Praprotnik 2009) wurden ignoriert, empirische Anomalien sublimiert oder verdrängt.

## **2.1 How did they get it so wrong?**

Das Gesetz zur Einführung eines Mindestlohns in Deutschland legte eine begleitende Forschung zu den ökonomischen und sozialen Auswirkungen des Mindestlohns fest, die von der Mindestlohnkommission (MLK) beauftragt, selbst durchgeführt oder gesammelt und aufgearbeitet wird. In einer Zusammenschau der bis zum Jahr 2019 durchgeführten Studien kommt die MLK zu folgendem Ergebnis:

*„Vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland gab es eine Reihe von Prognosen zu den möglichen Beschäftigungseffekten. Entgegen dem damals herrschenden Konsens haben die inzwischen vorliegenden empirischen Analysen nur begrenzte negative Beschäftigungseffekte identifiziert. ... Für die Gesamtbeschäftigung weisen die Studien mit Ausnahme von Ahlfeldt et al. (2018)*

---

<sup>4</sup> Andere Studien kommen zu ähnlichen negativen Beschäftigungseffekten: Henzel/Engelhardt (2014) erwarten Verluste zwischen 470.000 und 1,45 Mio. Jobs, Arni et al. (2014) schätzen den Rückgang der Beschäftigung um 570.000 Jobs – die unterschiedlichen Größenordnungen sind wesentlich in unterschiedlichen Annahmen über die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage begründet.

*und Stechert (2018) einen leicht negativen Effekt aufgrund der Einführung des Mindestlohns aus“ (Bruttel/Baumann/Dütsch 2019: 237ff).*

Es scheint einen geringfügig negativen Einfluss auf so genannte ‘Mini-Jobs’ zu geben und dies deutlicher in Branchen, die überdurchschnittlich vom Mindestlohn betroffen sind. Aber diese Jobverluste sind offenbar weitgehend durch Beschäftigungsgewinne in regulären Beschäftigungsverhältnissen (‘sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze’) kompensiert worden. In jedem Fall ist die Arbeitslosigkeit durch die Einführung des Mindestlohns nicht angestiegen, aber es hat wohl einen leichten sektoralen Wandel gegeben. Insgesamt bestätigt jedenfalls die empirische Mindestlohnforschung nach Einführung des Mindestlohns in Deutschland seit 2015 vollumfänglich jene Ergebnisse der internationalen Mindestlohnforschung, die noch in der wissenschaftlichen Politikberatung so vehement zurückgewiesen wurden.

Für das neoklassische Standardmodell des Arbeitsmarktes müssen die Ergebnisse des deutschen ‘Sozialperiments’ zweifellos eine Anomalie darstellen, denen sich der herrschende Denkstil zu stellen hat. Folgende Reaktionsmöglichkeiten wären denkbar:

- a. Die Waffen strecken, die Unzulänglichkeit des Paradigmas akzeptieren und nach alternativen Denkstilen Ausschau halten;
- b. Die empirische Anomalie akzeptieren und nach Modifikationen des Standardmodells suchen, die Theorie und Empirie versöhnen können;
- c. Die empirische Anomalie akzeptieren und das Standardmodell um alternative Anpassungsprozesse erweitern;
- d. Die empirische Anomalie widerlegen;
- e. Die empirische Anomalie ignorieren.

Der stilgemäße Denkwang verlangt von den Anhängern der Standardtheorie eine Reaktion nach b) – d), Anhänger alternativer Denkstile oder Paradigmen vertrauen auf die Macht des Faktischen und die Integrität der Wissenschaftlergemeinschaft, was zumindest Option e) ausschließt und Option a) attraktiver werden lässt.

Tatsächlich gibt es bereits zahlreiche Arbeiten aus dem Denkkollektiv der Standardökonomik, die den aufgezeigten Optionen b) – d) folgen.

## **2.2 Denkstilerweiterungen**

Ein beliebtes Mittel der Denkstilerweiterung ist die Abänderung von ‘Annahmen des schützenden Gürtels’. Von besonders ‘schützender’ Bedeutung im Standardmodell sind die Annahmen vollständiger Konkurrenz, vollständiger Information und Voraussicht und die Abwesenheit von Transaktionskosten.

In Anlehnung an die vielbeachteten Artikel von Card/Krueger (1995) und Manning (2003) wird in diesem Sinne die Annahme vollständigen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt zugunsten der Annahme monopsonistischer Arbeitsmärkte aufgegeben. Im Wettbewerbsmodell sind die Marktteilnehmer Preis- bzw. in diesem Falle Reallohnnehmer, d.h. sie passen sich mit ihrem Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage an den Gleichgewichtslohn an. Im Modell beschränkten Wettbewerbs hingegen entsteht Preis- bzw. Reallohnsetzungsmacht, die im Falle eines monopsonistischen Arbeitsmarktes auf Seiten der Unternehmen liegt: Er wird den

Reallohn gewinnmaximierend dort festlegen, wo die Grenzkosten der Beschäftigung eines zusätzlichen Arbeitnehmers gerade dessen Grenzproduktivität gleich wird – bei einer Beschäftigungsmenge, die unter der gleichgewichtigen Beschäftigungsmenge liegt.

Die Einführung eines Mindestlohnes, der zwischen dem herrschenden und dem Gleichgewichtslohn liegt, wäre der Beschäftigung nicht abträglich – wie im wettbewerblichen Arbeitsmarktmodell –, sondern würde die Beschäftigung gar erhöhen, weil sowohl das Arbeitsangebot wie auch die Arbeitsnachfrage steigen würden; allerdings bei reduzierter Quasi-Rente für den Monopsonisten. So inspirierend diese Denkstilerweiterungen auch ist, sie ist doch nicht unproblematisch: 1) sie löst das Problem der empirischen Anomalie nicht, denn die Realität zeigt ebenso wenig einen substantiellen Beschäftigungszuwachs (Monopson) als Folge der Mindestlohneinführung wie einen substantiellen Beschäftigungsverlust (Wettbewerb). Grundsätzlich könnte sich eine Kombination von wettbewerblichen Arbeitsmärkten in einigen Regionen und monopsonistischen Arbeitsmärkten in anderen Regionen zwar wirklich in dem Sinne neutralisieren, dass sich die negativen und positiven Beschäftigungseffekte gerade kompensieren – doch wäre es sehr unwahrscheinlich, dass diese partikuläre Konstellation gleichermaßen überall auftritt, denn die Ergebnisse der empirischen Mindestlohnforschung sind international.

Und damit sind wir bei einem anderen Problem: Monopsonistischer Wettbewerb auf Arbeitsmärkten – also die Idee regional besonders bedeutungsvoller Unternehmen – scheint in modernen, hochentwickelten Volkswirtschaften ein eher rares Phänomen zu sein und deshalb wohl nur von untergeordneter Bedeutung. Aus diesem Grunde wird die Lohnsetzungsmacht der Unternehmen häufig nicht mit einer Beschränkung der Arbeitsnachfrage begründet, sondern in mit räumlichen oder personellen Mobilitätsbeschränkungen verbundenen Rigiditäten auf der Arbeitsangebotsseite gesehen ('Quasi-Monopson'): Arbeitnehmer reagieren auf Lohnveränderungen solange nicht mit einer Angebotsänderung, solange die Lohnänderung durch entsprechende Nutzenänderungen durch regionalen oder betrieblichen Jobwechsel kompensiert werden.

Tatsächlich gibt es erste Studien (vgl. z.B. Bachmann/Frings 2015, Kölling 2020a, Kölling 2020b), die sich am Nachweis 'quasi-monopsonistischer' Teil-Arbeitsmärkte im Segment geringer Qualifikationen – die mithin von Mindestlöhnen besonders betroffen wären – versuchen, indem sie die Reallohnelastizität des Arbeitsangebots auf den Teil-Arbeitsmärkten untersuchen und zu dem Ergebnis kommen, dass die Elastizitäten deutlich geringer als im theoretischen Normalfall – wo sie bei vollständiger Konkurrenz unendlich sein müssten – sind und mithin auf die Existenz quasi-monopsonistischer Arbeitsmärkte geschlossen werden kann. Aber auch diese Denkstilerweiterung ist nicht ohne Probleme: Einerseits liefern zumindest die Studien, die die Lohninelastizität bestimmen, keine Schätzung der Beschäftigungseffekte der Mindestlohneinführung. In den oben erwähnten Prognosestudien hingegen sind monopsonistische Arbeitsmärkte durchaus modelliert worden und kommen andererseits zu erheblichen, wenngleich geringeren Beschäftigungsverlusten als im Falle von Wettbewerbsmärkten. Und diese Simulationsergebnisse sind durchaus nachvollziehbar, denn die Lohnsetzungsmacht der Unternehmen ist im 'Quasi-Monopson' erheblich geringer als im echten Monopson: Im 'Quasi-Monopson' ergibt sich die Lohnsetzungsmacht ja nicht aus



Nachfragebeschränkungspotentialen der Unternehmer, sondern sie wird durch die Mobilitätskosten der Anbieter bestimmt und durch diese eingeengt.

Die Einführung von Mobilitätsbeschränkungen auf der Anbieterseite dürfte den theoretischen Ansatz realistischer machen und damit beschränkte Lohngestaltungsmacht der Arbeitsnachfrager erklären. Dennoch könnten auch in dieser Modellierung substantielle Beschäftigungsverluste nur vermieden werden, wenn der Mindestlohn sehr niedrig angesetzt werden würde. Denn sobald der Mindestlohn den Marktlohn des geringqualifiziertesten Arbeitnehmers um mehr als die recht geringe Marge überstiege, die durch die Mobilitätskosten bestimmt wird, müssten Beschäftigungsverluste in Kauf genommen werden.

Auch Braun et al. mahnen eine Denkstilerweiterung an:

*There is [...] a consensus among labor economists that these neoclassic models are an overly simplistic representation of the economy.* (Braun et al. 2019: 3)

Ihre Modifikation betrifft allerdings nicht die Marktstruktur, sondern die im Standardmodell vernachlässigte Marktdynamik: Sie erweitern das einfache neoklassische Standardmodell des Arbeitsmarktes in ein komplexes 2-Sektoren-Modell, in dem Such- und Matchingfraktionen dargestellt und deren Auswirkungen untersucht werden können. Die Quintessenz dieser Erweiterung kann folgendermaßen zusammengefasst werden: Das tatsächliche Beschäftigungsvolumen wird nicht nur durch reallohngetriebenes Angebots- und –nachfrageverhalten der Arbeitsmarktteilnehmer bestimmt, sondern zusätzlich durch das Suchverhalten beider Arbeitsmarktteilnehmer und die Bereitstellung offener Stellen (Vakanzen) durch die Arbeitsnachfrager.

In dieser Modellierung hängt nun die Beschäftigung nicht mehr nur von Produktivitäts- und Nutzenaspekten ab, sondern von der komplexen Interaktion zwischen Arbeitsuchenden und Arbeitsanbietern wie sie mit Vakanz-, Separations- und Matchingraten auf dem Arbeitsmarkt beschrieben werden können: Zu jedem Zeitpunkt und bei jeder Marktkonstellation (Gleichgewicht, Überschussnachfrage oder –angebot) existieren also neben tatsächlich Beschäftigten auch vakante Jobs und Arbeitslose.

Diese Art friktioneller Arbeitslosigkeit, die von ‘klassischer Arbeitslosigkeit’ aufgrund überhöhter Lohnforderungen zu unterscheiden ist und immer auftaucht, wenn wir unvollständige Informationen über die zahlreichen Charakteristika von Arbeitsanbietern und Arbeitsplätzen (Anforderungsprofile, Qualifikationen, Leistungsbereitschaft, etc.) am Arbeitsmarkt unterstellen – ist vollkommen kompatibel mit der so genannten ‘Beveridge-Definition’ von Vollbeschäftigung, die zumindest in einem Konkurrenzmarkt zu erwarten wäre.

Da aus opportunitätskostentheoretischer Betrachtung die Suchintensitäten beider Arbeitsmarktteilnehmer und die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen als in entgegengesetzter Weise mit dem Reallohn korreliert angenommen werden können, ist die effektive Matchingrate (also der Anteil der vorhandenen Stellen, die tatsächlich besetzt werden) theoretisch zwar unbestimmt, eine höhere Matchingrate (und damit einer geringere friktionelle Arbeitslosigkeit) im Ungleichgewicht (wenn also das Arbeitsangebot entweder größer oder kleiner als die Arbeitsnachfrage ist) als im Gleichgewicht aber durchaus plausibel.

Unter diesen Bedingungen kann auch der Beschäftigungseffekt eines Mindestlohnes, der den Gleichgewichtslohn übersteigt, unklar sein: Die reallohnabhängige Arbeitsnachfrage wird zwar bei Einführung eines Mindestlohnes fallen und damit die 'klassische' Arbeitslosigkeit ansteigen, gleichzeitig kann aber die Matchingrate und mithin das Beschäftigungsvolumen ansteigen und gleichzeitig die friktionelle Arbeitslosigkeit zurückgehen – der tatsächliche Effekt des Mindestlohnes auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wäre also ungewiss und letztendlich von der relativen Stärke beider Reaktionen abhängig.

Ob nun die Unbestimmtheit des Modellergebnisses mit Blick auf die Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohnes tatsächlich den empirischen Ergebnissen unbedeutender Beschäftigungseffekte entspricht, kann nur durch Modellsimulationen geklärt werden: Dabei führen sie Simulationen auf der Basis eines 1-Sektor- und eines 2-Sektor-Modells durch, deren Reaktionsparameter mittels in der Literatur bestätigter empirischer Schätzungen kalibriert werden. Diese Simulationsergebnisse werden mit einer Basislösung verglichen, die sich aus der Anwendung eines einfachen Standard-Arbeitsmarktmodells ohne Friktionen ergibt. Das Ergebnis ist eindeutig: Die makroökonomischen Beschäftigungswirkungen der Einführung eines Mindestlohnes unterscheiden sich nur graduell – egal ob ein neoklassisches Standardmodell ohne Friktionen, ein 1-Sektor-Modell oder ein 2-Sektor-Modell mit Friktionen gewählt wird, die prognostizierten Beschäftigungsverluste sind eindeutig und substantiell<sup>5</sup>.

Zusammenfassend kann wohl festgehalten werden, dass die Denkstilerweiterungen mittels Änderung der Annahmen vollständigen Wettbewerbs, vollständiger Information und Voraussicht und der Abwesenheit von Transaktionskosten ein realistischeres Bild tatsächlicher Arbeitsmärkte und der dort ablaufenden Prozesse vermittelt und ggf. auf mikroökonomischer Ebene Einsichten in Dynamiken gibt, die im simplen Standardmodell verborgen bleiben. Hinsichtlich der makroökonomischen Beschäftigungseffekte der Einführung von Mindestlöhnen hingegen bringen sie keine so weitreichenden Innovationen, dass sie nicht nur in dieser Hinsicht ‚Ockhams Rasiermesser‘ zum Opfer fallen müssten, sondern auch keine Hilfe bei der Überwindung der empirischen Anomalie bieten können.

### **2.3 Denkstilergänzungen**

Denkstilerergänzungen sind etwas subtiler als Denkstilerweiterungen. Sie basieren auf dem Standardmodell, fügen aber Überlegungen hinzu, die den scheinbaren Widerspruch zwischen theoretischer Prognose und empirischer Überprüfung aufzulösen versprechen. So wird

---

<sup>5</sup> Auch andere Arbeiten legen ein dynamisches Arbeitsmarktmodell mit Friktionen und quasi-monopsonistischen Strukturen zugrunde, die einen nicht-linearen Zusammenhang zwischen Mindestlohnhöhe und Beschäftigungswirkungen begründen (vgl. Köppl-Turyna/Christl/Kucsera 2019, Blömer et al. 2019, Brown/Merkel/Snowder 2014). Hiernach würden niedrige Mindestlöhne die Beschäftigung zunächst erhöhen, bei weiterem Anstieg würde dieser Effekt dann aber ab einer bestimmten Mindestlohnhöhe negativ werden. Folglich gäbe es ein ‚neutrales‘ Mindestlohnniveau (‚Kippunkt‘) – welches allerdings nicht für alle Regionen und Sektoren gleichhoch sein würde –, bei dem der Beschäftigungseffekt gering wäre. Und tatsächlich ergeben die Simulationen in Blömer et al. (2018), dass der bundesweit einheitliche Mindestlohn in Deutschland genau der regional-sektoral durchschnittlichen Höhe entspricht, die gesamtwirtschaftlich ‚neutral‘ werden lässt. Was hier offenbar sehr zufällig erscheint, stellt zumindest die Robustheit der Ergebnisse in Frage.

gelegentlich gemutmaßt (vgl. z.B. Bruttel/Baumann/Dütsch 2019: 248ff.), dass sich Unternehmen anders verhalten könnten als im Standardmodell vorgesehen:

1) So wäre denkbar, dass die Unternehmen bei einer Erhöhung ihrer Lohnkosten nicht die Beschäftigung anpassen, sondern den konsequenten Gewinnrückgang akzeptierten – und es gibt tatsächlich empirische Hinweise auf einen kurzfristigen Gewinnrückgang von Unternehmen mit Mindestlohn Betroffenheit (Bossler et al. 2018). Was aber bedeutet dies? Entweder bestätigt es indirekt, dass wir es zumindest teilweise mit (quasi-)monopsonistischen Arbeitsmärkten zu tun haben müssen, in denen der Gewinnrückgang lediglich eine akzeptierte Reduktion der Quasi-Renten ausdrückt – die Existenz (quasi-)monopsonistischer Arbeitsmärkte hilft aber nicht, wie gesehen, bei der Überwindung der empirischen Anomalie. Werden hingegen die Gewinnrückgänge auch von Unternehmen in Konkurrenzmärkten akzeptiert, stimmte etwas nicht mit der grundlegenden Mikrotheorie des Unternehmens – auch damit wäre die Anomalie nicht erklärt.

2) Ähnlich sieht es aus, wenn ein anderer Wirkungskanal als Ausweg ins Spiel gebracht wird: Vielleicht wälzen die Unternehmen die mindestlohnbedingten Kostensteigerungen einfach auf die Preise über, statt die In- und Outputmengen anzupassen. Auch hierfür – also ein überdurchschnittlicher Preisanstieg von Gütern und Dienstleistungen, deren Produktion besonders vom Mindestlohn betroffen sind – gibt es empirische Belege (vgl. z.B. Bellmann et al. 2016, Statistisches Bundesamt 2017), aber keine gute theoretische Erklärung im Rahmen des Standardmodells. Denn der neoklassische Standardarbeitsmarkt argumentiert mit Reallöhnen, die bestimmt werden, indem die Notenbank das Preisniveau festlegt, während die Arbeitsmarktparteien den Nominallohn in der Weise aushandeln, dass entweder der Gleichgewichtsreallohn dabei herauskommt oder ein davon abweichender Reallohn, der die Wettbewerbsbeschränkungen auf den Arbeitsmärkten Rechnung trägt. Wenn hier nun mittels flächendeckender Mindestlöhne in diesen Aushandlungsprozess eingegriffen wird, ändert sich der Reallohn – würden die durch den Mindestlohn implizierte Nominallohnsteigerung an die Preise weitergegeben werden, bliebe der Reallohn unverändert. Was – wie gesehen – durchaus der Realität entsprechen kann, wirft allerdings zwei Fragen auf: 1) Wer bestimmt nun den Reallohn, wenn es nicht die Arbeitsmarktparteien (bzw. der Mindestlohngesetzgeber) mittels Nominallohnsetzung sind? 2) Wie ist die Preissetzung vereinbar mit der Bestimmung des Preisniveaus durch die Notenbank? Beides lässt sich im standardökonomischen Paradigma nicht befriedigend klären, da es dessen allokativen Betrachtungsweise und tauschtheoretische Ontologie sprengen würde.

3) Schließlich ist das Ergebnis des standardökonomischen Ansatzes – also eine bedeutende Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen – an die *ceteris paribus*-Klausel gebunden. Es wäre ja aber durchaus denkbar, dass die Einführung eines Mindestlohnes Auswirkungen auf Bestimmungparameter des Arbeitsangebots oder der Arbeitsnachfrage hat. So wird gelegentlich gemutmaßt, dass sich die Mindestlohneinführung positiv auf die Arbeitsproduktivität auswirkt – sei es, weil die Arbeitgeber versucht sind, Produktivitätsreserven freizulegen, sei es, weil die Arbeitnehmer zufriedener und leistungsbereiter werden. Obwohl es empirische Hinweise auf zumindest letzteres gibt, lassen sich signifikant positive Produktivitätseffekte nicht finden (vgl. Bossler et al. 2018: 81ff.), was

wohl auch den ‚Deus-ex-machina‘-Charakter der vermeintlichen Produktivitätsreserven belegt.

Zusammenfassend muss wohl zugestanden werden, dass die vorgeschlagenen Denkstilergänzungen in konsequenter Weise nach scheinbar im Standardmodell übersehenen Anpassungskanälen suchen. Gleichermaßen muss aber wohl auch hier zugestanden werden, dass es untaugliche Mittel sind, um die impulssetzende Anomalie zu bereinigen.

## **2.4 Anomalie sublimieren**

Schließlich existiert noch die Möglichkeit, den Widerlegungscharakter der Anomalie zu hinterfragen. In unserem Fall könnte also bestritten werden, dass der ausgebliebene Beschäftigungsverlust mit den Prognosen des Standardmodells konfligiert. Dies geht dann, wenn entweder nachgewiesen werden kann, dass zwar nicht das Beschäftigungsvolumen, wohl aber das Arbeitsvolumen entsprechend der Prognosen substantiell gesunken ist – die prognostizierte Arbeitsvolumeneinbuße würde dann durch entsprechend individuelle Arbeitszeitreduktion kompensiert werden und der Beschäftigungseffekte wäre gering. Oder es müsste gezeigt werden, dass der Bindungscharakter der flächendeckenden Mindestlöhne in dem Sinne unwirksam ist, dass er schlicht von den Unternehmen – rechtswidrig – nicht gezahlt wird und entsprechend wirkungslos wäre. Knabe/Schöb/Thum (2020a) versuchen genau dies: Sie verweisen darauf, dass die vertraglich kontrahierte Arbeitszeit der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer in nicht unerheblichem Ausmaß (zwischen 5% (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) und 14% (Mini-Jobber)) zurückgegangen sei. Außerdem seien nur etwa halb so viele Arbeitnehmer von der Mindestlohneinführung betroffen gewesen wie sie bei ihren Prognosen zu den Beschäftigungswirkungen unterstellt hatten – gleichgültig, ob dies auf Umgehungen des Mindestlohns oder Prognosefehler zurückzuführen ist. Berücksichtigt man diese Überlegungen, so kommt man laut Knabe, Schöb und Thum zu folgendem Ergebnis:

*„Geradezu gebetsmühlenartig wird in der Öffentlichkeit das Narrativ wiederholt, die Einführung des deutschen Mindestlohns habe – anders als von vielen Ökonomen, darunter den Autoren dieses Artikels vorhergesagt – keinerlei negative Beschäftigungswirkungen gezeigt. Die bisher vorliegenden Evaluationsstudien unterstützen dieses Narrativ nicht. Ein großer Teil der Ex-post-Studien findet durchaus negative Beschäftigungswirkungen, wobei diese primär bei den geringfügig Beschäftigten auftreten. Fügt man diese Ergebnisse, die auf ein durch den Mindestlohn leicht gebremstes Jobwachstum hindeuten, mit den Erkenntnissen über die Reduzierungen der Arbeitsstunden zusammen und rechnet den Verlust an Arbeitsvolumen in Arbeitsplätze um, ergeben sich Beschäftigungsverluste im mittleren sechsstelligen Bereich. Dass diese kleiner ausfallen, als es von Ex-ante-Simulationen vor Einführung des Mindestlohns prognostiziert wurde, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Mindestlohn immer noch in vielen Fällen unterlaufen wird“ (Knabe/Schöb/Thum 2020a: 6).*

Doch dieses Urteil könnte durch die Tatsache getrübt sein, dass die eigene Prognose verteidigt werden muss. Denn tatsächlich scheint die effektive Arbeitszeit der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer wesentlich weniger gesunken zu sein als die vertraglich

kontrahierte (vgl. Burauel et al. 2020, Bonin et al. 2018) und – anders als in der Argumentation unterstellt – das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen zeigt keinen mindestlohnbedingten Strukturbruch. Selbst wenn also die Arbeitszeit der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer gesunken sein sollte, müsste die Arbeitszeit der anderen Beschäftigten eher gestiegen sein – ein Ergebnis, welches durchaus zur divergierenden Beschäftigungsentwicklung von Mini-Jobbern und sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern passt. Und die oben zugestandene Beschäftigungswirkung im mittleren sechsstelligen Bereich (etwa 540.000 Jobverluste) bei einer um die tatsächlich vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigtenzahl korrigierten Prognose, wäre immer noch so weit von der Realität entfernt, dass die Anomalie bestehen bliebe.

### ***2.5 ‚Harmonie der Täuschungen‘ – ein erstes kurzes Fazit***

Die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 stellt ein großes soziales Experiment dar, vor dem die Standardökonomik in Deutschland fast einhellig ob der prognostizierten hohen Beschäftigungsverluste gewarnt hatte. Die mit der Mindestlohneinführung etablierte Begleitforschung konnte diese Befürchtungen nicht bestätigen, wohl aber die in der internationalen Mindestlohnforschung längst etablierte Erkenntnis, wonach Mindestlöhne – zumindest in den bisher beobachteten Größenordnungen – keinen substantiellen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungshöhe und – mithin- Arbeitslosigkeit hat, wohl aber Struktureffekte zeigt.

Dieses Ergebnis muss für eine dem fallibilistischen Positivismus zuneigende Disziplin Konsequenzen haben. Und es entspricht durchaus den Erwartungen und der guten wissenschaftlichen Praxis, dass im Rahmen des einsetzenden ‚stilgemäßen Denkwangs‘ nach Denkstilergänzungen und -erweiterungen gesucht wird, deren Prognosen eher der empirischen Realität entsprechen als das Ausgangs- oder Standardmodell. Auch der Versuch der Sublimierung der empirischen Anomalie fällt durchaus in dieses Reaktionsmuster – und wir haben gesehen, dass der ‚stilgemäße Denkwang‘ in der deutschen Arbeitsmarktforschung geradezu mustergültig wirkte.

Wir haben aber auch gesehen, dass keine der Denkstilerweiterungen oder -ergänzungen, und auch die Sublimierung der empirischen Anomalie nicht, in der Lage war, eine nachvollziehbare Modellierung zu schaffen, die innerhalb des standardökonomischen Denkstils oder eben des neoklassischen Paradigmas die theoretische Prognose mit der sinnlich erfahrbaren Realität zweifelsfrei versöhnen konnte. Man könnte sich nun zwar vorstellen, dass eine Kombination der Versuche – also z.B. eine Kombination von wettbewerblichen mit (quasi-)monopsonistischen Arbeitsmärkten mit Friktionen bei gleichzeitiger Umgehung der Mindestlöhne und einer zusätzlichen Kombination von individueller Arbeitszeitverkürzung und preislicher Weitergabe der Mindestlohn bedingten Mehrkosten, die gerade ‚neutral‘ sein müssten – just und wohl rein zufällig so ausfällt, dass in der komplexen Gemengelage gerade ein quantitativ nur geringer Effekt sich einstellen würde (vgl. Knabe/Schöb/Thum 2020b: 29). Doch wie groß müsste die Zufälligkeit sein, dass dies nicht nur gerade in Deutschland, sondern überall dort passiert, wo die internationale Mindestlohnforschung gründlich gearbeitet und keine substantiellen Beschäftigungswirkungen entdeckt hat?

Natürlich wird es weiterhin Versuche geben, das Widersprechende

*„mittels großer Kraftanstrengungen dem Systeme nicht widersprechend“ (Fleck 1980: 40)*

zu erklären. Und doch ist die Gefahr groß, dass hier eine ‚Harmonie der Täuschungen‘ entsteht, wenn sich einfach keine angemessene Erklärung der Anomalie ergeben will. Dies wäre umso inakzeptabler als es bereits alternative, heterodoxe Erklärungsansätze gibt (vgl. z.B. Herr et al. 2017, Heise 2018, Heise/Pusch 2020), die zwar die Anomalie besser erklären können, aber als Denkstiltransformationen oder Paradigmenwechsel bislang weitgehend ignoriert oder allenfalls beiläufig erwähnt (vgl. Bruttel/Baumann/Dütsch 2019: 239) und in der weiteren Aussicht auf die Mindestlohnforschung überhaupt nicht berücksichtigt werden. Ist eine derartige Marginalisierung alternativer Denkstile oder Paradigmen grundsätzlich wissenschaftstheoretisch nicht hinnehmbar, so zeigt die Mindestlohnforschung auch deren sozialen Kosten.

### **3. Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro**

Mittels Mindestlohnerhöhungsgesetz wurde vom Deutschen Bundestag beschlossen, den Mindestlohn in einem größeren Anhebungsschritt von 10,45 € auf 12 € pro Stunde zu erhöhen. Damit wurden die auf Vorschlag der Mindestlohnkommission regelmäßig durchgeführten Erhöhungen per Mindestlohnanpassungsverordnungen (MiLoV) einmalig außer Kraft gesetzt. Dies geschah u.a., um der im Oktober 2022 endgültig beschlossenen ‚Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union‘ genüge zu tun, wo für die Angemessenheit der Mindestlohnhöhe in einem Mitgliedstaat etwa 60% des nationalen Bruttomedianlohns oder 50% des Bruttodurchschnittslohns als Richtgrößen benannt werden. Ein Stundenlohn von 12 € im Jahr 2022 entspricht etwa diesen Richtgrößen (vgl. Lesch/Schneider/Schröder 2021: 32) – bei regelmäßiger Anpassung mittels MiLoV wäre dieses Niveau wohl erst im Jahr 2032 erreicht worden (vgl. Schulten/Pusch 2019:339) und würde dann weiterhin deutlich unter dem EU-Richtwert liegen (da sich der Durchschnittslohn bis dahin natürlich auch weiter erhöht hätte).

Der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro ging abermals, wie bereits bei seiner Einführung im Jahr 2015 eine breite politische und wissenschaftliche Diskussion voraus. Während die politische Diskussion sich im Wesentlichen um einen vermeintlichen Eingriff in die Tarifautonomie drehte, warf die wissenschaftliche Diskussion erneut die scheinbar geklärte Frage auf, welche Beschäftigungswirkungen von einer Mindestlohnerhöhung auf 12 € pro Stunde zu erwarten wären.

#### **3.1 Reichweite eines Mindestlohns von 12 Euro und Tarifautonomie**

Die Tarifautonomie ist ein hohes Rechtsgut in Deutschland. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes erfolgte auch deshalb im internationalen Vergleich sehr spät, weil dies die Tarifpartner – Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbände – mit Hinweis auf die Tarifautonomie lange Zeit ablehnten. Erst nachdem die Gewerkschaften ihre Position revidierten (vgl. Schroeder 2020) und sich für einen gesetzlichen Mindestlohn aussprachen, wurde auch in Deutschland die Debatte über eine Mindestlohneinführung lauter – die Arbeitgeberverbände sehen darin bis heute einen gravierenden Verstoß gegen die Tarifautonomie (vgl. Lesch/Schröder 2020:13).

Die Positionsänderung der Gewerkschaften lässt sich mit der Einsicht begründen, dass die Reichweite ihrer Tarifpolitik – d.h. die Anzahl der von Tarifpolitik betroffenen Beschäftigten – insgesamt, gerade aber auch im geringentlohnten Arbeitsmarktsegment in den letzten Jahrzehnten immer weiter zurückgegangen ist und damit die Tarifautonomie aushöhlt. Die unterschiedliche Einschätzung zu diesem Thema deutet auf die differente Interpretation der Zielsetzung der Tarifautonomie: Während den Gewerkschaften daran gelegen ist, jegliche Eingriffe in die Lohnfindung abzuwehren, die eine aufwärtsgerichtete Lohnentwicklung unterbinden soll, liegt das Interesse der Arbeitgeber eher darin, die Lohnfindung insbesondere auch dann den Marktkräften zu überlassen, wenn die Tarifparteien als kollektive Akteure keine Gestaltungskraft mehr haben, weil die Unternehmen dem Arbeitgeberverband fernbleiben oder explizit eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung eingegangen sind (vgl. Strünck 2021).

Tabelle 1: Reichweite des Mindestlohnes

	<b>Gesamt</b>	<b>Unter 12 Euro Stundenlohn*</b>	<b>Anteil</b>
<b>Beschäftigungs- verhältnisse (ohne Auszubildende)</b>	38 Mio.	8,3 Mio.	21,9 %
<b>Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen</b>	19,8 Mio.	6 Mio.	16 %

Anmerkungen: \* Hierbei handelt es sich um Schätzungen auf Grundlage der Verdienststrukturerhebung (VSE) von 2018 (im Falle der gesamten Beschäftigungsverhältnisse) bzw. des Sozioökonomischen Panels (SOEP) von 2017 (im Falle der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen). Beide Schätzungen sind leider nur bedingt vergleichbar.

Quelle: Schulten/Pusch 2019 und Börschlein et al. 2022 und eigene Berechnungen

An dieser Stelle kann keine rechtliche Bewertung eines möglichen Verstoßes gegen die Tarifautonomie vorgenommen werden. Wie Tabelle 1 allerdings zeigt, greift der Mindestlohn von 12 € für ca. 21,9 % aller Beschäftigungsverhältnisse, aber für nur maximal 16% aller Beschäftigungsverhältnisse bedeutet dies einen Eingriff in die ausgehandelten Tarife. Bedenkt man zusätzlich, dass dieser Anteil bei anderer Datengrundlage (vgl. Anmerkungen in Tabelle 1) noch deutlich sinken kann<sup>6</sup> und auch aus Sicht der Arbeitgeber die Tarifautonomie unfaire Konkurrenz verhindern soll (vgl. Strünck 2021) – was sie nicht kann, wenn der weit überwiegende Teil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich nicht mehr von Tarifverträgen erfasst wird -, und zumindest bislang von Mindestlöhnen kein negativer Anzeffekt auf die Tarifbereitschaft von Arbeitgebern auszugehen scheint, dann erscheinen die Auswirkungen der Mindestlohnerhöhung auf die Tarifautonomie faktisch äußerst begrenzt.

<sup>6</sup> Schulten (2021) spricht davon, dass nur 20 % aller vom Mindestlohn betroffenen Arbeitsverhältnisse – also weniger als 5 % aller Beschäftigungsverhältnisse – in Unternehmen mit Tarifbindung arbeiten.

### **3.2 Beschäftigungseffekte eines Mindestlohnes von 12 Euro**

Wie Abschnitt 2 dieser Stellungnahme versucht wurde herauszuarbeiten, läuft die tradierte Arbeitsmarktforschung Gefahr, einer Harmonie der Täuschungen zu unterliegen. Dies wäre dann der Fall, wenn sie die empirische Falsifikation ihrer bei der Einführung des Mindestlohns abgegebenen Prognosen insofern ignorieren würde, dass sie seine Erhöhung auf 12 € wieder reflexartig mit dem Verweis auf zu erwartende Beschäftigungsverluste ablehnte.

Tatsächlich zeigt sich eine vorsichtige Zurückhaltung der deutschen Arbeitsmarktforschung insofern als bisher keines der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute eine konkrete Beschäftigungsprognose abgegeben hat. Die Einschätzung des IAB, wonach eine Beschäftigungsprognose aus heutiger Sicht trotz der gerade erst breit erforschten Evidenz mit hoher Unsicherheit verbunden sei (vgl. Bossler et al 2022: 5), wird mit der Andersartigkeit der Situationen erklärt: Einerseits sei das konjunkturelle Umfeld im Jahr 2022 anders als im Jahr 2015, andererseits sei die Reichweite des neuen Mindestlohns deutlich höher als 2015 und auch das mit dem Mindestlohn von 12 € erreichte Niveau im Vergleich zum Durchschnittslohn sei deutlich höher als 2015. Außerdem wird auf jene neueren, dynamischen Arbeitsmarktmodelle verwiesen (s. Abschnitt 2.2), deren theoretische Prognose uneindeutig war und die durchaus einen buckelförmigen Zusammenhang von Mindestlohnhöhe und Beschäftigung begründen kann: Danach könnte es eine spezifische Mindestlohnhöhe geben, bei der sich negativen Kosteneffekte und positiven Matchingeffekte gerade ausgleichen. Ein niedrigeres, unter diesem beschäftigungsmaximalen Mindestlohn liegendes Niveau wäre danach sogar mit Beschäftigungszuwächsen, ein höheres aber mit Beschäftigungsverlusten verbunden. Da für die bisherige Mindestlohnhöhe nach übereinstimmender empirischer Validierung gerade keine Beschäftigungszuwächse oder -gewinne auszumachen waren, müsste sie also – offenbar unglaublich zufällig – gerade dem neutralen Niveau („Kippunkt“; vgl. Bossler et al. 2022: 9) entsprechen und die klare Erhöhung auf 12 € müsste dann aber – endlich – den lang erwarteten Rückgang der Erwerbstätigkeit (entweder als Rückgang der Arbeitsplätze oder der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Arbeitsplatz) herbeiführen.

Der Verzicht auf eine quantitative Schätzung der Beschäftigungseffekte deutet letztlich auf mangelndes Vertrauen in die geringe Irrtumswahrscheinlichkeit des tradierten Arbeitsmarktmodells hin. Dies ist aus mehreren Gründen sehr nachvollziehbar: 1) So sehr die Evidenz einer einzigen Erfahrungsquelle (die Mindestlohneinführung in Deutschland) keine abschließende empirische Grundlage bieten kann, so sehr basiert doch die internationale Mindestlohnforschung auf so breiter empirischer Evidenz hinsichtlich sehr unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen, sehr unterschiedlicher Reichweiten, Mindestlohnhöhen, konjunkturellen Konstellationen und Anpassungsgeschwindigkeiten, dass die geringen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte (bei leichten Strukturverschiebungen zwischen den Branchen und Beschäftigungsverhältnissen) als absolut gefestigte Tatsache gelten können, die nicht bei jeder neuerlichen Mindestlohneinführung oder -anpassung aufs Neue in Zweifel gezogen werden dürfen; 2) die einzige (mir bekannte) quantitative Prognose einer Mindestloohnerhöhung auf 12 €, die auf der dynamischen Erweiterung des tradierten Arbeitsmarktmodells mit Kippunktargumentation basiert (vgl. Drechsel-Grau 2021, Krebs/Drechsel-Grau 2022), bestätigt zwar die allgemeine Erkenntnis. Da sich dieses Ergebnis allerdings auch bei niedrigeren Mindestlöhnen einstellt (vgl.



Krebs/Drechsel-Grau 2022: 126), wird die ‚Kippunkttheorie‘ zumindest fragwürdig. Offenbar liegt der Kippunkt – wie zufällig müsste dies denn sein - immer gerade bei jener Mindestlohnhöhe, die gewählt wurde und verliert damit jede ex-ante-Prognosekraft und degeneriert zu einer ex-post-Rechtfertigung<sup>7</sup>.

#### **4. Ein kurzes Fazit**

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes ist im Jahr 2015 in Deutschland gegen große Widerstände aus Politik und Wissenschaft letztlich doch durchgesetzt worden. Die von der Standardökonomik einmütig prognostizierten Beschäftigungsverluste haben sich – vollkommen in Einklang mit der empirischen Evidenz der internationalen Mindestlohnforschung – nicht eingestellt und damit die tradierte Arbeitsmarktökonomik in eine Krise gestürzt, die sie bis heute nicht überwunden hat. Vielmehr läuft die Wirtschaftswissenschaft immer mehr Gefahr, sich einer ‚Harmonie der Täuschungen‘ zu ergeben.

Andererseits sind die armutssenkenden Effekte bislang gering geblieben, was einerseits an der (geringen) Höhe des Mindestlohns, andererseits an der Relativität des Armutsbegriffs liegt<sup>8</sup>. Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro sollte das Armutsrisiko von geringverdienenden Haushalten endlich stärker senken (vgl. Bach et. al 2022) und somit auch diesem wesentlichen Ziel der Mindestlohneinführung einen Schritt näherkommen.

Der Mindestlohn dürfte zu einem der meisterforschten Gegenstandsbereiche der Wirtschaftswissenschaft, sicher jedenfalls der Arbeitsmarktökonomik gehören. Es gibt kaum noch Fragestellungen, zu der nicht eine umfangreiche Literatur zu finden wäre. Die empirische Faktenlage zu den Effekten des Mindestlohnes ist kaum umstritten. Die quantitativen Schätzungen zur Vermeidungslage des Mindestlohns gehen allerdings aufgrund methodischer Differenzen und unterschiedlicher Datenbasen noch recht weit auseinander (vgl. z.B. Pusch 2019, Fedorets/Grabka/Schröder 2019) und könnte noch genauer untersucht werden, zumal mit der Mindestlohnerhöhung ein weiterer Anstieg der Umgehungen zu erwarten ist. Vor allem aber muss die theoretische Herleitung der bekannten empirischen Fakten konsistenter erfolgen. Dazu müssen endlich auch paradigmatische Alternativen mehr Raum und Beachtung, vor allem aber jene Ressourcen erhalten, die nötig sind, um bislang bestehende rudimentäre Grundlagen in einer Weise zu erweitern, dass verlässliche Prognosen möglich werden (vgl. auch Herzog-Stein/Kromphardt/Logeay 2022).

---

<sup>7</sup> Dies scheint die Kippunkttheorie des Mindestlohnes gemeinsam zu haben mit der NAIRU-Theorie der Arbeitslosigkeit, die die jeweils herrschende Arbeitslosigkeit als ‚Gleichgewichts-Arbeitslosigkeit‘ (‚natürliche Arbeitslosigkeit‘) zu erklären versuchte, um der Widerlegung der tradierten Theorie der Arbeitslosigkeit zu entkommen; vgl. Galbraith (1997).

<sup>8</sup> Wird Armut nämlich nicht mittels einer absoluten, sondern einer relativen Einkommensgrenze gemessen (z.B. 60 % des Durchschnittseinkommens), dann ist nicht allein die Entwicklung der vom Mindestlohn betroffenen unteren, sondern auch die des Durchschnittseinkommens von Bedeutung.

## Literatur

- Ahlfeldt, G.M., D.Roth, Seidel, T. (2018), The regional effects of Germany's national minimum wage; in: *Economics Letters*, Vol. 172, No. 11, S. 127–30
- Arni, P. et al. (2014); Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung; in: *Schmollers Jahrbuch*, Vol. 134, No. 2, S. 149–182
- Bach, S. et al. (2022); Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Armut – Endbericht; Projekt Nr. 547 620, vergeben durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Berlin
- Bachmann, R., Frings, H. (2015); Monopsonistic Competition, Low-Wage Labour Markets, and Minimum Wages – An Empirical Analysis, *Ruhr Economic Papers* No. 599, Essen
- Bellmann, L., et al. (2016), Folgen des Mindestlohns in Deutschland. Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen, *IAB-Kurzbericht* 18
- Beveridge, W. (1945); *Full Employment in a Free Society*, New York
- Blömer, M., Gürtzgen, N., Pohlen, L., Stichnoth, H., Van den Berg, G. J. (2018); Unemployment effects of the German minimum wage in an equilibrium job search model, *CESifo Working Papers* 7160
- Börschlein, E.-B. et al. (2022); 12 Euro Mindestlohn betreffen mehr als jeden fünften Job, in: *IAB-Kurzbericht* No. 12, Nürnberg
- Bofinger, P. (2015); *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten* (4. Aufl.), Hallbergmoos
- Bonin, H. et al. (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Bonn u.a., Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
- Bossler, M., Gürtzgen, N., Börschlein, E.-B. (2020); Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, *IAB-Forschungsbericht* No. 5, Nürnberg
- Bossler, M., Gürtzgen, N., Lochner, B., Betzl, U., Feist, L., Wegmann, J. (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
- Braun, H., Döhrn, R., Krause, M., Micheli, M., Schmidt, T. (2020). Macroeconomic Long-Run Effects of the German Minimum Wage when Labor Markets are Frictional, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 240, No. 2-3, S. 351 – 386
- Brown, A. J. G., Merkl, C., Snower, D. J. (2014): The Minimum Wage from a Two-Sided Perspective, *IZA Discussion Papers*, No. 8252, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn
- Bruttel, O., Baumann, A., Dütsch, M. (2019); Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde; in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 20, No. 3, S. 237–253
- Burauel, P., M. Caliendo, M. Grabka, C. Obst, M. Preuss und C. Schröder (2020), The Impact of the Minimum Wage on Working Hours, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 240 No. 2–3, S. 233–267

- Card, D.E., Krueger, Alan B. (1995); *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton (: University Press)
- DIW et al. (2008); *Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008*; in: *ifo Schnelldienst*, Vol. 61, No.6, pp. 3–4
- Drechsel-Grau, M. (2021); *Employment, Output and Welfare Effects of Minimum Wages*, Working Paper: <https://www.moritzdrechselgrau.com/static/minimum-wage-paper.pdf>
- Fedorets, A., Grabka, M., Schröder, C. (2019); *Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht*, in: *DIW-Wochenbericht Nr. 28*, S. 483–49
- Fleck, L. (1980); *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv*, Frankfurt (:Suhrkamp) (Erstausgabe Basel (: Schwabe) 1935)
- Galbraith, J. K. (1997); *Time to Ditch the NAIRU*; in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 1, S. 93–108
- Heise, A. (2018); *Reconciling Facts with Fiction, or: A Theoretical Speculation of why the Minimum Wage has no Discernible Effect on Employment*, in: *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Vol. 7, No. 3, S. 1 – 23
- Heise, A. (2022); *How did they get it so wrong? Mindestlöhne und ihre Bedrohung für die Standardökonomie*; in: *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft 34: Mindestlöhne – Szenen einer Wissenschaft*, Marburg, S. 199 - 238
- Heise, A., Pusch, T. (2020); *Introducing minimum wages in Germany employment effects in a post Keynesian perspective*; in: *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 30, No. 5, S. 1515–1532
- Henzel, S.R., Engelhardt, K. (2014); *Arbeitsmarkteffekte des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland– eine Sensitivitätsanalyse*, in: *ifo Schnelldienst Vol. 67, No. 10*, S. 23–29
- Herr, H. et al. (2017), *Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Düsseldorf, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung
- Herr, H., Kazandziska, M. (2011); *Principles of minimum wage policy : economics, institutions and recommendations*; *Global Labour University working papers ; No.11*
- Herr, H., Kazandziska, M., Mahnkopf-Praprotnik (2009); *The theoretical debate about minimum wages*; *Global Labor University working papers No. 6*
- Herzog-Stein, A., Kromphardt, J., Logeay, C. (2022); *Fehlprognosen und Fehlurteile – Mindestlohneffekte in paradigmatischer Differenzierung*, in: *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft 34: Mindestlöhne – Szenen einer Wissenschaft*, Marburg, S. 269 - 296
- Knabe, A., Schöb, R., Thum, M. (2014); *Der flächendeckende Mindestlohn*; in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 15, No.2, S. 133–157
- Knabe, A., Schöb, R., Thum, M. (2020a); *Alles im grünen Bereich?*, in: *ifo Schnelldienst*, Vol. 73, No. 4, S. 3 – 6
- Knabe, A., Schöb, R., Thum, M. (2020b); *Prognosen und empirische Befunde: Wie groß ist die Kluft beim Mindestlohn wirklich?*; in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 21, No. 1, S. 25–29

- Kölling, A. (2020a); Monopsony Power and the Demand for Low-Skilled Workers: Analyzing Monopsonies with a Labor Demand Model; HWR Berlin ( [\(17\) \(PDF\) Monopsony Power and the Demand for Low-Skilled Workers: Empirical Analyses of Monopsonies with a Labor Demand Model \(researchgate.net\)](#) )
- Kölling, A. (2020b): The Statutory Minimum Wage in Germany and the Labor Demand Elasticities of Low-Skilled Workers: A Regression Discontinuity Approach with Establishment Panel Data, GLO Discussion Paper, No. 687
- Köppl-Turyna, M., Christl, M., Kucsera, D. (2019); Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen: Die Dosis macht das Gift; in: ifo Schnelldienst, 72. Jahrgang, H. 2, S. 40 – 49
- Krebs, T., Drechsel-Grau, M. (2022); Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft 34: Mindestlöhne – Szenen einer Wissenschaft, Marburg, S. 107 – 136
- Lesch, H., Schneider, H., Schröder, C. (2021); Mindestlohnanpassung und Living Wage Was kann Deutschland von Frankreich und dem Vereinigten Königreich lernen?, IW-Analysen 145, Köln
- Lesch, H., Schröder, C. (2020); Zur Höhe des Mindestlohns; in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. 39 – 40, S. 11 - 15
- Manning, A. (2003); Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labor Markets, Princeton (: University Press)
- Möller, J., König, M. (2008); Ein Plädoyer für Mindestlöhne mit Augenmaß; in: ifo Schnelldienst, Vol. 61, No.6, S. 13–16
- OECD (2022); OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets, Paris
- Pusch, T. (2019); Mindestlohn-Umgehungen fordern Kontrollbehörden und Politik heraus, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., H.7, S. 483 - 489
- Ragnitz, J., Thum, M. (2008); Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo-Instituts; in: ifo Schnelldienst, 61. Jg., No.1, S. 16–20
- Sachverständigenrat (2006); Widerstreitende Interessen - ungenutzte Chance, Jahrgutachten 2006/07, Wiesbaden
- Sachverständigenrat (2013); Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahrgutachten 2013/14, Wiesbaden
- Sachverständigenrat (2014); Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahrgutachten 2014/15, Wiesbaden
- Schmitt, J. (2013); Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?, CEPR Reports and Issue Briefs No.4, Washington
- Schroeder, W. (2020); Mindestlohn, Tarifautonomie und Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. 39 – 40, S. 26 – 31
- Schulten, T. (2021); Soll die neue Bundesregierung den Mindestlohn auf 12 Euro anheben? Pro und Contra, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd) v. 12.11.2021 (<https://www.iwd.de/artikel/soll-die-neue-bundesregierung-den-mindestlohn-auf-12-euro-anheben-526876/>)
- Schulten, T., Pusch, T. (2019); Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven; in: Wirtschaftsdienst, H. 5, S. 335 - 339

- Statistisches Bundesamt (2017), Verdiensterhebung 2016, Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Stechert, M. (2018), Eine kritische Analyse ausgewählter Effekte unter der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland; in: *Wirtschaft und Statistik*, No.3, S. 40–53
- Strünck, C. (2021); Tarifpolitik/Tarifautonomie, in: Andersen, U., Woyke, W. (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg

# Institut der deutschen Wirtschaft (IW)

# Vertrauen in die Mindestlohnanpassung wiederherstellen

Schriftliche Stellungnahme zur vierten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Hagen Lesch / Christoph Schröder

Köln, 10.03.2023

**IW Stellungnahme**

Wirtschaftliche Untersuchungen,  
Berichte und Sachverhalte



#### **Herausgeber**

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

#### **Das IW in den sozialen Medien**

Twitter

[@iw\\_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

[@IW\\_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

#### **Autoren**

##### **Dr. Hagen Lesch**

Leiter des Themenclusters

Arbeitswelt und Tarifpolitik

[lesch@iwkoeln.de](mailto:lesch@iwkoeln.de)

0221 – 4981-778

##### **Christoph Schröder**

Senior Researcher

[schroeder@iwkoeln.de](mailto:schroeder@iwkoeln.de)

0221 – 4981-753

**Alle Studien finden Sie unter**

**[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)**

**Stand:**

März 2023



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Allgemeine Bemerkungen .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Regelgebundene Mindestlohnanpassung.....</b>	<b>4</b>
2.1	Nachlaufende Orientierung am Tariflohnindex.....	4
2.2	Tariflohnindex mit oder ohne Sonderzahlungen.....	5
2.3	Mindestlohn, Inflation und Lohn-Preis-Spirale .....	7
<b>3</b>	<b>Mindestlohn als „Living Wage“ .....</b>	<b>8</b>
3.1	Einkommensarmut .....	8
3.2	Altersarmut.....	9
3.3	Living Wage als Benchmark .....	9
<b>4</b>	<b>Empfehlungen .....</b>	<b>11</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>12</b>

## 1 Allgemeine Bemerkungen

Die Bundesregierung hat mit Ihrer Entscheidung, den gesetzlichen Mindestlohn zum 1. Oktober 2022 per Gesetz auf 12 Euro je Stunde zu erhöhen, in die Tarifautonomie eingegriffen und das Vertrauen in den Anpassungsmechanismus gestört. Während die Mindestlohnkommission (MLK) zwischen 2016 und 2020 weitgehend einer regelgebundenen Anpassung folgte (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a; dies. 2021b), stellt die politische Intervention einen diskretionären Eingriff dar. Dieser wirft verschiedene Probleme auf:

- Erstens wurde damit Tür und Tor geöffnet, um (insbesondere vor Wahlkämpfen) unter den politischen Parteien einen Überbietungswettbewerb hinsichtlich des als angemessen zu betrachtenden Mindestlohns anzufachen.
- Zweitens können die Tarifvertragsparteien nicht mehr darauf vertrauen, dass sich die Mindestlohnentwicklung nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientiert. Das erschwert die Einschätzung und Antizipation künftiger Mindestlohnanpassungen. Dies wiederum macht es schwer, länger laufende Tarifverträge zu schließen, die den Betrieben Planungssicherheit geben. Die Laufzeit eines Tarifvertrags ist ein zentrales Instrument der Kompromissfindung. Indem längere Laufzeiten mit dem Risiko verbunden sind, dass der Mindestlohn Tariflöhne aufgrund kaum vorhersehbarer, diskretionärer Anpassungen überholt und damit faktisch verdrängt, erschwert der politische Interventionismus die tarifpolitische Kompromissfindung.
- Drittens hat die Bundesregierung ihren Eingriff in die Tarifautonomie damit begründet, dass der Mindestlohn eine Art „Living Wage“ darstellen sollte, der es Arbeitnehmern erlaubt, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen (Lesch/Schröder, 2022, 8; Lesch, 2023, 58; Schröder, 2021, 4 ff.). Auch im europäischen Kontext werden Mindestlöhne gefordert, die der Idee eines „Living Wage“ entsprechen. Allerdings stellen die in der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 19. Oktober 2022 genannten Referenzwerte von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttostundenlohns lediglich eine „Empfehlung und keine zwingende Vorschrift dar“ (Kovács, 2023, 71). In das nationale Mindestlohngesetz haben solche Referenzwerte keinen Eingang gefunden. Dort wird in § 9 (2) als Orientierung nach wie vor empfohlen, den Mindestlohn nachlaufend an die Tariflohnentwicklung anzupassen. Im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition heißt es, dass sich die Bundesregierung „unter Achtung der europäischen Kompetenzordnung sowie unterschiedlicher Systeme und Traditionen von Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten“ für verbindliche Mindeststandards einsetzt, „wie sie in Deutschland mit dem neuen Mindestlohngesetz nach Beschluss gelten werden“ (SPD/Grüne/FDP, 2021, 55). Die Tatsache, dass ein expliziter Bezug zum „Living Wage“ fehlt, schafft jedoch keine Klarheit, sondern Unsicherheit. Denn es bleibt unklar, welche Erwartungen die Politik an den künftigen Orientierungsmaßstab bei Mindestlohnanpassungen stellt.
- Viertens hat die Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro die Tarifvertragsparteien in einer Reihe von Branchen vor sehr große Herausforderungen gestellt (Lesch, 2023, 56). So wurden etwa im Gebäudereinigerhandwerk, in der Arbeitnehmerüberlassung oder im Bäckerhandwerk vorgezogene Tarifverhandlungen geführt, um eine Verdrängung von Tariflöhnen durch den gesetzlichen Mindestlohn zu verhindern. Das Statistische Bundesamt hat festgestellt, dass mit der Erhöhung auf 12 Euro eine „deutlich stärkere Erhöhung der tariflichen Verdienste“ in den Leistungsgruppen der an- und ungelesenen Arbeitnehmer einhergeht (Statistisches Bundesamt, 2023). Im vierten Quartal 2022 stiegen die Tariflöhne (ohne Sonderzahlungen) bei ungelerten Arbeitskräften im Vergleich zum dritten

Quartal um knapp 4,8 Prozent, bei gelernten Kräften um 1,2 Prozent und bei Fachkräften um 0,3 Prozent. Das impliziert eine extreme Stauchung der Lohnstruktur und stellt die Tarifparteien vor große Herausforderungen. Das Institut der deutschen Wirtschaft hat in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans Böckler Stiftung im Auftrag der Mindestlohnkommission ein Gutachten erstellt, das die Problematik in verschiedenen Branchen analysiert und von der Mindestlohnkommission veröffentlicht wird (Bispinck et al., 2023).

In der vorliegenden Stellungnahme wird überlegt, wie sich das Vertrauen in den institutionellen Prozess der Mindestlohnanpassung wiederherstellen lässt. Die Mindestlohnkommission muss sich vor ihrem nächsten Anpassungsbeschluss eine neue Geschäftsordnung geben, in der das Anpassungsverfahren konkretisiert wird. Im Mittelpunkt der folgenden Stellungnahme steht daher die Frage, woran sich künftige Mindestlohnanpassungen orientieren sollen. Abschnitt 2 geht auf die Frage ein, welcher Tariflohnindex – mit oder ohne Sonderzahlungen – angesichts der großen Bedeutung tariflicher Einmalzahlungen (Corona-Prämien, Inflationsausgleichsprämien) als Orientierungsmaß einer nachlaufenden Tariflohnentwicklung herangezogen werden sollte. Abschnitt 3 analysiert, inwieweit der Mindestlohn armutsvermeidend wirkt und inwiefern ein Mindestlohn von 12 Euro je Stunde Anfang 2024 – für diesen Zeitpunkt dürfte die nächste Mindestlohnanpassung zu erwarten sein – einem „Living Wage“ entspricht. Abschnitt 4 enthält Empfehlungen zum Anpassungsmechanismus.

## 2 Regelgebundene Mindestlohnanpassung

### 2.1 Nachlaufende Orientierung am Tariflohnindex

Das Mindestlohngesetz (§ 9 Abs. 1) verpflichtet die Mindestlohnkommission dazu, den Mindestlohn alle zwei Jahre anzupassen. Dabei hat sie im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, welche Mindestlohnhöhe zu einem angemessenen Mindestschutz der Beschäftigten beiträgt, faire Wettbewerbsbedingungen ermöglicht und Beschäftigung nicht gefährdet. Auf Wunsch der Tarifparteien legt das Mindestlohngesetz auch fest, dass sich die Kommission bei der Anpassung des Mindestlohns nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientieren soll (Lesch/Schneider/Schröder, 2021a, 4; dies. 2021b, 195; Lesch, 2023, 54). Diese Vorgabe begründet zwar keinen mechanischen Automatismus zwischen Tariflohnentwicklung und Höhe der Anpassung (Wissenschaftliche Dienste, 2016, 9). Sie enthält aber ein „Regelbindungselement“ (Lesch/Schröder, 2020, 166). Dieses stellt sicher, „dass der Mindestlohn nicht zu sehr in das Tarifgeschehen eingreift“ und „Mindestlohnanpassungen nicht zum ständigen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden“ (Lesch/Schneider/Schröder, 2021b, 195). Die Mindestlohnkommission hatte daher aus gutem Grund in ihrer im Januar 2016 verabschiedeten, inzwischen aber außer Kraft getretenen Geschäftsordnung festgelegt, die nachlaufende Orientierung am Tarifindex ohne Sonderzahlungen auszurichten – einem Index, der vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wird. Gleichzeitig wurde ein diskretionärer Spielraum vereinbart: Mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit durfte die Kommission von der nachlaufenden Orientierung abweichen (Wissenschaftliche Dienste, 2016, 4; 8).

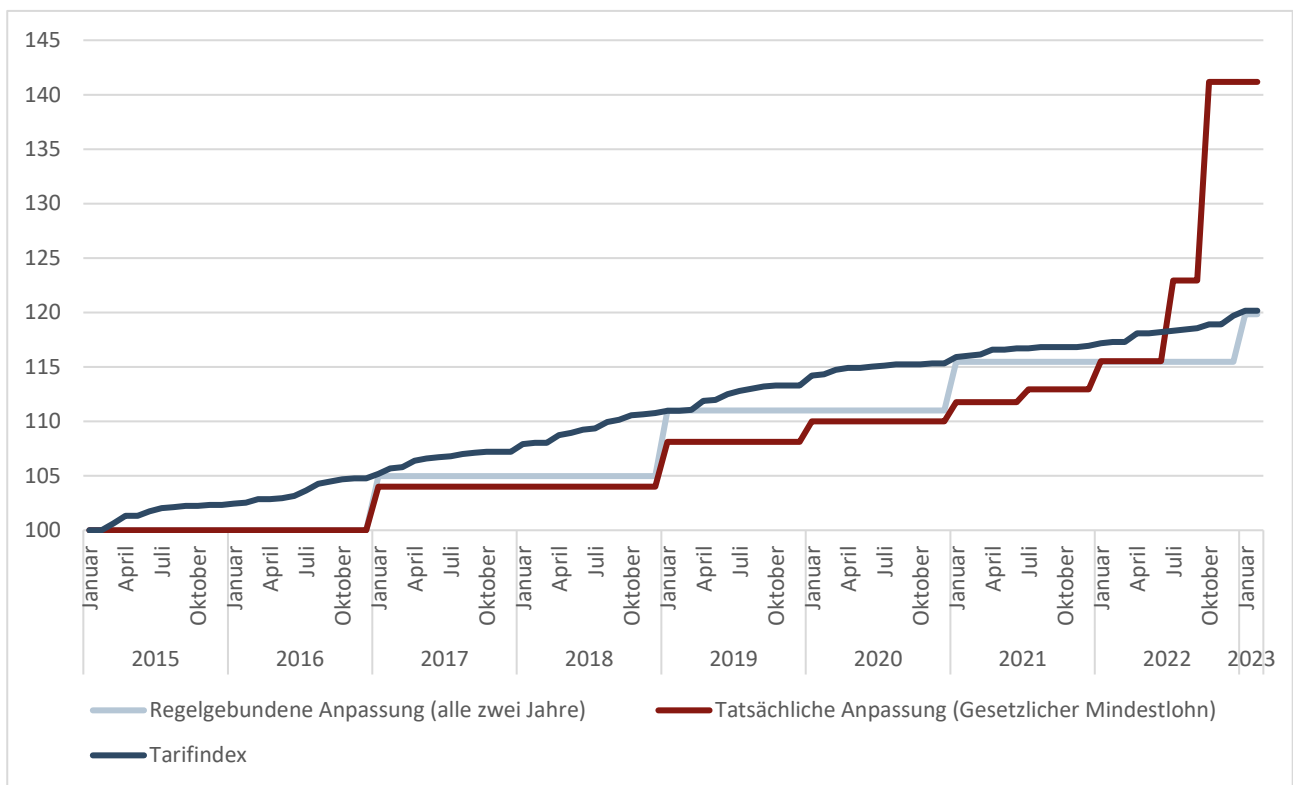
Aus Abbildung 2-1 lässt sich erkennen, inwieweit die Mindestlohnanpassungen regelgebunden waren. Dargestellt sind der Tarifindex ohne Sonderzahlungen, die tatsächlichen Mindestlohnanpassungen auf Indexbasis und eine regelgebundene Anpassung im Sinne einer nachlaufenden Orientierung am Tarifindex. Bei allen drei Indikatoren wurde der Januar 2015 als Basismonat herangezogen (Januar 2015 = 100). Die

regelgebundene Anpassung stellt eine „Ex-post-Anpassung“ dar: Dabei liegt dem Zeitpunkt einer Anpassung zum Januar des Jahres  $t$  immer die Tariflohnentwicklung zwischen Dezember des Jahres  $t-3$  und Dezember des Jahres  $t-1$  zugrunde (Lesch/Schneider/Schröder, 2021b, 197). Der Anhebung im Januar 2022 liegt demnach die Tariflohnentwicklung zwischen Dezember 2019 und Dezember 2021 zugrunde. Die Abbildung zeigt, dass die nachlaufende Orientierung erstmals im Juli 2022 aufgegeben wurde. Grundlage war der letzte Beschluss der Mindestlohnkommission vom Juni 2020, der für Juli 2022 eine – der politischen Debatte geschuldete – überdurchschnittliche Erhöhung des Mindestlohns von 9,82 auf 10,45 Euro je Stunde vorsah. Mit dem Beschluss der Bundesregierung, den Mindestlohn ab Oktober 2022 auf 12 Euro zu erhöhen, hat sich die Mindestlohndynamik dann vollständig von der Tariflohnentwicklung abgekoppelt.

### Abbildung 2-1: Tarifindex und Mindestlohnanpassungen

Index (Januar 2015 = 100)

Tarifindex ohne Sonderzahlungen



Quellen: Statistisches Bundesamt, Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen

## 2.2 Tariflohnindex mit oder ohne Sonderzahlungen

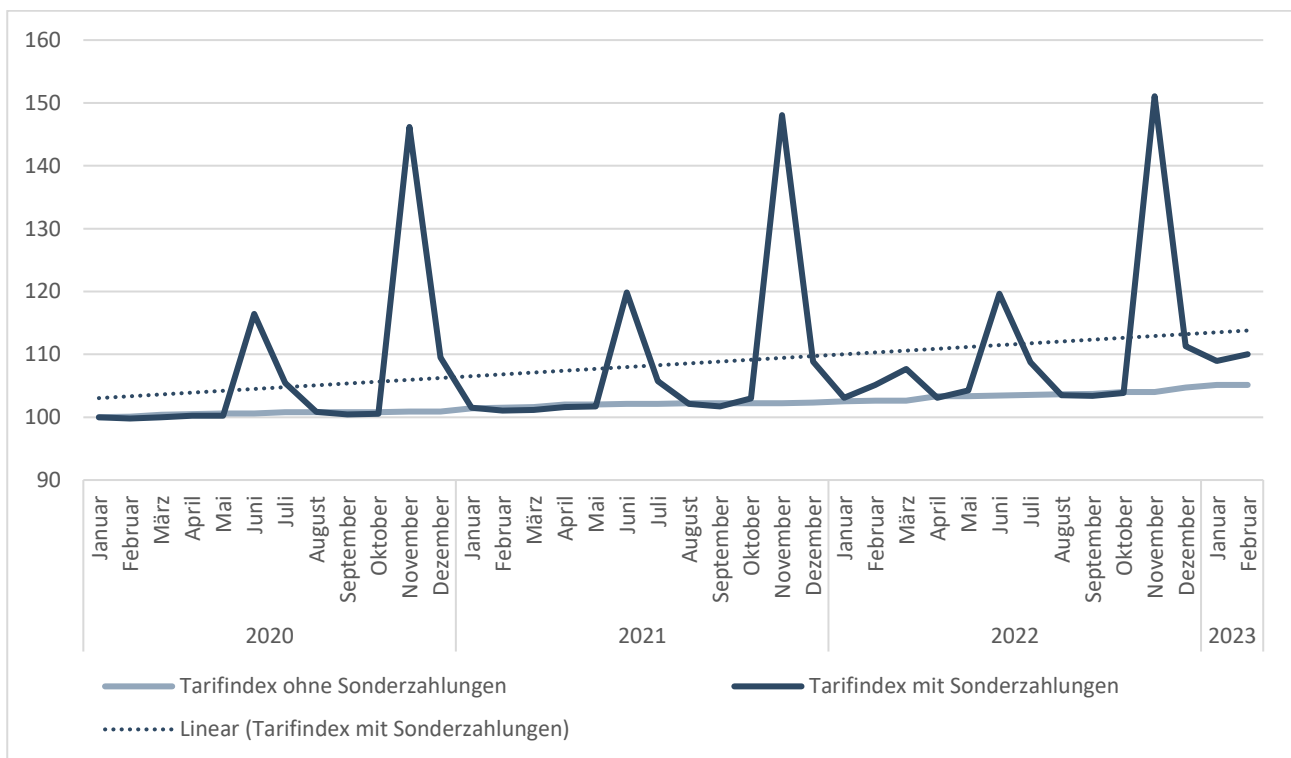
Da im Juni 2023 wieder die Mindestlohnkommission über die Anpassung entscheiden darf, stellt sich die Frage, ob zur alten Regelbindung zurückgekehrt werden sollte. Der Vorteil einer Rückkehr zu einer Regelbindung liegt vor allem darin, dem Anpassungsprozess wieder eine gewisse Glaubwürdigkeit und Vorhersehbarkeit zu geben. Eine Regelbindung erleichtert den Tarifparteien ebenso wie den nicht-tarifgebundenen Unternehmen und deren Beschäftigten, die Mindestlohndynamik besser planen zu können. Dabei stellt sich die Frage, ob eine nachlaufende Orientierung nicht im Widerspruch zur politisch geforderten Idee steht, den Mindestlohn als „Living Wage“ zu verstehen. Auch wenn der Koalitionsvertrag betont, dass den europäischen Vorgaben durch das deutsche Mindestlohngesetz hinreichend Rechnung getragen werde, bestehen doch

erhebliche Unsicherheiten darüber, was ein Mindestlohn leisten soll. Im Oktober 2022 entsprach der Mindestlohn von 12 Euro je Stunde etwa 55 Prozent des Medianlohns (Kapitel 3.3; Lesch, 2023, 59). Steigen die Bruttoverdienste weiterhin schneller als die Tarifverdienste, entfernt sich der Mindestlohn unter sonst gleichen Bedingungen aber immer weiter vom Durchschnitts- und vom Medianlohn. Eine solche Entwicklung kann unter anderem durch die von der Bundesregierung im Rahmen der „Konzertierten Aktion gegen den Preisdruck“ angebotenen steuer- und sozialabgabenfreien Einmalzahlungen verstärkt werden. Sie sollen die größten Realeinkommensverluste vorübergehend mildern.

Diese auch als Inflationsausgleichsprämien bezeichneten Sonderzahlungen beeinflussen nicht nur die tatsächliche Bruttolohnentwicklung, sondern – sofern sie auch tarifvertraglich geregelt werden – die Tariflohnentwicklung mit Sonderzahlungen. Seit dem letzten Herbst haben die Tarifparteien die Inflationsausgleichsprämie in einer ganzen Reihe von Branchen aufgegriffen. In den meisten Branchen, darunter in der Chemischen Industrie oder in der Metall- und Elektro-Industrie, wurden sie im Rahmen laufender Tarifverhandlungen genutzt (Lesch/Eckle, 2023, 13 f.). Im Versicherungsgewerbe (AssCompat, 2022) und im Bauhauptgewerbe (IG BAU/HDB/ZDH, 2023) wurden laufende Tarifverträge angepasst. Die Sonderzahlungen führen – ebenso wie zuvor die Corona-Prämien – zu einer unterschiedlichen Dynamik von Tariflöhnen mit und ohne Sonderzahlungen.

**Abbildung 2-2: Entwicklung des Tarifindex mit und ohne Sonderzahlungen**

Index (Januar 2020 = 100)



Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Abbildung 2-2 stellt die monatliche Entwicklung der beiden Indikatoren als Index seit Anfang 2020 dar (Januar 2020 = 100). Beim Tarifindex ohne Sonderzahlungen sieht man eine stetige Zunahme, während der Tarifindex mit Sonderzahlungen stark schwankt. In einer Mehrheit von Monaten liegen die Tarifverdienste mit

Sonderzahlungen in etwa auf der Linie der Tarifverdienste ohne Sonderzahlungen. Ausnahmen stellen der Juni/Juli und der November/Dezember dar. In diesen Monaten sind große Ausschläge zu beobachten, die mit dem Urlaubsgeld und den Jahressonderzahlungen zusammenhängen. Kleinere Abweichungen der Tarifverdienste mit Sonderzahlungen sind darüber hinaus im Februar/März 2022 sowie im Januar/Februar 2023 zu beobachten. Der Indexwert für den Dezember 2022 liegt mit 111,3 auch über den Indexwerten von 109,5 und 108,8 im Dezember 2020 und im Dezember 2021. Ursächlich für diese Abweichungen sind vor allem die Corona-Prämien (Februar und März 2022) und die Inflationsausgleichsprämien (ab Dezember 2022). Um den Verlauf der Entwicklung der Tarifverdienste mit Sonderzahlungen zu glätten, ist für diesen Indikator zusätzlich noch eine Trendlinie eingezeichnet. Sie zeigt, dass die Dynamik der Tarifverdienste mit Sonderzahlungen stärker ausfällt: Zwischen Januar 2020 und Februar 2023 stieg der Tarifindex ohne Sonderzahlungen um insgesamt 5,1 Prozent, während der Tarifindex mit Sonderzahlungen um 10,0 Prozent zulegen.

Da die Inflationsausgleichsprämien noch bis Ende 2024 steuer- und sozialabgabenfrei gestellt sind, dürfte diese Abkoppelung des Tarifindex mit Sonderzahlungen auch noch eine Weile anhalten. Es macht daher einen Unterschied aus, ob bei der Mindestlohnanpassung eine nachlaufende Orientierung gewählt wird, welcher der Tariflohnindex mit oder der Tariflohnindex ohne Sonderzahlungen zugrunde liegt. Angesichts der anhaltenden Inflationsdynamik und der im Vergleich dazu immer noch verhaltenen Tariflohndynamik bei den Tarifverdiensten ohne Sonderzahlungen sollten die Sonderzahlungen bei der Mindestlohnanpassung vorübergehend berücksichtigt werden. Die Inflationsausgleichsprämie ist von der Bundesregierung ja eigens dazu angeboten worden, vorübergehende Reallohnverluste auszugleichen, ohne die Lohnkosten der Unternehmen dauerhaft zu erhöhen. Da viele Mindestlohnempfänger in Branchen arbeiten dürften, in denen die Inflationsausgleichsprämien entweder gar nicht oder nur teilweise gezahlt werden, scheint eine Berücksichtigung der Prämie bei der Mindestlohnanpassung verteilungspolitisch sinnvoll zu sein. Zudem wird dadurch verhindert, dass der Mindestlohn zu weit von der 60-Prozent-Schwelle des Medianlohns (in den solche Sonderzahlungen ja auch einfließen) abweicht.

### 2.3 Mindestlohn, Inflation und Lohn-Preis-Spirale

Als das Bundeskabinett im Februar 2022 die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde beschloss, war noch nicht abzusehen, welche Dynamik die Inflation gewinnen würde. Durch die anziehende Inflationsdynamik ist der Kaufkrafteffekt der Mindestlohnerhöhung spürbar vermindert worden. Dabei ist unklar, inwieweit der Mindestlohn selbst preistreibend wirken wird. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung bezifferte die induzierten Preiseffekte der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro bei einem Lohnimpuls von 0,9 Prozent der Bruttoentgeltsumme auf 0,4 Prozentpunkte und bei einem Lohnimpuls von 0,6 Prozent auf 0,25 Prozentpunkte (Dullien et al., 2022). Die Inflationsrate steigt demnach durch die politisch verordnete Mindestlohnanpassung um 0,25 oder um 0,4 Prozentpunkte. Das ist vor dem Hintergrund der dann tatsächlich eingetretenen Inflationsdynamik eher ein zu vernachlässigender Effekt. Ob mögliche Spillover-Effekte – also indirekte Effekte auf Löhne oberhalb des Mindestlohns – bei dieser Modellrechnung ausreichend berücksichtigt sind, bleibt abzuwarten. Der Lohnimpuls von 0,9 Prozent berücksichtigt zwar pauschal, dass Löhne knapp oberhalb des Mindestlohns stärker angehoben werden könnten, um der Stauchung der Lohnstruktur entgegenzuwirken. Dies konnte schon nach der Mindestlohneinführung im Jahr 2015 beobachtet werden (Bispinck et al., 2020). Es könnten aber auch Spillover-Effekte dadurch entstehen, dass die Gewerkschaften ihre Lohnforderungen nach oben schrauben, weil sie den Abstand der Tariflöhne zum Mindestlohn halten oder eine Verdrängung von Tariflöhnen durch den Mindestlohn vermeiden wollen. Derartige Anpassungsreaktionen konnten schon in einigen Branchen wie dem Gastgewerbe, der Gebäudereinigung oder

der Arbeitnehmerüberlassung beobachtet werden (Lesch, 2023; Bispinck et al., 2023). Unklar ist derzeit, inwieweit dies den inflationären Druck verstärkt.

Die Deutsche Bundesbank hat ebenfalls Schätzungen veröffentlicht, nach denen der Lohnimpuls bei 0,8 Prozent liegt. Dadurch würde der harmonisierte Verbraucherpreisindex im Jahr 2024 um 0,14 Prozentpunkte und nach vier Jahren um einen viertel Prozentpunkt ansteigen (Deutsche Bundesbank, 2022, 56). Diese Berechnungen beruhen allerdings auf Modellen, die nicht nach Branchen differenzieren, also davon ausgehen, dass der Lohnimpuls in der gesamten Volkswirtschaft die gleiche Stärke hat. Tatsächlich wirkt der Lohnimpuls am stärksten in einigen Dienstleistungsbereichen wie beispielsweise dem Gastgewerbe und einigen wirtschaftlichen Dienstleistungen und Teilen der Nahrungsmittelindustrie. Das sind alles Wirtschaftszweige, die weniger stark im internationalen Wettbewerb stehen, und die Lohnimpulse möglicherweise stärker weitergeben können und müssen. Die bisher berechneten Effekte sind zwar angesichts der aktuellen energiepreisgetriebenen Teuerungseffekte relativ gering. Gleichwohl verstärken sie das Risiko von Zweitrundeneffekten, die in einer allgemeinen Preis-Lohn-Preis-Spirale münden könnten. Andererseits wird der Reallohneffekt der Mindestlohnerhöhung durch die Inflation gebremst, was potenzielle Risiken für den Arbeitsmarkt vermindert.

### 3 Mindestlohn als „Living Wage“

#### 3.1 Einkommensarmut

Bisherige Studien zeigen, dass die Wirkung des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung in Deutschland eher gering ist. Untersuchungen von Bruckmeier und Bruttel (2020) mit Daten des Panels Arbeitsmarkt- und Soziale Sicherung (PASS) zeigen zwar einen Rückgang der Armutsgefährdung nach der Mindestlohneinführung. Dieser ist jedoch nur geringfügig größer als in den vorangegangenen Jahren, sodass kein kausaler Zusammenhang zur Einführung des Mindestlohns hergestellt werden kann. Backhaus und Müller (2019) beobachten auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ebenfalls keinen signifikanten Rückgang der Armutsgefährdung durch die Mindestlohneinführung. Zudem zeigen sie, dass auch ein Mindestlohn von 12 Euro dies nicht ändern würde. Eigene Simulationen belegen, dass unter Ceteris-paribus-Annahmen – also ohne Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitszeit und ohne Spillover-Effekte durch Lohnerhöhungen (knapp) oberhalb der Mindestlohnschwelle – die Einkommensarmutsquote gegenüber dem ebenfalls simulierten und ab Juli 2022 geltenden Mindestlohn von 10,45 Euro lediglich um 0,8 Prozentpunkte bei den Beschäftigten und um 0,4 Prozentpunkte in der Bevölkerung insgesamt sinken würde (Kestermann/Schröder, 2021). Dies liegt vor allem daran, dass die Einkommensarmutsquote der Mindestlohnbezieher, insbesondere derer in Vollzeit, nicht weit über dem Durchschnitt liegt. So trugen im Jahr 2018 drei Viertel aller Beschäftigten mit einem vereinbarten Stundenverdienst, der mindestens dem Mindestlohn von damals 8,84 Euro entsprach, aber unter 10 Euro lag, mit ihrem Nettoarbeitseinkommen weniger als die Hälfte zum direkt abgefragten verfügbaren Haushaltseinkommen bei (Kestermann/Schröder, 2020, 118). Der Einfluss des Mindestlohns auf die Einkommensarmut ist auch deshalb gering, weil nur rund 10 Prozent der armutsgefährdeten Personen in Vollzeit arbeiten. Handelt es sich bei den Mindestlohneempfängern dagegen um sogenannte „Aufstocker“, also erwerbstätige Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II), können sie von dem zusätzlichen Einkommen kaum profitieren, da ihre Transferentzugsrate bei 80 Prozent liegt (Groll, 2022). Von den zusätzlichen Einkommen bleibt dieser Personengruppe also nur ein Fünftel.

### 3.2 Altersarmut

Der Gesetzgeber begründete die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro auch damit, dass über höhere Renten ein Beitrag zur Verringerung von Altersarmut geleistet werden soll. So habe die Evaluation des Mindestlohns ergeben, dass „eine mit dem Mindestlohn vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht [genüge], um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen“ (Deutscher Bundestag, 2022, 1). Der Einfluss auf die Altersarmut des Mindestlohns von 12 Euro oder eines noch höheren Mindestlohns kann sich ohnehin erst in ferner Zukunft entfalten, wenn sich die höheren Löhne auch in höheren Entgeltpunkten niederschlagen. Die im Gesetzentwurf zitierte Evaluation fand zudem vor der Einführung der gesetzlichen Grundrente statt. Mit dem am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Grundrentengesetz werden kleine Renten zukünftig jedoch aufgestockt (Bundesgesetzblatt, 2020). Dies geschieht in der Weise, dass die durchschnittliche Zahl an Entgeltpunkten bis zu einem Maximalwert von 0,8 Entgeltpunkten pro Jahr für 35 Jahre unter bestimmten Voraussetzungen verdoppelt wird. Eine Vollzeit-Beschäftigung (38,2 Wochenstunden) zum von der Mindestlohnkommission für das zweite Halbjahr 2022 beschlossenen Mindestlohn von 10,45 Euro erbringt 0,483 und der seit Oktober 2022 gültige gesetzliche Mindestlohn von 12 Euro 0,555 Entgeltpunkte pro Jahr (jeweils errechnet bezogen auf das vorläufige Durchschnittsentgelt in der Rentenversicherung für 2023 von 43.142 Euro in Westdeutschland). In beiden Fällen würden die Rentenansprüche damit auf 0,8 Entgeltpunkte pro Jahr erhöht. Da von diesem Grundrentenzuschlag aber wieder 12,5 Prozent abgezogen werden, ergibt sich eine kleine Differenzierung von insgesamt 0,31 Entgeltpunkten nach 35 Jahren Versicherungszeit. Das ergibt bei dem Rentenwert von 36,02 Euro seit Juli 2022 in Westdeutschland eine Differenz im Rentenanspruch von lediglich 11,29 Euro je Monat. Erst nach weiteren Versicherungsjahren steigt die Differenz schneller an. Nach 45 Versicherungsjahren beliefe sie sich auf gut 37 Euro je Monat. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass bei einer Einführung eines Mindestlohns von 12 Euro mit einem Rückgang der Arbeitszeit zu rechnen ist und damit die Monatsverdienste von Mindestlohnbeziehern nicht so stark steigen würden wie ihre Stundenverdienste. Überdies könnte sich die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit erhöhen, was die Beitragszahlungen ebenfalls verringern würde. Zudem ist nicht damit zu rechnen, dass Beschäftigte während ihres gesamten Berufslebens genau den Mindestlohn verdienen. Unter dem Strich ist somit der Einfluss des erhöhten Mindestlohns auf die zukünftige Altersarmut als eher gering zu bewerten.

### 3.3 Living Wage als Benchmark

Bei der Änderung des Mindestlohngesetzes hatte der Gesetzgeber auch den sogenannten Living Wage als Zielmarke im Blick. Dieser beträgt in einer verkürzten und vereinfachten Darstellung 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten. Der Bezug findet sich nicht im Gesetz selbst, sondern im Begründungsteil des Gesetzentwurfs der Bundesregierung: „Die Erhöhung des Mindestlohns wird dem zur Ermittlung eines angemessenen Mindestlohniveaus international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns gerecht. Ein sich an diesem Wert orientierender Mindestlohn ermöglicht es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern typischerweise, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen“ (Deutscher Bundestag, 2022, 18).

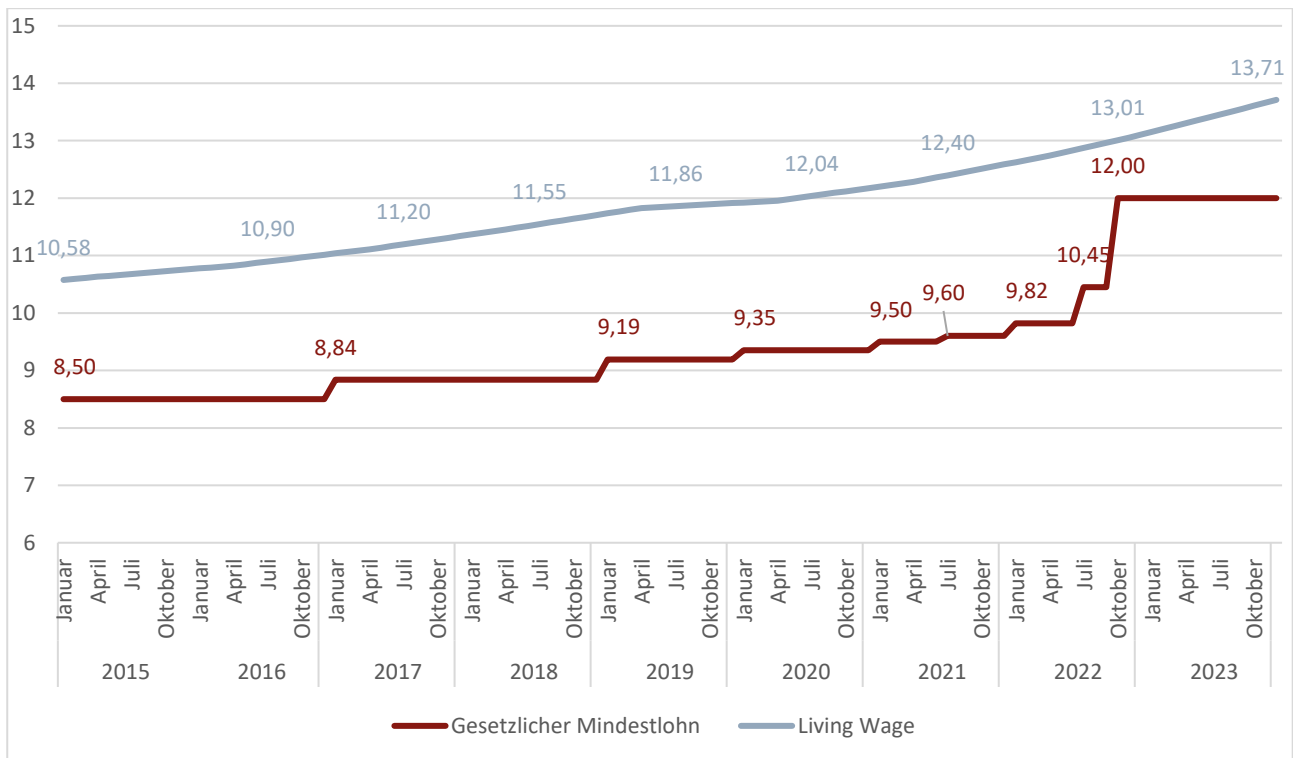
Bei der Marke von 60 Prozent des Bruttomedianlohns als Zielgröße für den Mindestlohn wird implizit auf den Stundenverdienst von Vollzeitbeschäftigten Bezug genommen. Diese Relation wird allgemein auch als Kaitz-Index bezeichnet. Ein Kaitz-Index von 60 Prozent wird insbesondere von Gewerkschaftsseite zur Operationalisierung des Living-Wage-Ansatzes herangezogen. Tatsächlich basiert der Living Wage jedoch auf einem Nettokonzept: Es werden zunächst die Kosten eines Warenkorbs ermittelt, der einen angemessenen



Lebensstandard ermöglichen soll. Hieraus wird der erforderliche Nettolohn je Monat und daraus wiederum der Bruttomonatslohn und Bruttostundenlohn ermittelt (Schröder, 2021, 5 ff.). Dies bedeutet, dass der – brutto gerechnete – Living Wage mit einer sinkenden Steuer- und Abgabenlast ebenfalls sinken würde. Er hängt also auch von der Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems ab. Dementsprechend weichen im internationalen Vergleich die Einkommenspositionen von Mindestlohnempfängern auf Nettobasis von denen auf Bruttobasis deutlich voneinander ab. So lag der Kaitz-Index in Belgien auf Brutto-Basis im Jahr 2020 lediglich bei 47 Prozent gegenüber 61 Prozent in Frankreich. Dennoch steht der Mindestlohnempfänger in Belgien in Relation zu einem Kollegen mit Medianverdienst auf Basis der Nettoverdienste besser dar als dies in Frankreich der Fall ist.

**Abbildung 3-1: Mindestlohn und Living Wage**

In Euro je Stunde



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Es ist daher nicht zwangsläufig negativ zu bewerten, dass der gesetzliche Mindestlohn bereits zum Zeitpunkt seiner Erhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022 die Zielmarke von 60 Prozent deutlich verfehlte (vgl. Abbildung 3-1). Dies gilt umso mehr, als der Nettoverdienst eines alleinstehenden Vollzeitarbeitnehmers, der zu 12 Euro Mindestlohn arbeitet, die Armutsgefährdungsschwelle deutlich übersteigt. Im Oktober 2022 betrug der Kaitz-Index gut 55 Prozent. Aufgrund einer dynamischen Bruttolohnentwicklung dürfte er bis Ende 2023 auf knapp 53 Prozent sinken. Die Politik sollte daher einerseits klar machen, dass sie sich von einer Fixierung auf die 60-Prozent-Marke verabschiedet und glaubhaft machen, dass die volle Entscheidungsbefugnis über die Höhe des Mindestlohns wieder bei der Mindestlohnkommission liegt und dort auch bleibt. Andererseits wäre es ebenfalls wichtig, in der Sondersituation der hohen Inflationsraten und der vom Staat unterstützten Zahlung einer Inflationsausgleichsprämie nicht nur den Tarifindex ohne Sonderzahlungen als Bezugsgröße heranzuziehen, sondern befristet auch den Effekt von Sonderzahlungen zu berücksichtigen.

## 4 Empfehlungen

Mit der politischen Entscheidung, den Mindestlohn auf 12 Euro zu erhöhen, hat die Bundesregierung der Tarifautonomie geschadet und das Vertrauen in den Anpassungsmechanismus zerstört. Da die politische Mindestlohnerhöhung eng mit der Diskussion über einen „Living Wage“ verknüpft war, steht die Mindestlohnkommission nun vor einem Spagat: Will sie ihren bis 2022 eingeschlagenen Kurs, die Mindestlohndynamik nachlaufend an die Tariflohnentwicklung zu koppeln, beibehalten, kann sie in einen Konflikt mit der politischen Erwartung geraten, den Mindestlohn am Medianlohn auszurichten. Orientiert sie sich hingegen am Medianlohn, um politischen Erwartungen zu genügen und möglichen weiteren Eingriffen der Politik vorzubeugen, könnte sich der Mindestlohn von der Tariflohndynamik entkoppeln, was wiederum Probleme für arbeitsintensive Dienstleistungssektoren aufwirft. Der Mindestlohn wird sich bis Anfang 2024 – wenn voraussichtlich die nächste Anpassung folgen wird – ohnehin vom „Living Wage“ entkoppeln. Lag er im Oktober 2022 noch bei 55 Prozent, sinkt er bis Anfang 2024 auf 53 Prozent des Medianlohns.

Hinzu kommt aktuell das Problem der hohen Inflation. Durch das Angebot der Bundesregierung, bis Ende 2024 Einmalzahlungen in einer Höhe bis zu 3.000 Euro je Vollzeitbeschäftigten steuer- und sozialabgabenfrei zu stellen, wird in den Tarifverhandlungen aktuell ein Teil des inflationsbedingten Reallohnverlustes über diese sogenannte Inflationsausgleichsprämie aufgefangen. Diese fließt aber nur in den Tarifindex mit Sonderzahlungen ein. Da Mindestlohnbegünstigte eher in Branchen arbeiten, in denen die Tarifbindung gering ist und wo die Inflationsausgleichsprämie unterdurchschnittlich ausfällt, würde diese Gruppe von einer vorübergehenden Orientierung der Mindestlohnanpassung am Tarifindex mit Sonderzahlungen spürbar profitieren. Mit dieser Orientierung würde zugleich ein Beitrag zur Stabilisierung des realen Mindestlohns geleistet. Sobald die Prämien in der tarifpolitischen Praxis an Bedeutung verlieren, kann die Orientierung wieder – wie schon bei den Beschlüssen von 2016, 2018 und 2020 – zum Tariflohnindex ohne Sonderzahlungen zurückkehren.

In Tarifverhandlungen stellt die Laufzeit eines Tarifvertrags eine wichtige Stellschraube dar. Damit auch länger laufende Tarifverträge geschlossen werden können, müssen sich die Tarifparteien auf eine vorhersehbare Mindestlohnentwicklung verlassen können. Nach der Erfahrung aus dem Bundestagswahlkampf 2021 und der anschließenden politischen Intervention steht zu befürchten, dass auch im nächsten Bundestagswahlkampf wieder politische Forderungen zur Mindestlohnanpassung erhoben werden. Das setzt die Mindestlohnkommission nicht nur unter Druck; es lässt auch befürchten, dass – je nach Wahlausgang – erneut politisch interveniert wird. Die amtierende Bundesregierung mag ihre Intervention als einmalig bezeichnen; sie kann aber nicht verhindern, dass eine neue Bundesregierung nach 2025 zum gleichen Verfahren greift. Wenn aber eine erneute politische Intervention befürchtet wird, werden die Tarifparteien kaum längerfristige Vereinbarungen abschließen. Schlimmstenfalls gehen sie dazu über, die Tariflöhne an die Mindestlohnentwicklung zu koppeln. Dadurch würde die Tarifautonomie weiter zurückgedrängt.

Die Mindestlohnkommission steht damit vor einer schwierigen Bewährungsprobe. Trotz unterschiedlicher Auffassungen von Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern sollte sich das Gremium seiner besonderen Bedeutung bewusst sein und an einem Strang ziehen. Das erfordert ein autonomes Handeln, bei dem nicht Verteilungskonflikte im Vordergrund stehen sollten, sondern der gemeinsame Wille, politische Interventionen abzuwehren. Anknüpfend an die 12-Euro-Debatte müssen sich vor allem die Gewerkschaftsvertreter fragen lassen, inwieweit sie willens und in der Lage sind, die Tarifautonomie eigenverantwortlich auszufüllen.

## Literaturverzeichnis

AssCompact, 2022, AGV und ver.di einigen sich bei Tarifverträgen und Inflationsprämie, Online-Meldung vom 8. Dezember 2022, <https://www.asscompact.de/nachrichten/agv-und-verdi-einigen-sich-bei-tarif-vertr%C3%A4gen-und-inflationspr%C3%A4mie> [7.3.2023]

Backhaus, Teresa / Müller, Kai-Uwe, 2019, Does the German Minimum Wage Help Low Income Households? Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects, Discussion Papers 1805, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.623948.de/dp1805.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.623948.de/dp1805.pdf) [12.5.2022]

Bruckmeier, Kerstin / Bruttel, Oliver, 2020, Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany, in: Journal of Social Policy, 50. Jg., Nr. 2, S. 1–20

Bispinck, Reinhard / Dribbusch, Heiner / Kestermann, Christian / Lesch, Hagen / Lübker, Malte / Schneider, Helena / Schröder, Christoph / Schulten, Thorsten / Vogel, Sandra, 2020, Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, BMAS (Hrsg.): Forschungsbericht Nr. 562, Dezember, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-562-entwicklung-tarifgeschehen-vor-und-nach-einfuehrung-des-mindestlohns.pdf;jsessionid=097CD81302351591BAFA6B2EEC7768D1.delivery2-master?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-562-entwicklung-tarifgeschehen-vor-und-nach-einfuehrung-des-mindestlohns.pdf;jsessionid=097CD81302351591BAFA6B2EEC7768D1.delivery2-master?__blob=publicationFile&v=2) [7.3.2023]

Bispinck, Reinhard / Fulda, Carolin / Lesch, Hagen / Lübker, Malte / Schröder, Christoph / Schulten, Thorsten / Vogel, Sandra, 2023, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehens, Gutachten im Auftrag der Mindestlohnkommission (unveröffentlicht)

Bundesgesetzblatt, 2020, Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), Nr. 38 vom 18.08.2020, S. 1879–1886

Deutsche Bundesbank, 2022, Monatsbericht Februar, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/885332/7917a453c86a939c2d8ba06e64440c9f/mL/2022-02-monatsbericht-data.pdf> [6.3.2023]

Deutscher Bundestag, 2022, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Drucksache 20/1408

Dullien, Sebastian / Herzog-Stein, Alexander / Lübker, Malte / Pusch, Toralf / Theobald, Thorsten, 2022, Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro beeinflusst Inflation kaum, IMK-Policy Brief Nr. 116, Düsseldorf

IG BAU / HDB / ZDB, 2023, Bauhauptgewerbe: Tarifparteien einigen sich auf Inflationsausgleichsprämie, Berlin 30. Januar 2023, <https://igbau.de/Binaries/Binary18571/gemPM-230130-Inflationsausgleichsprämie-HDB-ZDB-IGBAU.pdf> [7.3.2023]

Groll, Dominik, 2022, The causal effects of the minimum wage in Germany – What have we learned so far?, [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Dominik\\_Groll/German\\_minimum\\_wage\\_presentation/2022-02-08\\_German\\_minimum\\_wage\\_Groll.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Dominik_Groll/German_minimum_wage_presentation/2022-02-08_German_minimum_wage_Groll.pdf) [7.3.2023]

Kestermann, Christian / Schröder, Christoph, 2020, Mindestlohn und Einkommensarmut, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 2, S. 107–127

Kestermann, Christian / Schröder, Christoph, 2021, Der Einfluss von Mindestloohnerhöhungen auf die Einkommensarmut, in: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., Nr. 6, S. 484–486

Kovács, Erica, 2023, Europäische Mindestlohnrichtlinie – Kriterien, Kompetenzen und Umsetzung, in: Soziales Recht, 13. Jg., Nr. 2, 2023, S. 70–79

Lesch, Hagen, 2023, Mindestlohn, Mindestlohnanpassung und Tarifautonomie: Eine institutionenökonomische Perspektive, in: Soziales Recht, 13. Jg., Nr. 2-2023, S. 50–60

Lesch, Hagen / Eckle, Lennart, 2023, Konzertierte gegen die Lohn-Preis-Spirale. Tarifpolitischer Bericht 2. Halbjahr 2022, IW-Report 11/2023, <https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-konzertiert-gegen-die-lohn-preis-spirale.html> [7.3.2023]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021a, Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, Gutachten im Auftrag der INSM, Köln/Berlin [https://www.insm.de/fileadmin/in-sm-dms/text/publikationen/positionspapiere/210218\\_Mindestlohn-anpassung\\_Gutachten.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/in-sm-dms/text/publikationen/positionspapiere/210218_Mindestlohn-anpassung_Gutachten.pdf) [6.3.2023]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021b, Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 47. Jg., Nr. 2–4, S. 193–217

Lesch, Hagen, Schröder, Christoph, 2020, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, in: Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Dritten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Ergaenzungsband-Stellungnahmen2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Ergaenzungsband-Stellungnahmen2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3) [6.3.2023]

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2022, Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 16. Mai 2022, in: BT-Ausschussdrucksache 20(11)101, S. 108–123

Schröder, Christoph, 2021, Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, IW-Policy Paper, Nr. 25, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper\\_2021-Europ%C3%A4ischer-Mindestlohn.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper_2021-Europ%C3%A4ischer-Mindestlohn.pdf) [7.3.2023]

SPD / Bündnis 90/Die Grünen / FDP, 2021, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf) [7.3.2023]

Statistisches Bundesamt, 2023, Tarifverdienste 2022 um 2,2 % höher als im Vorjahr, Pressemitteilung vom 2. März 2023, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_081\\_622.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_081_622.html) [6.3.2023]

**Institut für Makroökonomie und  
Konjunkturforschung  
(IMK)/Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftliches  
Institut (WSI) der  
Hans-Böckler-Stiftung**

# EUROPÄISCHE MINDESTLOHNRICHTLINIE SCHAFFT NEUE SPIELRÄUME FÜR EINE WEITERENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN MINDESTLOHNGESETZES

**Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der  
schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2023**

**Alexander Herzog-Stein<sup>1</sup>, Malte Lübker<sup>2</sup>, Toralf Pusch<sup>3</sup>,  
Thorsten Schulten<sup>4</sup>, Andrew Watt<sup>5</sup>**

Düsseldorf, 08.03.2023

## 1. Einleitung

Mit dieser gemeinsamen Stellungnahme wollen das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) und das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung einen Beitrag zur Arbeit der Mindestlohnkommission erbringen. Seit mehreren Jahren begleiten die zwei Institute die wissenschaftliche und wirtschaftspolitische Diskussion zum Mindestlohn. Diese Stellungnahme folgt auf eine der zwei Institute, die vor zwei Jahren der Mindestlohnkommission vorgelegt wurde (Herzog-Stein et al. 2020).

Die Mindestlohnkommission muss ihre Empfehlung für die nächste Mindestlohnanpassung in einem komplexen und von erhöhter Unsicherheit geprägten Umfeld entwickeln. Zu nennen sind insbesondere die Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022, die neue EU-Mindestlohnrichtlinie und die im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine rasant gestiegene Inflation. Ziel der Stellungnahme ist es, relevante Daten und Einschätzungen zusammenzutragen, die als Orientierung dienen können.

---

<sup>1</sup> Referatsleiter Arbeitsmarktökonomik, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Mail [alexander-herzog-stein@boeckler.de](mailto:alexander-herzog-stein@boeckler.de)

<sup>2</sup> Referatsleiter Tarif- und Einkommensanalysen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Mail [malte-luebker@boeckler.de](mailto:malte-luebker@boeckler.de)

<sup>3</sup> Referatsleiter Arbeitsmarktanalysen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Mail [toralf-pusch@boeckler.de](mailto:toralf-pusch@boeckler.de)

<sup>4</sup> Referatsleiter Arbeits- und Tarifpolitik in Europa und Leiter des WSI-Tarifarchivs, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Mail [thorsten-schulten@boeckler.de](mailto:thorsten-schulten@boeckler.de)

<sup>5</sup> Referatsleiter Europäische Wirtschaftspolitik, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Mail [andrew-watt@boeckler.de](mailto:andrew-watt@boeckler.de)

## 2. Höherer Mindestlohn lässt Gehälter und Einkommen im Niedriglohnbereich steigen

Das Jahr 2022 endete für viele Beschäftigte im Niedriglohnbereich mit sehr deutlichen Lohn- und Gehaltssteigerungen. Während der gesetzliche Mindestlohn Ende 2021 noch bei 9,60 Euro lag, wurde dieser zum 1. Januar 2022 auf 9,82 Euro, zum 1. Juli auf 10,45 Euro und zum 1. Oktober 2022 schließlich auf 12 Euro erhöht. Im Vorjahresvergleich entspricht dies zusammengenommen einer Steigerung von 25 Prozent. Somit lag der gesetzliche Mindestlohn erstmals seit seiner Einführung in der Nähe der Niedriglohnschwelle, die vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 2022 mit 12,50 Euro berechnet wurde (Statistisches Bundesamt 2022a). Von dem erhöhten Mindestlohn wurden zuletzt mit gut 6 Millionen deutlich mehr Beschäftigte erfasst als bei seiner Einführung im Jahr 2015 (Pusch/Seils 2022).

Kürzlich vom WSI erhobene Daten zeigen, dass die Beschäftigten im Mindestlohnbereich in Folge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro in aller Regel nicht nur einen höheren Stundenlohn erhielten, sondern auch auf Monatsbasis erhebliche Gehaltssteigerungen zu verzeichnen hatten (Pusch 2023). Bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Mindestlohnbereich lagen diese in einer Größenordnung von über 100 Euro im Monat. Beschäftigte in hauptberuflichen Minijobs berichteten über durchschnittliche Gehaltsanhebungen von immerhin etwa 50 Euro. Da auch zum 1. Juli 2022 schon eine deutliche Anhebung des Mindestlohns erfolgte, ist davon auszugehen, dass die kumulierten Gehaltssteigerungen des Jahres 2022 für viele Mindestlohnbeschäftigte noch höher waren.

Wie bedeutsam die durch die Mindestlohnanpassungen des Jahres 2022 ausgelösten Gehaltssteigerungen waren, wird auch bei einem Vergleich mit der Entwicklung in den ersten Jahren nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sichtbar. Himmelreicher (2020) betrachtet hierzu mit Daten der Verdienststrukturerhebung (VSE) die Monatsentgelte in den Jahren 2014 und 2018. Diese sind in den unteren Dezilen teils deutlich stärker gestiegen als der Durchschnitt. Beschäftigungsverhältnisse im 2. Dezil der Verteilung, was von der Höhe der Gehälter her überwiegend Teilzeittätigkeiten umfassen dürfte, verzeichneten eine Steigerungsrate der Monatsentgelte von +27 Prozent (absolut ca. +200 Euro). Das waren etwa 16 Prozent mehr als die durchschnittliche Steigerungsrate der Gehälter (10,5 Prozent). Auch im 3. Dezil der Monatsentgelte war die Wachstumsrate noch erhöht. Im 1. Dezil der Monatsentgelte, das überwiegend durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse geprägt ist, wuchsen die Verdienste hingegen nur mit der durchschnittlichen Rate von ca. 11 Prozent. Letzteres dürfte vor allem daran liegen, dass die Verdienstgrenze der geringfügigen Beschäftigung zwischen 2014 und 2018 nicht erhöht wurde. Eine ähnliche Berechnung, die sich allerdings auf den (fiktiven) Mindestlohnbereich im Ausgangsjahr 2014 fokussiert, wurde von Pusch (2022) mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durchgeführt.<sup>6</sup> Grundlage des Vergleichs bilden die 13 Prozent der Beschäftigten mit den niedrigsten Stundenlöhnen (Mindestlohnbereich im Ausgangsjahr). Anschließend wurden auch die 13 Prozent der Beschäftigten mit den niedrigsten Löhnen im Jahr 2019 betrachtet. Mit +28 Prozent lag die Steigerung der Gehälter im Mindestlohnbereich demnach im Schnitt um etwa 17 Prozent über der

---

<sup>6</sup> Genau genommen wurden die Lohn- und Gehaltsdaten von 2014 mit der Medianlohn-Steigerung auf das Jahr 2015 fortgeschrieben, um die Reichweite des Mindestlohns im Basisjahr 2015 ohne Wirksamkeit des Mindestlohns zu approximieren. Der Vergleich findet dann zwischen einer approximierten Lohn- und Gehaltsverteilung des Jahres 2015 und 2019 statt.



mittleren Steigerung der Gehälter (gemessen am Median der Verteilung). Dabei waren die durchschnittlichen Gehaltssteigerungen in der unteren Hälfte des Mindestlohnbereichs, die überwiegend von Minijobs ausgemacht wird, mit durchschnittlich 19 Euro relativ gering. In der oberen Hälfte des Mindestlohnbereichs, der von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dominiert wird, hatten die Gehaltssteigerungen mit durchschnittlich 219 Euro hingegen eine beachtliche Höhe.

Die deskriptiven Befunde sprechen für sehr ausgeprägte Effekte der Einführung des Mindestlohns auf die Gehälter. Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass die bis zuletzt durchweg positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt einen Teil der Erklärung für die Gehaltssteigerungen auch von Beschäftigten im Niedriglohnbereich bildet. Nichtsdestotrotz konnte mittlerweile in einer Reihe von Studien gezeigt werden, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns einen wesentlichen Anteil an den Gehaltssteigerungen hatte (siehe Tabelle 1). Die Effekte waren so stark, dass sie sogar in der Verteilung der verfügbaren Einkommen, d.h. nach der Umverteilungswirkung von Steuern, Abgaben und Transfers, noch merklich sind (Pusch/Emmler 2022). Die Einkommenseffekte des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland decken sich im Übrigen mit der Evidenz in der internationalen Forschung, die ebenfalls überwiegend positive Effekte von Mindestlöhnen auf Gehälter und Einkommen von Beschäftigten mit geringen Löhnen gezeigt hat.

**Tabelle 1: Studien zu Gehalts- und Einkommenseffekten des gesetzlichen Mindestlohns**

	Datenbasis	Zeitraum	Ausgewählte Ergebnisse
Bossler und Schank (2022)	SIAB	2014 - 2017	Einführung des Mindestlohns erklärt ca. 50 Prozent des Rückgangs der Lohnungleichheit.
Dustmann et al. (2022)	Arbeitsmarktspiegel, BEH	2014 - 2016	Bis zu 17 Prozent mehr Tageslohn
Himmelreicher (2020)	VSE, SOEP	2014 - 2018	Gehälter im 2. Dezil +27 Prozent
Pusch (2023)	WSI-Erwerbspersonenbefragung	2022	Bruttogehälter (+)
Pusch (2022)	SOEP	2014-2019	Gehälter im Mindestlohnbereich +28 Prozent
Pusch und Emmler (2022)	EVS	2013-2018	Bruttoeinkommen (+) Nettoeinkommen (+)
Pusch et al. (2021)	PASS	2014-2019	Nettoeinkommen (+)
Schröder et al. (2020)	SOEP	2014-2016	Nettoeinkommen (+)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Verschiedentlich wurden die Verteilungseffekte des Mindestlohns auch kritisch beurteilt. Viel Beachtung fand vor allem eine Studie von Caliendo et al. (2018), nach der es im Jahr 2015 zwar zu einer Erhöhung der Stundenlöhne kam, ohne dass sich dies aber in den Gehältern niederschlagen hätte. Zudem wurde auf weit verbreitete Umgehungen des gesetzlichen Mindestlohns verwiesen (bei ca. 2 Millionen Beschäftigten, Burauel et al. 2018). Beide Ergebnisse, umfangreiche Arbeitszeitverkürzungen wie auch zu geringe Lohnsteigerungen aufgrund von Mindestlohn-Umgehungen, stehen allerdings nicht im Einklang mit den in der Literatur wiederholt festgestellten

starken Einkommenseffekten des Mindestlohns. Zwar hat es in Folge der Mindestlohneinführung und -erhöhungen durchaus Arbeitszeitverkürzungen gegeben. Diese waren allerdings vor allem auf die Minijobs konzentriert. Gleichzeitig ist die Zahl der ausschließlichen Minijobs zurückgegangen. Es fanden Umwandlungen in besser bezahlte sozialversicherungspflichtige Jobs statt. Zudem war der Umfang der Mindestlohngehungen vermutlich eher begrenzt. Die hohen geschätzten Zahlen in einigen Studien hängen vermutlich auch mit Messproblemen zusammen (Pusch 2019).

### **3. Auswirkungen von 12 Euro Mindestlohn auf die Tariflöhne**

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 war in erster Linie eine Reaktion auf die rückläufige Tarifbindung und die damit einhergehende deutliche Zunahme des Niedriglohnsektors, in dem größtenteils Unternehmen ohne Tarifbindung agierten (Bosch et al. 2021). Der Mindestlohn kam demnach vor allem nicht-tarifgebundenen Beschäftigten zugute, während sein Einfluss auf die Tariflöhne eher begrenzt war. Nach einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sahen 2014 lediglich 3 Prozent aller Tarifverträge noch Löhne unterhalb eines Betrages von 8,50 Euro pro Stunde vor, der im Folgejahr die Untergrenze des gesetzlichen Mindestlohns bildete (Statistisches Bundesamt 2020b).

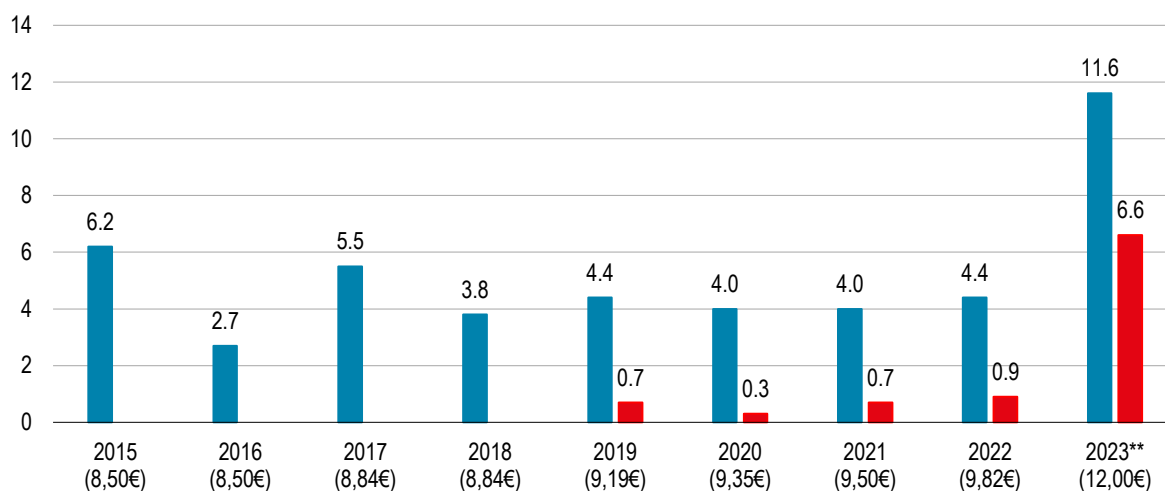
Auch die außerordentliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde betrifft vor allem Beschäftigungsverhältnisse, die nicht durch einen Tarifvertrag reguliert werden. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes waren vor der Erhöhung fast drei Viertel (72,3 Prozent) aller Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 12 Euro in Unternehmen ohne Tarifvertrag tätig. Lediglich etwas mehr als ein Viertel der betroffenen Beschäftigten (27,7 Prozent) arbeitete in tarifgebundenen Unternehmen (Statistisches Bundesamt 2022b). Dies unterstreicht einmal mehr, dass die Tarifbindung bei den unteren Einkommensgruppen nach wie vor deutlich niedriger ausfällt als bei den übrigen Beschäftigten (Bosch et al. 2021, S. 119).

Während die überwiegende Mehrheit der Tariflöhne sich deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns bewegt, gibt es doch auch eine Reihe von Tarifverträgen, in denen zumindest die unteren Tariflohngruppen für un- und angelernte Beschäftigte nahe am oder zeitweilig sogar unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegen. Hierzu gehören klassische Niedriglohnbranchen wie z.B. das Bäckerhandwerk, das Bewachungsgewerbe, der Einzelhandel, das Friseurhandwerk, das Gastgewerbe, das Gebäudereinigungshandwerk, die Landwirtschaft, u.v.a. Wie in einer gemeinsam vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung und dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) verfassten Studie analysiert wurde, hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in vielen dieser Branchen eine deutliche Anhebung der Tariflöhne nach sich gezogen (Bispinck et al. 2020). Die Erhöhungen beschränkten sich dabei in der Regel nicht nur auf die unteren Tariflöhne, sondern betrafen die gesamte Tariflohntabelle. Auch wenn es dabei zu einer gewissen Stauchung kommt, haben die Abschlüsse damit zu einer tarifpolitischen Aufwertung der betroffenen Branchen geführt.

Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für die Tariflöhne kann auch anhand der Daten des WSI-Niedriglohnmonitorings abgelesen werden, in dessen Rahmen regelmäßig die

Entwicklung der tarifvertraglichen Lohnstrukturen untersucht werden. Hierbei werden Tarifverträge aus den 40 wichtigsten Tarifbranchen ausgewertet, die mehr als drei Viertel aller tarifgebundenen Beschäftigten abdecken. Auf dieser Grundlage können detaillierte Aussagen über die Verteilung der tariflichen Lohngruppen gemacht werden. Zugleich lassen sich Aussagen darüber treffen, wieviel Prozent der tariflichen Lohngruppen unterhalb des jeweils gültigen gesetzlichen Mindestlohns liegen (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2017). Bei der Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 lagen demnach etwa 6 Prozent aller tarifvertraglichen Vergütungsgruppen unterhalb der damaligen Mindestlohnmarke von 8,50 Euro (vgl. im Folgenden Abbildung 1). Im Folgejahr hat sich deren Anteil bereits auf 2,7 Prozent reduziert. Mit der erstmaligen Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 stieg der Anteil der darunter liegenden tarifvertraglichen Vergütungsgruppen wiederum auf 5,5 Prozent. Seither schwankt der Anteil bei jeder Mindestlohnanpassung um etwa 4 Prozent. Mit der außerordentlichen Erhöhung auf 12 Euro steigt schließlich auch der Anteil der tarifvertraglichen Vergütungsgruppen unterhalb des Mindestlohns schlagartig an und lag zum Januar 2023 sogar bei 11,6 Prozent.

**Abbildung 1: Tarifvertragliche Vergütungsgruppen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns\***  
in Prozent



\* jeweils zum 1. Januar des entsprechenden Jahres; \*\* vorläufige Daten

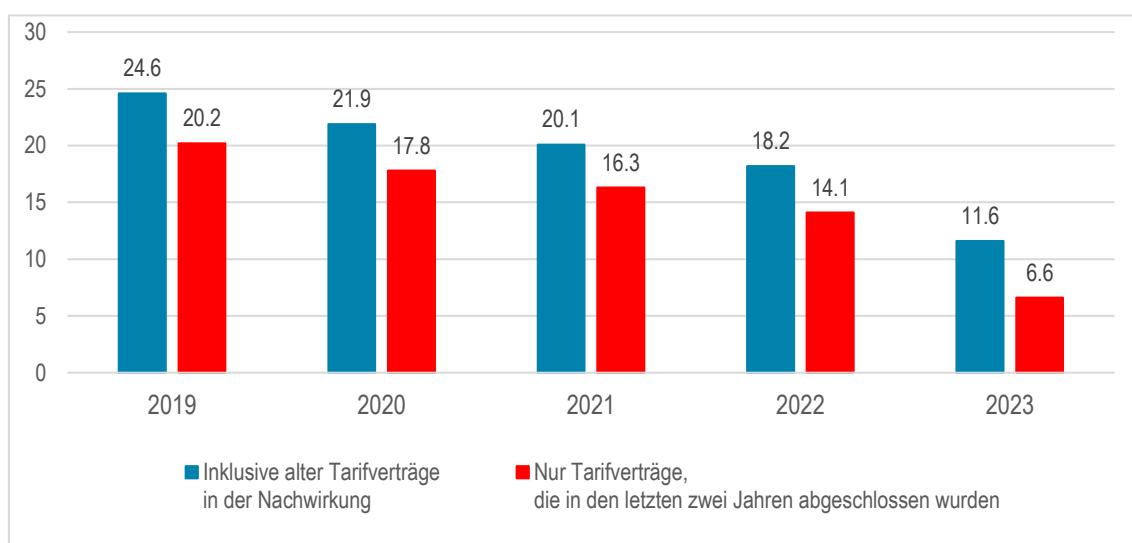
Quelle: WSI-Tarifarchiv.

Bei den Tarifverträgen mit Vergütungsgruppen unterhalb des jeweils aktuellen Mindestlohns handelt es sich allerdings oft um ältere Tarifverträge, die bereits ausgelaufen und nur noch in der Nachwirkung wirksam sind. Seit 2019 werden deshalb zusätzlich nur diejenigen Tarifverträge ausgewertet, die in den jeweils letzten zwei Jahren vereinbart wurden. Berücksichtigt man nur diese aktuellen Tarifverträge, so sank der Anteil der tarifvertraglichen Vergütungsgruppen unterhalb des Mindestlohns in den letzten Jahren auf unter 1 Prozent.

Mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde fällt wiederum eine deutlich höhere Anzahl von tarifvertraglichen Vergütungsgruppen unter den Mindestlohn (*Abbildung 2*). Im Januar 2022 lagen 18 Prozent aller Vergütungsgruppen unterhalb von 12 Euro. Im Laufe der letzten vier Jahre ist ihr Anteil von 25 auf 18 Prozent gesunken. Werden wiederum nur die aktuellen Tarifverträge der jeweils letzten zwei Jahre berücksichtigt, so sank der Anteil von Vergütungsgruppen unterhalb von 12 Euro von 20 Prozent (2019) auf 14 Prozent im Januar 2022.

Im Laufe des Jahres 2022 wurden schließlich in Kenntnis der geplanten Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro in vielen Tarifbranchen die Tariflöhne entsprechend angepasst, sodass Anfang 2023 nur noch 6,6 Prozent aller Vergütungsgruppen in neueren Tarifverträgen unter 12 Euro lagen. Während in einigen Tarifbranchen wie z.B. dem Gebäudereinigungshandwerk oder dem Bäckerhandwerk teilweise Tarifverhandlungen im Hinblick auf die Anpassung an den Mindestlohn vorgezogen wurden, werden in anderen Tarifbranchen aufgrund der langen Vertragslaufzeiten die Tarifverträge erst 2023 erneuert. Damit dürfte sich der Anteil der tarifvertraglichen Vergütungsgruppen mit Löhnen unterhalb von 12 Euro noch einmal deutlich verringern.

**Abbildung 2: Tarifvertragliche Vergütungsgruppen unterhalb von 12 Euro pro Stunde\* in Prozent**

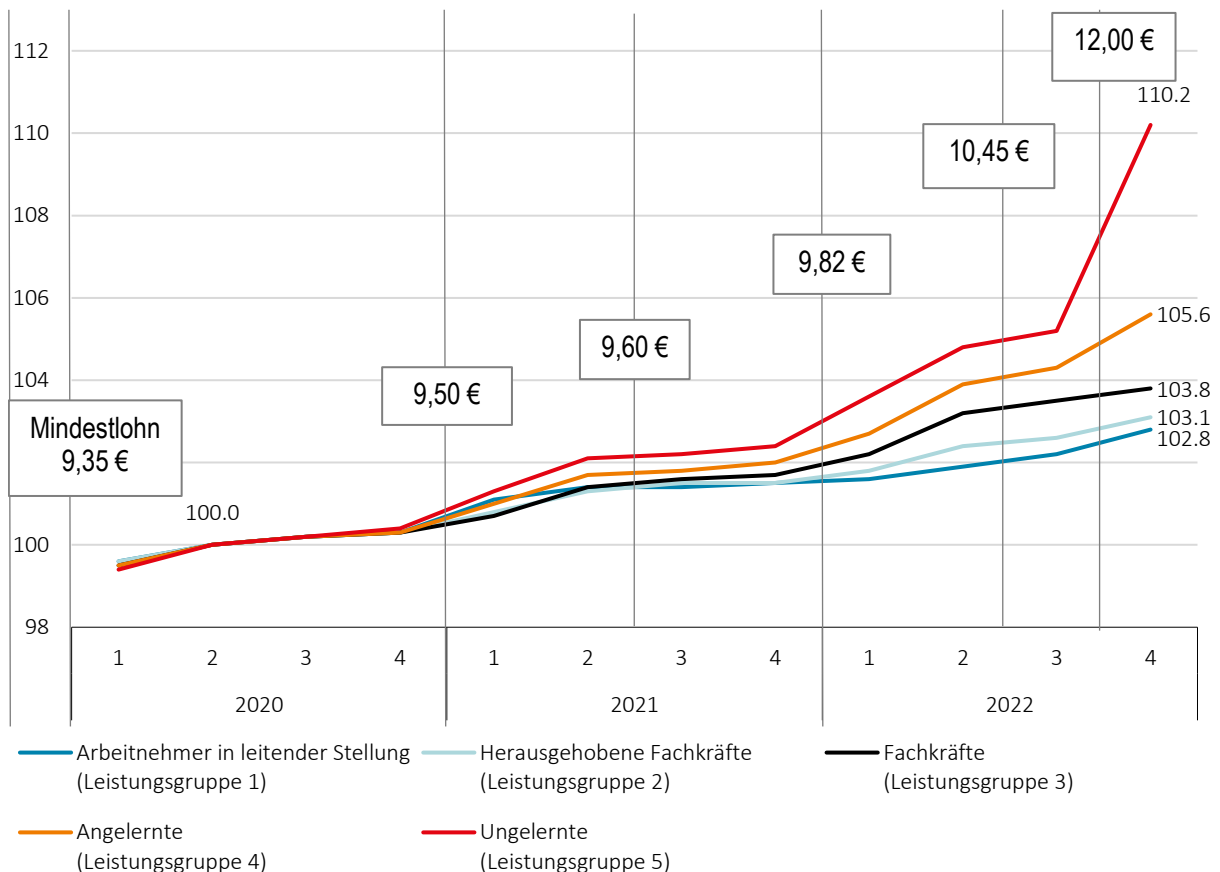


\* jeweils zum 1. Januar des entsprechenden Jahres; \*\* vorläufige Daten

Quelle: WSI-Tarifarchiv.

Da über die konkrete Besetzung der tarifvertraglichen Vergütungsgruppen keine genauen Angaben vorliegen, kann von der Analyse der tarifvertraglichen Vergütungsstrukturen nicht unmittelbar auf die Anzahl der betroffenen Beschäftigten geschlossen werden. In einigen Tarifbranchen sind die unteren Vergütungsgruppen kaum besetzt, sodass der Anteil der Tarifbeschäftigten mit einem Lohn von unter 12 Euro geringer ausfallen. Pusch (2022) kommt auf der Grundlage hochgerechneter Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für 2021 zu dem Ergebnis, dass vor der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro 9,5 Prozent aller Tarifbeschäftigten im Hauptjob weniger als 12 Euro pro Stunde verdienten. Die Angaben decken sich mit den Schätzungen des Statistischen Bundesamtes (2022b), die davon ausgehen, dass 9,2 Prozent aller Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen von einer Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro profitieren konnten. Darüber hinaus zeigt das Statistische Bundesamt (2023a) in einer aktuellen Auswertung, dass die Tariflöhne in den unteren Tarifgruppen für un- und angelernte Arbeitskräfte im Zuge der Mindestlohnanpassungen überdurchschnittlich stark angestiegen sind (*Abbildung 3*). Dies gilt insbesondere für den außerordentlichen Erhöhungsschritt auf 12 Euro. Dies führt tendenziell dazu, dass die Lohnspreizung zwischen den tarifvertraglichen Vergütungsgruppen etwas reduziert wird.

**Abbildung 3: Tarifindex Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen nach Leistungsgruppen und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns**  
2. Quartal 2020 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt (2023a).

Allerdings zeigen qualitative Untersuchungen, dass die durch den Mindestlohn bedingte Anhebung der unteren Vergütungsgruppen immer auch mehr oder weniger ausgeprägte Konsequenzen für die gesamte Tariflohntabelle hat. Eine aktuelle Untersuchung über das Gastgewerbe zeigt z.B., wie in den regionalen Tarifverträgen die unteren Vergütungsgruppen zumeist zwischen 20 und 30 Prozent erhöht wurden, um diese auf ein Niveau oberhalb der 12 Euro anzuheben (Schulten/Specht 2022). Um eine zu starke Stauchung der Tariflohnstruktur zu verhindern und einen bestimmten Lohnabstand z.B. zwischen Angelernten und Fachkräften aufrecht zu erhalten, mussten auch die oberen Vergütungsgruppen stärker als in anderen Branchen angehoben werden. Das Gastgewerbe weist demnach von allen größeren Tarifbranchen 2022 auch die höchsten Tariflohnsteigerungen auf (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2023).

Insgesamt hat weder die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns noch dessen jüngste Erhöhung auf 12 Euro die Tarifverhandlungen in irgendeinem Bereich überflüssig gemacht. Der Mindestlohn hat im Gegenteil den zumeist eher schwach organisierten Tarifvertragsparteien in den Niedriglohnbranchen geholfen, eine bestimmte Entwicklungsdynamik bei den Tariflöhnen aufrecht zu erhalten und gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Arbeitskräftemangels eine notwendige Aufwertung der Tariflohniveaus gegenüber anderen Branchen voranzutreiben.

## 4. Die Europäische Mindestlohnrichtlinie: Ein neuer Rahmen für angemessene Mindestlöhne

Die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 19. Oktober 2022 (Europäisches Parlament/Rat 2022) setzt als verbindliches Instrument auch in Deutschland einen neuen, europäischen Rahmen für die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission (Müller/Schulten 2022; Lübker/Schulten 2023). Ziel der Richtlinie ist es, insbesondere die „Angemessenheit der Mindestlöhne der Arbeitnehmer“ zu verbessern (Artikel 1 (1)). Dazu legt sie eine Reihe von prozeduralen Regeln und inhaltlichen Mindeststandards für die Anpassung der Mindestlöhne fest, die künftig in allen EU-Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen gelten. Wie die anderen Mitgliedsstaaten hat Deutschland bis zum 15. November 2024 Zeit, diese Vorgaben in nationales Recht umzusetzen (Artikel 17 (1)).

In einigen Bereichen folgt Deutschland schon heute den Vorgaben der EU-Richtlinie. Durch die Einrichtung der Mindestlohnkommission und die Berufung von Mitgliedern aus dem Kreis von Gewerkschaften und Arbeitgebern erfüllt das deutsche Mindestlohngesetz (MiLoG) die Anforderung der Richtlinie, ein Beratungsgremium einzurichten (Artikel 5 (6)) und die Sozialpartner an der Festlegung und Aktualisierung der gesetzlichen Mindestlöhne zu beteiligen (Artikel 7) (s.a. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2022, S. 5f.). Auch der in § 9 (1) des Mindestlohngesetzes festgelegte 2-jährige Anpassungssturns entspricht der europarechtlichen Vorgabe aus Artikel 5 (5), dass gesetzliche Mindestlöhne mindestens alle zwei Jahre aktualisiert werden müssen. In den meisten EU-Staaten werden die Mindestlöhne sogar mindestens einmal jährlich angepasst (Lübker/Schulten 2023). Auch in Deutschland hatte die Mindestlohnkommission in den letzten Jahren jährlich oder sogar halbjährliche Anpassungsschritte empfohlen.

Aus anderen Bestimmungen der Richtlinie ergibt sich für die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission hingegen wesentlicher Veränderungsbedarf. Dies betrifft insbesondere die Kriterien, die die Kommission bei ihren Beschlüssen über die Anpassung des Mindestlohns zugrunde legt. Die EU-Richtlinie führt dazu Folgendes aus:

„Bei dieser Festlegung und Aktualisierung [der Mindestlöhne] werden Kriterien zugrunde gelegt, die zu ihrer Angemessenheit beitragen, mit dem Ziel, einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen, die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern und das geschlechterspezifische Lohngefälle zu verringern.“ (Artikel 5 (1))

Die zur Anwendung kommenden Kriterien müssen klar definiert sein (ebda.) und werden in der Richtlinie nicht abschließend aufgezählt. Sie müssen nach Artikel 5 (2) jedoch mindestens die folgenden Aspekte umfassen:

- a. die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten;
- b. das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung;
- c. die Wachstumsrate der Löhne;
- d. langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen.

Zudem bestimmt Artikel 5 (4), dass die „Mitgliedstaaten [...] bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde“ legen und verweist

diesbezüglich auf „auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 Prozent des Brutto-medianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns“ (Artikel 5 (4)).

Die neuen, europarechtlichen Vorgaben für die künftige Anpassung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission sind damit deutlich verbindlicher und inhaltlich bestimmter als der in § 9 (2) des Mindestlohngesetzes wie folgt formulierte Auftrag: „Die Mindestlohnkommission prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden.“ Insbesondere die Kriterien (a) bis (c) lassen sich in diesem Sinne als Konkretisierung des bestehenden Mandats der Mindestlohnkommission verstehen, „zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen“. Nach Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2022, S. 9) sind sie „zwingend zu berücksichtigende Mindestparameter“ für künftige Anpassungsentscheidungen, sodass eine „ausdrückliche Aufnahme der unionsrechtlich bestimmten Parameter in das Mindestlohngesetz [...] im Sinne der Rechtssicherheit dienlich sein [könnte]“ (ebda.). Alternativ könne die Mindestlohnkommission das bestehende Mindestlohngesetz auch richtlinienkonform auslegen und so die vier verbindlichen Kriterien in ihren künftigen Entscheidungsprozess aufnehmen (ebda., S. 11).

Im Folgenden wird diskutiert, welche Anhaltspunkte für die Angemessenheit des Mindestlohns sich aus den vier Kriterien in der EU-Richtlinie festgesetzten Kriterien für die Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2024 ergeben. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird der Referenzmaßstab von 60 Prozent des Brutto-medianlohns in Abschnitt 4.2 gemeinsam mit dem allgemeinen Lohnniveau erörtert; in Abschnitt 4.3 wird zusätzlich zur Wachstumsrate der Löhne auch die Entwicklung der Tariflöhne diskutiert, an der sich die Mindestlohnkommission nach § 9 (2) Mindestlohngesetz nachlaufend orientiert.

#### 4.1. Die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten

Mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro wurde die letztlich normative Frage neu beantwortet, welche Mindestlohnhöhe einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Die Grundsatzentscheidung über die außerplanmäßige Mindestlohnerhöhung ist bereits im Koalitionsvertrag vom Oktober 2021 verankert (SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP 2021, S. 55). Eine detaillierte Begründung findet sich im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 14. April 2022. Diese führt die Überlegung an,

„dass bei Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung eine alleinstehende Arbeitnehmerin oder ein alleinstehender Arbeitnehmer seinen Lebensunterhalt regelmäßig bestreiten kann, ohne auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen zu sein. Überdies muss auch im Niedriglohnbereich eine Vollzeitbeschäftigung zur angemessenen Teilhabe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am gesellschaftlichen Leben befähigen. Steigende Lebenshaltungs-, insbesondere auch Wohnkosten, stellen die Geeignetheit des [bisherigen] Mindestlohns, auf Basis einer Vollzeitbeschäftigung die Sicherung einer angemessenen Lebensgrundlage gewährleisten zu können, in Frage.“ (Deutscher Bundestag 2022, S. 17)

In namentlicher Abstimmung hat der Deutsche Bundestag mit 398 Ja-Stimmen zu 41 Nein-Stimmen und 248 Enthaltungen das Gesetz zur Erhöhung des Mindestlohns am 3. Juni 2022

beschlossen.<sup>7</sup> Der Gesetzgeber hat damit seine bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns getroffene Entscheidung über eine angemessene Höhe des Mindestlohns revidiert, die sich an der Pfändungsfreigrenze orientiert hatte (s.a. ebda., S. 17). Darüber hinaus „leistet die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns einen besseren Beitrag, dass Beschäftigte, die im Niedriglohnssektor tätig sind, Altersrenten oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreichen“ (ebda., S. 18; siehe auch Kasten 1). Gleichzeitig betont die Gesetzesbegründung, „dass es [d]er Mindestlohnkommission obliegt [...], dass auch künftig ein angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt bleibt“ (ebda., S. 19).

Um diesem Auftrag gerecht zu werden und den vom Gesetzgeber beabsichtigten Lebensstandard abzusichern, muss die Mindestlohnkommission berücksichtigen, dass die Lebenshaltungskosten in den vergangenen Monaten stark angestiegen sind und damit bereits jetzt die vom Gesetzgeber ursprünglich intendierte Kaufkraft des Mindestlohns deutlich geschwächt haben. Auch derzeit befindet sich die Inflation noch auf einem erhöhten Niveau. Für die Mindestlohnkommission ergeben sich daraus zwei Herausforderungen: (1) Zum einen muss sie schon jetzt den Mindestlohn für die Jahre 2024 und 2025 festlegen, ohne dabei die künftige Entwicklung der Lebenshaltungskosten genau zu kennen. (2) Zum anderen entwickeln sich die Lebenshaltungskosten von Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher nicht unbedingt parallel zum allgemeinen Preisniveau, sodass es systematische Unterschiede in den haushaltsspezifischen Inflationsraten gibt. Die Übersicht in Tabelle 2 zeigt, wie einige nationale und internationale Institutionen die Entwicklung der Lebenshaltungskosten einschätzen. Für das Jahr 2022 liegen inzwischen auch Daten des Statistischen Bundesamtes (2023b) vor. Nachdem dieses zunächst von einer Jahresinflationsrate von 7,9 Prozent ausgegangen war, führe eine Neuberechnung des Verbraucherpreisindex zu einer revidierten Inflationsrate von 6,9 Prozent.<sup>8</sup> Auch für 2023 gehen die in *Tabelle 2* bei jahresdurchschnittlicher Betrachtung von einer weiterhin hohen Inflation aus: Im Median liegen die Prognosen bei 7,2 Prozent, bewegen sich dabei aber innerhalb eines recht breiten Korridors von 5,1 Prozent (IMK) bis 8,8 Prozent (Gemeinschaftsdiagnose). Bleiben weitere Schocks aus (die sowohl nach oben wie nach unten ausfallen können) wird allgemein erwartet, dass die jahresdurchschnittliche Inflation im Jahr 2024 recht nah, aber noch oberhalb des Ziels der Europäischen Zentralbank von 2 Prozent bleiben wird. Die Unsicherheit in der Inflationsprognose ist allerdings zurzeit besonders hoch.

---

<sup>7</sup> Die Nein-Stimmen kamen dabei überwiegend aus den Reihen der Fraktion Die Linke. Diese begrüßte die Erhöhung des Mindestlohns ausdrücklich, lehnte aber die damit verbundene Ausweitung der Verdienstobergrenze für geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) ab (Drucksache 20/1916).

<sup>8</sup> Ursächlich war die Umstellung des Basisjahrs von 2015 auf 2020. Siehe dazu ausführlich Statistisches Bundesamt (2023b).



**Tabelle 2: Einschätzung der Entwicklung der Verbraucherpreise durch deutsche und internationale Institutionen, 2022-2024**

in Prozent gegenüber dem Vorjahr

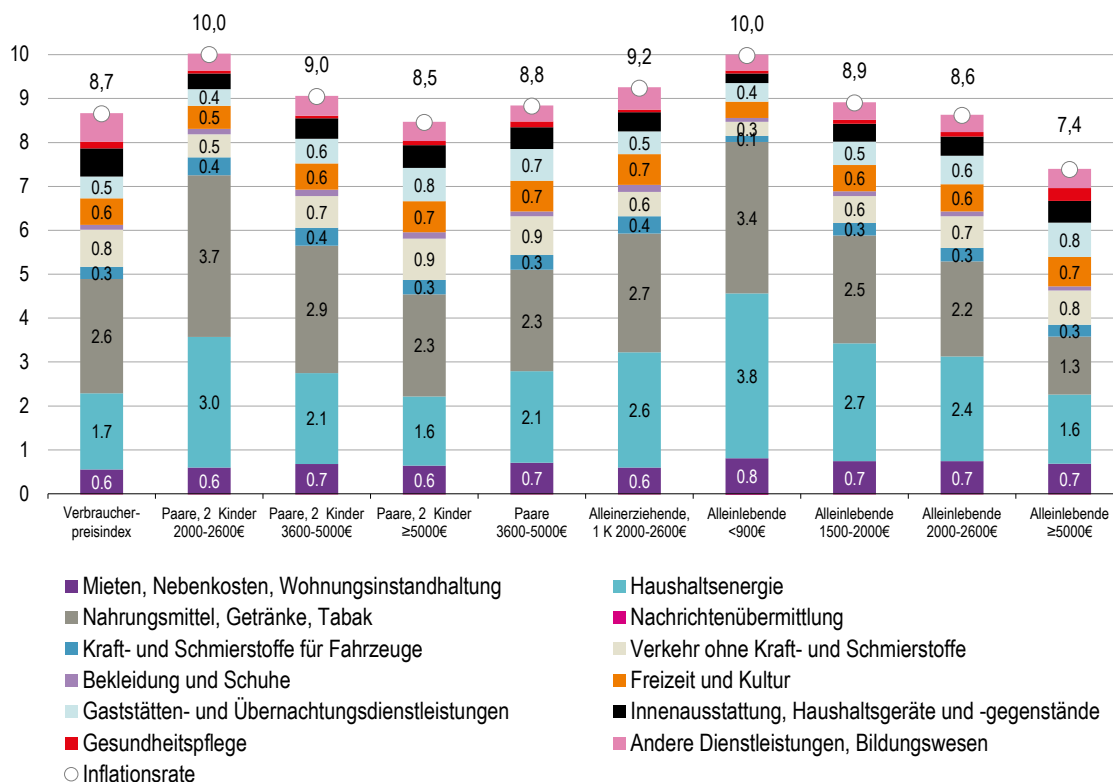
	Zeitpunkt der Prognose	2022	2023	2024
<i>Deutsche Institutionen</i>				
Bundesbank	Dezember 2022	8,6	7,2	4,1
Bundesregierung*	Januar 2023	7,9	6,0	
Gemeinschaftsdiagnose	September 2022	8,4	8,8	
IMK	Dezember 2022	7,8	5,1	
Sachverständigenrat	November 2022	8,0	7,4	
<i>Medianwert</i>		8,0	7,2	4,1
<i>Internationale Institutionen</i>				
Europäische Kommission	Februar 2023	8,7	6,3	2,4
IMF	Oktober 2022	8,5	7,2	
OECD	November 2022	8,8	8,0	3,3
<i>Medianwert</i>		8,7	7,2	2,9

\* Jahreswirtschaftsbericht

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Während der Verbraucherpreisindex auf Basis eines für den Durchschnittshaushalt typischen Warenkorbs berechnet wird, berücksichtigt der IMK-Inflationsmonitor zusätzlich, dass sich das Konsumverhalten zwischen verschiedenen Haushaltstypen unterscheidet (zuletzt Dullien/Tober 2023). So entfällt bei Haushalten mit niedrigerem Einkommen in der Regel ein höherer Anteil der Gesamtausgaben auf Haushaltsenergie und Lebensmittel und damit auf Produktgruppen, deren Preise zuletzt besonders stark gestiegen sind (zur Methode siehe Tober 2022). Die Auswirkungen auf die haushaltsspezifische Inflationsrate lassen sich an einigen Beispielen zeigen: Diese lag für Paarhaushalte mit zwei Kindern und einem Nettoeinkommen von 2.000 bis 2.600 Euro im Januar 2023 bei 10 Prozent und damit deutlich über der allgemeinen Inflationsrate von 8,7 Prozent (Abbildung 4). Der gleiche Befund gilt auch für Alleinlebende mit einem Nettoeinkommen von weniger als 900 Euro, während die Inflationsrate für Alleinlebende mit einem Einkommen von 5.000 Euro und mehr bei 7,4 Prozent lag (siehe auch Abschnitt 5). Obwohl es keine perfekte Korrelation zwischen Lohnhöhe und Haushaltseinkommen gibt, so deuten die Ergebnisse des IMK-Inflationsmonitors zudem darauf hin, dass die Lebenshaltungskosten von Mindestlohnbeziehenden überdurchschnittlich stark gestiegen sind.

**Abbildung 4: Haushaltsspezifische Inflationsraten und Inflationsbeiträge im Januar 2023<sup>1</sup>**  
in Prozent bzw. Prozentpunkten



<sup>1</sup> Mehrere Angaben der „Paare mit 2 Kindern (2.000-2.600 Euro)“ sind laut Statistischem Bundesamt wegen einer geringen Zahl von Haushalten, die Angaben gemacht haben, sehr unsicher. Eine Darstellung der Methodik findet sich in Tober (2022).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK; Dullien und Tober 2023.

In der Summe zeigen die verfügbaren Daten sowie die einschlägigen Prognosen, dass die Lebenshaltungskosten im vergangenen Jahr deutlich gestiegen und die erhöhte Inflation die Kaufkraft des Mindestlohns auch im laufenden und kommenden Jahr erneut deutlich schwächen wird. Dies muss die Mindestlohnkommission in ihrer Empfehlung für die Jahre 2024 und 2025 berücksichtigen, wenn sie eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe von Mindestlohnbeziehenden künftig erhalten will. Dies gilt umso mehr, als dass Mindestlohnbezieher aufgrund des unterschiedlichen Warenkorbs besonders stark unter den gegenwärtigen Preissteigerungen leiden.

### Zum Zusammenhang zwischen Mindestlohnhöhe und Rente

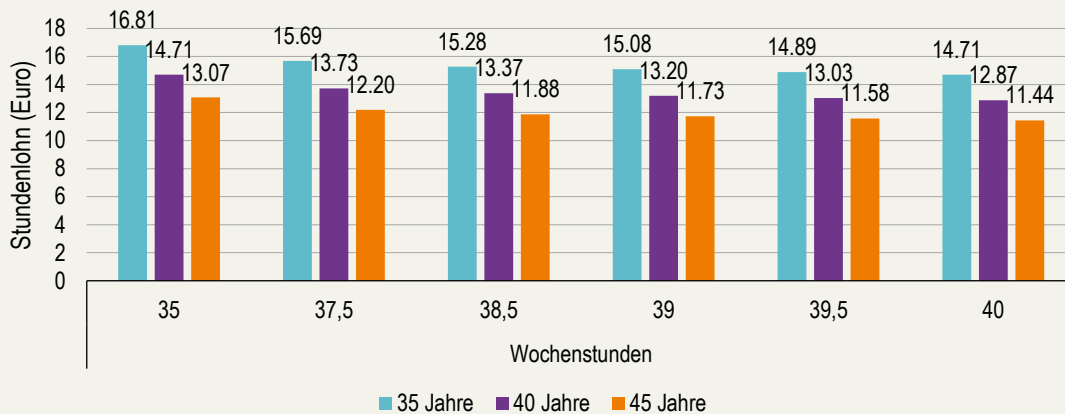
In der Diskussion um ein angemessenes Mindestlohnniveau wird auch immer wieder die Frage aufgeworfen, ob der Mindestlohn ausreicht, um nach dem Erwerbsleben eine Rente oberhalb der Grundrente beziehen zu können.

Die Leistungen der Rentenversicherung spiegeln das Erwerbsleben wider, teils fließen auch andere Zeiten wie Arbeitslosigkeit oder Lebensphasen, die der Sorgearbeit gewidmet sind, in die individuellen Ansprüche ein. Dabei gilt grundsätzlich, dass die Höhe der Renten die Höhe des (beitragspflichtigen) Einkommens reflektiert. Erwerbsbiografien, die durch lange Arbeitslosigkeit oder Arbeitsmarktfremde, durch Teilzeit oder geringe Löhne geprägt sind, führen entsprechend zu geringen Renten. Personen mit geringen Ansprüchen auf Rente sind gegebenenfalls auf die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung angewiesen. Entsprechend lässt sich

Fragen unter welchen Bedingungen eine Person eine Rentenhöhe erreichen kann, die der Grundsicherungsschwelle entspricht.

Die folgende Abbildung illustriert den Zusammenhang von Löhnen und Rentenhöhe, wobei angenommen wird, dass ein hohes Maß an Erwerbsintegration vorliegt (gemessen am Stundenumfang und der Dauer der Erwerbskarriere). Die Berechnungen stellen den Stundenlohn ins Zentrum, der bei gegebenem Arbeitsvolumen (Stunden/Woche) bzw. gegebener Erwerbsdauer notwendig ist, um eine Altersrente in Höhe der Grundsicherung im Alter zu erreichen. Genauer: Es wird der Stundenlohn ausgewiesen, aus dem eine Bruttorente folgt, die nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge (= Rentenzahlbetrag) dem vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen durchschnittlichen Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter (ab Altersgrenze der Rentenversicherung und älter) entspricht. Vereinfachend wird dabei angenommen, dass die Person über das ganze Erwerbsleben hinweg dieselbe relative Entgeltposition hat, ihr Einkommen relativ zum rentenrechtlichen Durchschnittslohn also stabil geblieben ist.

**Abbildung 5: Zusammenhang von Lohn und Rentenhöhe**



<sup>1</sup> Die verwendeten Werte beziehen sich auf das Jahr 2022. Der durchschnittliche Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter betrug im September 2022 853 Euro (letzter verfügbarer Wert). Der den Rechnungen zugrunde liegende aktuelle Rentenwert (35,105 Euro) ist für das Jahr gemittelt. Die Sozialversicherungsbeiträge entsprechen den von der Deutschen Rentenversicherung ausgewiesenen Durchschnittswerten (KV inkl. Zusatzbeitrag 15,95 Prozent, Soziale Pflegeversicherung ohne Kinderlosenzuschlag 3,05 Prozent). Das durchschnittliche Jahresentgelt laut SGB VI betrug 38.901 Euro (vorläufig).

Beispielsweise zeigt die Grafik, dass eine Person, die mit einem Stundenumfang von 39 Stunden pro Woche 40 Jahre gearbeitet hat, einen Lohn von 13,20 Euro braucht, um eine Rente zu erreichen, die der Grundsicherungsschwelle entspricht.

Die Berechnungen sind vereinfachend, was den Lebenslauf von Personen angeht. Die Einkommenssituation im Alter ist zudem durch das gesamte Einkommen im Haushaltskontext bestimmt (etwa private Vorsorge) und der durchschnittliche Bruttobedarf in der Grundsicherung spiegelt die individuellen Lebenslagen nur in der Tendenz wider. Rentenrechtlich kommt hinzu, dass die Grundrente hier nicht berücksichtigt wird. Es ist davon auszugehen, dass Personen mit langjähriger Beschäftigung in dem skizzierten Einkommensbereich von ihr profitieren würden (die Grundrente hat die Voraussetzung von 33 Jahren Grundrentenzeiten, voller Anspruch nach 35 Jahren) und einen Zuschlag zu ihrer Rente beziehen würden. Voraussetzung ist dann allerdings, dass die Einkommensschwelle im Haushalt nicht überschritten wird. Seit der Grundrentenreform gibt es außerdem einen Freibetrag für Renten der gesetzlichen Rentenversicherung in der Grundsicherung, so dass auch oberhalb der hier verwendeten Schwelle ein Anspruch auf Grundsicherung bestehen kann.

Autor des Kastens: Florian Blank, WSI.

## 4.2. Das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung

Neben den Lebenshaltungskosten als absolutem Maßstab führt die EU-Richtlinie mit der Bezugnahme auf das allgemeine Lohnniveau auch einen relativen Maßstab zur Bewertung der Angemessenheit von Mindestlöhnen an. Hiermit knüpft die Richtlinie an die Forschungsliteratur an (Schulten/Müller 2017, 2019) und greift politische Debatten auf, die in den letzten Jahren in vielen EU-Ländern geführt worden sind (Lübker/Schulten 2021, 2022). In Artikel 5 (4) schreibt die Richtlinie vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde [legen]“. Die Auswahl des Referenzmaßstabs ist den Mitgliedsländern freigestellt, wobei die Richtlinie im Sinne einer Kann-Vorschrift auf die „auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns“ verweist (ebda.).

Auch in Deutschland ist das Ziel, den Mindestlohn bei 60 Prozent des Medianlohns zu erhöhen, politisch verankert. So formulierten Hubertus Heil und Olaf Scholz im März 2021 in einem gemeinsamen Positionspapier die folgende Zielvorstellung:

„Künftig soll die Mindestlohnkommission im Rahmen des Prüfkriteriums ‚angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer‘ auch den Gesichtspunkt der Armutsgefährdung maßgeblich berücksichtigen. Von einer Armutsgefährdung soll regelmäßig bei einem auf Vollzeitbasis erzielten Arbeitsentgelt unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des Medianlohns ausgegangen werden.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium der Finanzen 2021, S. 2).

Auch die Begründung des Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn vom April 2022 rekurriert auf den Schwellenwert von 60 Prozent des Medianlohns und begründet diesen positiv im Sinne von gesellschaftlicher Teilhabe:

„Ein sich an diesem Wert orientierender Mindestlohn ermöglicht es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern typischerweise, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen. Damit wird der Mindestlohn dahingehend weiterentwickelt, dass der Aspekt einer angemessenen gesellschaftlichen Teilhabe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die zum Mindestlohn beschäftigt werden, bessere Berücksichtigung findet.“ (Deutscher Bundestag 2022, S. 18)

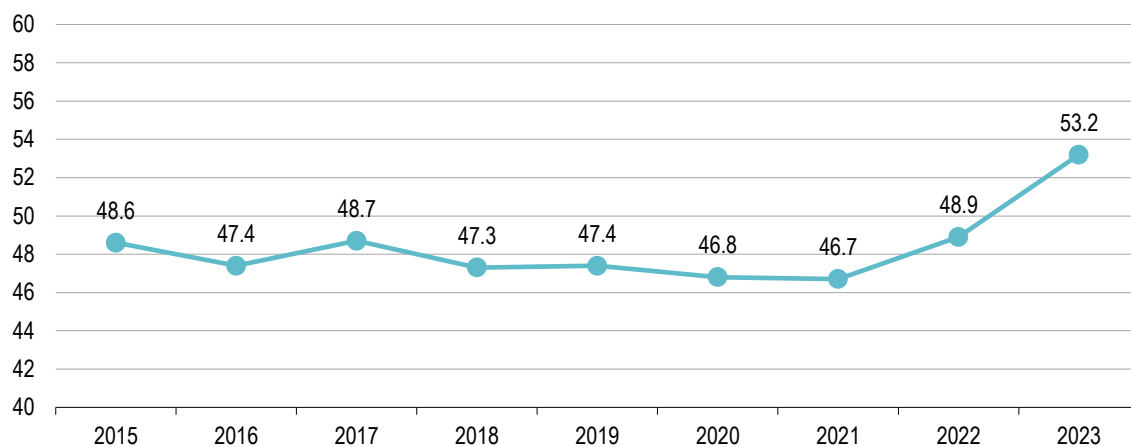
Gleichzeitig geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass die Erhöhung des Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 diesem Schwellenwert gerecht wird (ebda.). Dies wird von älteren Berechnungen im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gestützt, nach denen 12 Euro in etwa 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten entsprechen (Weinkopf/Kalina 2020).

In der Zwischenzeit ist das allgemeine, nominale Lohnniveau jedoch gestiegen, sodass der Mindestlohn in Deutschland derzeit deutlich unterhalb des Referenzwertes liegt. Nach den vom Statistischen Bundesamt an das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) gemeldeten Zahlen entspricht der Mindestlohn von 12 Euro im laufenden Jahr nach der europäischen Definition lediglich 53,2 Prozent des Medians der Bruttomonatsverdienste der Vollzeitbeschäftigten (siehe Abbildung 6). Hierzu hat das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der im Jahr 2022 erstmals durchgeführten Verdiensterhebung anhand einer Schätzung des Sachverständigenrats auf das Jahr 2023 fortgeschrieben<sup>9</sup> und ins Verhältnis zu dem aktuellen Mindestlohn von 12 Euro gesetzt.

---

<sup>9</sup> Persönliche Korrespondenz mit Destatis (2. März 2023).

**Abbildung 6: Entwicklung des deutschen Mindestlohns im Verhältnis zum Medianlohn (Kaitz-Index), 2015-2023**  
in Prozent



Anmerkung: Bruttomedianlohn der Vollzeitbeschäftigten auf Monatsbasis; bezieht sich auf die Wirtschaftsabschnitte B bis S (ohne Land- und Forstwirtschaft, ohne Haushalte als Arbeitgeber und ohne extraterritoriale Organisationen).  
Quelle: Eurostat (Datenreihe EARN\_MW\_AVGR2), abgerufen am 15. Februar 2023.

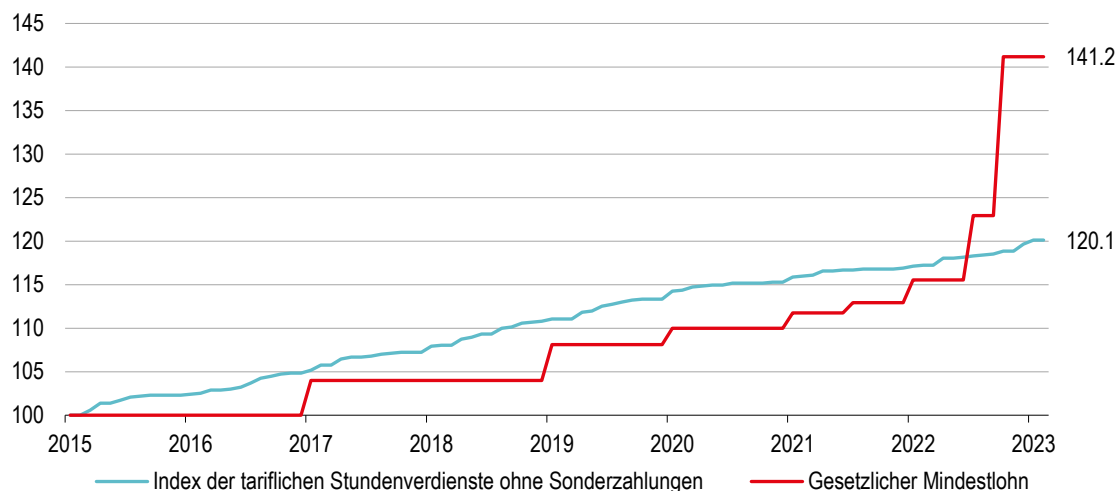
Schon im laufenden Jahr wäre damit ein Mindestlohn von etwas über 13,50 Euro notwendig, um den Schwellenwert von 60 Prozent des Medians zu erreichen. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2022, S. 9f.) kommen diesbezüglich nach einer Auswertung der juristischen Kommentarliteratur zu dem Ergebnis, dass sich auch die Mindestlohnkommission im Rahmen ihrer Gesamtabwägung an dem Verhältnis des Mindestlohns zum Medianlohn orientieren kann. In der Rückschau zeigt sich, dass der Mindestlohn aufgrund der Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission über lange Zeit hinter der Entwicklung der Medianlöhne zurückgeblieben ist. So fiel der Mindestlohn von 48,6 Prozent des Medianlohns bei seiner Einführung im Jahr 2015 auf 46,7 Prozent des Medianlohns im Jahr 2021 (Abbildung 6).

### 4.3. Die Wachstumsrate der Löhne

Mit dem Verweis der Europäischen Mindestlohnrichtlinie auf die Wachstumsrate der Löhne als weiteres Kriterium für die Mindestlohnanpassung soll sichergestellt werden, dass die Entwicklung der Mindestlöhne nicht hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleibt. Im deutschen Mindestlohngesetz (§ 9 Abs.2) wird diesem Kriterium dadurch Rechnung getragen, dass sich die Mindestlohnkommission bei ihren Empfehlungen zur Festsetzung des Mindestlohns im Rahmen einer Gesamtabwägung nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren soll. Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 hat die Mindestlohnkommission ihre Anpassungsempfehlungen zunächst ausschließlich auf der Grundlage der Tariflohnentwicklung formuliert und hierbei den von Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Index der tariflichen Stundenlöhne (ohne Sonderzahlungen) zugrunde gelegt.

**Abbildung 7: Gesetzlicher Mindestlohn und Index der tariflichen Stundenlöhne (ohne Sonderzahlungen), 2015-2023**

Januar 2015 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Durch die zeitlich verzögerte nachlaufende Orientierung an den Tariflöhnen ist der Mindestlohn de facto immer hinter der Tariflohnentwicklung zurückgeblieben (*Abbildung 7*). Erst nachdem die Mindestlohnkommission mit ihrer Empfehlung, den Mindestlohn zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro anzuheben, erstmals von der Tariflohnorientierung abgewichen ist und damit der gesellschaftlichen Forderung nach einer stärkeren Mindestlohnanhebung Rechnung getragen hat, konnte die Lücke zwischen Mindestlohn- und Tariflohnentwicklung nicht nur geschlossen, sondern sogar überschritten werden. Mit der außerordentlichen Mindestlohnanpassung auf 12 Euro wurde schließlich eine strukturelle Erhöhung des Mindestlohnniveaus vollzogen, die sich deutlich von der Tariflohnentwicklung absetzt.

Wenn der gesetzliche Mindestlohn einmal ein strukturell angemessenes Niveau erreicht hat, kann die Orientierung an den Tariflöhnen ein sinnvoller Maßstab für die Mindestlohnanpassung sein. Allerdings besteht unter den aktuellen Bedingungen historisch hoher Inflationsraten das Problem, dass die Tarifierhöhungen hinter der Preisentwicklung zurückbleiben und die Tarifbeschäftigten erhebliche Reallohnverluste hinnehmen müssen (*Tabelle 3*). Eine ausschließliche Orientierung an der Tariflohnentwicklung würde den Reallohnverlust auch für die Mindestlohnbezieher\*innen festschreiben und zugleich mit dem Kriterium der Kaufkraftsicherung kollidieren.

**Tabelle 3: Index der tariflichen Stundenverdienste 2021 und 2022**  
in Prozent zum Vorjahr

	ohne Sonderzahlungen		mit Sonderzahlungen	
	Nominal	Real*	Nominal	Real*
2021	1,4	-1,6	1,3	-1,7
2022	1,4	-5,2	2,2	-4,4

\* deflationiert um die Entwicklung der Verbraucherpreise

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

Hinzu kommt, dass sich die Mindestlohnkommission bislang immer am Index der tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen orientiert hat. Aufgrund der von der Bundesregierung eingeführten Inflationsausgleichsprämie, nach der Unternehmen ihren Beschäftigten einen steuer- und abgabenfreien Beitrag von bis zu 3.000 Euro zahlen können, spielen Sonderzahlungen jedoch in den aktuellen Tarifabschlüssen eine besonders große Rolle (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2023). Bereits 2022 fiel die Erhöhung der tariflichen Stundenlöhne inklusive Sonderzahlungen mit 2,2 Prozent deutlich höher aus als ohne Sonderzahlungen, wo die Tariflöhne nur um 1,4 Prozent anstiegen (Tabelle 3). Im Jahr 2023 dürfte die Bedeutung der Inflationsausgleichsprämie sogar noch weiter zunehmen.

Eine ausschließliche Orientierung an der Tariflohnentwicklung wird schließlich dann problematisch, wenn die Effektivlöhne über einen längeren Zeitraum schneller als die Tariflöhne steigen. In Deutschland kommt es seit Beginn der 2010er Jahre wieder vermehrt zu einer solchen positiven Lohndrift (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2023). Der zunehmende Arbeits- und Fachkräftemangel könnte eine solche Tendenz in Zukunft sogar noch verstärken. Eine ausschließliche Orientierung an der Tariflohnentwicklung würde unter diesen Umständen dazu führen, dass der Mindestlohn auf mittlere Sicht hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleibt.

#### 4.4. Langfristige Produktivitätsentwicklung

Der Produktivitätsfortschritt ist langfristig der wesentliche Treiber ökonomischen Wohlstands.<sup>10</sup> Eine Reallohnentwicklung, die mit der Produktivitätsentwicklung Schritt hält, stellt sicher, dass einerseits die abhängig Beschäftigten angemessen am Wohlstandszuwachs partizipieren und andererseits durch den damit einhergehenden Realeinkommenszuwachs bei den privaten Haushalten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage angemessen zunimmt und so für eine stabile und nachhaltige gesamtwirtschaftliche Entwicklung sorgt. Ersteres ist für die gesellschaftliche Teilhabe von mindestlohn- oder niedriglohnbeziehenden Beschäftigten besonders wichtig. Deshalb ist es richtig, dass laut der Europäischen Mindestlohnrichtlinie eines der Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit des nationalen gesetzlichen Mindestlohns die langfristigen nationalen Produktivitätsniveaus und -entwicklungen im jeweiligen Mitgliedstaat darstellt (Art. 5 Abs. 2 Satz d).

Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 hat die Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde um insgesamt 6,5 Prozent zugenommen; der durchschnittliche jährliche Produktivitätsfortschritt, das heißt die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde, belief sich auf rund 0,9 Prozent pro Jahr.

Im Vergleich hierzu nahm der gesetzliche Mindestlohn seit seiner Einführung real – das heißt deflationiert um den Anstieg der Verbraucherpreise – um insgesamt etwas mehr als 21 Prozent zu; auf Jahresbasis entspricht dies einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 2,8 Prozent. Damit

---

<sup>10</sup> Natürlich ist die Arbeitsproduktivität eine endogene Größe, die von einer Vielzahl an Einflussgrößen bestimmt wird, nicht zuletzt den institutionellen Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft wozu auch die Höhe und die Ausgestaltung des Mindestlohns gehören. Laut der Simulationsstudie von Drechsel-Grau (2023, S. 2) können Mindestlöhne bis zu einer Höhe von 70 Prozent des Medianlohns langfristig sowohl die Produktivität, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und die Produktionsmenge erhöhen, ohne die Beschäftigung zu reduzieren. Dustmann et al. (2022) zeigen, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland nicht nur die Löhne erhöhte, ohne die Beschäftigung zu reduzieren, sondern auch zu einer effizienteren Allokation der Mindestlohnbeschäftigten hin zu produktiveren Betrieben geführt hat.

ist der Mindestlohn in Deutschland seit seiner Einführung real deutlich stärker gestiegen als der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt.

Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch, dass der überwiegende Teil – rund 2 Prozentpunkte – des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs des gesetzlichen Mindestlohns auf die von der aktuellen Bundesregierung vorgenommenen Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro je Arbeitsstunde im Oktober 2022 zurückzuführen sind. Berücksichtigt man in der rückblickenden Betrachtung nur die von der Mindestlohnkommission beschlossenen Anpassungen, die den gesetzlichen Mindestlohn bis zum Juli 2022 auf ein Niveau von nominal 10,45 Euro je Arbeitsstunde anhoben, beläuft sich der reale Mindestlohnanstieg auf 5,5 Prozent. Der gesetzliche Mindestlohn wäre also im Beobachtungszeitraum seit seiner Einführung real weniger stark gestiegen als die Arbeitsproduktivität. Natürlich spielt hierbei die stark beschleunigte Preissteigerungsrate im Jahr 2022 infolge der ökonomischen Schocks, die durch den Ukrainekrieg ausgelöst wurden, eine Rolle, allerdings gilt dieser Befund auch schon für die beiden Vorjahre.

Insgesamt verdeutlicht dies, dass die nachlaufende Orientierung an der Tariflohnentwicklung nach § 9 Absatz 2 Satz 2 MiLoG in der Praxis für sich allein nicht sicherstellt, dass die Mindestlohnbeziehenden an den langfristigen Wohlstandzuwächsen infolge des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts vollständig partizipieren. Dieses Problem lässt sich zukünftig allerdings leicht beheben, wenn die Mindestlohnkommission ihre einseitige Fixierung auf die Tariflohnentwicklung in den Vorjahren aufgibt und die Orientierung an der Tariflohnentwicklung entsprechend der Europäischen Mindestlohnrichtlinie um weitere Kriterien bei ihren Entscheidungen über die Mindestlohnanpassung ergänzt.

## **5. Makroökonomische Auswirkungen des Mindestlohns**

Die Jahre seit Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 waren aus gesamtwirtschaftlicher Sicht äußerst schwierig. Das zeitliche Aufeinanderfolgen zweier schwerer ökonomischer Schocks – Corona-Pandemie und russischer Überfall auf die Ukraine – ist beispiellos in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Entsprechend hoch war und ist noch der Druck, den die Volkswirtschaft und der Arbeitsmarkt aushalten mussten. Durch eine Wirtschaftspolitik, die in Zusammenarbeit mit den Tarifparteien, die die wiederholten Maßnahmen zur teilweisen Kontaktbeschränkungen durch eine aktive Fiskal- und Stabilisierungspolitik flankierten und die vorhandenen Spielräume der internen Flexibilität durch den massiven Einsatz des Kurzarbeitergelds nutzten und im Vergleich zur vorherigen Krisen auf die Dienstleistungsbereiche ausweiteten, konnte die Folgen der Coronakrise für den deutschen Arbeitsmarkt bislang gering gehalten werden.

Aktuell stabilisiert die Fiskal- und Wirtschaftspolitik die wirtschaftliche Entwicklung erneut massiv und versucht den Spagat, einerseits die Auswirkungen der massiven Energiepreisanstiege auf die privaten Haushalte und die Unternehmen zu reduzieren und damit bewältigbar zu machen und gleichzeitig die Inflationsdynamik und die Energienachfrage nicht weiter anzutreiben. Trotz eines starken Anstiegs der Inflationsrate auf 6,9 Prozent im Jahresdurchschnitt 2022, nach 3,1 Prozent 2021, und des damit einhergehenden realen Kaufkraftverlusts für die privaten Haushalte nahm die reale Wirtschaftsleistung in Deutschland im Jahresdurchschnitt um 1,9 Prozent zu und die Beschäftigung stieg um 1,6 Prozent, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sogar um 1,8 Prozent. Die Effektivverdienste nahmen 2022 nicht zuletzt aufgrund der deutlichen



Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns um jahresdurchschnittlich 4,7 Prozent und damit deutlich schneller zu als die Tariflöhne (2,2 Prozent auf Stundenbasis laut Statistischem Bundesamt). Letztlich konnte aber auch dies nicht verhindern, dass die Reallöhne in der Gesamtwirtschaft im Durchschnitt 2022 deutlich zurückgingen. Insgesamt deutet aktuell aber vieles, trotz einer zu erwartenden technischen Rezession in den beiden Winterquartalen 2022/2023, darauf hin, dass die deutsche Wirtschaft auch diese Krisensituation meistern können wird, soweit der Krieg in der Ukraine und seine Folgen nicht weiter eskalieren sollten und die Inflation wie erwartet zurückgeht.

Der gesetzliche Mindestlohn hat seiner Einführung im Jahr 2015 aus makroökonomischer Sicht einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Lohnfindung in Deutschland geleistet. Durch die prinzipielle Orientierung an der Entwicklung der Tariflöhne wird sichergestellt, dass die Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung nicht losgelöst von der grundsätzlichen (Tarif-)Lohnentwicklung nach unten ausbrechen können, wie das in früheren Jahren geschehen war. Gleichzeitig haben die letzten Jahre nochmals deutlich vor Augen geführt, dass eine alleinige Fokussierung auf eine nachlaufende Tariflohnorientierung des Mindestlohns einige Probleme mit sich bringt.

Im vorhergehenden Abschnitt wurde bereits gezeigt, dass sie nicht sicherstellt, dass die mindestlohnbeziehenden Beschäftigten auch tatsächlich vollständig an den durch den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt induzierten realen Wohlstandzuwachsen partizipieren. Zudem führt die nachgelagerte Orientierung dazu, dass der gesetzliche Mindestlohn nur mit einer zeitlichen Verzögerung die Anpassungen der Tariflohnentwicklung nachvollzieht. Da, wie gerade aktuell zu beobachten, das kollektive Tarifvertragssystem ebenfalls nur verzögert auf exogene Preishocks reagieren kann und im zeitlichen Verlauf die Länge der durchschnittlichen Vertragsdauer der Kollektivverträge zugenommen hat, besteht die Gefahr stark verzögerter Anpassungen des Mindestlohns, die die Persistenz der Löhne erhöhen. In Zeiten beschleunigter Preissteigerungsraten, wie sie infolge der Coronakrise und insbesondere des Ukrainekriegs zu beobachten sind, besteht dadurch die Gefahr temporär starker Reallohnrückgänge für Beschäftigte, die den Mindestlohn erhalten.

In der aktuellen Situation war dies – man müsste fast sagen – zufälliger Weise nicht der Fall. Lässt man zunächst die außerordentliche Mindestlohnanhebung auf 12 Euro im Oktober 2022 außer Acht, die schon lange vor Kriegsbeginn beschlossen wurde, und berücksichtigt zunächst nur die mehrstufige Mindestlohnanhebung infolge des dritten Beschlusses der Mindestlohnkommission aus dem Jahr 2022, die mehrere Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns bis auf ein Niveau von 10,45 Euro im Juni 2022 vorsah, so zeigt sich, dass durch diese letzte beschlossene Anhebung auf 10,45 Euro der Mindestlohn real um 1,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2020 angestiegen ist und so den realen Wert des Mindestlohns sichern konnte. Dies war aber bei dem damaligen Beschluss noch nicht vorherzusehen gewesen, was sich auch daran ablesen lässt, dass in Relation zum Preisanstieg 2021 die Mindestlohnanhebung in dem Jahr nicht ausreichend war und der Mindestlohn im Jahr 2021 real gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen war.

Unberücksichtigt bleibt hierbei allerdings auch, dass einkommensschwache Haushalte mit höheren haushaltsspezifischen Inflationsraten konfrontiert waren (Tober/Dullien 2023). Zwar kann nicht generell geschlussfolgert werden, dass alle Mindestlohnbeschäftigten in einkommensschwachen Haushalten leben, jedoch sind sie in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung

überrepräsentiert.<sup>11</sup> Im Januar 2023, für den erstmals Informationen zu den haushaltsspezifischen Preissteigerungsraten auf der Basis des revidierten Verbraucherpreisindexes vorliegen – belief sich der Abstand zwischen der haushaltsspezifischen Inflationsrate der einkommensschwachen Haushalte (10,0 Prozent sowohl für Paare mit 2 Kindern als auch für Alleinlebende) und dem Anstieg des Verbraucherpreisindexes (8,7 Prozent) auf 1,3 Prozentpunkte. Das spricht dafür, dass bei Berücksichtigung der höheren haushaltsspezifischen Inflationsrate einkommensschwacher Haushalte der oben beschriebene reale Anstieg des Mindestlohns nicht der wirklichen Situation der Beschäftigten mit Mindestlohn entsprochen hat.

Unter diesem Blickwinkel spielte die außerordentliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf ein Niveau von 12 Euro im Oktober 2022 noch eine weitere gewichtige Rolle. Zwar war diese Anhebung nicht als Antwort auf die hohen Inflationsraten gedacht, sondern das Ergebnis des öffentlichen politischen Diskurses über die angemessene Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, der seinen Ursprung bereits in der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 hatte. Damals wurde aus Angst vor möglichen negativen Beschäftigungseffekten (insbesondere in Ostdeutschland) bewusst ein niedriges Einstiegsniveau gewählt und die Mindestlohnkommission war in den sieben Jahren seit der Mindestlohneinführung nicht bereit dies zu adressieren. Auch haben die Diskussionen um die inzwischen angenommene europäische Mindestlohnrichtlinie eine Rolle gespielt (Abschnitt 4).

Rückblickend kann festgestellt werden, dass die außerordentliche Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro in der aktuellen Situation einen wichtigen Beitrag geleistet hat, um die Realeinkommen der Mindestlohnbeziehenden zu stützen. Wenn man den revidierten Verbraucherpreisindex zugrunde legt, bedeuten die drei Mindestlohnanhebungen des Jahres 2022 zusammengenommen einen realen Anstieg des Mindestlohns gegenüber dem Jahr 2021 um knapp 17 Prozent. Da – wie bereits oben ausgeführt – Mindestlohnbeziehende häufiger einkommensschwachen Haushalten angehören, bei denen aufgrund kaum vorhandenen Sparvermögens eine Konsumglättung schwer möglich sein dürfte, wies die außerordentliche Mindestlohnanhebung aus makroökonomischer Sicht ein sehr gutes Timing auf und dürfte einen merklichen Beitrag zur Stabilisierung des privaten Konsums im unteren Einkommensbereich geleistet haben. Insbesondere da aktuelle Untersuchungen von Pusch (2023) darauf hindeuten, dass die Mindestlohnanhebung nicht nur zu einem Anstieg der Stundenlöhne, sondern auch zu Gehaltsanhebungen bei den Personen mit Mindestlohn führte. Erste gesamtwirtschaftliche Informationen zur Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten (Minijobs), unter denen der Anteil der Beschäftigten mit Mindestlohn überdurchschnittlich hoch ist, lassen keine Abschwächung des Beschäftigungsaufbaus im letzten Quartal 2022 erkennen, trotz eines konjunkturellen Umfelds, in dem die reale Wirtschaftsleistung im Schlussquartal saisonbereinigt um 0,4 Prozent schrumpfte.

Es sollte aber im Hinblick auf zukünftige Krisensituationen nicht vergessen werden, dass es sich hierbei um einen glücklichen Zufall handelte und nicht um eine gezielte Politikmaßnahme zur realen Einkommensstabilisierung aufgrund der Preisschocks. Dies für die Zukunft im Blick zu behalten, ist umso wichtiger, da vieles dafürspricht, dass Mindestlohnbeziehende, von der aus

---

<sup>11</sup> Dort fanden sich im Jahr 2018 ca. 68 Prozent der Beschäftigten im Mindestlohnbereich (Pusch/Emmler 2022, S. 30).

makroökonomischer Sicht grundsätzlich zu begrüßenden zielgerichteten temporären Maßnahme der Steuer- und Abgabefreistellung einer Inflationsprämie, kaum profitieren dürften.

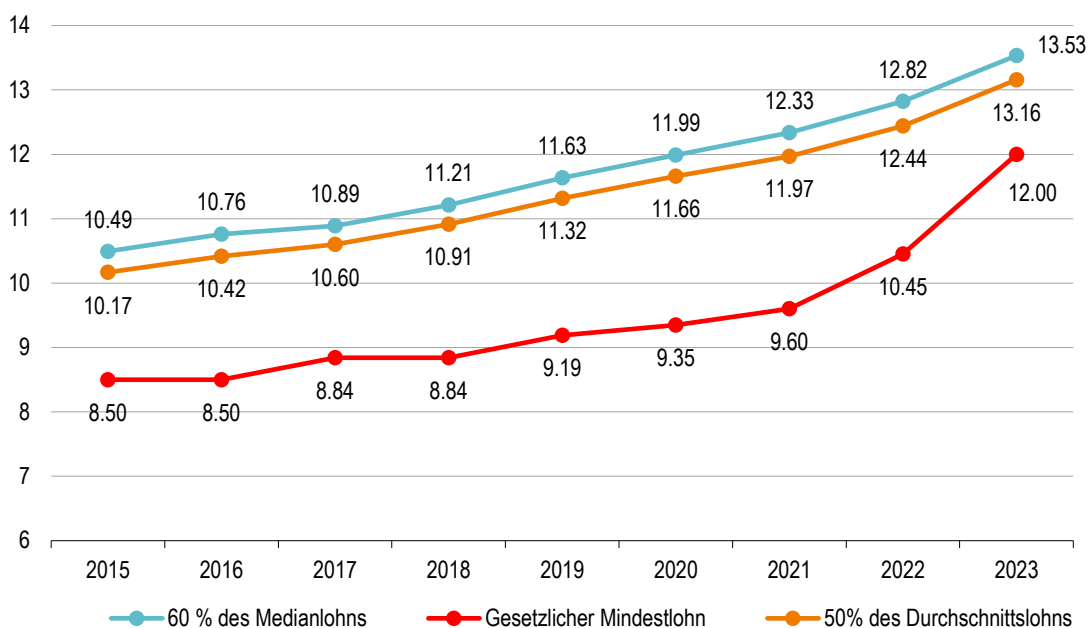
In den nächsten Jahren wird der deutsche Arbeitsmarkt durch die notwendige sozialökologische Transformation der Wirtschaft und dem demografischen Wandel vor erheblichen Herausforderungen stehen, die auch Rückwirkungen auf den Mindestlohn haben werden. Schon in diesem Jahrzehnt dürfte der negative Arbeitsangebotseffekt des demografischen Wandels die positiven Arbeitsangebotseffekte der zunehmenden Erwerbsbeteiligung bei Frauen und Älteren sowie der positiven Nettomigration zu dominieren beginnen, sodass das Arbeitsangebot in Deutschland dann zurückgehen wird. Gleichzeitig wird im Zuge der sozialökologischen Transformation der Bedarf für neue und andere Qualifikationen sowie höherwertige Tätigkeiten zunehmen. Auch wenn die gesamtwirtschaftliche (Real-)Lohnentwicklung bislang keine generelle Arbeitskräfteknappheit in Deutschland erkennen lässt, gibt es einige (anekdotische) Hinweise, dass es in einigen Dienstleistungsbereichen wie beispielsweise der Gastronomie und dem Einzelhandel, die in der Vergangenheit stark auf Minijobs und Niedriglöhne außerhalb des Tarifvertragssystems gesetzt haben, nach der Corona-Pandemie schwieriger geworden ist, Arbeitskräfte zu rekrutieren. Eine Orientierung der Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns an der gesamtwirtschaftlichen Tariflohnentwicklung, die zusätzlich, wie es in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie vorsieht, weitere Kriterien berücksichtigt, könnte die Beschäftigung in solchen Wirtschaftsbereichen attraktiver machen und unter Umständen für die Arbeitgeberseite in diesen Wirtschaftsbereichen auch kollektivvertragliche Lösungen (wieder) attraktiver machen, da nur diese faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen jenseits des Mindestlohns garantieren können.

## **6. Fazit: Zukünftige Entwicklung des Mindestlohns**

Acht Jahre nach seiner Einführung ist der gesetzliche Mindestlohn zu einer fest etablierten Institution des deutschen Arbeitsmarktes geworden. Der Mindestlohn hat entscheidend dazu beigetragen, die Löhne in den unteren Lohngruppen überdurchschnittlich stark anzuheben und damit die Lohnungleichheit in Deutschland zu reduzieren. Zugleich sind die von vielen befürchteten negativen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt ausgeblieben. Der zunehmend Arbeits- und Fachkräftebedarf deutete im Gegenteil gerade auch in einigen klassischen Niedriglohnbranchen auf einen nach wie vor bestehenden lohnpolitischen Anpassungsbedarf.

Mit der außerordentlichen Erhöhung auf 12 Euro wurde nun eine neue Phase in der Mindestlohnpolitik eingeleitet, in der der Mindestlohn nicht mehr einfach nur eine Lohnuntergrenze darstellt, sondern zugleich mit dem Anspruch einhergeht, ein angemessenes Einkommen zu ermöglichen, dass ein bestimmtes soziokulturelles Existenzminimum erlaubt. Begleitet wird diese Entwicklung auch auf EU-Ebene durch die Verabschiedung der europäischen Mindestlohnrichtlinie, die eine Reihe von gemeinsamen Kriterien für ein angemessenes Mindestlohnniveau in allen EU-Mitgliedstaaten enthält. Die beiden wichtigsten Kriterien hierbei sind zum einen der Anspruch, dass die Kaufkraft des Mindestlohns im Sinne eines „Living Wage“ einen bestimmten existenzsichernden Lebensstandard ermöglichen soll. Zum anderen soll der Mindestlohn im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit sich in bestimmter Weise in die Lohnhierarchie eines Landes einfügen, wobei die EU-Richtlinie ausdrücklich die auf internationaler Ebene üblichen Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns erwähnt.

**Abbildung 8: 60 Prozent des Medianlohns/50 Prozent des Durchschnittslohns von Vollzeitbeschäftigten und gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland 2015-2023**  
in Euro, pro Stunde



Quelle: EUROSTAT; eigene Berechnungen.

Mit der strukturellen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde ist Deutschland einen großen Schritt in Richtung eines angemessenen Mindestlohniveaus im Sinne der Europäischen Mindestlohnrichtlinie gegangen. Der Schritt erfolgte zudem zu einem äußerst günstigen Zeitpunkt, da er den von den hohen Inflationsraten besonders betroffenen Beschäftigten im Niedriglohnbereich nicht nur eine Sicherung, sondern sogar einen Zuwachs ihrer Reallöhne ermöglichte. Allerdings sind die Kriterien der europäischen Mindestlohnrichtlinie nach wie vor nicht vollständig erfüllt. Um die dort genannten Referenzwerte zu erreichen, müsste der Mindestlohn bereits heute bei 13,16 Euro (50 Prozent des Durchschnittslohns) bzw. 13,53 Euro (60 Prozent des Medianlohns) liegen (*Abbildung 8*).

Die Mindestlohnkommission sollte sich bei der Entscheidung über den Mindestlohn für die Jahre 2024 und 2025 an diesem Referenzwert orientieren, um so dem Auftrag der Europäischen Mindestlohnrichtlinie gerecht zu werden. Nach Auffassung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2022, S. 10) bietet der Gesichtspunkt des Mindestschutzes nach § 9 Abs. 2 Satz 1 MiLoG bereits jetzt eine ausreichende Grundlage für die Mindestlohnkommission, das Verhältnis des Mindestlohns zum Bruttodurchschnitts- bzw. -medianlohn im Rahmen der Gesamtabwägung in ihre laufende Entscheidung einzubeziehen. Zwingend erforderlich für die Kommission ist es künftig, vier nach Artikel 5 (2) der Europäischen Mindestlohnrichtlinie für alle EU-Mitgliedsstaaten verbindlichen Kriterien berücksichtigen. Dies sind namentlich (a) die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten; (b) das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung; (c) die Wachstumsrate der Löhne; und (d) langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen. Für die Mindestlohnkommission bedeutet die neue Rechtslage daher eine Abkehr von der langjährigen Praxis, sich ausschließlich nachlaufend an der Entwicklung der Tariflöhne zu orientieren.

Zur Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie würde es sich daher anbieten, die genannten Kriterien in das deutsche Mindestlohngesetz mit aufzunehmen und so den gesetzlichen Auftrag der Mindestlohnkommission zu präzisieren. Dies wäre im Sinne der Rechtssicherheit dienlich (ebda., S. 9), würde aber auch ein politisch wichtiges Signal für die künftige Ausrichtung der deutschen Mindestlohnpolitik senden. Eine entsprechende gesetzgeberische Initiative haben Hubertus Heil und Olaf Scholz bereits im März 2021 in einem gemeinsamen Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung des Mindestlohns angekündigt:

„Wir werden deshalb den in § 9 Absatz 2 Mindestlohngesetz (MiLoG) vorgesehenen Prüfkatalog, der der Mindestlohnkommission für ihre Anpassungsentscheidung gesetzlich vorgegeben ist, präzisieren bzw. ergänzen. Künftig soll die Mindestlohnkommission im Rahmen des Prüfkriteriums ‚angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer‘ auch den Gesichtspunkt der Armutsgefährdung maßgeblich berücksichtigen. Von einer Armutsgefährdung soll regelmäßig bei einem auf Vollzeitbasis erzielten Arbeitsentgelt unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des Medianlohns ausgegangen werden.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium der Finanzen 2021, S. 2).

Die amtierende Bundesregierung ist also in der Pflicht, die Spielräume der Europäischen Mindestlohnrichtlinie zu nutzen und das deutsche Mindestlohngesetz weiterzuentwickeln.

## Literatur

- Bispinck, R./ WSI-Tarifarchiv (2017):** WSI-Niedriglohn-Monitoring 2017, WSI-Tarifarchiv, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 83, Düsseldorf
- Bispinck, R./ Dribbusch, H./ Kestermann, C./ Lesch, H. / Lübker, M./ Schneider, H./ Schröder, C./ Schulten, T./ Vogel, S. (2020):** Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, BMAS Forschungsbericht Nr. 562
- Bosch, G./ Schulten, T. / Weinkopf, C. (2021):** The interplay of minimum wages and collective bargaining in Germany: How and why does it vary across sectors? in: Dingeldey, I./ Grimshaw, D. / Schulten, T. (Hrsg.), Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Level, London, S. 115-136.
- Bossler, M./ Schank, T. (2022):** Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction. In: Journal of Labor Economics, Artikel 720391. DOI: 10.1086/720391.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium der Finanzen (2021):** Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung, Berlin, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- Burauel, P./ Grabka, M./ Schröder, C./ Caliendo, M./ Obst, C./ Preuss, M. (2018):** „Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur“. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Abschlussbericht. Berlin.
- Caliendo, M./ Fedorets, A./ Schröder, C. (2018):** Mindestlohn: Stundenlöhne steigen, aber Monatsentgelte stagnieren, in: DIW Wochenbericht 85 (27), S. 599–608.
- Deutscher Bundestag (2022):** Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Drucksache 20/1408 vom 13. April 2022, Berlin
- Drechsel-Grau, M. (2022):** Employment and Reallocation Effects of Higher Minimum Wages, mimeo, <https://www.moritzdrechselgrau.com/static/minimum-wage-paper.pdf>, aufgerufen am 08.03.2023.
- Dullien, S./ Tober, S. (2023):** IMK Inflationsmonitor: Nahrungsmittelpreise dominieren infolge der Revision die Inflationsunterschiede im Januar 2023, IMK Policy Brief 146, Düsseldorf.
- Dustmann, C./ Lindner, A./ Schönberg, U./ Umkehrer, M./ vom Berge, P. (2022):** Reallocation Effects of the Minimum Wage, in: Quarterly Journal of Economics 137 (1), S. 267–328.
- Europäisches Parlament/Rat (2022):** Richtlinie 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 19. Oktober 2022, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 25.10.2022, S.33–47
- Herzog-Stein, A./ Lübker, M./ Pusch, T./ Schulten, T./ Watt, A./ Zwiener, R. (2020):** Fünf Jahre Mindestlohn - Erfahrungen und Perspektiven, Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2020, WSI Policy Brief Nr. 42, Düsseldorf
- Himmelreicher, R. (2020):** Mindestlohn und beitragspflichtige Arbeitsentgelte, in: Zeitschrift Deutsche Rentenversicherung 75 (4), S. 507–521.
- Lübker, M./ Schulten, T. (2021):** WSI-Mindestlohnbericht 2021: Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen?, in: WSI-Mitteilungen 74 (2), 127-139
- Lübker, M./ Schulten, T. (2022):** WSI-Mindestlohnbericht 2022: Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa, in: WSI-Mitteilungen 75(2), 148-159
- Lübker, M./ Schulten, T. (2023):** WSI-Mindestlohnbericht 2023: Kaufkraftsicherung als zentrale Aufgabe in Zeiten hoher Inflation. WSI Report Nr. 82, Düsseldorf
- Müller, T./ Schulten, T. (2022):** Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, in: Wirtschaft und Gesellschaft 48 (3), S.335–364
- Pusch, T. (2019):** Mindestlohn-Umgehungen fordern Kontrollbehörden und Politik heraus, in: Wirtschaftsdienst 99 (7), S. 483–489.
- Pusch, T. (2021):** 12 Euro Mindestlohn. Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, WSI Policy Brief Nr. 62, Düsseldorf.

- Pusch, T. (2022):** Wie viel Beschäftigung hat der Mindestlohn gekostet? Oder: Hatten die warnenden Stimmen doch Recht? In: Heise, A./Pusch, T. (Hg.): Mindestlöhne - Szenen einer Wissenschaft, Bd. 34. Marburg: Metropolis-Verlag (Jahrbuch für Ökonomie und Gesellschaft, 34), S. 175–197.
- Pusch, T. (2023):** 12 Euro Mindestlohn: Millionen Beschäftigte bekommen mehr Geld, in: Wirtschaftsdienst 103 (1), S. 33–37.
- Pusch, T./ Seils, E. (2022):** Mindestlohn 12 Euro: Auswirkungen in den Kreisen, WSI Policy Brief, Nr. 72, Düsseldorf.
- Pusch, T./ Emmeler, H. (2022):** Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Konsumverhalten auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Endbericht. WSI der Hans-Böckler-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-2022-ML-Konsumverhalten-EVS.html?nn=9e352723-66d1-4e61-9772-de59a2072445>.
- Pusch, T./ Tobsch, V./ Schmidt, T./ Santoro, C. (2021):** Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Haushaltsnettoeinkommen und den Bezug bedarfsgeprüfter Transferleistungen. In: WSI-Mitteilungen 74 (2), S. 116–126. DOI: 10.5771/0342-300X-2021-2-116.
- Schröder, C./ Göbler, K./ Grabka, M./ Kolb, C./ Shupe, C./ Caliendo, M. et al. (2020):** Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, Konsum- und Sparverhalten. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin.
- Schulten, T. / Müller, T. (2017):** Living Wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 70 (7), S. 507–514,
- Schulten, T. / Müller, T. (2019):** What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe, in: Transfer – European Review of Labour and Research 25 (3), S. 267–284
- Schulten, T./ Specht, J. (2022):** Tarifpolitischer Aufbruch im Gastgewerbe, WSI Analysen zur Tarifpolitik Nr. 91, Düsseldorf, [https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-008366](https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008366)
- Schulten, T./WSI-Tarifarchiv (2023):** Tarifpolitik unter den Bedingungen historisch hoher Inflationsraten, Tarifpolitischer Jahresbericht 2022, Düsseldorf.
- SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP (2021):** Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>
- Statistisches Bundesamt (2020):** Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Sonderauswertung für das BMAS, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-562-1-entwicklung-tarifgeschehen-mindestlohn-sonderauswertung.html>
- Statistisches Bundesamt (2022a):** 0,5 Millionen weniger Niedriglohnjobs im April 2022 gegenüber April 2018, Pressemitteilung Nr. 496 vom 25. November 2022
- Statistisches Bundesamt (2022b):** Geschätzte Betroffenheit von der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro zum Oktober 2022, Schätzung auf Grundlage der Verdiensterhebung April 2021, unveröffentlichte Sonderauswertung vom 09.02.2022.
- Statistisches Bundesamt (2023a):** Tarifverdienste 2022 um 2,2 % höher als im Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 081 vom 2. März 2023
- Statistisches Bundesamt (2023b):** Hintergrundpapier zur Revision des Verbraucherpreisindex für Deutschland 2023, Wiesbaden
- Tober, S. (2022):** IMK Inflationsmonitor – Haushaltsspezifische Teuerungsraten: Wie stark unterscheidet sich die Belastung durch Inflation? IMK Policy Brief Nr. 114, Januar.
- Weinkopf, C./ Kalina, T. (2020):** Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: BMAS-Forschungsbericht Nr. 561, Berlin
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2022):** Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf beim Mindestlohngesetz auf der Grundlage des konsentierten Entwurfs einer EU-Mindestlohnrichtlinie, Ausarbeitung WD 6 - 3000 - 051/22, Berlin.

# **Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschland (KAB)**





## **Stellungnahme**

**der**

**Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB) e.V.**

**zur vierten**

**„Schriftlichen Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen  
Mindestlohns“**

**der**

**Mindestlohnkommission**

Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e.V.

Bernhard-Letterhaus-Str. 26

D – 50670 Köln

Telefon: 0221-77220

Telefax: 0221-7722116

E-Mail: [Info@kab.de](mailto:Info@kab.de)

Köln, März 2023

## Inhaltsverzeichnis / Themenkatalog zur vierten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

<b>1. Grundsätzliche Einschätzungen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen seit 1. Januar 2021 (9,50 Euro ab 1. Januar 2021, 9,60 Euro ab 1. Juli 2021, 9,82 Euro ab 1. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 1. Juli 2022) sowie zur Erhöhung auf 12,00 Euro zum 01. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber .....</b>	<b>4</b>
1.a. Gesetzlicher Mindestlohn: unerlässliche Lohnuntergrenze .....	4
1.b. Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns im europäischen und internationalen Kontext: Fairer Wettbewerb durch faire Löhne.....	5
1.c. Die Befürchtungen haben sich nicht erfüllt, denn das Gegenteil ist der Fall .....	6
1.d. Problem geringfügige Beschäftigungen: Sozialpflicht für alle Beschäftigungsformen.....	6
1.e. Arbeitsintensivierung, Benachteiligung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund, Mehrfachbeschäftigung .....	9
1.f. Mindestlohn wirksam kontrollieren, Verstöße ahnden .....	11
1.g. Stabile Arbeitsmarktlage trotz Pandemie bzw. Folgen der Pandemie .....	13
1.h. Entwicklungen auf der mikroökonomischen Ebene: Betriebliche Ebene .....	15
<b>2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer .....</b>	<b>17</b>
2.a. Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten .....	17
2.b. Auswirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienern .....	18
2.c. Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme sozialer Sicherung.	20
2.d. Einhaltung des Mindestlohns .....	23
2.e. Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits-/Leitungsvorgaben usw.....	25
<b>3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen .....</b>	<b>27</b>
3.a. Kosten und Erträge.....	27
3.b. Produktivität und Lohnstückkosten.....	28
3.c. (Verbraucher-)Preise .....	30
3.d. Nachfrage- und Umsatzentwicklung.....	31
3.e. Investitionstätigkeit.....	32
3.f. Veränderung von Wettbewerbsparametern .....	33

<b>4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“)</b> .....	<b>33</b>
4.a. Auf- und Abbau von Beschäftigung.....	33
4.b. Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen .....	33
4.c. Arbeitszeit, Arbeitsvolumen .....	34
4.d. Personalfuktuation .....	36
4.e. Regelungen für Praktikanten (§ 22 Abs. 1 MiLoG) .....	36
4.f. Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge .....	37
4.g. Ausbildungsgeschehen .....	38
4.h. Auswirkungen auf das Tarifgeschehen.....	39
<b>5. Abschließende zusammenfassende Positionen der KAB und Ausblick</b> .....	<b>40</b>
Literaturverweise .....	42

## Stellungnahme

### der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (KAB) für die schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission

1. Grundsätzliche Einschätzungen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen seit 1. Januar 2021 (9,50 Euro ab 1. Januar 2021, 9,60 Euro ab 1. Juli 2021, 9,82 Euro ab 1. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 1. Juli 2022) sowie zur Erhöhung auf 12,00 Euro zum 01. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber.

Die KAB hat seit 2007 verstärkt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gefordert und unterstützt. Gründe hierfür waren und sind:

- die weiterhin abnehmende Tarifbindung (vgl. Lübker 2022) und die dadurch eröffneten Möglichkeiten tarifvertragliche Regelungen zu unterlaufen,
- die Ausweitung des Niedriglohnssektors (vgl. Kalina 2012; 2015) und dem damit verbundenen Anstieg des Armutsrisikos bzw. der Verfestigung von Armutslagen (vgl. Spannagel 2022) der sogenannten „Working Poor“,
- die sich durch Niederlöhne und unterbrochenen Erwerbsbiographien ergebenden Risiken wie Altersarmut bzw. der Ausdünnung der sozialen Absicherung.

Trotz leichtem Rückgang von Beschäftigten im Niedriglohnsektor stellen Niedriglöhne nach der Arbeitslosigkeit in Deutschland das größte Armutsrisiko dar. In 2022 wurden 19 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse brutto pro Stunde mit weniger als 12,50 Euro entlohnt (vgl. Statistisches Bundesamt 2022a). Trotz eines hohen Beschäftigungsstandes in Deutschland ist das Armutsrisiko in den letzten Jahren weiter gestiegen (vgl. Hellmann u.a. 2019, S. 13ff.) und hat pandemiebedingt einen Höchststand erreicht (vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2022). Weiterhin stellt eine deutliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes das probateste Mittel zum Abbau der Armut bzw. des Armutsrisikos dar.

#### 1.a. Gesetzlicher Mindestlohn: unerlässliche Lohnuntergrenze

Der gesetzliche Mindestlohn stellt für die KAB eine unerlässliche Lohnuntergrenze dar, um Lohndumping und Ausbeutung zu verhindern, faire Wettbewerbsbedingungen für die Betriebe zu schaffen und den erhöhten Regelungsbedarf im Niedriglohnbereich dadurch aufzugreifen, dass eine „Lohnuntergrenze“ eingezogen wird, die auch entsprechende Auswirkungen über das Mindestlohngesetz (MiLoG) hinaus auf die „Regelkreise“ des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AentG), Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) und das Tarifvertragsgesetz (TVG) hat.

Für die KAB stellt der gesetzliche Mindestlohn somit weiterhin eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahme dar, die dringend der Einführung und der Erhöhung des Mindestlohns bedurfte. Wir begrüßen die politische Entscheidung des Gesetzgebers, den gesetzlichen Mindestlohn ab dem 01. Oktober 2022 auf 12 Euro zu erhöhen, da hierdurch ein Einschnitt gesetzt und das Ausgangsniveau des Mindestlohnes für zukünftig notwendige Anhebungen bzw. Anpassungen erhöht wurde. Gleichwohl erachten wir eine weitere Erhöhung des Mindestlohns für notwendig.

### **1.b. Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns im europäischen und internationalen Kontext: Fairer Wettbewerb durch faire Löhne**

Die KAB betrachtet dabei – wie die Mindestlohnkommission (vgl. Mindestlohnkommission 2016, S. 20ff.; Mindestlohnkommission 2018, S. 21ff; Mindestlohnkommission 2020, S. 22ff) – auch den europäischen und internationalen Kontext, in dem Mindestlöhne in unterschiedlichen Varianten eine Lohnuntergrenze festschreiben und damit zumindest unter Berücksichtigung der Wirtschaftskraft eines Landes eine „Verhältnismäßigkeit“ auf europäischer Ebene hinsichtlich einer nationalen Lohnuntergrenze schaffen, die die europäischen Wettbewerbsbedingungen aber allenfalls rudimentär regeln. Die in Deutschland durch das MiLoG geltenden gesetzlichen Regelungen sind aus unserer Sicht auch ein Beitrag zu einer europäischen und internationalen Arbeitsmarktpolitik und Lohnregulierung, dessen dynamischer Trend in den letzten Jahren unverkennbar ist (vgl. Schulten 2016) und eine Fortschreibung des Mindestlohns in Deutschland verlangt. Gerade angesichts der Entwicklungen – vorrangig in den letzten drei Jahrzehnten – eines Ausbaus bzw. einer Intensivierung der internationalen „Wertschöpfungsketten“ und Arbeitsteilung bei der Produktion von Waren und der Bereitstellung von Dienstleistungen (vgl. Dannenberg 2020), und den damit verbundenen Herausforderungen (vgl. z.B. Berger 2019) hält die KAB eine gesetzliche Regulierung der Lohnuntergrenze für unverzichtbar und bildet eine Voraussetzung für den Ausbau eines fairen Handels. Die KAB hält weiterhin an ihrer Auffassung fest, dass der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren im europäischen Vergleich zu niedrig angesetzt ist (vgl. auch Schulten 2019a; 2019b; 2020), auch nach der Anhebung auf 12 Euro zum 01. Oktober 2022 (vgl. Lübker 2022a).

Hinsichtlich der notwendigen Angleichungspolitik bzgl. der Mindestlöhne und einer Stärkung tarifvertraglicher Bindungen auf europäischer Ebene hat die KAB sich für die Verabschiedung der sogenannten „Mindestlohnrichtlinie“ (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2022) durch das europäische Parlament und den Rat eingesetzt. Auch wenn die konkrete Implementierung in das jeweilige nationale Recht der EU-Mitgliedsstaaten bis Oktober 2024 noch nicht abzusehen ist, so ist hiermit ein Rahmen geschaffen worden, angemessene gesetzliche Mindestlöhne in den jeweiligen Staaten voranzutreiben und zu vereinheitlichen, Tarifverhandlungen zur Lohnfindung zu stärken und insgesamt eine

Ausweitung von Tarifverträgen und der Sozialpartnerschaft zwischen Unternehmen und Beschäftigten zu befördern. Diese Rahmensetzung für Mindestlöhne verstärkt den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den EU-Mitgliedsstaaten. Durch die Rahmensetzung zur Findung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns wird zudem ein erster Schritt hin zu einer Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen nationaler gesetzlicher Mindestlöhne bzw. deren Einführung getan. Zudem bedeutet die Richtlinie eine Konkretisierung und Stärkung der europäischen Säule sozialer Rechte in Punkt 6 „Löhne und Gehälter“. Insgesamt bedeutet die Mindestlohnrichtlinie einen Paradigmenwechsel auf europäischer Ebene gegenüber der Phase der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 / 2008, während der die Europäische Kommission noch auf ein Einfrieren bzw. Absenken des erreichten Mindestlohniveaus gedrängt hatte (vgl. Lübker 2022a, S. 149). Diese Entwicklung wird von der KAB ausdrücklich begrüßt.

### **1.c. Die Befürchtungen haben sich nicht erfüllt, denn das Gegenteil ist der Fall**

Die KAB stellt weiterhin fest, dass es entgegen anderslautender Prognosen im Vorfeld der Einführung des MiLoG (vgl. z.B. Schneider 2013, Knabe 2014, Sachverständigenrat 2014, Peters 2015) sowie nach dessen Einführung und Anpassung der gesetzlichen Mindestlohnhöhe weder die prognostizierten negativen Beschäftigungseffekte bei der Umsetzung des MiLoG gegeben hat, noch eine Verlagerung des *Niedriglohnsektors* im europäischen und internationalen Kontext (Firmensitzverlegungen, Kapitalauslagerungen, Neuformierungen von Wertschöpfungsketten) oder eine „Flucht aus der Gesetzestreue“. Auch die deutliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns durch den Gesetzgeber auf 12 Euro zum 01. Oktober 2022 setzt offensichtlich die durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes eingeschlagenen positiven Entwicklungen fort: höhere Löhne für die unteren Einkommensbereiche, wovon nach Angaben der Bundesregierung mehr als sechs Millionen Beschäftigte, vor allem in den neuen Bundesländern und überproportional Frauen, profitieren. Weitere positive Effekte kommen hinzu (siehe unten).

### **1.d. Problem geringfügige Beschäftigungen: Sozialpflicht für alle Beschäftigungsformen**

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der *Minijobs* muss differenziert betrachtet werden. Mit der Einführung des Mindestlohns zum Januar 2015 setzte ein (leicht) rückläufiger Trend bei der Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten ein. Waren in 2015 noch 5,19 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigte registriert, sank diese Zahl kontinuierlich ab (2016: 5,14 Mio.; 2017: 5,07 Mio.; 2018: 5,01 Mio.; 2019: 4,89 Mio.), um pandemiebedingt nachfolgend einen bisherigen Tiefstand zu erreichen (2020: 4,47 Mio.; 2021: 4,36 Mio.; Dezember 2022: 4,19 Mio.). Demgegenüber stieg die Zahl der im Nebenjob geringfügig Beschäftigten an (2015: 2,52 Mio.; 2016: 2,62 Mio.; 2017: 2,74 Mio.; 2018: 2,87 Mio.; 2019: 2,99 Mio.), erreichte

aber ebenfalls pandemiebedingt einen bisherigen Tiefstand (2020: 4,47 Mio.; 2021: 4,36 Mio.; Dezember 2022: 3,28 Mio.; vgl. Bundesagentur für Arbeit 2023a). Eine weitere Zunahmedynamik von diesem Niveau aus kann jedoch prognostiziert werden, da geringfügige Beschäftigungsverhältnisse besonders für Beschäftigte in einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung, die Arbeitszeiten ausweiten wollen, weiterhin vorteilhaft sind.

Das Absinken der ausschließlich geringfügig Beschäftigten kann im Wesentlichen auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zurückgeführt werden. „Inzwischen liegt eine Reihe von Studien vor, die sich mittels des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes mit der Wirkung des Mindestlohns auf die Beschäftigung befassen. Diese kommen einheitlich zum Ergebnis, dass es – im Vergleich zu einer Situation ohne Einführung des Mindestlohns – zu einem Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung gekommen ist.“ (Zilius 2018, S. 714) Dieser Trend muss aufgrund der Anhebung der Minijobgrenze weiter beobachtet werden.

Geringfügige Beschäftigungsformen werden von der KAB seit langem kritisiert und abgelehnt (vgl. Katholische Arbeitnehmer-Bewegung 2013), jüngst in der Stellungnahme zum Referentenentwurf „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“ (vgl. Katholische Arbeitnehmer-Bewegung 2022a). Minijobs bringen zahlreiche Nachteile mit sich, wie z.B. der oftmals dauerhafte Verbleib im Niedriglohnsektor und Qualifikationsverluste bei den Beschäftigten. Häufig werden Arbeitnehmerrechte nicht in vollem Umfang eingehalten und zur Alterssicherung tragen sie nur dann (gering) bei, wenn freiwillig zusätzliche Beiträge zur Rentenversicherung entrichtet werden. Gerade in kleinen Betrieben verdrängen bzw. behindern sie sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vgl. Collischon 2021). Die KAB verfolgt daher das Ziel, alle geringfügig Beschäftigten in das System der Sozialversicherung einzubeziehen und alle Arbeitsverhältnisse gleich zu behandeln. Durch die Anhebung der Minijobgrenze auf 520 Euro zum 01. Oktober 2022 wird dieses Ziel verfehlt und eine (weitere) Verdrängung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bzw. deren Nichtanstieg bleibt zu befürchten. Auch deshalb sind eine weitere Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes aus Sicht der KAB und wirksame gesetzliche Regelungen, die den Missbrauch von Minijobs als Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse verhindern (wie vom BMAS als Zielsetzung formuliert) unerlässlich.

Gerade hinsichtlich der Minijobs, deren Abschaffung und damit Umwandlung in versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse die KAB wiederholt in die politische Debatte eingebracht und gefordert hat, verstetigte sich nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Tendenz, eine Umwandlung in reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zu beschleunigen und damit einen Beitrag zum Ausbau und zur Festigung des „Normalarbeitsverhältnisses“ seit der letzten Dekade (vgl. Walwei

2023) zu leisten. Inwieweit diese sich abzeichnende Entwicklung sich weiter stabilisiert, muss abgewartet werden, insbesondere aufgrund der Anhebung der Minijobgrenze auf 520 Euro. Die Wachstumsdynamik bei den atypischen Beschäftigungsverhältnissen hat sich vorerst verlangsamt (vgl. Jansen 2020, S. 21), was aber nicht so bleiben muss.

Erfreulicherweise wächst die reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und erreichte im November 2022 mit 34.918.900 Personen einen Höchststand. Mit Stand Dezember 2022 waren 34.730.000 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, was im Vergleich zum Vorjahresmonat Dezember 2021 einen Zugang von 446.000 Personen und eine Zunahme von 1,3 Prozent bedeutet. Im Vergleichszeitraum hat die geringfügige Beschäftigung allerdings einen prozentualen Zuwachs von 3,3 Prozent zu verzeichnen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2023a). Inwieweit dieser Anstieg als „pandemiebedingter Nachholeffekt“ aufgrund der Kündigungswelle von geringfügig Beschäftigten (allem voran im Gastronomiegewerbe) zu werten ist oder als Reaktion auf die Anhebung der Minijobgrenze zum 01. Oktober 2022 auf 520 Euro, wird sich wohl erst durch eine nähere Auswertung der Entwicklung im Jahr 2023 endgültig validieren lassen.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass eine Anhebung und Dynamisierung der Entgeltgrenzen keine probaten Mittel sind, um Beschäftigte im unteren Einkommensbereich besser zu stellen (vgl. z.B. Bruckmeier 2018). Hier ist die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes das geeignete Mittel zur Abschaffung von Niedrigeinkommen und zur Besserstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die gleichzeitige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns und der Minijobgrenze zum 01. Oktober 2022 sind somit aus Sicht der KAB als kontraproduktiv zu werten, da der bisherige Trend, geringfügige Beschäftigung durch die stufenweise Anhebung des Mindestlohnes und der dadurch verursachten verkürzten Arbeitszeit (damit bei gleichzeitig besserem Stundenlohn) nicht fortgesetzt wird. Der bereits im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung festgeschriebene Kompromiss (höherer gesetzlicher Mindestlohn im Tausch „gegen“ Anhebung und Dynamisierung der Mini- und Midijobgrenze) setzt erneut Anreize für die Ausweitung von Mini- und Midijobs, wodurch die Ziele verfehlt werden, gerade in diesem Arbeitsmarkt- und Einkommenssegment das Armutsrisiko und insgesamt die Lage für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, vor allem von Frauen, zu verbessern und die Dynamik hin zu mehr sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu verstärken. „Die KAB befürchtet einen eher gegenteiligen Effekt, nämlich den Abbau versicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse. Diese Dynamik ergibt sich insbesondere dadurch, dass die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und die Verdienstobergrenzen aneinandergebunden werden. (...) Wer also berechtigterweise zukünftig eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns einfordert, muss (aufgrund der Dynamisierung, M.S.) automatisch eine Erhöhung der Obergrenze in Kauf nehmen bzw. akzeptieren. Die KAB hält dies weder für sinnvoll, noch für zielführend“ (Katholische Arbeitnehmer-Bewegung 2022, S. 3).



Hinsichtlich der Einkommensobergrenze für Midijobs auf 2.000 Euro sei in diesem Zusammenhang auch auf die dadurch verursachten Verwerfungen in den Sozialversicherungen hingewiesen (vgl. ausführlich Buslei 2023).

Eine *positive Entwicklung* sieht die KAB zudem darin, dass seit der Einführung des Mindestlohnes 2015 Beschäftigte zunehmend in produktivere Betriebe wechseln (vgl. ausführlich Dustmann 2020). In Folge des Mindestlohnes wechselt ein Teil der Niedriglohnbezieher\*innen in Unternehmen, die mehr Vollzeitbeschäftigung anbieten, höhere Löhne bzw. Lohnaufschläge zahlen und sich im Wettbewerb als stabiler erweisen. Die Ergebnisse der Studie Dustmann 2020 machen deutlich, dass mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes aufgrund des Wechsels von Arbeitnehmer\*innen in produktivere Betriebe ein Anstieg der Arbeitsproduktivität verbunden ist. Fraglich ist, ob dieser Trend in der Pandemiephase angehalten hat oder dadurch verursachte betriebliche Anpassungsprozesse hier eher zu einer Stagnation bzw. zu einem Rückgang geführt haben. Der gesetzliche Mindestlohn leistet einen Beitrag zur Ausweitung des sogenannten „Schwedischen Modells“, nachdem flächendeckend ausgehandelte Löhne dazu führen, dass ineffiziente Unternehmen vom Markt verschwinden, ein Wechsel der Beschäftigten zu produktiveren Betrieben erfolgt und dadurch die Qualität der Unternehmen in einer Volkswirtschaft erhöht wird. Diese bisher wenig beachtete Folge des gesetzlichen Mindestlohns bedeutet eine Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschlands hinsichtlich des weltweiten Qualitätswettbewerbs und der Entwicklung der Produktivität.

#### **1.e. Arbeitsintensivierung, Benachteiligung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund, Mehrfachbeschäftigung**

Inwieweit der gesetzliche Mindestlohn und dessen Anhebung zu einer vermehrten Arbeitsbelastung geführt hat, ist in der Forschungslage umstritten (vgl. auch Mindestlohnkommission 2020, S. 110, 139f.). Im Rahmen der Schwerpunktsetzung der KAB „WERTvoll arbeiten – menschenwürdig statt prekär“ (vgl. Katholische Arbeitnehmer-Bewegung 2022b) wurde sogenannte „Arbeitsporträts“ erstellt, die insbesondere in der Pflege und bei den Post- und Zustelldiensten (vgl. Schäfers 2023) eine erhöhte Arbeitsintensität unter Pandemiebedingungen ausweisen. Die Zunahme der Arbeitsbelastungen ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen (Personalmangel, Arbeitsorganisation, Missmanagement, fehlende Anerkennung etc.). Einen direkten Zusammenhang zur Einführung und Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes ist für die KAB nicht erkennbar. Eine deutliche Anhebung des Mindestlohns kann vielmehr als monetäre Kompensation für steigende Arbeitsbelastungen gerade in den unteren Einkommensbereichen gewertet werden.

Von der Entwicklung im Bereich der Minijobs im Teilssegment der ausschließlich geringfügig beschäftigten Personen profitieren Frauen gegenüber Männern überproportional

beim Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Frauen machen aber weiterhin den Großteil der atypisch Beschäftigten aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2021, S. 184ff.) – mit den entsprechenden Benachteiligungen, wie keine oder nur geringe Ansprüche in der gesetzlichen Sozialversicherung, „Niedriglohnfalle“, „Rentenlücke“, deutlich geringere Qualifizierungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, Befristung des Arbeitsvertrages und hohe Flexibilisierungsansprüche.

Besorgniserregend ist für die KAB weiterhin der hohe prozentuale Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, die in atypische Beschäftigungsformen, insbesondere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, abgedrängt werden. Hierin spiegelt sich die Hierarchisierung des Arbeitsmarktes und die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt wider (vgl. Barwig 2012, S. 229ff.). Menschen mit Migrationshintergrund finden nicht nur schwieriger Arbeit, sondern arbeiten weiterhin überproportional im Niedriglohnsegment und in Jobs mit insgesamt schlechten Arbeitsbedingungen (vgl. Birke 2022). Diese Feststellung gilt insbesondere für Frauen mit Migrationshintergrund bzw. Einwanderungsgeschichte, obwohl von ihnen ein Anteil von über 40 Prozent einen beruflichen Abschluss vorweisen kann. Förderprogramme zum Einstieg in einen Beruf bzw. eine reguläre Beschäftigung für Frauen mit Migrationshintergrund weisen bisher nur begrenzte Reichweiten und Teilerfolge aus (vgl. z.B. Deutsches Jugendinstitut 2022). Persönliche Sprach- und Qualifikationsfortschritte zur Arbeitsmarktfähigkeit und -integration verbessern zwar die Zugangsvoraussetzungen zum Arbeitsmarkt, verändern aber nicht die strukturellen Gegebenheiten. Mit der Einführung und der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes hat sich zweifelsohne die Lohn- und Einkommenslage von Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt verbessert, aber erst insbesondere die Minijobs in versicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln, würde einen großen Schritt in Richtung eines Abbaus von Hierarchisierung und Diskriminierung am Arbeitsmarkt leisten. Dies ist dringend notwendig, um den deutschen Arbeitsmarkt „zu entriegeln“, da eine Zuwanderung von Arbeitskräften aufgrund der demographischen Entwicklung und in Folge fehlender Arbeitskräfte in den nächsten Jahren weiterhin dringend geboten ist (vgl. Fitzenberger 2023).

Immer weniger Menschen können von einem Job leben und es gibt eine zunehmende Mehrfachbeschäftigung, die für viele aufgrund der zu geringen Löhne bzw. eines zu geringen Einkommens zur Bestreitung des Lebensunterhalts notwendig wird. Der Hauptanteil entfällt weiterhin auf die Kombination von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und geringfügiger Nebentätigkeit. Eine „Erwerbshybridisierung“ ist auf dem Vormarsch (vgl. Jansen 2020). Niedriglöhne treiben die Beschäftigten in einen weiteren Nebenjob und dies mit deutlich steigender Tendenz: „Seit 2003 haben sich die Zahl und der Anteil der Erwerbstätigen in Deutschland, die neben ihrer Haupttätigkeit noch mindestens einer weiteren Beschäftigung nachgehen, mehr als verdoppelt. Im europäischen

Vergleich ist dieser Anstieg einzigartig.“ (Graf 2019, S. 1) Im Jahr 2021 hatten 4,4 Prozent der Beschäftigten in Deutschland neben ihrem Hauptjob mindestens eine weitere Tätigkeit. Gut 1,8 Millionen Personen standen damit in einem weiteren Beschäftigungsverhältnis (vgl. Statistisches Bundesamt 2022b). Studien belegen, dass einer der Hauptgründe für die Aufnahme von Nebenbeschäftigung bzw. für Mehrfachbeschäftigung finanzielle Notwendigkeiten sind (vgl. Klinger 2017; 2019; Graf 2019), die nicht zuletzt auf einem zu geringen Lohneinkommen beruhen. Das Einkommensrisiko aus dem Haupterwerb wird versucht durch einen „Nebenjob“ auszugleichen (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft 2022a). Die Einführung und Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns hat in diesem Segment einen Beitrag zur Einkommenserhöhung geleistet, da er für steigende (Stunden)Löhne im unteren Lohnbereich gesorgt hat (vgl. Statistisches Bundesamt 2021, 176ff.).

#### **1.f. Mindestlohn wirksam kontrollieren, Verstöße ahnden**

Um für die Beschäftigten (weiterhin) positive Wirkungen zu erzielen, den Wettbewerb fair zu gestalten und die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten, ist es aus Sicht der KAB dringend notwendig, Kontrollen zur Einhaltung des MiLoG weiter zu verschärfen. Die KAB begrüßt die Verordnung (MiLoDokV) zu den Dokumentationspflichten nach den §§ 16 und 17 MiLoG und den §§ 18 und 19 des AentG in Bezug auf bestimmte Arbeitnehmergruppen.

Um die Gesetzesverstöße am Arbeitsmarkt, wie die Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, aber auch Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung besser bekämpfen zu können, kommt regelmäßigen Kontrollen, auch der Branchenmindestlöhne, durch die zuständigen Zollbehörden eine exponierte Stellung zu. Auch hält die KAB eine differenzierte Dokumentationspflicht der geringfügigen Beschäftigung in den einzelnen Betrieben mit einer entsprechenden Kontrolle durch die Arbeitnehmer\*innen selbst für dringend geboten. Die KAB setzt sich weiter dafür ein, dass auf den jeweiligen Dokumentationsbögen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Aufstellung gegenzeichnet. Davon unberührt bleibt die Pflicht des Arbeitgebers zur korrekten Aufzeichnung der Arbeitszeit nach den entsprechenden Vorgaben (vgl. ausführlich Generalzolldirektion 2023a).

Die KAB begrüßt, dass nach der Pandemiephase wieder verstärkt Kontrollen zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns durchgeführt werden (vgl. Handelsblatt 2022). Wurden im Jahr 2020 4.259 Ordnungswidrigkeiten wegen Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen nach AentG, MiLoG und AÜG eingeleitet, waren dies in den Folgejahren 3.243 in 2021 und 3.640 Verfahren in 2022 (vgl. Generalzolldirektion 2023b). Damit liegt das Niveau deutlich unter den Zahlen vor der Coronapandemie (2019: 4.581) (vgl. Generalzolldirektion 2022, S. 19). Trotz einer Ausweitung der Prüfung von Arbeitgebern

(2020: 44.702; 2021: 48.064; 2022: 53.182) (vgl. Generalzolldirektion 2023b) werden in Deutschland aber weiterhin nur etwa 2 Prozent der Betriebe kontrolliert. Die Kontrollichte durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit bleibt aufgrund fehlenden Personals weiterhin zu gering und eine Abkehr von „Alibi-Prüfungen“ ist dringend notwendig (vgl. Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft 2023). Eine deutliche Erhöhung der Kontrollichte ist dringend erforderlich. (vgl. auch Mindestlohnkommission 2020, S. 63f. Da sich die Mehrheit der Unternehmen gesetzes- und regelkonform verhalten, ist dies ein zentraler Beitrag zur Herstellung eines fairen Wettbewerbs. Die KAB spricht sich weiterhin dafür aus, eine zentrale Kontrollbehörde einzurichten, die eine wirksame Gesamtprüfung (Einhaltung Mindestlohn, Arbeitsschutzbestimmungen, Sozialabgaben etc.) durchführen kann, auch um das „Kompetenzwirrwarr“ zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu entflechten.

Zudem fallen die Sanktionen bei Verstößen gegen § 21 MiLoG in der Regel moderat aus. Obwohl ein Bußgeld bis 500.000 Euro verhängt werden kann, liegen die durchschnittlich verhängten Bußgelder in den letzten Jahren zwischen 2.000 bis 3.200 Euro. Die KAB begrüßt, dass die Forderung seitens des DGB (vgl. Spiegel Wirtschaft 2019) und von Sozialverbänden aufgegriffen worden ist, Unternehmen, die gegen das MiLoG oder das AentG verstoßen haben und mit einer Geldbuße von wenigstens 2.500 Euro belegt wurden, die Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge zeitweise auszuschließen. Die KAB hält einen Ausschluss von öffentlichen Anträgen für ein probates Mittel. Die KAB begrüßt ebenfalls, dass Geldbußen nach dem MiLoG, AentG, dem AÜG und dem GSA Fleisch bei einer verhängten Höhe von mehr als 200 Euro in das Gewerbezentralregister eingetragen werden. Dies schafft Transparenz hinsichtlich der öffentlichen und privaten Auftragsvergabe, gerade dann, wenn die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben als grundlegendes Kriterium für die Auftragsvergabe ange setzt wird, wie etwa im TVgG – NRW.

Die Erfahrungen aus der Arbeits- und Sozialrechtsberatung der KAB aus den Jahren 2020 bis 2022 machen weiterhin einen Rückgang der Beratungen bzw. arbeitsrechtlichen Vertretung hinsichtlich von Verstößen gegen den gesetzlichen Mindestlohn deutlich. Inwieweit diese Entwicklung pandemiebedingt war, bleibt abzuwarten. Andere Zahlen und Erfahrungen belegen eher eine Ausweitung der Verstöße in bestimmten Branchen, insbesondere der Bauwirtschaft (Branchenmindestlöhne,) in Pandemiezeiten (vgl. Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt 2022), die durch die Beratungstätigkeit der KAB nicht erfasst werden. Ob Einzelerfahrungen als Indiz für eine Verbesserung oder Verschlechterung der Gesamtlage angesehen werden können bzw. von einem flächendeckenden Rückgang der Verstöße ausgegangen werden kann, ist derzeit aufgrund der hohen Dunkelziffer weiterhin fraglich. Jedenfalls zeigt sich eine Konzentration auf

bestimmte Branchen, was bereits vor der Pandemie als Trend festgestellt werden konnte (vgl. ausführlich Deutscher Bundestag 2021).

### **1.g. Stabile Arbeitsmarktlage trotz Pandemie bzw. Folgen der Pandemie**

Die befürchteten Einbrüche am Arbeitsmarkt aufgrund des Pandemiegeschehens sind weitgehend ausgeblieben. War der Jahresbeginn 2021 noch stark vom Pandemiegeschehen geprägt, setzte bereits im Sommer eine Erholung ein. Zentrale Instrumente zur Stabilisierung von Beschäftigung waren in 2020 und 2021 das Kurzarbeitergeld, Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und der Bundesländer durch Zuschüsse und Sonderzuwendungen und andere Unterstützungsformen. Der Arbeitsmarkt hat sich trotz erheblichen Einbrüchen in der deutschen Exportwirtschaft und im heimischen Dienstleistungssektor unter diesen Sonderbedingungen als stabil erwiesen. Besonders negativ betroffen von der Arbeitsmarktlage in dieser Periode waren allerdings vor allem junge Menschen. In diesem Segment stieg die Arbeitslosenquote deutlich stärker an als in anderen Altersgruppen. Zudem ging das Angebot an Ausbildungsplätzen und an geringfügigen sowie befristeten Beschäftigungen deutlich zurück (vgl. ausführlich Patzina 2022).

Die Jahresbilanz zum Arbeitsmarkt 2022 zeigt ebenfalls einen positiven Trend. Neben dem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (siehe oben) stieg das Arbeitsvolumen um 1,4 Prozent auf 61,1 Milliarden Stunden an, was dennoch einen Rückgang von 1,6 Prozent gegenüber dem Zeitraum vor der Pandemie bedeutet. Auf die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung und der Nebenjobs wurde bereits verwiesen (siehe oben). Weiterhin sind ein positiver Beschäftigungseffekt und eine stabile Arbeitsmarktlage – abgesehen von dem Sonderzeitraum der Pandemiebedingten Einbrüche – seit der Einführung des MiLoG auf der *makroökonomischen* Ebene zu verzeichnen. Jedenfalls sind die von einigen prognostizierten Beschäftigungseinbrüche aufgrund anziehender Lohnkosten ausgeblieben. Dies dürfte auch nach allen aktuell vorliegenden Zahlen nach der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01. Oktober 2022 der Fall sein. Eine Verschlechterung der Arbeitsmarktlage durch die Anhebung ist nicht erkennbar.

Es gibt trotz konjunktureller Schwächen in einzelnen Bereichen und Inflation weiterhin eine stabile Entwicklung am Arbeitsmarkt, gerade dann, wenn auch der Sondereffekt des Kriegs in der Ukraine berücksichtigt wird. Die Bundesagentur für Arbeit stellt zur generellen Lage im Februar 2023 fest: „Im Februar 2023 ist die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vormonat geringfügig gestiegen, und zwar um 4.000 auf 2.620.000. Saisonbereinigt hat die Zahl der Arbeitslosen um 2.000 zugenommen. Verglichen mit dem Februar des vorigen Jahres ist die Arbeitslosenzahl um 192.000 höher. Ohne die Berücksichtigung ukrainischer Geflüchteter infolge des russischen Angriffskrieges wäre die Arbeitslosigkeit im Vorjahresvergleich nur geringfügig angestiegen. Die Arbeitslosenquote liegt

im Februar 2023 wie im Januar bei 5,7 Prozent und hat sich damit gegenüber dem Vorjahresmonat um 0,4 Prozentpunkte erhöht. Die vom Statistischen Bundesamt nach dem ILO-Erwerbskonzept ermittelte Erwerbslosenquote belief sich im Januar auf 3,0 Prozent.

Die Unterbeschäftigung, die zusätzlich zur Arbeitslosigkeit auch Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik und kurzfristiger Arbeitsunfähigkeit beinhaltet, ist saisonbereinigt gegenüber dem Vormonat um 14.000 gestiegen, da hier insbesondere auch die Teilnahme ukrainischer Geflüchteter an Integrationskursen berücksichtigt wird. Die Unterbeschäftigung lag im Februar 2023 bei 3.486.000 Personen. Das waren 316.000 mehr als vor einem Jahr. Ohne die Berücksichtigung ukrainischer Geflüchtete hätte die Unterbeschäftigung um 25.000 unter dem Vorjahreswert gelegen.“ (Bundesagentur für Arbeit 2023b)

Insgesamt kann also auf eine positive Entwicklung am Arbeitsmarkt verwiesen werden, die sich trotz Rückgängen beim Bruttoinlandsprodukt, schwächelnder Konjunkturdynamik in der Weltwirtschaft und beträchtlichen Einbrüchen beim Konsum aufgrund steigender Lebenshaltungskosten und Inflation als stabil erweist (vgl. ausführlich Bundesagentur für Arbeit 2023c). Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ab 2015 und dessen Erhöhungen sowie politische Anhebung auf 12 Euro zum 01. Oktober 2022 gehen mit einer Besserung der Lage am Arbeitsmarkt einher, insbesondere mit einem zu begrüßenden Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Negative Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Beschäftigungsniveau lassen sich nicht konstatieren. Die KAB teilt die Feststellung der Mindestlohnkommission: „Es fand kein verstärkter Zugang in Arbeitslosigkeit von Beschäftigten aus Wirtschaftszweigen statt, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hoch betroffen waren. Auch kausale Wirkungsanalysen zeigen keinen statistisch signifikanten Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit.“ (Mindestlohnkommission 2020, S. 12-13) Die KAB geht nach jetziger Lage davon aus, dass dies auch aufgrund der Erhöhung auf 12 Euro nicht der Fall sein wird (vgl. Krebs 2021). Weiterhin ist zudem zutreffend: „Bemerkenswert ist in diesem Kontext, dass das Beschäftigungswachstum gerade in den Branchen, die von der Mindestlohn-Gesetzgebung besonders betroffen waren, überdurchschnittlich ausgeprägt war.“ (Bruttel 2017, S. 480) Hieraus zieht die KAB weiterhin die Schlussfolgerung, dass die Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zahlreiche positive Effekte gezeitigt bzw. freigesetzt haben, die auch zukünftig zu veranschlagen sind. Mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro zum 01. Oktober 2022 wird die gesamtwirtschaftliche Produktion langfristig jährlich um ca. 1,5 Prozent gesteigert; gleichzeitig sind Mehreinnahmen für den Staat über Steuern und Abgaben in Höhe von ca. 20 Milliarden Euro prognostiziert (vgl. Krebs 2021). Hinzu kommen Steigerungs- und Nachfrageeffekte hinsichtlich des Konsums von Haushalten mit niedrigem Einkommen, die durch die Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns

finanziell bessergestellt werden (vgl. ausführlich Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2020).

### **1.h. Entwicklungen auf der mikroökonomischen Ebene: Betriebliche Ebene**

In einzelnen Branchen und Betrieben, die durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns herausgefordert wurden und werden, stellt sich die Entwicklung weiterhin differenziert dar. Mit dem Anstieg des gesetzlichen Mindestlohnes auf 12 Euro ist zu erwarten, dass die betroffenen Unternehmen ihre bisherigen Anpassungsstrategien fortsetzen, dies allerdings unter dem Vorzeichen einer Verknappung des Arbeitskräfteangebots auf dem Arbeitsmarkt und der Sondersituation der „Nachpandemiephase“. Da, wo wettbewerbsbedingt Preiserhöhungen möglich sind, wurden diese an die Verbraucher\*innen weitergegeben. Ca. 1/5 der von der Einführung und den Erhöhungen des Mindestlohns betroffenen Betrieben in Umfragen diese Reaktionsweise an. Zu detaillierten Ergebnissen kommt die Studie von Bossler (vgl. Bossler 2022), die im Auftrag der Mindestlohnkommission erstellt wurde. Diese kommt u.a. zu den generellen Ergebnissen, dass die Einführung des Mindestlohns zu signifikanten Lohnsteigerungen in den betroffenen Betrieben bei gleichzeitig „sehr moderaten negativen Beschäftigungseffekten“ geführt hat. Die höheren Lohnkosten führten zu sinkenden Gewinnen. Demgegenüber stieg die Lohnzufriedenheit der Beschäftigten. Kurzfristig reagierten die betroffenen Betriebe auf die Lohnerhöhungen mit einer Investitionszurückhaltung (vgl. ausführlich Bossler 2022). Deutlich wird, dass sich die betroffenen Betriebe den Anforderungen des gesetzlichen Mindestlohns angepasst haben und insgesamt keine größeren Verwerfungen auf der mikroökonomischen Ebene eingetreten sind. Bossler u.a. zusammenfassend: „Letztlich können auf Basis der durchgeführten Analysen hauptsächlich Effekte für die Einführung des Mindestlohneins nachgewiesen werden. Der Mindestlohn führt demnach zu statistisch signifikanten Lohnsteigerungen bei sehr moderaten negativen Beschäftigungseffekten. Die erhöhten Lohnkosten durch den Mindestlohn führen zu sinkenden Gewinnen in den betroffenen Betrieben während die Entlohnungszufriedenheit der betroffenen Beschäftigten ansteigt. Betriebe scheinen kurzfristig mit einer Verringerung ihrer Investitionen auf die Mindestlohneinführung zu reagieren. Eher in der langen Frist (2017-2018) zeigt sich eine leichte Verringerung der inländischen Outsourcingaktivitäten. Die Anzahl der Kleinbetriebe in Deutschland verringert sich im Zeitraum nach der Mindestlohneinführung, wobei es in dieser Gruppe gleichzeitig zu erhöhter Gründungs- und Schließungsaktivität kommt. Im Zuge von Neueinstellungen scheinen Betriebe kurzfristig weniger bereit zu sein, Kompromisse einzugehen. Bei der Analyse der Mindestlohnerhöhungen 2017, 2019 und 2020 zeigen sich hingegen in den meisten Fällen keine zusätzlichen Effekte des Mindestlohns, was durch das Ausbleiben mindestlohnbedingter Lohnsteigerungen begründet werden kann.“ (Bossler 2022, S. 215)

Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Lage (Anstieg der Verbraucherpreise, Inflation, Nachholeffekte der Pandemiephase, Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine etc.) bleibt darauf hinzuweisen, dass die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die mikroökonomischen Ebene weiterhin in multikausalen Kontexten zu betrachten ist. Dies gilt hinsichtlich der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01. Oktober 2022 als auch des allgemeinen Lohnniveaus bzw. von Lohn-erhöhungen insgesamt. Weiterhin fangen die Lohnerhöhungen die Teuerungsrate nicht auf. Beschäftigte haben seit 2021 ca. fünf Prozent ihres Lebensstandards eingebüßt (vgl. WSI-Pressedienst 2022). Treibende Kraft der aktuellen Inflation sind keineswegs Lohn-erhöhungen und Lohnforderungen der Beschäftigten, sondern steigende Gewinnmar- gen der Unternehmen. Die Unternehmen haben ihre Preise „in den vergangenen Mona- ten stärker angehoben (...) als es zum Ausgleich gestiegener Kosten notwendig gewesen wäre“ (finanz.net 2023), so eine Feststellung der EZB auf ihrer jüngsten Klausurtagung im finnischen Inari.

Ein Einbruch der Nachfrage nach der Einführung und den Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns ist in den betroffenen Dienstleistungsbereichen aufgrund gestiegener Lohnkosten nicht zu verzeichnen, allerdings Verschiebungen innerhalb der betroffenen Branchen (vgl. Bossler 2022, S. 100ff.). Die hohe Akzeptanz des gesetzlichen Mindest- lohns auch in den betroffenen Betrieben selbst und ein gestiegenes Verbraucher\*innen- bewusstsein weisen darauf hin, dass „Dumping-Löhne“ mehr und mehr abgelehnt wer- den. Lohn soll zum Leben reichen. Die Entwicklung geht in Richtung einer zunehmenden Bereitschaft „faire Löhne“ auch durch gestiegene Preise bzw. Preissegmente zu unter- stützen, wenn Preiserhöhungen mehr Lohn für die Beschäftigten statt mehr Gewinne für die Unternehmen bedeuten. Der gesetzliche Mindestlohn wird in den betroffenen Betrieben mittlerweile als Normalität empfunden. Weiterhin unterstützt eine breite Mehrheit der Bevölkerung die Einführung und Anhebungen des Mindestlohns, was sich auch in einer erhöhten Akzeptanz in den Betrieben niederschlägt (vgl. Schulten 2019c, S. 335).



## 2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

### 2.a. Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten

Der gesetzliche Mindestlohn besitzt aus Sicht der KAB und aufgrund der Erfahrungen der KAB in der Beratung zum Arbeits- und Sozialrecht weiterhin eine hohe Relevanz, da er u.a. zu einer Verbesserung der Einkommen in den benannten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssegmenten des Niedriglohnbereichs beiträgt, die Einkommens- und Lebenssituation der unteren Einkommensgruppen spürbar verbessert und die Festsetzung der Branchenlöhne nach dem AEntG, aber auch die Lohnhöhen nach dem AÜG und dem TVG und die allgemeine Lohnentwicklung positiv beeinflusst. Hiervon profitieren über die Beschäftigten, die den gesetzlichen Mindestlohn erhalten, hinaus die Beschäftigte die einem Branchenmindestlohn unterliegen (vgl. WSI-Tarifarchiv 2020; Bispinck 2023). Wenn hier auch gesetzlich und tariflich andere Regelkreise „außerhalb“ des MiLoG in Anschlag zu bringen sind, so kann die verbindliche Einführung einer Lohnuntergrenze als zumindest flankierend für eine Erhöhung des Lohnniveaus eingestuft werden. Anhebungen der Lohnuntergrenze haben durch Kaminzug- oder Sillover-Effekte (vgl. Mindestlohnkommission 2020, S. 51f.) Auswirkungen auf das Lohnniveau und das Tarifgeschehen und beeinflussen damit die Lage der Beschäftigten insgesamt positiv. Toralf Pusch kommt zusammenfassend hinsichtlich der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro zu folgender Einschätzung bzw. folgendem Ergebnis: „Daten aus der WSI-Erwerbspersonenbefragung erlauben einen ersten Blick auf Befunde zur Wirkung der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro. Im Vordergrund stehen dabei die deutlichen Effekte auf die Gehälter, vor allem bei sozialversicherungspflichtig Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Allerdings haben auch geringfügig Beschäftigte Gehaltssteigerungen erhalten. Insgesamt berichteten knapp 80 % der Beschäftigten, die Lohnerhöhungen infolge der Mindestlohnerhöhung erhielten, auch von Gehaltserhöhungen. Es ist daher damit zu rechnen, dass Millionen Beschäftigte durch die Mindestlohanhebung mehr Geld zur Verfügung haben. Die hier präsentierten Befunde zeigen somit, dass Mindestlohnsteigerungen einen wirksamen Beitrag zur Stabilisierung und Erhöhung der Gehälter von Beschäftigten mit niedrigen Löhnen leisten können. Dies ist vor allem in Zeiten hoher Preissteigerungen bedeutsam. (...) Der Mindestlohn kann daher neben den positiven Einkommenseffekten auch einen Beitrag zur Stabilisierung des Konsums in einer wirtschaftlich fragilen Zeit leisten.“ (Pusch 2023, S. 37)

Die Mindestlohn-Kommission hat in ihren bisherigen Berichten die entsprechenden Datenquellen zur Relevanz des Mindestlohns für die Beschäftigten aufgezeigt (vgl. Mindestlohnkommission 2016, S. 35ff.; Mindestlohnkommission 2018, S. 43ff., Mindestlohnkommission 2020, S. 45ff.) Zu nennen sind u.a. eine deutliche Verschiebung der

Lohnentwicklung hin zu höheren Stundenlöhnen (vgl. Mindestlohnbericht 2022, S. 51f.) und ein Rückgang der Lohnungleichheit.

Die Relevanz des gesetzlichen Mindestlohns für die Beschäftigten in West- und Ostdeutschland wird zudem darin deutlich, dass das Lohngefälle im Ost-West-Vergleich (leicht) abgebaut werden konnte (vgl. Mindestlohnkommission 2018, insbes. S. 47-58; Herzog-Stein 2020, S. 4), insbesondere durch die Verringerung des Niedriglohneinkommens in Ostdeutschland (vgl. Mindestlohnkommission 2022, S. 54). Damit wird der Forderung der KAB nach einem gleichen Lohn für gleiche Arbeit im regionalen Vergleich in den unteren Lohneinkommen in ersten Schritten Rechnung getragen wird.

Insbesondere die stärkere Ausprägung und der im Vergleich zu Westdeutschland größere Umfang von Beschäftigungsverhältnissen unterhalb der jeweiligen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Ostdeutschland hat im „innerdeutschen“ Vergleich zu einem stärkeren Anstieg der Lohneinkommen durch die Einführung bzw. Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns in diesem Segment in Ostdeutschland geführt und damit eine „nachholende Entwicklung“ und einen faireren Wettbewerb ermöglicht, die als Ziele weiterhin verfolgt werden sollten. Hiervon profitiert haben vor allem auch Ungelernte. Der gesetzliche Mindestlohn in entsprechender Höhe kann hierzu aus Sicht der KAB einen Beitrag leisten. Eine deutlichere politische Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns als bisher auf ein existenzsicherndes Lohnniveau könnte die Schere des innerdeutschen Lohngefälles weiter schließen, hätte für die allgemeine Lohnentwicklung Signalwirkung (siehe unten Fazit) und würde einen weiteren wirksamen Beitrag zum Handlungsziel der Regierung leisten, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland herzustellen.

## **2.b. Auswirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen von Geringverdienern**

Die Auswirkungen auf die Einkommen von Geringverdiener\*innen bzw. Minijobber\*innen beurteilt die KAB ebenfalls positiv (siehe oben). Die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns geäußerte Befürchtung, sogenannte „Geringqualifizierte“ würden durch den gesetzlichen Mindestlohn aufgrund des (ggf.) zu zahlenden höheren Arbeitslohns vermehrt entlassen werden und in die Arbeitslosigkeit wechseln (vgl. z.B. Siems 2011), ist aus Sicht der KAB nicht eingetreten.

Zieht man Zahlen des Statistischen Bundesamtes und die Selbstaussagen der amtierenden Bundesregierung heran (vgl. Bundesregierung 2022), profitieren nunmehr über sechs Millionen Beschäftigte von der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro seit dem 01. Oktober 2022 (vgl. Pusch 2023). Rechnet man die ca. vier Millionen Geringverdiener hinzu, die durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in den Regelkreis des MiLoG einbezogen wurden, so wird deutlich, dass für eine große Anzahl der (bisherigen) Geringverdiener\*innen der gesetzliche Mindestlohn eine z.T. deutliche Einkommensverbesserung bedeutet.

Durch die Einführung bzw. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns kann das Einkommen von sogenannten „Aufstockern“ als auch im „Zuverdienstbereich“ (Beschäftigte mit ergänzenden ALG II-Bezug) der Lohnanteil des verfügbaren Einkommens gegenüber den Sozialtransfers eine höhere Bedeutung gewinnen, wenn diese einer entsprechenden Beschäftigung unter Berücksichtigung der „Zuverdienstgrenzen“ nachgehen. Weiterhin sieht die KAB dringenden Handlungs- und Reformbedarf beim Gesetzgeber, eine Reform der sogenannten „Zuverdienstgrenzen“ über den geltenden gestaffelten Grundfreibetrag bei Bezug ALG II anzugehen, um ein effektiv höheres Gesamteinkommen für die Betroffenen zu erzielen und keine stundenbezogene Reduzierung von Beschäftigungsverhältnissen aufgrund höheren Lohns als Automatismus zu installieren. Die Schnittstellen sollten durch den Gesetzgeber – trotz der statistisch ausweisbaren Rückgänge (siehe unten) – neu justiert werden, indem der Grundfreibetrag dem gesetzlichen Mindestlohn bei höherem Lohneinkommen Rechnung trägt. Die Anhebung des Grundfreibetrages (10.347 Euro) fällt nach Auffassung der KAB gerade für sogenannte „Aufstocker“ zu wenig ins Gewicht.

Statistisch lassen sich keine negativen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen Anhebung hinsichtlich der Anzahl der „ALG-II-Aufstocker“ feststellen. Der Bericht der Mindestlohnkommission aus dem Jahr 2020 stellt die notwendigen Differenzierungen heraus, die hinsichtlich des SGB II von Bedeutung sind (vgl. Mindestlohnkommission 2020, S. 74ff.). Die Zahl der Menschen, die trotz einer Erwerbstätigkeit Hartz-IV beziehen, ist von 2014 bis 2017 um rund 138.000 von 1,3 auf knapp 1,2 Millionen gesunken. Zum aktuellen Stand hält die Bundesagentur für Arbeit fest: „Im Oktober 2022 erhielten 53.000 oder 1 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gleichzeitig Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III (Arbeitslosengeld, ohne Arbeitslosengeld bei Weiterbildung). (...) Die Zahl der Aufstocker hat sich im Vorjahresvergleich um 6.000 verringert. In der Mehrzahl – zu 81 Prozent – waren diese Personen im Oktober 2022 arbeitslos gemeldet.“ Hinsichtlich der erwerbstätigen Leistungsberechtigten lässt sich ebenfalls eine Verringerung konstatieren: „Im Oktober 2022 waren 21 Prozent (807.000) der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erwerbstätig; 62.000 oder 7 Prozent weniger als im Vorjahr. 93 Prozent (747.000) der erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten übten eine abhängige Beschäftigung aus, 8 Prozent (65.000) gingen ausschließlich oder zusätzlich einer selbständigen Tätigkeit nach. Das erzielte Einkommen und die Arbeitszeit der erwerbstätigen Leistungsberechtigten variieren allerdings erheblich“ (Bundesagentur für Arbeit 2023c, S. 25).

Der Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist vom Jahr 2013 (30 Prozent) auf im April 2017 26 Prozent zurückgegangen und stabilisiert sich bei dieser Prozentzahl (siehe oben).

Weitere Erkenntnisse und Hinweise in diesem Bereich sind von dem laufenden Forschungsprojekt „Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit“ durch „Evaluation Office Caliendo“ zu erwarten.

### **2.c. Auswirkungen des Mindestlohns auf das Steuersystem und die Systeme sozialer Sicherung**

Löhne generieren Steuern (Lohnsteuer, Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer etc.), höhere Löhne generieren höhere Steuern. Die Effekte auf das Steuersystem und die Systeme sozialer Sicherung sind dabei entscheidend von der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns abhängig. Die politische Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro dürfte hier deutliche Auswirkungen zeigen, was auch in entsprechenden Untersuchungen prognostiziert wird.

Im Jahr 2011 hatte das Forschungsinstitut Prognos AG berechnet, dass ein Mindestlohn den Staat mit über sieben Milliarden Euro jährlich entlasten könnte. Andere Schätzungen kamen zu niedrigeren Ansätzen. Dem sind Steuererminderungen aus „Unternehmenssteuern“ in den betroffenen Segmenten aufgrund gestiegener Lohnkosten gegenüberzustellen. Eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei der Prognos AG in Auftrag gegebene Studie kommt zu geringeren Effekten hinsichtlich der staatlichen Entlastungen. Basierend auf der Modellrechnung „Ist 2025“ kommt diese Studie aus dem Jahr 2020 zu folgendem differenzierten Ergebnis: „Sowohl die mindestlohninduzierte Steigerung der Bruttolohnsumme als auch die sich daraus ergebenden fiskalischen Wirkungen fallen im Vergleich zu früheren Ex-ante-Schätzungen deutlich kleiner aus. Die hier durchgeführte Modellrechnung ‚Ist 2015‘ findet einen fiskalischen Gesamteffekt von gut 1,1 (bis 1,5) Mrd. Euro gegenüber der Situation ohne Mindestlohn. Der Gesamteffekt ergibt sich einerseits aus Einnahmesteigerungen bei Sozialbeiträgen (836 Mio. Euro), indirekten Steuern (291 Mio. Euro) sowie Lohn- und Einkommensteuer (199 Mio. Euro) zuzüglich Ausgabenreduktionen beim ALG II und Sozialgeld (585 Mio. Euro). Andererseits entstehen aber auch Einnahmenminderungen bei der Unternehmenssteuer (374 bis 747 Mio. Euro) sowie Ausgabensteigerungen bei Wohngeld und Kinderzuschlag (72 Mio. Euro). Die stärksten fiskalischen Effekte (593 bis 801 Mio. Euro) gehen dabei von der Beschäftigtengruppe aus, deren Stundenlohn mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns über die Mindestlohngrenze von 8,50 Euro gesprungen ist (...). Spillover-Effekte oberhalb der Mindestlohngrenze machen am Gesamteffekt mit 95 (bis 131) Mio. Euro einen deutlich geringeren Anteil aus. (...) Da sich die durchgeführten Analysen auf den kurzfristigen Effekt der Mindestlohneinführung beschränken, bleibt offen, wie sich die Wirkungen des Mindestlohns auf die staatlichen Haushalte mittel- bis langfristig entwickeln werden. Einerseits kann angenommen werden, dass ein (mit den bereits erfolgten und weiteren Anpassungen) höherer Mindestlohn ceteris paribus stärkere Effekte entfaltet, andererseits wird die Isolation des reinen Mindestlohneffekts über die Zeit

immer schwieriger, insbesondere, wenn sich das konjunkturelle Umfeld weniger stabil zeigt als in den letzten Jahren. Bisherige Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass die Effekte unmittelbar nach der Einführung stärker ausgefallen sind als in den Folgejahren 2016 und 2017. Unter dem Strich lässt sich festhalten, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verglichen mit den Ex-ante-Schätzungen relativ geringe, gleichwohl in jedem Fall positive fiskalische Wirkungen gebracht hat.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020, S. 56-57)

Festgestellt werden kann aber aus Sicht der KAB: Eine Anhebung des Lohnniveaus, wie dies mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und seiner Erhöhung gegeben ist, führt zu steigenden Steuereinnahmen und erhöhten Beitragseinnahmen in den Sozialversicherungen insbesondere dann, wenn der gesetzliche Mindestlohn auf eine existenzsichernde Höhe angehoben wird. Dies ist bisher auch bei einer Höhe von 12 Euro nicht der Fall (siehe Fazit). Höhere Löhne stärken die Massenkaufkraft bzw. führen zu einer Nachfrageverstärkung durch erhöhte Konsumausgaben, was wiederum entsprechende Umsatzsteuer- und Verbrauchssteuereinnahmen generiert. Gerade angesichts der anhaltenden Inflation und einem Anstieg der Lebenshaltungskosten ist der gesetzliche Mindestlohn eine wichtige volkswirtschaftliche Nachfragestütze, da in den niedrigen Einkommensbereichen (mit einer geringen Sparquote) das Monatseinkommen fast vollständig für das Lebensnotwendige verausgabt werden muss.

Sowohl bei den direkten als auch bei den indirekten Steuern sind Einnahmeerhöhungen durch die Einführung und Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zu verzeichnen, auch wenn diese geringer ausfallen als ursprünglich mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns prognostiziert. Das erhöhte Steuer- und Beitragsaufkommen wäre anteilig im Hinblick auf den gesetzlichen Mindestlohn und dessen Anteil an der Einnahmenerhöhung zu beziffern. Detaillierte Untersuchungen liegen dazu weiterhin m.W. nicht vor, die generellen Zahlen belegen jedoch die Entwicklung, an der der gesetzliche Mindestlohn seinen Anteil hat. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer sind weiter angestiegen. Betragen sie im Jahr 2015 der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 178.890 Mrd. stiegen die Einnahmen in den nächsten Jahren kontinuierlich an: 2016 auf 184.826 Euro, 2017 auf 195.523 Euro und im Jahr 2018 auf 208.231 (vgl. Statistisches Bundesamt 2019, S. 281). Diese Tendenz erwies sich trotz erheblicher wirtschaftlicher Einbrüche während der Pandemie als stabil: „Das Lohnsteueraufkommen brutto lag im Haushaltsjahr 2022 mit 278,2 Mrd. Euro um 2,9 Prozent über dem Ergebnis des Haushaltsjahres 2021. Die trotz der wirtschaftlichen Belastungen gute Entwicklung am Arbeitsmarkt mit gegenüber dem Vorjahr merklich geringerem Kurzarbeitsvolumen, niedrigerer Arbeitslosigkeit und höherer Beschäftigung wirkte sich dabei aufkommenssteigernd aus. Dass der Anstieg nicht höher ausgefallen ist, liegt an Entlastungsmaßnahmen, die die Bundesregierung angesichts der stark gestiegenen Energiepreise im vergangenen Jahr bereits umgesetzt hat.“

(Bundesministerium der Finanzen 2023, S. 24-25) Für die Steuereinnahmen von Bund, Länder und Gemeinden ist ebenfalls ein deutlicher Anstieg von 7,1 Prozent im Vergleich 2021 und 2022 auf nunmehr insgesamt 814,9 Milliarden Euro in 2022 zu verbuchen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2023).

Ein gewisser Anteil kann dem gesetzlichen Mindestlohn und dessen Erhöhung auch an den privaten Konsumausgaben zugeschrieben werden, da gerade im unteren Einkommenssegment die Sparquote äußerst niedrig ist bzw. nicht angespart werden kann und im Vergleich mit höheren Einkommensgruppen ein unmittelbarer Umsatz der (Haushalts-)Einnahmen in Konsumausgaben erfolgt. Die privaten Konsumausgaben haben das Vorcorona-Niveau zwar (noch) nicht (wieder) erreicht, zeigen jedoch eine deutlich zunehmende Tendenz: „Die privaten Haushalte in Deutschland haben im Jahr 2021 durchschnittlich 2.623 Euro im Monat für ihren Konsum ausgegeben. Das waren 4,6 % oder 116 Euro mehr als im Jahr 2020 (2.507 Euro). Wie das Statistische Bundesamt (Destatis) auf Basis der laufenden Wirtschaftsrechnungen mitteilt, übertrafen die privaten Konsumausgaben damit nach dem Rückgang im ersten Corona-Jahr 2020 wieder das Niveau des Jahres 2019 (2 574 Euro). Mit Ausnahme des Bereichs Verkehr gaben die Haushalte 2021 in allen Bereichen mehr Geld aus als im Vorjahr. Allerdings blieben einige Ausgabebereiche weiterhin unter dem Vor-Corona-Niveau. Insgesamt stiegen die privaten Konsumausgaben im Jahr 2021 etwas stärker als die Verbraucherpreise, die sich im Jahresdurchschnitt 2021 um 3,1 % gegenüber 2020 erhöht hatten.“ (Statistisches Bundesamt 2022c)

Da der gesetzliche Mindestlohn zu einer höheren Quote sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse geführt hat bzw. dazu beiträgt, sind die Auswirkungen aufgrund der Beitragssystematik der Sozialversicherungsträger ebenfalls positiv zu beurteilen, da höhere Einzahlungen im Gesamtvolumen geleistet werden und dies auch entsprechende höhere Leistungen im Bezugsfall für die bisher Nichtversicherten bzw. eine Erhöhung der Leistungen für die Beschäftigten bedeutet. Dass die positiven Effekte gerade in der Gesetzlichen Rentenversicherung eher bescheiden ausfallen (vgl. Mindestlohnkommission 2020, S. 79), ist mitursächlich auf die zu geringe Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zurückzuführen. Der gesetzliche Mindestlohn stärkt insgesamt die soziale Sicherung durch höhere Löhne – Mehreinnahmen von Beiträgen – und eine bessere soziale Absicherung, wenn letztere auch auf einem äußerst geringen Niveau bleibt bzw. bleiben wird, was aber insgesamt den Niedrigverdiensten geschuldet ist, die z.B. Altersarmut vorprogrammieren.

## 2.d. Einhaltung des Mindestlohns<sup>1</sup>

Die Einhaltung des Mindestlohns zeigt sich in einer weitgehenden Gesetzestreue der überwiegenden Mehrheit der Unternehmen. Dennoch finden weiterhin gesetzeswidrige Praktiken statt, um den Mindestlohn zu unterlaufen. Die bundesweite Aktion der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in der zweiten Märzwoche 2023 hat das Ausmaß zumindest ansatzweise deutlich gemacht. So wurden im Großraum Köln und Bonn im Rahmen der Kontrollaktion Taxifahrer, Paketlieferanten, Handwerker, Mitarbeitende in der Gastronomie und Beschäftigte im Einzelhandel kontrolliert. 600 Beschäftigte wurden überprüft und in 30 Fällen wurde Hinweisen auf Verstöße gegen die Mindestlohnpflicht und andere Arbeitsgesetze nachgegangen (vgl. WDR 2023a). Bei einer Großrazzia am 06. März 2023 durchsuchte der Zoll 20 Wohn- und Geschäftsräume von Paketzustellunternehmen in Köln, Frechen, Hürth und München. Ein Ermittlungsverfahren gegen 60 Beschuldigte wurde eröffnet, gegen drei Hauptbeschuldigte Haftbefehl vollstreckt. Hauptanklagepunkte sind schwarz beschäftigte Mitarbeiter\*innen und die Nichtzahlung von Sozialabgaben (vgl. WDR 2023b). Im Rahmen der bundesweiten Gesamtaktion wurden nach Angaben der Generalzolldirektion in Bonn mehr als 5.500 Arbeitgeber überprüft und mehr als 13.800 Beschäftigte vor Ort befragt. Nach einer ersten Auswertung ergaben sich in 1.700 Fällen erste Hinweise auf Verstöße bzw. Unregelmäßigkeiten, denen noch nachgegangen wird. Vor Ort leiteten die Beschäftigten des Zoll unmittelbar 150 Strafverfahren, davon 100 Verfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung, und 240 Ordnungswidrigkeitsverfahren ein. In 50 Fällen wurden unmittelbar Verstöße gegen das MiLoG festgestellt (vgl. Generalzolldirektion 2023c).

Gesetzestreuern Unternehmen stehen also Unternehmen gegenüber, die durch Lohn-dumping und Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns einen fairen Wettbewerb weiterhin unterlaufen. Eine hohe Anzahl von Beschäftigten wird der gesetzliche Mindestlohn gesetzeswidrig bzw. durch eine gesetzeswidrige und strafrechtlich relevante Praxis des Mindestlohnverstößes weiterhin vorenthalten (vgl. Kreiszeitung 2022, Spiegel 2022). Die durch die Razzien der Generaldirektion Zoll zutage geförderten Verstöße gegen das MiLoG dürften die Spitze eines Eisberges sein, da mit einer sehr hohen Dunkelziffer gerechnet werden muss.

Aus der verbandlichen Arbeit der KAB und aus der Mitgliedschaft sind der KAB Beispiele bekannt, dass weiterhin vor allem Manipulationen an den Arbeitszeitaufzeichnungen vorgenommen werden. Studien belegen die Erfahrungen der KAB aus der Rechtsschutz- und Sozialberatung, dass insbesondere in Unternehmen ohne tarifvertragliche Bindungen und in Betrieben ohne ordentlichen Betriebsrat Verstöße gegen das MiLoG häufige

---

<sup>1</sup> Siehe auch „Mindestlohn wirksam kontrollieren, Verstöße ahnden“, S. 11.

Praxis sind, da eine wirksame Kontrolle und Anlaufstelle bereits auf der betrieblichen Ebene fehlen. Zudem lassen sich gezielte Verstöße in bestimmten Branchen ausmachen, insbesondere im Post- und Zustelldienst, der Gastronomie und im Handwerk. Betroffen sind vor allem Menschen mit Migrationshintergrund, die ihre Rechte aufgrund verschiedener Faktoren nicht ausreichend kennen und durchsetzen können.

Nach Auffassung der KAB müssen flächendeckende bundesweite Kontrollen verstärkt durchgeführt werden, wie dies in der zweiten Märzwoche 2023 der Fall war. Die KAB hält an ihrer Forderung fest, das Dokumentationsverfahren wirksam umzustellen, eine Gegenzeichnungspflicht der Beschäftigten bzw. durch den Betriebsrat und eine quartalsmäßige Hinterlegungspflicht bei den Hauptzollämtern einzuführen. Aus Sicht der KAB ist eine deutliche Verschärfung des Verfahrens notwendig und eine kontinuierliche Kontrolle durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu gewährleisten, um den nicht hinnehmbaren Verstößen zu Lasten der Beschäftigten einen Riegel vorzuschieben. § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG spricht dem Betriebsrat bei der Einführung und Anwendung von Systemen zur Arbeitszeiterfassung ein Mitbestimmungsrecht zu. Hier liegt ein wirksamer Hebel zu einer einvernehmlichen Regelung zwischen Arbeitnehmer\*innen und Arbeitgebern, um eine lückenlose Form der Dokumentationspflichten auch im Bereich des MiLoG nachzugehen. Wo die Kontrollinstanz durch Betriebsräte nicht gegeben ist, müssen gesetzliche Maßnahmen als Pflichten des Arbeitgebers festgeschrieben werden.

Zudem müssen die Klagerechte der Beschäftigten durch das Zulassen von Verbandsklagen gestärkt werden. Die Erfahrungen der KAB zeigen, dass oftmals aus Angst um den Arbeitsplatz, Kosten und ungewissem Ausgang der individuelle Klageweg nicht beschritten wird. Den Gewerkschaften und Berufsverbänden sollte ein Recht zur Verbandsklage eingeräumt werden, um eine wirksame (kollektive) rechtliche Interessenvertretung der Beschäftigten auch in diesem Bereich zu gewährleisten. Die KAB unterstützt hier weiterhin ausdrücklich die Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2022). Der KAB ist weiterhin unverständlich, dass das Verbandsklagerecht etwa im Bereich des Naturschutzrechts (erfreulicherweise) weiter gestärkt wird, während aber ein Verbandsklagerecht für arbeitsgerichtliche Verfahren vorenthalten wird, dies zu Lasten der Betroffenen.

Insgesamt ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass es bei der Gesetzeskonformität und der Einhaltung des MiLoG nicht zuletzt um die Frage geht, ob der Gesetzgeber bzw. die Exekutive einen erkennbar nicht rechtskonformen Raum auf Dauer gelten lassen will.



## 2.e. Reaktionen auf den Mindestlohn in Form von möglichen Veränderungen bei Lohnbestandteilen, Arbeitgeberleistungen, Arbeits-/Leitungsvorgaben usw.

Aus Sicht der KAB und den Erfahrungen aus den Arbeitsrechtsberatungen der Mitglieder der KAB sind Reaktionen auf den Mindestlohn nur in Einzelfällen dahingehend zu verzeichnen, dass seitens der Arbeitgeber die höheren Lohnkosten durch den gesetzlichen Mindestlohn durch Kürzungen anderer Lohnbestandteile und Rücknahme von freiwilligen Leistungen oder erhöhte Leistungsvorgaben „unterlaufen“ wurden bzw. werden. In anderem Zusammenhang wurde bereits auf das „Upgrade“ von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen hin zu sozialpflichtigen hingewiesen. Da, wo betroffene Mitarbeiter\*innen ihre Rechte wahrgenommen und eingeklagt haben, ist es aus Sicht der KAB zu einem für die Beschäftigten positiven Ausgang gekommen. Dies gilt natürlich nicht für alle Einzelfälle, insbesondere da eine nur zu schätzende Dunkelziffer vermutet werden muss, wenn die betroffenen Beschäftigten die Verschlechterungen hinnehmen, ohne dass diese erfasst oder justiziabel werden.

Inwieweit in den Segmenten, in denen die Einführung bzw. die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum Tragen kam, erhöhte Arbeits- und Leistungsvorgaben gegenüber den Beschäftigten gemacht worden sind bzw. werden, wird in der Forschung unterschiedlich bewertet. Hier ergeben sich weiterhin Lücken im Forschungsstand. Zu diesem Ergebnis kommen z.B. auch Himmelreicher und Schlachter (vgl. Himmelreicher 2021) in ihrem Literatur- und Forschungsüberblick: „Insgesamt lässt sich feststellen, dass in den gesichteten Studien oftmals auf die Steigerung der Arbeitsintensität als eine mögliche Reaktion auf gestiegene Lohnkosten hingewiesen wird. Es erscheint naheliegend und durchaus plausibel, auf Kostensteigerungen mit erhöhter Arbeitsintensität zu reagieren. Vielfach wurde in der Literatur behauptet, dass zur Kompensation gesteigerter Arbeitskosten die Arbeitsintensität, gemessen als Relation von Output pro Zeiteinheit pro Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin, ebenfalls steigen müsse (...). In qualitativen Studien wurden unterschiedliche Anpassungen als Reaktion auf die Einführung und Erhöhung des Mindestlohns berichtet. Einerseits wurden nur von wenigen befragten Betrieben und Beschäftigten mindestlohninduzierte Veränderungen der Arbeitsorganisation, wie Arbeitsverdichtung oder effizientere Arbeitsorganisation, genannt, weil grundsätzlich möglichst effizient gearbeitet werde. Allerdings haben einige Befragte bei der Einführung des Mindestlohns in Deutschland – nicht nach seiner Erhöhung – Veränderungen in der Arbeitsorganisation berichtet, die oftmals mit Arbeitsintensivierung einhergehen“ (Himmelreicher 2021, S. 8). Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch die Mindestlohnkommission aufgrund ihres Forschungsüberblicks, nachdem insbesondere zwei Muster, nämlich eine Reduzierung der Arbeitszeit und eine Arbeitsverdichtung bei *Einführung* des gesetzlichen Mindestlohns als die am häufigsten genannten Maßnahmen (vgl. Mindestlohnkommission 2020, S. 110ff.) zu konstatieren waren. In welchem

Ausmaß die beiden Reaktionsmuster umgesetzt worden sind, ist nur annähernd quantifizierbar. Fedorets und Himmelreicher (vgl. Fedorets 2021) machen auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus, dass eine Steigerung der Arbeitsintensität im Bereich der Mindestlohneinkommen kaum zu beobachten ist, demgegenüber aber Vollzeitbeschäftigte und Hochqualifizierte häufiger über eine Arbeitsintensivierung klagen. Es bleibt generell darauf hinzuweisen, dass sich durch Flexibilisierung, Digitalisierung und Tertiarisierung die Leistungsanforderungen an Beschäftigte grundlegend verändern. Hier scheinen die strukturellen Organisationsentwicklungen und Umbaumaßnahmen in den Unternehmen sowie spezifische Komplexitätsaspekte der Beschäftigung, nicht zuletzt aufgrund während der Pandemie eingeführter und anschließend fortgeführter geänderter Arbeitsorganisation (verstärktes Homeoffice) eine größere Rolle für eine Zunahme der Arbeitsintensität bzw. der Arbeiterverdichtung zu spielen (vgl. Hünefeld 2020) als Anpassungen wegen des gesetzlichen Mindestlohns.

Wichtige Anhaltspunkte in diese Richtung geben ebenfalls Befragungen von Betriebsräten, wie die vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung im Jahr 2018 repräsentative und branchenweite Sonderbefragung unter Betriebsräten. Die Betriebsräte berichten von einer generellen Arbeitsintensivierung, die sich sowohl in der Erhöhung der Arbeitsmenge als auch in gestiegenen qualitativen Leistungsanforderungen niederschlägt. Als Hauptgrund für die Arbeitsintensivierung weist die Untersuchung eine unzureichende Personalbemessung aus (vgl. ausführlich Ahlers 2020). Der DGB-Index Gute Arbeit weist auf weitere negative Stressfaktoren (Zeitdruck, Überforderung aufgrund fehlender Qualifikationen etc.) hin, die erhebliche Auswirkungen, etwa auf den Gesundheitszustand und die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten, haben (vgl. Institut DGB-Index Gute Arbeit 2019).

Die Ergebnisse reihen sich damit in eine generelle Entwicklung ein, die zunehmende psychomentele und sozio-emotionale Belastungen, Erschöpfungszustände, flexible Anforderungen an Verfügbarkeit (Zeit und Ort) und weitere belastende Faktoren für die arbeitenden Menschen bedeutet. Zudem zeigt sich weiterhin hinsichtlich des Gesundheitszustandes eine Ungleichheit zwischen Helfer- und Anlernertätigkeiten und Fachtätigkeiten sowie aufgrund des Bildungsgrades (vgl. Statistisches Bundesamt 2021, S. 334 ff.). Zudem sind bestimmte Berufsgruppen besonders betroffen, z.B. Beschäftigte in der Pflege (vgl. ÄrzteZeitung 2020), was in der Coronapandemie überdeutlich wurde. Stressbedingte Krankschreibungen nehmen nach Aussagen der Krankenkassen bereits seit nunmehr zwei Jahrzehnten zu. Pandemiebedingt ergeben sich weitere Herausforderungen in diesem Bereich (vgl. ausführlich Schmitz 2022). Die Prekarisierung der Arbeit und die damit verbundenen Risiken, die längst nicht mehr nur die unteren Einkommensgruppen betreffen, wurden überdeutlich während der Coronakrise (vgl. Pichler 2022).

Eine grundlegende Ursächlichkeit durch den gesetzlichen Mindestlohn ist also weiterhin nicht gegeben, sondern die Belastungsfaktoren resultieren aus „Refeudalisierungsprozessen“ des modernen Kapitalismus (vgl. Neckel 2010), grundlegenden finanzmarktkonformen Umstrukturierungen von Betrieben, veränderten Arbeitsformen, Managementmethoden, (betrieblichen) Macht- und Herrschaftsverhältnissen und der zunehmenden Einbindung menschlicher Arbeit in transnationale Wertschöpfungsketten (vgl. Bude 2016; Cruoch2019; Dietl 2018; Nachtwey 2016).

Hinsichtlich der in einigen Betrieben zu beobachtenden Praxis, Zulagen, Zuschläge oder andere Lohnzusatzleistungen in den Grundlohn zu integrieren, begrüßt die KAB die Initiative des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Finanzen durch die Einfügung eines neuen § 1a MiLoG zu regeln, „dass Zulagen und Zuschläge grundsätzlich nicht auf den Mindestlohn angerechnet werden dürfen, sofern sie nicht ausnahmsweise als Bestandteil des ‚Grundlohns‘ anzusehen sind.“ (Bundesministerium Arbeit und Soziales 2021, S. 2)

### **3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen**

Aus Sicht der KAB bedeutet das MiLoG eine faire Rahmensetzung für eine Lohnuntergrenze, die gleiche Ausgangsbedingungen im Wettbewerb um Lohnkosten bzw. Lohnstückkosten schafft und vor allem die Betriebe zügelt, die bisher durch „Lohn-Dumping“ zu Lasten der Arbeitnehmer\*innen einen fairen Wettbewerb systematisch unterlaufen haben. Durch die sektoral begrenzte Erhöhung der Lohnkosten aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und seiner Anhebung kam es und kommt es weiterhin in den betroffenen Betrieben zu einer Steigerung der Lohnkosten, die aber bei Einhaltung des MiLoG durch alle Unternehmen die Ausgangslage des Wettbewerbs deutlich vergleichbarer und berechenbarer machen als vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Wettbewerbsverzerrende Egoismen und Vorteile entfallen. Dies führt zu einer „Qualifizierung des Wettbewerbs“ in allen Facetten (Qualität, Produktinnovation, Marktabsatz etc.), der aufgrund der Lohnuntergrenze nicht mehr allein über die Löhne ausgetragen werden kann.

#### **3.a. Kosten und Erträge**

Betrachtet man die Lohnentwicklung als betrieblichen Kostenfaktor allgemein sind die Reallöhne im Jahr 2022 um 3,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr 2021 gesunken (vgl. Statistisches Bundesamt 2023a), nachdem sie sich in den letzten beiden pandemiebedingten Krisenjahren ebenfalls rückläufig entwickelt hat. Die Verbraucherpreise sind im selben Zeitraum um 6,9 Prozent gestiegen sind. Im dritten Quartal 2022 war aufgrund der hohen Inflation ein Reallohnrückgang von 5,7 Prozent zu verzeichnen. Die Anhebung des

gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro zum 01. Oktober 2022 wirkt Reallohnverlusten in diesem Einkommenssegment entgegen.

Auf betrieblicher Ebene bedeutet die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns eine Kostensteigerung aufgrund erhöhter Lohnkosten, die in den jeweiligen Unternehmen anfallen. Betriebswirtschaftlich mögliche Reaktionsmuster reichen von einer Anhebung der Endverbraucherpreise, Zurückfahren von Gewinnen bis hin zu betrieblichen Anpassungen in der Organisation von Arbeitsprozessen. Welche Auswirkungen die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro auf die Erträge hat bzw. haben wird, ist derzeit nicht quantifizierbar, sondern bedarf der weiteren wissenschaftlichen Erforschung. Da Unternehmen derzeit bei den Beschaffungskosten ebenfalls unter Druck stehen, insbesondere durch die gestiegenen Energie- und Transportkosten, sind vielfältige Faktoren in Anschlag zu bringen, die zu einer Kostensteigerung und Minderung der Erträge führen können. Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes stellt nur eine Facette der Gesamtentwicklung dar.

Für die bisherige Entwicklung kann festgehalten werden, dass die erhöhten Lohnkosten durch den Mindestlohn bedingt in die Preisbildung bzw. in Preiserhöhungen eingegangen sind, dies einerseits, weil Lohnkosten je nach Gewerbe und Branche sehr unterschiedliche Kostenanteile ausmachen und andere Faktoren (z.B. Produktivitätsentwicklung und Nachfrage) zentrale Einflussgrößen sind und andererseits zwischen Produktion von Waren und Bereitstellungen von Dienstleistungen unterschieden werden muss, da ein unterschiedliches Verbraucherverhalten als Beeinflussungsfaktor zu berücksichtigen ist. Der gesetzliche Mindestlohn hat allerdings in Dienstleistungsbereichen (Taxigewerbe, Friseurhandwerk etc.) zu Preiserhöhungen geführt, die bei entsprechender Kundenkommunikation mit der Begründung fairer Löhne akzeptiert wurden und werden. Dies dürfte auch weiterhin der Fall sein, da die Akzeptanz für die Mindestlohnerhöhung zum 01. Oktober 2022 in der Öffentlichkeit hoch war.

### **3.b. Produktivität und Lohnstückkosten**

Betrachtet man den Gesamtzusammenhang von Lohnkosten, Lohnstückkosten, Produktivität und Gewinnen stellt die Mindestlohnkommission zutreffend fest: „Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keine messbaren Auswirkungen auf gängige Wettbewerbsindikatoren wie Arbeitskosten, Lohnstückkosten, Produktivität und Gewinne zu beobachten. Dies liegt maßgeblich darin begründet, dass der gesetzliche Mindestlohn nur einen begrenzten Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme hatte. (...) Die Anstiege der gesamtwirtschaftlichen Produktivität seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 entsprachen in etwa denen der Jahre zuvor.“ (Mindestlohnkommission 2020, S. 14; 136)

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität lassen sich auf makroökonomischer Ebene nicht ursächlich ausmachen. Die Arbeitsproduktivität je geleistete Erwerbsarbeitsstunde stieg von 2015 bis 2019 an, um in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 aufgrund der besonderen Lage zu fallen. Die Arbeitsproduktivität – ausgehend vom Index 100 im Jahr 2015 – stieg 2019 auf 102,2 an, um in 2020 auf 99,04 zu fallen und in 2021 mit einem Indexwert von 101,50 ungefähr den Wert von 2018 wieder zu erreichen. Deutlich überdurchschnittliche Produktivitätsraten hatten von 2015 bis 2021 ohne Einbrüche die Land- und Forstwirtschaft und Fischerei (2015 = 100; 2021 = 120,4) zu verzeichnen, während das produzierende Gewerbe leicht über dem Gesamtniveau lag (2021 = 102,40), der Dienstleistungsbereich aber hinter der Gesamtentwicklung zurückfiel (2021 = 100,63). Die größten Einbrüche in der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen musste pandemiebedingt das Baugewerbe hinnehmen (2021 = 93,19). Die Statistik weist – abgesehen von den pandemisch verursachten Einbrüchen – relativ gleichmäßige Produktivitätsfortschritte je Erwerbstätigen im Gastgewerbe, Verkehr und Handel aus, Branchen, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besondere Bedeutung hat (2015 = 100; 2021 = 103,27). Hier liegt die Produktivitätsentwicklung sogar deutlich über der Gesamtentwicklung, wobei allerdings auch Nachholeffekte zu berücksichtigen sind (vgl. zu den angeführten Zahlen: Statistisches Bundesamt 2022d, Tab. 8100-24). Betrachtet man die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde wird ebenfalls eine überproportionale Entwicklung deutlich. Betrug dieser insgesamt 2021 einen Indexwert von 106,10, lag dieser im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe bei 109,68 (vgl. Statistisches Bundesamt 2022d, Tab. 8100-25).

Hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung in Deutschland bleibt darauf hinzuweisen, dass diese regionale sehr unterschiedlich und sektoral heterogen ist. Regionale Polarisierungstendenzen sind insbesondere zwischen städtischen Agglomerationen und ländlichen Gebieten zunehmend ausgeprägt, aber weiterhin auch zwischen West- und Ostdeutschland. Im Vergleich von verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungssektor ergeben sich zudem signifikante Unterschiede hinsichtlich der Produktivität (vgl. ausführlich Bertelsmann Stiftung 2019).

Da allgemein auch ein Zusammenhang zwischen Arbeitsmotivation und Lohnhöhe unterstellt werden kann (vgl. Offe 1980), ist zu vermutet, dass es eine „indirekte“ Wirkung auf die Arbeitsproduktivität insofern gegeben haben könnte, als das höhere Löhne bzw. Lohnanhebungen sich motivational positiv auf die Beschäftigten und ihren Einsatz im Betrieb auswirken, was zu einer Leistungssteigerung beiträgt, die sich in einer positiven Entwicklung der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen niederschlägt. Dieser Effekt war auch zu erwarten aufgrund der Überführung geringfügiger Beschäftigten in sozialversicherungspflichtige.

Die Lohnstückkostenentwicklung in Deutschland verläuft differenziert nach einzelnen Branchenbereichen, wobei der Ländervergleich in der Regel von besonderem Interesse ist, um die Wettbewerbsstellung der deutschen Wirtschaft im europäischen und internationalen Kontext situieren und bewerten zu können. Die Lohnstückkosten (Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer\*in, jeweils umgerechnet auf Messzahl 2015 = 100 in Relation zur Arbeitsproduktivität) sind in allen Wirtschaftsbereichen moderat angestiegen. Der Anstieg betrug 2020 gegenüber dem Vorjahr 3,4 Prozent, 2021 gegenüber 2020 0,6 Prozent und 2022 gegenüber 2021 3,7 Prozent. Der Dienstleistungsbereich bleibt mit 1,1 Prozent in 2022 deutlich unter dem Gesamttrend. Im europäischen und internationalen Vergleich konstatiert – trotz Warnungen vor Wettbewerbsverlusten – das Institut der deutschen Wirtschaft für das verarbeitende Gewerbe bzw. die Industrie, das „Herzstück der deutschen Wirtschaft“: „Im Zeitraum 1999 bis 2021 erhöhten sich die industriellen Lohnstückkosten hierzulande um insgesamt gut 4 Prozent und damit genauso stark wie im Durchschnitt der Vergleichsländer auf Euro-Basis. Etwas größer war der Anstieg mit 12 Prozent im Euro-Ausland.“ (Institut der deutschen Wirtschaft 2022b, S. 45)

Vergleichende Studien zur Entwicklung der Lohnstückkosten sind allerdings generell mit Vorsicht zu betrachten, da etwa „Vorstückkosten“ aus vorleistenden Unternehmen (etwa Zulieferer) nicht in die Berechnungen eingehen, somit in die Lohnstückkosten nur die Arbeitsleistung der Arbeitnehmer\*innen eingerechnet werden. Neben diesen prinzipiellen Bedenken weisen die nominalen Lohnstückkosten im Jahresvergleich große Schwankungen auf, die auf ein Bündel von Ursachen zurückgeführt werden müssen. Die Entwicklung der Lohnstückkosten weist aus Sicht der KAB bei aller notwendigen weiteren Differenzierung keine Besonderheiten in den vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Wirtschaftsbranchen aus. Die vielfach geäußerte These, der gesetzliche Mindestlohn verschlechtere die internationalen Wettbewerbsbedingungen, lässt sich nicht belegen.

### 3.c. (Verbraucher-)Preise

Der Verbraucherpreisindex misst die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen, die Privathaushalte innerhalb eines bestimmten Zeitraums in Deutschland kaufen. Die Veränderung wird als Teuerungsrate oder als Inflationsrate erfasst. Die Inflationsrate in Deutschland – gemessen als Veränderung des Verbraucherpreisindex zum Vorjahresmonat – lag im Februar 2023 bei +8,7 Prozent. Im Januar 2023 betrug sie ebenfalls +8,7 Prozent und verharrt damit auf einem seit Beginn der 1970er Jahre nicht mehr erreichten hohen Niveau. Die Verbraucherpreise stiegen im Februar 2023 gegenüber Januar 2023 um 0,8 Prozent. Inflationstreiber sind Energieprodukte, die binnen Jahresfrist sich um 19,1 Prozent verteuert haben, und Nahrungsmittel (allem voran Gemüse) mit einem Anstieg von 21,8 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2023b).

Insgesamt ist aus Sicht der KAB aber bisher nicht erkennbar, dass höhere Lohnkosten durch den gesetzlichen Mindestlohn und dessen Erhöhung auf die Verbraucher\*innen generell abgewälzt wurden bzw. werden, Lohnkosten also als Preistreiber bzw. Inflationsstreiber herauszustellen sind, sondern gerade angesichts der aktuellen Lage eine differenzierte Betrachtung gefragt ist, da Löhne nur ein Bestandteil der Kosten- und Preisbildungsstruktur sind. Für den Anstieg der Inflationsrate sind vielmehr Engpässe in den internationalen Lieferketten und deutlich erhöhte Transportkosten, insgesamt steigende Energiepreise bereits vor dem Krieg in der Ukraine und dann nachfolgend verschärft durch diesen, pandemiebedingte „Nachholeffekte“ und „Mitnahmeeffekte“ der Unternehmen durch Erhöhung der Gewinnmargen verantwortlich zu machen. Die These, dass der gesetzliche Mindestlohn quasi bei den Niedrigeinkommensbezieher\*innen durch höhere Preise wieder „aufgefressen“ wird bzw. durch den Anstieg des gesetzlichen Mindestlohnes ein allgemeiner Preisanstieg verursacht wird, kann nicht verifiziert werden. Vielmehr ist angesichts der hohen Inflationsrate eine „nachholende Entwicklung“ durch weitere Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns und der Lohntarife insgesamt notwendig, um die Binnenkonjunktur durch mehr Kaufkraft und Nachfrage zu stärken.

### **3.d. Nachfrage- und Umsatzentwicklung**

Die Umsatzentwicklung ist auch nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dessen Anpassung zunehmend. Die zwischenzeitlich durch die Coronapandemie bedingten Einbrüche konnten wieder aufgeholt werden. Legt man als einen entscheidenden Indikator die Situation im Großhandel zugrunde, ergibt sich folgende Entwicklung: „Der Großhandel in Deutschland hat im Jahr 2022 nach einer Schätzung des Statistischen Bundesamtes (Destatis) einen neuen Rekordumsatz erwirtschaftet. Demnach erzielte der Großhandel 2022 real (preisbereinigt) 1,0 % sowie nominal (nicht preisbereinigt) 19,2 % mehr Umsatz als im bislang umsatzstärksten Jahr 2021. Gegenüber 2019, dem Jahr vor Beginn der Corona-Pandemie in Deutschland, stiegen die Umsätze real um 4,9 % und nominal um 30,7 %. Die Differenz zwischen den realen und nominalen Umsätzen spiegelt die enormen Steigerungen der Erzeugerpreise im Großhandel wider, die zusammen mit den coronabedingten Störungen des globalen Warenverkehrs und den damit einhergehenden Lieferkettenproblemen die reale Umsatzentwicklung gedämpft haben dürften.“ (Statistisches Bundesamt 2023c) Eine steigende Nachfrage betrifft vor allem spezielle Maschinen, Ausrüstungen und Zubehör sowie Geräte der Informations- und Kommunikationstechnik. Rückläufig aufgrund von Lieferengpässen war die Umsatzentwicklung beim Großhandel mit Holz und Baustoffen, mit Erzen, Metallen und Metallhalbzeug sowie bei chemischen Erzeugnissen. Höhere Zuwächse gab es aufgrund des Nachholbedarfs durch die Pandemie bei Textilien, Bekleidung, Schuhen und Lederwaren (vgl. Statistisches Bundesamt 2023c).

Da von der Einführung und der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns besonders betroffen, sei zudem auf den Einzelhandelsumsatz, das Friseurhandwerk und das Taxigewerbe verwiesen. Der Einzelhandelsumsatz betrug im Jahr 2015 477,8 Mrd. Euro und stieg 2016 um 3,1 Prozent auf 492,8 Mrd. Euro an. Zuwächse setzten sich in den Folgejahren fort: 2017 wurde ein Umsatz von 513,3 Mrd. Euro erzielt, was einem Plus von 4,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr entsprach; 2018 wurde ein Umsatz von 525 Mrd. Euro erzielt, was einem Plus von 2,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr entsprach. 2019 stieg der Umsatz auf 646 Mrd. Euro, 2020 auf 577 Mrd. Euro, 2021 auf 589 Mrd. Euro, 2022 auf 632 Mrd. Euro und wird nach Schätzungen im laufenden Jahr 2023 eine Höhe von 644 Mrd. Euro erreichen (vgl. Statistika 2023). Das Friseurhandwerk war in hohem Maße durch die coronabedingten Lockdowns gebeutelt und hatte in dieser Phase (2020 – 2021) einen Rückgang der Beschäftigtenzahl um mehr als 5 Prozent und deutliche Umsatzrückgänge zwangsweise zu verzeichnen. Besonders ab dem zweiten Quartal 2022 zeichnet sich aber eine deutliche Besserung der Umsatzentwicklung ab. „Im zweiten Quartal 2022 lag die Messzahl für die Umsatzentwicklung von Friseuren bei 11,6. Im Vergleich zum Referenzjahr 2020 wurde somit ein Zuwachs um 11,6 Punkte erreicht“ (Statistika 2022). Eine parallele Entwicklung kann für das Taxigewerbe ausgemacht werden: Einbrüche (Umsatzrückgang, Aufgabe von Taxibetrieben, Beschäftigtenrückgang) während der Pandemie und eine nachfolgend einsetzende Erholungsphase.

Die Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns haben in den hier angeführten Gewerben zu moderaten Preissteigerungen geführt, die aber im Zusammenhang ein ganzes Bündel von Ursachen haben: In der Coronaphase waren zwangsläufig deutliche Umsatzeinbrüche und ein Nachfragerückgang zu verzeichnen und die Kostenstruktur hat sich in den Betrieben der benannten Gewerbe auch durch andere Faktoren (höhere Beschaffungskosten, steigende Energiepreise etc.) verändert. Im Bereich der Nachfrage- und Umsatzentwicklung dürften durch die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01. Oktober 2022 auf 12 Euro allgemein positive Effekte für die Nachfrage- und Umsatzentwicklung zu verzeichnen sein, da die unteren Einkommensgruppen über eine höhere Kaufkraft verfügen.

### **3.e. Investitionstätigkeit**

Ein Gesamtüberblick über die aktuelle Investitionstätigkeit enthält die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für das 4. Vierteljahr 2022 (vgl. ausführlich Statistisches Bundesamt 2023d). Das Bruttoinlandsprodukt, die Bruttoinvestitionen und die Bruttoanlageinvestitionen in jeweiligen Preisen weisen seit dem Jahr 2015 – außer im Coronajahr 2020 – jeweils bei den Veränderungen gegenüber dem Vorjahr einen prozentualen Zuwachs aus (vgl. Tabelle Statistisches Bundesamt 2023d, S. 11). Einbrüche oder gravierende Einschnitte sind nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dessen Erhöhungen nicht erkennbar. Negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit



aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns ergeben sich statistisch nicht, auch aufgrund der Tatsache, dass Investitionsentscheidungen von einem Bündel von Faktoren abhängig sind.

### **3.f. Veränderung von Wettbewerbsparametern**

Durch die Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns wurde der Wettbewerb fairer gestaltet (siehe oben) und Lohndumping unterhalb der gesetzlichen Mindestlohngrenze sanktioniert. Die Mindestlohnkommission stellt diesbezüglich zutreffend fest: „Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keine messbaren Auswirkungen auf gängige Wettbewerbsindikatoren wie Arbeitskosten, Lohnstückkosten, Produktivität und Gewinne zu beobachten. Dies liegt maßgeblich darin begründet, dass der gesetzliche Mindestlohn nur einen begrenzten Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme hatte.“ (Mindestlohnkommission 2020, S. 14)

## **4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung („Beschäftigung nicht gefährden“)**

### **4.a. Auf- und Abbau von Beschäftigung**

(siehe oben)

### **4.b. Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen von bestimmten Personengruppen**

Hinsichtlich der Personengruppe der Langzeitarbeitslosen stellt sich der aktuelle Stand bzw. die Entwicklung folgendermaßen dar: „Die Zahl der Langzeitarbeitslosen, also der Personen, die länger als zwölf Monate arbeitslos waren, belief sich im Februar 2023 auf 883.000. Im Vergleich zum Vormonat hat sie sich geringfügig um 3.000 oder 0,4 Prozent und gegenüber dem Vorjahresmonat um 90.000 oder 9 Prozent verringert. Allerdings liegt die Langzeitarbeitslosigkeit immer noch um 169.000 oder 24 Prozent über dem Niveau vom Februar 2020, dem vergleichbaren Monat vor Einsetzen der Corona-Krise. Diese hat zu einer deutlichen Verfestigung der Arbeitslosigkeit geführt. Im April 2021 wurde ein Höchststand mit 1,07 Mio. Langzeitarbeitslosen erreicht, danach gab es aber nahezu durchgängig Abnahmen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen lag im Februar 2023 bei 33,7Prozent, im Vergleich zu 40,1 Prozent im Vorjahr und 29,8 Prozent im Februar 2020.“ (Bundesagentur für Arbeit 2023c, S. 14 - 15)

Ein weiterhin hohes Risiko langzeitarbeitslos zu werden bzw. in der Langzeitarbeitslosigkeit zu verharren, haben weiterhin ältere Menschen, Geringqualifizierte und Geflüchtete sowie Menschen mit Migrationsgeschichte. Überproportional von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind im regionalen Vergleich Bremen, Berlin und Regionen in

Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern (vgl. ausführlich Bundesagentur für Arbeit 2022).

Über die bereits gemachten Hinweise zur Gruppe der sogenannten „Geringqualifizierten“ bleibt weiterhin auf die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit und den überproportionalen Anteil der benannten Gruppe der „Ungelernten“ an der erfassten Gesamtzahl der Arbeitssuchenden zu verweisen. Hinzu kommen gravierende regionale Unterschiede. Aufgrund des Personalmangels in der Post- und Zustellbranche, verschärft durch die Coronapandemie, haben große Logistikunternehmen verstärkt Menschen mit Migrationshintergrund eingestellt (vgl. Schäfers 2023). Auch wenn deren Arbeitssituation in vielen Bereichen prekär ist, hat der gesetzliche Mindestlohn und seine Auswirkungen auf das Tarifgeschehen dazu beigetragen, dass gerade in dieser Gruppe ein höheres Einkommen als vor der Einführung und den Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns zu verzeichnen ist.

Die KAB hält weiterhin den Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors gerade für diese Zielgruppen für dringend erforderlich, um über einen „Qualifizierungsanschluss“ die Vermittlungs- und Arbeitschancen am Ersten Arbeitsmarkt deutlich zu erhöhen.

#### **4.c. Arbeitszeit, Arbeitsvolumen**

Die Studie des IZA im Auftrag der Mindestlohnkommission nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat hinsichtlich der Arbeitszeit u.a. folgendes Ergebnis festhalten können: „Mit Blick auf die Arbeitszeit deuten die Schätzergebnisse auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels auf substantielle Veränderungen infolge der Einführung des Mindestlohns hin. Nach Einführung des Mindestlohngesetzes erfolgte eine statistisch signifikante Reduktion der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte von ca. fünf Prozent bzw. 1,5 Stunden im ersten Halbjahr 2015. Für geringfügig Beschäftigte zeigt sich zwar ebenfalls ein negativer Effekt, dieser ist jedoch statistisch nicht signifikant. Die tatsächlichen Arbeitszeiten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sinken im ersten Halbjahr 2015 nur um ca. 2,5 Prozent bzw. 0,8 Stunden und sind knapp nicht statistisch signifikant. Für den Zeitraum von 2014 bis 2016 werden ebenfalls Reduzierungen in den vertraglichen und tatsächlichen Arbeitszeiten deutlich, die allerdings stets insignifikant sind.“ (IZA 2018, S. VII)

Die im Auftrag der Mindestlohnkommission vom Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, IAW und IZA erstellte (Nachfolge)Studie erbrachte ähnliche Ergebnisse: „Hinsichtlich der Arbeitszeit liefert die deskriptive Evidenz der VSE/VE und des SOEP wenig Hinweise darauf, dass der Mindestlohn starke Effekte hatte. So findet nur eine minimale Annäherung der Arbeitszeiten zwischen Regionen mit unterschiedlicher Mindestlohn-betroffenheit im Zeitverlauf statt. Die Kausalanalysen zeigen jedoch, dass der

Mindestlohn sowohl die vertraglichen als auch die tatsächlichen Arbeitszeiten reduzierte. Tendenziell gehen die tatsächlichen Arbeitszeiten stärker zurück als die vertraglichen. Die Anzahl der geleisteten Überstunden bleibt unverändert. Der Rückgang der allgemeinen Arbeitszeiten konzentriert sich auf wenige Beschäftigtengruppen: Er ist stärker für alle Formen der geringfügigen Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung und zeigt sich nur in den unteren 40 Prozent der Verteilung des Monatseinkommens.“ (RWI 2020, S. 4)

Hinsichtlich des Arbeitsvolumens aus Voll- und Teilzeit ergab sich – wie nicht anders zu erwarten – im Coronajahr 2020 ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr 2019 um -3,8 Prozent. Ansonsten blieb die Anstiegstendenz der Arbeitsvolumen seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 prozentual relativ konstant. Nach der Pandemiephase ist ein Anstieg zu verzeichnen, der die Normalitätsentwicklung wiederherstellt. So wurden an tatsächlicher Arbeitszeit in Voll- und Teilzeit 2020 51.037 Mio. Stunden geleistet, 2021 52.004 Mio. Stunden und im letzten Jahr 2022 52.773 Mio. Stunden (vgl. IAB 2023a).

In den Jahren 2020 bis 2022 leisteten die Arbeitnehmer\*innen weniger bezahlten Überstunden als vor der Pandemiephase. Lagen diese noch 2018 bei 20 Überstunden je Arbeitnehmer\*in, 2019 bei 17,2, sank die Zahl in 2020 auf 14,1, erhöhte sich leicht in 2021 auf 14,5 Überstunden je Arbeitnehmer\*in, was insbesondere auf sektorale Effekte (Pflege und Logistik) zurückgeführt werden kann, um im Jahr 2022 erneut auf 14 abzusinken. Bei den unbezahlten Überstunden je Arbeitnehmer\*in ergibt sich eine vergleichbare Tendenz (vgl. IAB 2023a). Dies deutet darauf hin, dass Unternehmen in der Pandemiephase und in Folgewirkung verstärkt auf einen Abbau von Überstunden, auch zur Sicherung von Beschäftigung zurückgegriffen haben. Inwieweit diese Entwicklung sich in den nächsten (beiden) Jahren stabilisieren wird, bleibt abzuwarten. Die KAB begrüßt diese Entwicklung, um die geleisteten Arbeitsstunden von Beschäftigten auf das Regelmäß zurückzuführen und den Einsatz von Überstunden auf das Notwendigste zu begrenzen.

Neben Veränderungen der individuellen Arbeitszeit kann der gesetzliche Mindestlohn auch Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitszeitvolumen haben (vgl. Mindestlohnkommission 2020, S. 115). Weder sind jedoch seit der Einführung noch aufgrund der Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns signifikante Änderungen in dem langfristigen Trend des Anstiegs des Arbeitsvolumens der Erwerbstätigkeiten zu verzeichnen. Die Coronaphase stellt eine Besonderheit dar. Ein konstitutiver Zusammenhang des gesetzlichen Mindestlohns und dessen Erhöhung auf das Arbeitsvolumen ist nicht erkennbar.

#### 4.d. Personalfluktuatation

Schübe in der Beschäftigtenfluktuation in den von der Einführung bzw. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns betroffenen Branchen sind nicht signifikant nachweisbar oder da, wo diese branchenbezogen oder auf der betrieblichen Ebene vorkommen, in einer geringen Höhe festzustellen. Generell erweist sich die Arbeitskräftefluktuation in Deutschland als nahezu konstant (vgl. Hammermann 2022).

Betrachtet man als Indikator die begonnenen und beendeten Beschäftigungsverhältnisse nach Wirtschaftszweigen, zeichnen sich abgesehen von der Coronaphase mit ihren Spezifika gerade in den Branchen, die überproportional von der Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen sind, keine signifikanten Ausschläge ab. Betriebe, wie z. B. im Bereich des Gaststättengewerbes, die aufgrund ihrer (saisonalen) Beschäftigungsstruktur schon immer einen hohen Fluktuationskoeffizienten auswiesen, sind durch die Umwandlung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in sozialversicherungspflichtige in den letzten Jahren eher „zur Ruhe“ gekommen und haben allenfalls leichte Erhöhungen des Koeffizienten zu verzeichnen, die aber nicht ursächlich auf den gesetzlichen Mindestlohn zurückgeführt werden können.

Generell ist bei Beschäftigtenfluktuationen in Betrieben davon auszugehen, dass diese – über die Lohnhöhe hinaus – auf ein Bündel von Faktoren (saisonale Zu- und Abgänge, Arbeitszufriedenheit, soziale Kommunikation im Betrieb, persönliche Lebenslage, Aufstiegschancen, Sicherheit des Arbeitsplatzes, An- und Abfahrtszeiten zur Arbeitsstelle, Lebenslagenanforderungen wie Kindererziehung, Pflege etc.) zurückzuführen sind. Mit der Zunahme bzw. Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (siehe oben) dürfte sich die Bindung an die jeweiligen Unternehmen eher verstärken, da seitens der Arbeitgeber hierdurch ein positives Signal zur (dauerhaften) Weiterbeschäftigung gesetzt wird und eine Qualifizierung des Arbeitsverhältnisses mit besseren Regelungen, Vergütungen und ggf. zusätzlichen Lohnbestandteilen verbunden ist. Auch nach Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns lassen sich keine genuinen Faktoren aus Sicht der KAB anführen, die auf eine ursächlich zuzuweisende Zunahme der Beschäftigungsfluktuation hinweisen.

#### 4.e. Regelungen für Praktikanten (§ 22 Abs. 1 MiLoG)

Im Bereich der Praktika sorgte bzw. sorgt der gesetzliche Mindestlohn für einige Verbesserungen, die allerdings aus der Sicht der KAB nicht ausreichend sind. Mit den in § 22 Abs. 1 MiLoG gemachten Ausnahmen bleibt das MiLoG hinter seinen Möglichkeiten zurück, da weiterhin Umgehungsstrategien durch Praktikumsgeber in hohem Umfang möglich sind. Die Ausnahmen für freiwillige Praktika sieht die KAB weiterhin kritisch, auch da eine wirksame Kontrolle durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht gewährleistet ist.

Hinsichtlich der Beschäftigung von Praktikantinnen und Praktikanten (vgl. Schmidt 2011; Employour 2012, Deutscher Gewerkschaftsbund 2016) sieht die KAB weiterhin grundsätzlich Regelungsbedarf, der nicht allein durch das MiLoG gewährleistet werden kann. Die unter dem Schlagwort „Generation Praktikum“ apostrophierte Entwicklung weg von reinen Praktika zu Aus-, Fort- und Weiterbildungszwecken hin zur nicht selten in Betrieben geübten Praxis, Praktikant\*innen durch entsprechende Projektaufträge als Ersatz oder Ergänzung vorhandener betrieblicher Arbeitskapazitäten zu nutzen, stellt aus Sicht der KAB eine Fehlentwicklung dar. In diesem Kontext verweist die KAB auf die geltenden Mitbestimmungsregelungen nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), welche den Betriebsrät\*innen auch bei Praktikaeinstellungen bzw. -abschlüssen ein Mitspracherecht einräumt. Im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) sind die Auskunfts- und Beteiligungsrechte nach § 80 BetrVG und § 92 BetrVG geregelt. Die KAB hält es für wichtig, dass diese Möglichkeiten seitens der Mitbestimmungsorgane im Betrieb konsequent genutzt werden. Hier liegt ein Schlüssel für die Entscheidungs- und Kontrollebene, die dem Missbrauch von Praktika entscheidend vorbeugen und gesetzkonforme Regelungen überprüfen kann.

Praktika im Rahmen einer schulischen Ausbildung oder einer Hochschulausbildung sieht die KAB als Teil der Ausbildung und nicht dem MiLoG unterliegend, also im Bereich der sogenannten „gebundenen Praktika“ angesiedelt. Aus unserer Sicht bedarf es aber weiterhin einer eindeutigen Regelung hinsichtlich der freiwilligen Praktika nach § 22 Abs. 1 MiLoG, um eine Substitution eigentlich dem Mindestlohn unterliegender Bereiche auszuschließen, eindeutige Abgrenzungen gegenüber Werkvertragsverhältnissen zu schaffen und „Kettenpraktika“, die auch unter Einhaltung des § 22 Abs. 1 MiLoG durch zeitliche Unterbrechungen weiter möglich sind, abzuschaffen.

#### **4.f. Auswirkungen auf das (betriebliche) Lohngefüge**

Auswirkungen auf das betriebliche Lohngefüge seitens des gesetzlichen Mindestlohns zeigten sich insbesondere da, wo ein großer Teil der Beschäftigten des Unternehmens unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns entlohnt wurde und mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns angehoben werden musste, etwa im Gastronomiegewerbe. Befragungen bzw. Studien im Auftrag der Mindestlohnkommission berichten von unterschiedlichen Reaktionsmustern, insbesondere von Lohnstauchungen und Verzögerungen von Lohnanhebungen (vgl. z.B. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung 2018, S. 58ff.). Vieles deutet darauf hin, dass die Lohnabstände sich insbesondere nach der Coronaphase neu einpendeln, wofür jedoch unterschiedliche Faktoren zu veranschlagen sind, im bereits erwähnten Gastronomiegewerbe etwa das Fehlen von Arbeitskräften.

Die KAB sieht positive Effekte für eine Lohnentwicklung „nach oben“ und begrüßt die positiven Effekte, die sich daraus ergeben. Mit der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns

wurde eine wirksame Untergrenze im Lohngefüge eingezogen, die durch das „Vergleichs- und Lohnabstandsprinzip“ im Betrieb für Niedriglohnbezieher\*innen positive Auswirkungen zeitigt (vgl. DIW 2018, S. 166). Die KAB geht gerade hinsichtlich der beschriebenen Tendenz der Bruttostundenlöhne und des überproportionalen Anstiegs im unteren Bereich davon aus, dass der gesetzliche Mindestlohn einen Beitrag zur Verringerung der Ungleichheit der Bruttostundenlöhne, der Lohnspreizungen in den Betrieben und zur Anhebung der branchenbezogenen Mindestlöhne geleistet hat und auch weiterhin leisten wird. Mitentscheidend sind dabei auch die tarifvertraglichen Lohnabschlüsse, insbesondere um die sogenannte „Stauchung der Lohnstruktur“ zwischen den unteren und mittleren Einkommensgruppen durch Lohnerhöhungen zu entzerren bzw. abzuflachen und das allgemeine Lohnniveau angesichts schwindender Kaufkraft und Inflation für die Beschäftigten positiv zu gestalten.

#### 4.g. Ausbildungsgeschehen

Auf die nach Ansicht der KAB unbefriedigende Regelung für Praktika wurde im Zusammenhang mit dem Ausbildungsgeschehen bereits hingewiesen (siehe oben). Folgewirkungen durch die Einführung bzw. Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf das Ausbildungsgeschehen sind nicht erkennbar (vgl. Mindestlohnkommission 2020, S. 120f.). Allenfalls lässt sich die „theoretische Vermutung“ wagen, dass mit der durch den gesetzlichen Mindestlohn mitverursachten Anhebung der Löhne bestimmte Berufszweige nach der Ausbildung attraktiver werden könnten. Inwieweit dieser Effekt allerdings eintreten wird, ist mehr als fraglich, hängt die Motivation für die Ausbildungs- und Berufswahl von verschiedenen Faktoren ab, wie Einzeluntersuchungen belegen (vgl. z.B. Müller-Hermann 2012). Zudem: Für die Höhe der Ausbildungsvergütung, den sogenannten „Azubi-Mindestlohn“, gelten die Regelungen des Berufsbildungsgesetzes (§ 17 BBiG). Unterliegt ein Arbeitgeber keinem Tarifvertrag, ist seit dem 01. Januar 2023 im ersten Lehrjahr monatlich wenigstens 620 Euro als Mindestvergütung zu zahlen.

Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) stellt hinsichtlich der Entwicklung dualer Ausbildungsverträge und dem Angebot an Ausbildungsstellen fest: „Die Zahl der neu abgeschlossenen dualen Ausbildungsverträge ist im Ausbildungsjahr 2022 zwar mit insgesamt 475.100 Verträgen gegenüber dem Vorjahr um 2.100 Verträge beziehungsweise 0,4 % leicht gestiegen. Damit verbleibt die Zahl der Neuabschlüsse jedoch weiterhin um 49.900 Neuabschlüsse beziehungsweise 9,5 % deutlich unter dem Niveau von 2019 vor Ausbruch der Coronapandemie. (...) Auch wenn das Angebot an Ausbildungsstellen im Jahr 2022, wie schon 2021, mit 544.000 erneut leicht gestiegen ist (+1,4 %), bleibt das Ausbildungsplatzangebot mit -5,9 % deutlich unter dem Niveau von 2019. Besonders besorgniserregend ist, dass die Zahl der jungen Menschen, die 2022 eine duale Berufsausbildung nachfragten, erneut zurückging. Gegenüber 2021 sank die Ausbildungsplatznachfrage um 5.300 beziehungsweise 1,0 % auf 535.500 Nachfragende. Verglichen mit

2019 fällt die Nachfrage nach einer dualen Ausbildung um 10,6 % geringer aus.“ (BIBB 2022; vgl. auch Bundesministerium für Bildung und Forschung 2022)

Das Ausbildungsgeschehen kann weiterhin nicht als befriedigend betrachtet werden. Der Anteil der ausbildungsberechtigten Betriebe sinkt seit Jahren weiter ab, der Anteil ausbildenden Betriebe hat sich allenthalben nur stabilisiert und der Anteil unbesetzter Ausbildungsplätze ist auch in der Coronaphase auf einem hohen Niveau geblieben, was insbesondere für die ostdeutsche Entwicklungen eine große Herausforderung darstellt (vgl. IAB 2023b). Die KAB setzt sich weiterhin für die Einführung einer Ausbildungsgarantie ein.

#### 4.h. Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

Durch die Regelungen zum gesetzlichen Mindestlohn werden die Tariflöhne und Branchenmindestlöhne „ergänzt“ bzw. eine bundesweite Untergrenze festgelegt, die nicht unterschritten werden darf. Insofern hat der gesetzliche Mindestlohn grundsätzlich Auswirkungen auf das Tarifgeschehen, als dass die Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes tarifvertraglich und durch die Branchenmindestlöhne nicht unterschritten werden darf. Dies hat in den letzten Jahren eine deutliche Wirkung auf die Branchenmindestlöhne ausgeübt. Abgesehen von der Fleischindustrie (Branchenmindestlohn Januar 2023: 11,50 Euro) und der Leih- und Zeitarbeit aufgrund der ausstehenden Allgemeinverbindlichkeitserklärung (sich dann ergebender Branchenmindestlohn Januar 2023: 12,43 Euro) liegen die Branchenmindestlöhne in allen weiteren 13 Gewerben der politischen Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01. Oktober 2023 auf 12 Euro „vorausgehend“ über 12 Euro (12,85 bis 18,41 Euro) (vgl. Bispinck 2023).

Die Auswirkungen auf das Tarifgeschehen im Besonderen und die Wechselwirkungen sind derzeit nicht eindeutig, ebenso ob durch den gesetzlichen Mindestlohn eine Rückkehr bzw. Unterwerfung unter tarifvertragliche Bindungen stattfindet. Fundierte Einsichten dürfte hier die beim Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Kooperation mit dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung seitens der Mindestlohnkommission in Auftrag gegebene Studie zutage fördern, die die Zusammenhänge zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und dem Verhalten der Tarifvertragsparteien mittels qualitativer Methoden untersucht und dabei auch die politische Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro berücksichtigt.

Jedenfalls ist derzeit statistisch keine Entwicklung in diese Richtung erkennbar. Die Ausweitung „tarifvertragsfreier Zonen“ hält aber weiter an: „Die Entwicklung der Tarifverträge zeigt einen Rückgang der Tarifbindung sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern. Im früheren Bundesgebiet galt 1998 für 76 % der Beschäftigten ein Tarifvertrag. Die Reichweite von Tarifverträgen ist damit im Westen zwischen 1998 und 2021 (54 %) um 22 Prozentpunkte gesunken. In Ostdeutschland galten 1998 für 63 % der

Angestellten Branchen- und Firmentarifverträge. Bis 2021 (45 %) ist dieser Anteil um 18 Prozent gesunken.“ Hinzukommt eine weiterhin starke Ausdifferenzierung nach Wirtschaftszweigen: „Das Ausmaß der Tarifbindung differenziert zwischen den Wirtschaftszweigen stark, wobei sich die Bedeutung für die einzelnen Branchen von Jahr zu Jahr wenig ändert. Seit Jahren liegt die Tarifbindung bei traditionell stark gewerkschaftlich vertretenen Wirtschaftsbereichen des öffentlichen Dienstes mit 98 %, aber auch im Bereich Energie- und Wasserversorgung / Abfallwirtschaft / Bergbau (71 %) und bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (66 %) weit über dem Durchschnitt. Eine geringere Rolle spielt die Tarifbindung vor allem im Bereich der Information und Kommunikation mit 15 %.“ (alle Zitate Statistisches Bundesamt 2023e) Des Weiteren ergeben sich hohe Differenzen der tarifvertraglichen Bindung aufgrund der Betriebsgröße zwischen Klein-, Mittel- und Großbetrieben. Der deutliche Rückgang der Tarifbindungen belegt erneut, dass weitere Maßnahmen zur Ausweitung und Stabilisierung des Tarifsystems dringend notwendig sind, die allerdings aller Voraussicht nach nur bedingt durch den gesetzlichen Mindestlohn unterstützt werden können. Hier sind andere gesetzliche Initiativen bzw. Verbesserungen (vor allem nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-346/06) erforderlich, etwa hinsichtlich der Tariftreueregelungen in den einzelnen Bundesländern bzw. auf Bundesebene. Auf die Notwendigkeit von Regelungen auf der Europäischen Ebene sei in diesem Zusammenhang ebenfalls zumindest proklamatorisch hingewiesen.

## 5. Abschließende zusammenfassende Positionen der KAB und Ausblick

- Die KAB begrüßt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und sieht deutlich die positiven Auswirkungen.
- Die KAB begrüßt die politische Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01. Oktober 2022 auf 12 Euro.
- Die KAB setzt sich allerdings weiterhin für eine deutlichere politische Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns ein. Sie setzt dabei nicht 60 Prozent des Medianlohns als Berechnungs- und Bezugsgröße an, da diese aus Sicht der KAB nicht ausreichen. Nach Auffassung der KAB sollte der gesetzliche Mindestlohn 60 Prozent des durchschnittlichen Bruttoverdienstes betragen. Nach den Berechnungen der KAB ergibt sich daraus derzeit ein Mindeststundenlohn von 14,62 Euro, der als Höhe des gesetzlichen Mindestlohns schrittweise anzustreben ist.
- Um der Mindestlohnkommission Handlungsspielraum in diese Richtung zu eröffnen, muss ihr Mandat erweitert werden. U.a. sollte deshalb das MiLoG dahingehend ergänzt werden, dass der Mindestlohn tatsächlich vor Armut schützen und sich dies in der entsprechenden Höhe des gesetzlichen Mindestlohns abbilden muss. Festgeschrieben werden sollte zudem, dass der gesetzliche Mindestlohn mindestens der allgemeinen Tarifentwicklung zu entsprechen hat. Als Grundlage zur Erfüllung dieses



Auftrages sind weitere politische Anhebungen der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns (zwischenzeitlich) erforderlich.

- Angesichts der bedauerlicherweise abnehmenden Reichweite von Tarifverträgen etc. für die Beschäftigten, ist der gesetzliche Mindestlohn ein dringend notwendiger Schritt zur Verbesserung des Mindestschutzes von Arbeitnehmer\*innen. Um den Schutz von Arbeitnehmer\*innen und die Wahrnehmung ihrer Rechte auszubauen, sind flankierende gesetzliche Maßnahmen erforderlich, die weitere Regelkreise über das MiLoG hinaus betreffen. Da von der amtierenden Bundesregierung hierzu angekündigten Gesetzespakete sind zügig umzusetzen.
- Die Einhaltung des MiLoG bedarf der verstärkten Kontrolle durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Die notwendigen Voraussetzungen (Personalerhöhung etc.) sind zu schaffen. Die KAB begrüßt, dass hinsichtlich der Kontrollen eine bundesweite Koordination zunehmend durch den Zoll erfolgt ist. Sie sind ein wichtiger Beitrag zur Herstellung eines fairen Wettbewerbs und zur Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns.
- Um Missbrauch zu verhindern, hält die KAB eine Überarbeitung der Dokumentationspflicht weiterhin in die Richtung für erforderlich, dass die dem Arbeitgeber auferlegten Pflichten durch die Beschäftigten und – wo vorhanden – durch Betriebsräte bereits auf der betrieblichen Ebene gegengezeichnet und kontrolliert werden.

Köln, den 23. März 2023

Dr. Michael Schäfers, KAB Deutschlands e.V.

## Literaturverweise

Ahlers, E. (2020): Arbeitsintensivierung in den Betrieben. Problemdeutungen und Handlungsfelder von Betriebsräten, in: WSI Mitteilungen, 1/2020, S. 29-37.

Amtsblatt der Europäischen Union (2022): Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041&from=EN>; 01.03.2023).

ÄrzteZeitung (2020): Umfrage Pflegekräfte: Mehr noch als der Rücken ächzt die Psyche, 03.02.2020.

BA / Bundesagentur für Arbeit – Statistiken (2018): (<https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html>; 30.02.2018).

Barwig, K. / Beichel-Benedetti, S. / Brinkmann, G. (Hg.) (2012): Gleichheit. Hohenheimer Tagung zum Ausländerrecht 2011, Baden-Baden.

Berge, Ph. vom / Weber, E. (2017): Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen, in: IAB-Kurzbericht 11/2017, Nürnberg.

Berger, A. (2019): Globale Wertschöpfung, globale Verantwortung. Nachhaltigkeit in globalen Wertschöpfungsketten, Berlin 2019.

Bertelsmann Stiftung (2019): Produktivitätsentwicklung in Deutschland. Regionale und sektorale Heterogenität, Gütersloh ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW\\_Produktivitaetsentwicklung\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Produktivitaetsentwicklung_in_Deutschland.pdf); 17.03.2023).

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2022): Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge – Ergebnisse der BIBB-Erhebung zum 30. September 2022 / Stand 07.12.2022 (<https://www.bibb.de/de/167595.php>; 20.03.2023).

Birke, P.: (2022): Grenzen aus Glas. Arbeit, Rassismus und Kämpfe der Migration in Deutschland, Wien.

Bispinck, R. (2023): Branchenmindestlöhne – Ein unterschätztes Instrument, in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (Hg.), Analysen zur Tarifpolitik, Nr. 93, Januar 2023 ([https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008512/p\\_ta\\_analysen\\_tarifpolitik\\_93\\_2023.pdf](https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008512/p_ta_analysen_tarifpolitik_93_2023.pdf); 15.03.2023).

Bossler, M. / Gürtzgen, N. / Börschlein, E.-B. / Wiemann, J. S. (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, in: IAB-Forschungsbericht 9I2022 (<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb0922.pdf>; 15.03.2023).

Bruckmeier, K. / Lietzmann, T. / Mühlhan, J. / Stegmaier, J. (2018): Geringfügige Beschäftigung aus der Perspektive von beschäftigten und Betrieben sowie Verteilungs- und Arbeitsmarktwirkungen einer Ausweitung, in: IAB-Stellungnahme 16/2018 (<https://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn1618.pdf>; 02.03.2023).

Bruttel, O. / Baumann, A. / Ralf Himmelreicher, R. (2017): Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 7/2017, S. 473-481.

Bude, H. / Staab, Ph. (Hg.) (2016): Kapitalismus und Ungleichheit. Die neuen Verwerfungen, Frankfurt am Main.

Bundesagentur für Arbeit (2020): Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt I Februar 2020. Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg (<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202002/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-202002-pdf.pdf>; 07.03.2020).

Bundesagentur für Arbeit (2022): Blickpunkt Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg ([https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Langzeitarbeitslosigkeit/generische-Publikationen/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Langzeitarbeitslosigkeit/generische-Publikationen/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf?__blob=publicationFile); 20.03.2023).

*Bundesagentur für Arbeit (2023a)*: Beschäftigung – die aktuellen Entwicklungen in Kürze – Februar 2023 (<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Beschaeftigung/Aktuelle-Eckwerte-Nav.html>; 02.03.2023).

*Bundesagentur für Arbeit (2023b)*: Arbeitsmarkt im Februar 2023, in: Presseinfo Nr. 11, 01.03.2023 (<https://www.arbeitsagentur.de/presse/2023-11-arbeitsmarkt-im-februar-2023>; 07.03.2023).

*Bundesagentur für Arbeit (2023c)*: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt - Februar 2023, Nürnberg.

*Bundesministerium der Finanzen (2023)*: Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Haushaltsjahr 2022, in: Monatsbericht des BMF, Januar 2023 ([https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-steuereinnahmen-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-steuereinnahmen-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3), 16.03.2023).

*Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020)* (Hg.): Forschungsbericht 560: Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, Berlin.

*Bundesministerium für Arbeit und Soziales / Bundesministerium der Finanzen (2021)*: Fairer Mindestlohn – starke Sozialpartnerschaft ([https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf?__blob=publicationFile&v=6); 20.03.2023).

*Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022)*, Berufsbildungsbericht 2022, Bonn.

*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019)*: Fakten zum deutschen Außenhandel, Berlin.

*Bundesregierung (2022)*: Mehr Lohn für Millionen, 30.09.2022 (<https://www.bundesregierung.de/bregde/suche/12-euro-mindestlohn-2006858>; 15.03.2023).

*Buslei H. / Geyer, Joh. / Haan, P. (2023)*: Midijob-Reform: Mehr Umverteilung in der Rente – spürbare Kosten entlasten nicht zielgenau, in: DIW Wochenbericht 7/2023 ([https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.865877.de/23-7-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.865877.de/23-7-1.pdf); 02.03.2023).

*Collischon, M. / Cygan-Rehm, K. / Riphahn, R. (2021)*: Minijobs in Kleinbetrieben: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird verdrängt, in: IAB-Forum, 20. Oktober 2021.

*Crouch, C. (2019)*: Gig Economy. Prekäre Arbeit im Zeitalter von Uber, Minijobs & Co, Berlin.

*Dannenberg, P. (2020)*: Internationale Wertschöpfungsketten: Akteurskonstellationen und Auswirkungen im Globalen Süden, Berlin.

*Der Paritätische Gesamtverband (Hg.) (2022)*: Zwischen Pandemie und Inflation. Paritätischer Armutsbericht 2022, Berlin.

*Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ) (2023)*: Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS): Mehr Qualität statt Quantität gefordert (<https://www.dbb.de/artikel/finanzkontrolle-schwarzarbeit-fks-mehr-qualitaet-statt-quantitaet-gefordert.html>; 07.03.2023).

*Deutscher Bundestag Drucksache 19/27418 (2021)*: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Markus Kurth, Corinna Ruffer, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Sven-Christian Kindler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/263337 - Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2020 (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927418.pdf>; 07.03.2023).

*Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand / Abteilung Jugend und Jugendpolitik (2016)*: Praktikum und Mindestlohn. Der Faktencheck, Berlin.

*Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2022)*: Diskussionspapier zur Verbandsklage im Arbeitsrecht, Berlin, 14. März 2022.

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin / Evaluation Office Caliendo & Partner / DIWecon (Hg.) (2020)*: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, Konsum- und

Sparverhalten, Berlin ([https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Haushaltseinkommen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Haushaltseinkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=1); 15.03.2023).

*Deutsches Jugendinstitut (2022)*: Arbeitsmarktintegration von Müttern mit Migrationshintergrund – Analyse der Maßnahmenenerfolge des Bundesprogramms „Stark im Beruf“, München / Halle.

*Dietl, St. (2018)*: Prekäre Arbeitswelten. Von digitalen Tagelöhnern bis zur Generation Praktikum, Münster.

*DIW (2018)*: Ungleichheit in Deutschland geht bei Stundenlöhnen seit 2014 zurück, stagniert aber bei Monats- und Jahreslöhnen, in: DIW Wochenbericht 9/2018, Berlin.

*Dustmann, Chr. / Lindner, A. / Schönberg, U. / Umkehrer, M. / vom Berge, P. (2020)*: Reallocation Effects of the Minimum Wage, in: CReAM, Discussion Paper Series 07/20, London ([https://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_07\\_20.pdf](https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf); 06.03.2020).

*Employour GmbH (2012)*: Praktikumsreport 2012, Bochum.

*Fedorets, A. / Himmelreicher, R. (2021)*: Mindestlohn und Arbeitsintensität – Evidenz aus Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 6/2021, S. 446-453.

*Finanz.net (2023)*: Inflationstreiber: Hohe Gewinnmargen der Firmen könnten EZB zum Umdenken zwingen, 03.03.2023 (<https://www.finanzen.net/nachricht/zinsen/zinserhoehungen-voraus-inflationstreiber-hohe-gewinnmargen-der-firmen-koennten-ezb-zum-umdenken-zwingen-12223978>; 15.03.2023).

*Fitzenberger, B. (2023)*: Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten könnte und sollte gestärkt werden, in: IAB-Forum, 08. Februar 2023 (<https://www.iab-forum.de/erwerbszuwanderung-aus-drittstaaten-koennte-und-sollte-gestaerkt-werden/>; 06.03.2023).

*Generalzolldirektion (Hg.) (2022)*: Zolljahrestatistik 2021, Bonn ([https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Zoll/zoll-jahresstatistik-2021-jahresstatistikbro-schuerer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Zoll/zoll-jahresstatistik-2021-jahresstatistikbro-schuerer.pdf?__blob=publicationFile&v=4); 07.03.2023).

*Generalzolldirektion (Hg.) (2023a)*: Führung von verhängten Bussgeld Verstößen gegen Arbeitszeitanforderungen (https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Sonstige-Pflichten/sonstige-pflichten\_node.html; 07.03.2023).

*Generalzolldirektion (Hg.) (2023b)*: Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls legt Jahresbilanz 2022 vor ([https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Jahresbilanzen/2023/z99\\_jahresstatistik\\_fks\\_2022.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Jahresbilanzen/2023/z99_jahresstatistik_fks_2022.html); 07.03.2023).

*Generalzolldirektion (2023c)*: Bundesweite Mindestlohnprüfung des Zolls – vorläufige Gesamtbilanz, 09. März 2023 ([https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekämpfung/2023/z45\\_sp\\_mindestlohn\\_gzd.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekämpfung/2023/z45_sp_mindestlohn_gzd.html); 16.03.2023).

*Graf, S. / Höhne, J. / Mauss, A. / Buschoff, K. (2019)*: Mehrfachbeschäftigung in Deutschland. Struktur, Arbeitsbedingungen und Motive, WSI-Report Nr. 48, März 2019 ([https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_48\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_48_2019.pdf); 03.03.2023).

*Hammermann, A. / Schmidt, J. / Stettes, O. (2022)*: Fluktuation auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Dynamik von Personalbewegungen und deren Einflussfaktoren, IW-Analyse, Nr. 149, Köln / Berlin

*Handelsblatt online (2022)*: Verfahren wegen Mindestlohnverstöße sind stark rückläufig (<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarkt-verfahren-wegen-mindestlohnverstoesen-sind-stark-ruecklaeufig/28244776.html>; 07.03.2023)

*Hellmann, Th. / Schmidt, P. / Heller S. M. (2019)*: Soziale Gerechtigkeit in der EU und OECD. Index Report 2019, hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2019 ([https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/SJI\\_Das\\_Wichtigste\\_in\\_Kuerze\\_DE.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/SJI_Das_Wichtigste_in_Kuerze_DE.pdf); 02.03.2020).

*Herzog-Stein, A. / Lübker, A. / Pusch, T. / Schulten Th. / Watt, A. / Zwiener, R. (2020):* Fünf Jahre Mindestlohn – Erfahrungen und Perspektiven, in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Policy Brief WSI, Nr. 42, 06/2020.

*Himmelreicher, R. / Schlachter, J. (2021):* Mindestlohn und Arbeitsintensität. Ein Literaturüberblick, in: Blättel-Mink, B. (Hg.): Gesellschaft und Spannung. Verhandlungen des 40. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Frankfurt (Download unter <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Aufsaeetze/artikel3164.html>; 17.03.2023).

*Hünefeld, L. / Meyer, S.-C. / Ahlers, E. / Erol, S. (2020):* Arbeitsintensität als Gegenstand empirischer Erhebungen. Das Potenzial repräsentativer Erwerbsbefragungen für die Forschung, in: WSI-Mitteilungen 1/2020, S. 19-28.

*Institute of Labor Economics (2018):* Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Berlin.

*IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016a):* Auswirkungen des Mindestlohns im Jahr 2015, in: Aktuelle Berichte 1/2016.

*IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016b):* Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns, in: IAB-Forschungsbericht 1/2016.

*IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2019):* Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung für das dritte Quartal 2019: Mehr Kurzarbeit, weniger Überstunden, in: Presseinformation des IAB 03.12.2019 (<https://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/az1903.aspx>; 20.03.2020).

*IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2023a):* Tabelle: Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland ([http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ\\_Komponenten.xlsx](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ_Komponenten.xlsx); 20.03.2023).

*IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2023b):* Besetzungsprobleme nehmen zu, Anteil der Betriebe mit Ausbildungsberechtigung sinkt, in: IAB-Kurzbericht 3/2023 (<https://doku.iab.de/kurzber/2023/kb2023-03.pdf>; 22.03.2023).

*Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Bauen (2022):* Geprellte Löhne: Zoll verhängt knapp fünf Millionen Euro Bußgeld gegen Baufirmen, in: Mediendienst, 23. Februar 2022 (<https://igbau.de/Binaries/Binary17314/IG-BAU-kritisiert-hohe-Zahl-an-Mindestlohnverstoeszen-auf-dem-Bau.pdf>; 07.03.2023).

*Institut der deutschen Wirtschaft (2022a):* Die Gründe für den Nebenjob, Köln (<https://www.iwd.de/artikel/die-gruende-fuer-den-nebenjob-512110/>; 03.03.2023).

*Institut der deutschen Wirtschaft (2022b):* Lohnstückkosten im internationalen Vergleich: Kostenwettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie in Zeiten multipler Krisen, in: IW-Trends 3/2022, Köln.

*Institut DGB-Index Gute Arbeit (2019):* Jahresbericht 2019. Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit 2019, Berlin.

*Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) / Institute of Labor Economics (IZA) / Sozialforschung Kommunikation (SoKo) (2018):* Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Tübingen.

*Jansen, A. (2020):* Wachsende Graubereich in der Beschäftigung. Ein interdisziplinärer Forschungsüberblick über die Entstehung und Entwicklung neuer Arbeits- und Beschäftigungsformen in Deutschland, in: Hans Böckler Stiftung (Hg.), Working Paper Forschungsförderung, Nr. 167, Januar 2020.

*Kalina, Th. / Weinkopf, Cl. (2012):* Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn, IAQ-Report 1/2012.

*Kalina, Th. / Weinkopf, Cl. (2015):* Niedriglohnbeschäftigung 2013 – Stagnation auf hohem Niveau, IAQ-reprot 2015-03, Duisburg 2015.

*Katholische Arbeitnehmer-Bewegung (2013):* Geringfügige Beschäftigung. Beschluss des Bundesausschusses der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (KAB) im April 2013, Köln ([https://www.kab.de/fileadmin/user\\_upload/kab\\_de/Downloads\\_pdf/Beschluss\\_Minijobs\\_BA\\_2013-04.pdf](https://www.kab.de/fileadmin/user_upload/kab_de/Downloads_pdf/Beschluss_Minijobs_BA_2013-04.pdf); 01.03.2023).

*Katholische Arbeitnehmer-Bewegung (2019):* Mindestlohnforderung anpassen, Köln ([https://www.kab.de/fileadmin/user\\_upload/kab\\_de/Downloads\\_pdf/Positionen\\_Mindestlohnforderung\\_anpassen\\_BA\\_03\\_2019.pdf](https://www.kab.de/fileadmin/user_upload/kab_de/Downloads_pdf/Positionen_Mindestlohnforderung_anpassen_BA_03_2019.pdf); 19.03.2020).

*Katholische Arbeitnehmer-Bewegung (2022a):* Stellungnahme der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB) zum „Referentenentwurf: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“, Köln ([https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/zweites-gesetz-geringfuegige-beschaeftigung-kab.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/zweites-gesetz-geringfuegige-beschaeftigung-kab.pdf?__blob=publication-File&v=2); 01.03.2023).

*Katholische Arbeitnehmer-Bewegung (2022b):* Für ein christliches Miteinander in der Arbeitswelt. WERTvoll arbeiten – menschenwürdig statt prekär. Beschluss des 17. Bundesdelegiertenversammlung der KAB Deutschlands vom 18. – 20. Juni 2021, Köln ([https://www.kab.de/fileadmin/user\\_upload/kab\\_de/Downloads\\_pdf/Beschluss\\_wertvoll\\_arbeiten\\_broschuere.pdf](https://www.kab.de/fileadmin/user_upload/kab_de/Downloads_pdf/Beschluss_wertvoll_arbeiten_broschuere.pdf); 02.03.2023).

*Klinger, S. / Weber E. (2017):* Zweibeschäftigung in Deutschland. Immer mehr Menschen haben einen Nebenjob, in: IAB Kurzbericht, 22/2017

*Klinger, S. / Weber, E. (2019):* Deutschland – Nebenjobberland, in: WSI Mitteilungen 4/2019, S. 247-259

*Knabe, A., u.a. (2014):* Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 15/2014, S. 133-157.

*Krebs, T. / Drechsel-Grau, M. (2021):* Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, in: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) Hg.), IMK Study, Nr. 73, September 2021, Düsseldorf ([https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008099/p\\_imk\\_study\\_73\\_2021.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008099/p_imk_study_73_2021.pdf); 07.03.2023).

*Kreiszeitung (2022):* „Das ist skandalös“: Hunderte Niedrigjobber um Mindestlohn geprellt, 17.02.2022 (<https://www.kreiszeitung.de/politik/mindestlohn-2022-ab-wann-12-euro-kontrolle-betrug-schwarzarbeit-deutschland-mindestlohngesetz-zoll-finanzkontrolle-niedersachsen-2021-91355084.html>; 16.03.2023).

*Lübker, M. / Schulten, Th. (2022):* Tarifbindung in den Bundesländern: Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten. 4., aktualisierte Auflage, Elemente qualitativer Tarifpolitik, No. 90, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf (<file:///C:/Users/ms/Downloads/1801386404.pdf>; 01.03.2022).

*Lübker, M. / Schulten, Th. (2022a):* WSI-Tariflohnbericht 2022: Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa, in: WSI Mitteilungen 2/2022, S. 148-159.

*Mindestlohnkommission (2016):* Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

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

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

*Müller-Hermann, S. (2012):* Berufswahl und Bewährung: Fallrekonstruktionen zu den Motivlagen von Studierenden der Sozialen Arbeit, Wiesbaden.

*Nachtwey, O. (2016):* Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, Berlin.

*Neckel, S. (2010):* Refeudalisierung der Ökonomie. Zum Strukturwandel kapitalistischer Wirtschaft, in: MPIfG Working Paper 10/6, Köln.

- Offe, H. (1980):* Arbeitsmotivation: Entwicklung der Motivation zu produktiver Tätigkeit, Darmstadt.
- Patzina, A. / Dietrich, H. / Brunner, L. (2022):* Unemployment and the mental health of young people during the second phase of the Covid-19 pandemic in Germany, in: IAB-Forum, 15.09.2022, Nürnberg.
- Peters, H. (2015):* Mindestlohn – Erste negative Effekte werden sichtbar, Dt. Bank Research Aktueller Kommentar 16.04.2015.
- Pichler, Chr. / Küffner, C. (2022) (Hg.):* Arbeit, Prekariat und Covid-19, Wiesbaden.
- Pusch, T. (2023):* 12 Euro Mindestlohn: Millionen Beschäftigte bekommen mehr Geld, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Wirtschaftsdienst 1/2023, S. 33-37.
- RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung / Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) / IZA – Institute of Labor Economics (2020):* Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Essen.
- Sachverständigenrat (2014):* Mehr Vertrauen in Marktprozesse (Jahresgutachten 2014 / 2015), Wiesbaden.
- Schäfers, M. (2023):* Sehen: Auf unseren Straßen unterwegs – Transportwesen und Post- und Zustelldienste ([https://www.kab-muenster.de/fileadmin/user\\_upload/kab-muenster\\_de/2\\_Themen/125\\_Jahre/DV\\_Muenster\\_Lieferdienste\\_Transportwesen\\_2022\\_11.pdf](https://www.kab-muenster.de/fileadmin/user_upload/kab-muenster_de/2_Themen/125_Jahre/DV_Muenster_Lieferdienste_Transportwesen_2022_11.pdf); 03.03.2023).
- Schmidt, B. / Hecht, H. (2011):* Generation Praktikum 2011. Praktika nach Studienabschluss: Zwischen Fairness und Ausbeutung, Düsseldorf.
- Schmitz, Chr. / Urban H.-J. (2022):* Arbeitspolitik nach Corona. Probleme – Konflikte – Perspektiven, Frankfurt.
- Schneider, F. (2013):* Mindestlohn von 8,50 Euro. Eine falsche Weichenstellung. Dt. Bank Research, 11/2013.
- Schröder, L. / Urban H.J. (Hg) (2019):* Gute Arbeit. Transformation der Arbeit – Ein Blick zurück nach vorn, Frankfurt a.M.
- Schulten, Th. (2016):* WSI-Mindestlohnbericht 2016: anhaltende Entwicklungsdynamik in Europa, in: WSI Mitteilungen 2/2016, S. 129-135.
- Schulten, Th. / Lübker, M. (2019a):* WSI-Mindestlohnbericht 2019. Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, in: WSI Mitteilungen, 2/2019, S. 133-141.
- Schulten, Th. (2019b):* Wie weiter mit dem Mindestlohn?, in: WSI Mitteilungen, 6/2019, S. 465-466.
- Schulten Th. / Pusch T. (2019c):* Mindestlohn von 12 Euro. Auswirkungen und Perspektiven, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Wirtschaftsdienst 5/2019, S. 335-339.
- Schulten, Th. / Lübker, M. (2020):* WSI-Mindestlohnbericht 2020. Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch, in: WSI-Report, Nr.55, Februar 2020.
- Siems, D. (2011):* Die Opfer des Mindestlohns sind Geringqualifizierte, in: welt online 31.10.2011 (<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article13690237/Die-Opfer-des-Mindestlohns-sind-Geringqualifizierte.html>; 29.02.2018).
- Spannagel, D. / Zucco, A. (2022):* WSI-Verteilungsbericht 2022: Armut grenzt aus, in: WSI Mitteilungen 6/2022, S. 465-473.
- Spiegel Wirtschaft (2019):* Schwarzarbeit: Zoll deckt Verstöße gegen Mindestlohn auf, 25.03.2019 (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/mindestlohn-zoll-deckt-mehr-verstoesse-gegen-mindestlohngesetz-auf-a-1259594.html>; 07.03.2020).
- Spiegel Job & Karriere (2022):* Geprellte Beschäftigte: Um den Mindestlohn betrogen, 30.09.2022.

*Statistika (2022)*: Umsatzentwicklung der Friseursalons in Deutschland vom ersten Quartal 2010 bis zum vierten Quartal 2021 (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1203466/umfrage/umsatz-der-friseursalons-in-deutschland-seit-2010/>; 20.03.2023).

*Statistika (2023)*: Umsatz im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2023 (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/70190/umfrage/umsatz-im-deutschen-einzelhandel-zeitreihe/>; 20.03.2023).

*Statistisches Bundesamt (2019)* (Hg.): Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt (Destatis) / Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB) / Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hg.) (2021)*: Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

*Statistisches Bundesamt (2022a)*: Qualität der Arbeit: Niedriglohnquote (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>; 01.03.2023).

*Statistisches Bundesamt (2022b)*: Qualität der Arbeit: Erwerbstätige, die mehr als eine Tätigkeit ausüben (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/zweitjobl.html>; 03.03.2023).

*Statistisches Bundesamt (2022c)*: Private Konsumausgaben 2021 um 4,6 % gegenüber Vorjahr gestiegen, in: Pressemitteilung Nr. 509, 02. Dezember 2022 ([https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22\\_509\\_639.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_509_639.html); 16.03.2023).

*Statistisches Bundesamt (2022d)*: Statistischer Bericht – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt (2023a)*: Reallöhne im Jahr 2022 um 3,1 % gegenüber 2021 gesunken, in: Pressemitteilung Nr. 078, 01. März 2023 ([https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_078\\_62321.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_078_62321.html); 17.03.2023).

*Statistisches Bundesamt (2023b)*: Inflationsrate im Februar 2023 bei 8,7 %, in: Pressemitteilung Nr. 094, 10. März 2023 ([https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_094\\_611.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_094_611.html); 17.03.2023).

*Statistisches Bundesamt (2023c)*: Großhandelsumsatz 2022 real voraussichtlich 1,0 % höher als 2021, in: Pressemitteilung Nr. 059, 14. Februar 2023 ([https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23\\_059\\_45211.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23_059_45211.html); 20.03.2023).

*Statistisches Bundesamt (2023d)*: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Arbeitsunterlage Investitionen, Wiesbaden ([https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-pdf-5811108.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-pdf-5811108.pdf?__blob=publicationFile); 20.03.2023).

*Statistisches Bundesamt (2023e)*: Qualität der Arbeit – Tarifbindung von Arbeitnehmern (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>; 20.03.2023).

*Süddeutsche Zeitung (2017)*: Mindestlohn: Arbeitgeber tricksen beim Mindestlohn, 06.12.2017 (<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mindestlohn-arbeitgeber-tricksen-beim-mindestlohn-1.3779502>; 28.02.2018).

*Tagesspiegel (2017)*: Mindestlohn: 6,7 Millionen Beschäftigte bekommen weniger, 07.12.2017 (<https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/mindestlohn-6-7-millionen-beschaeftigte-bekommen-weniger/20679010.html>; 28.02.2018).

*Walwei, U. / Muschik, M. L. (2023)*: Wandel der Erwerbsformenstruktur – Alte und neue Trends, in: IAB-Forschungsbericht 1/2023 (<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2023/fb0123.pdf>; 02.03.2023).



*WDR (2023a)*: Zoll kontrolliert Mindestlohn in Köln und Bonn, 09.03.2023 (<https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/zoll-kontrollen-koeln-bonn-mindestlohn-100.html>; 16.03.2023).

*WDR (2023b)*: Wegen Schwarzarbeit: Zoll geht gegen Paketzusteller vor, 06.03.2023 (<https://www1.wdr.de/nachrichten/zoll-paketzusteller-durchsuchungen-schwarzarbeit-100.html>; 16.03.2023).

*Welt online (2018)*: Bußgelder in Millionenhöhe für Mindestlohn-Verstöße, 25.01.2018 ([https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/wirtschaft\\_nt/article172833347/Bussgelder-in-Millionenhoeh-e-fuer-Mindestlohn-Verstoesse.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/wirtschaft_nt/article172833347/Bussgelder-in-Millionenhoeh-e-fuer-Mindestlohn-Verstoesse.html); 01.03.2018).

*WSI-Tarifarchiv (2020)*: Mindestlöhne in Deutschland nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) / Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AentG) / Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) / Tarifvertragsgesetz (TVG) ([https://www.boeckler.de/pdf/ta\\_mindestloehne.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/ta_mindestloehne.pdf); 08.03.2020).

*WSI-Pressedienst (2022)*: Tariflöhne steigen 2022 durchschnittlich um 2,7 Prozent – hohe Inflation führt zu Reallohnverlust von 4,7 Prozent ([https://www.boeckler.de/pdf/pm\\_ta\\_2022\\_12\\_13.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/pm_ta_2022_12_13.pdf); 15.03.2023)

*Zilius, J. / Bruttel, O. (2018)*: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bilanz nach fast vier Jahren, in: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft: Lohnpolitik, S. 711-717.

# Der Paritätische Gesamtverband

## **Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns**

### **Vorbemerkung:**

Der Paritätische Gesamtverband dankt für die gewährte Gelegenheit zur Beteiligung bei der Vierten Anhörung der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns.

Im Paritätischen sind mehr als 10.000 gemeinnützige Organisationen aus allen Bereichen der sozialen Arbeit organisiert. Sie beschäftigen insgesamt rund 764.000 hauptamtliche Mitarbeiter\*innen. Der Paritätische hatte die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 wie auch die zuletzt erfolgte Anhebung auf 12 Euro befürwortet. Leittragender Gedanke war dabei, der Ausbreitung des Niedriglohnsektors und den damit einhergehenden negativen Folgen für die Dynamik der Einkommens- und Altersarmut entgegenzuwirken.

### **Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:**

Im Rahmen seiner Armutsberichterstattung hat der Verband regelmäßig auf das sozialpolitische Problem von Armut trotz Erwerbsarbeit hingewiesen. So dokumentiert der jüngste Armutsbericht (Paritätischer Gesamtverband 2022, S. 9f.) eine wachsende Armutsbetroffenheit von Erwerbstätigen. Nach unseren Befunden lag die Armutsquote von Erwerbstätigen 2021 bei 8,8 Prozent – zum Teil bedingt durch die Corona-Pandemie und damit einhergehende Kurzarbeit. Der Paritätische hat seit Jahren als eine zentrale Maßnahme gegen Erwerbsarmut die Einführung und Anhebung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auf ein armutsvermeidendes Niveau gefordert. Der gesetzliche Mindestlohn war bereits bei seiner Einführung im Jahr 2015 mit damals 8,50 Euro zu niedrig bemessen. Im Rahmen der Tätigkeit der Mindestlohnkommission ist der Mindestlohn nur geringfügig angehoben worden.

Der Paritätische Gesamtverband hat vor diesem Hintergrund die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 als dringend notwendigen und längst überfälligen Schritt ausdrücklich begrüßt. Gegenüber dem Rechtsstand vom ersten Halbjahr 2021 ist dies eine Steigerung von 25 Prozent für die Menschen mit den geringsten Einkommen. Schätzungsweise 6 Mio. Beschäftigte profitieren von der Anhebung. Dies ist ein erheblicher sozialpolitischer Erfolg, der sich als steigende Kaufkraft auch positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt auswirkt.

Der gesetzliche Mindestlohn sollte nach Ansicht des Paritätischen zumindest so ausgestaltet sein, dass eine in Vollzeit beschäftigte Person nicht in Einkommensarmut leben oder ergänzende Leistungen der Grundsicherung zur Deckung der Bedarfe in Anspruch nehmen muss. Dies ist aus Gründen der Fairness und zur Vermeidung von Verwerfungen im Verhältnis von Wirtschaft und Sozialstaat geboten. Ein Mindestlohn in Höhe von 12 Euro/Stunde erfüllt diese normativen Minimalstandards: Mit einer Vollzeitbeschäftigung (38 Stunden) verdient eine beschäftigte Person 1.980 Euro monatlich und 1.453 Euro netto; Wohngeld kommt ergänzend hinzu. Damit liegt das Nettoeinkommen deutlich über der Armutsschwelle (2021: 1.148 Euro). Der Nettolohn liegt zudem etwa 500 Euro oberhalb des durchschnittlichen Bedarfs im SGB II (957 Euro) (Zahlen nach Johannes Steffen, [www.portal-sozialpolitik.de](http://www.portal-sozialpolitik.de)).

Allerdings ist kritisch anzumerken, dass der gesetzliche Mindestlohn in Höhe von 12 Euro allein immer noch zu niedrig ist, um Arbeitnehmer\*innen vor Altersarmut zu schützen. Auch nach 45 Jahren einer Vollzeitbeschäftigung reichen die rentenrechtlichen Anwartschaften nicht um eine Altersrente zu erreichen, die oberhalb der Altersgrundsicherung liegt. Jüngere rentenpolitische Reformen wie die Einführung einer Grundrente zielen auf die Vermeidung von Altersarmut für langjährig Beschäftigte im Niedriglohnbereich. Inwieweit der kombinierte Effekt ausreicht, um Altersarmut für langjährig Beschäftigte zu vermeiden, ist derzeit offen. Zudem ist durch die aktuelle Inflation der sozialpolitisch gewünschte positive Einkommenseffekt zumindest partiell wieder konterkariert worden. Insofern gibt es aus sozialpolitischer Perspektive einen erkennbaren Bedarf zu weiteren Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns.

Fraglich ist zudem, ob der bestehende Fortschreibungsmechanismus des Mindestlohns unverändert fortbestehen sollte. Das bestehende Procedere der Mindestlohnkommission hat erst dazu geführt, dass ein gesetzlicher Mechanismus nötig wird, um grundlegenden Gerechtigkeitsanforderungen Genüge zu tragen. Der Paritätische regt daher an, dass die Mindestlohnkommission im Rahmen ihrer Prüfungen und Gesamtabwägungen die Vermeidung von Altersarmut bei langjähriger Beschäftigung als Kriterium aufnimmt und mit beachtet.

### **Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung und Wettbewerbssituation in sozialen Diensten und Einrichtungen**

Auch in der Wohlfahrtspflege und in Paritätischen Einrichtungen bildet der allgemeine gesetzliche Mindestlohn in Bezug auf die Entlohnung ein unteres Auffangnetz. Der Paritätische hat die gesetzliche Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro zum Anlass genommen, um eine zeitnahe Anpassung von Zuwendungen, Entgelten und Pflegesatzvereinbarung auf Seiten der zuständigen Kostenträger einzufordern, damit die Refinanzierung sozialer Arbeit gesichert ist.

Gleichwohl hat der gesetzliche Mindestlohn für die Vergütung der Mitarbeiter\*innen in der Praxis der Paritätischen Dienste und Einrichtungen nur eine eingeschränkte Relevanz. Er ist mitunter beim Einsatz von geringfügig Beschäftigten bedeutsam. Auch in unteren Entgeltgruppen und für die entsprechenden Tätigkeiten kann er noch eine Rolle spielen. In vielen Bereichen, wie zum Beispiel in der Pflege, ist die Vergütung der Mitarbeiter\*innen jedoch durch (teilweise deutlich) höhere Branchenmindestlöhne, aber auch durch tarifliche Bindungen und Tarifstrukturen gekennzeichnet. Viel stärker als von einer Orientierung am allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn ist die betriebliche Situation vieler Mitgliedsorganisationen, unter anderem im Gesundheitsbereich, davon geprägt, dass ein Mangel an geeigneten Fachkräften vorherrscht, dem nur mit attraktiven Vergütungsstrukturen und entsprechend guten Arbeitsbedingungen begegnet werden kann. Diese werden aber vor allem durch Tarifverträge gewährleistet, deren Entgeltstrukturen sich, vor allem in den höheren Entgeltgruppen, in der Regel deutlich über dem Niveau des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns bewegen.

Das Fachkräftemonitoring der Bundesregierung weist unter den Berufsgruppen mit zunehmenden Fachkräfteengpässen explizit die Erziehungs- und Gesundheitsberufe aus. Eine aktuelle Analyse des Instituts der Wirtschaft benennt zudem die Berufsgruppe der Sozialarbeit und Sozialpädagogik unter den 10 Berufsgruppen, in denen es bereits im Jahresdurchschnitt 2021/2022 die größte Fachkräftelücke gab ([www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)). Nach Prognosen des IAB wird das Gesundheits- und Sozialwesen im Jahr 2040 der größte Wirtschaftsbereich sein und mit 7 Mio. die meisten Erwerbstätigen stellen (IAB Kurzbericht 1/2021). Der Paritätische setzt sich auch vor diesem Hintergrund weiterhin dafür ein, dass soziale Arbeit nach angemessenen tariflichen oder tarifähnlichen Bedingungen vergütet wird. Der Verband begleitet seine Mitgliedsorganisationen bei der Einführung, Gestaltung und Refinanzierung entsprechender Regelungen.

### **Regelungsbedarf bei Werkstattbeschäftigten**

Werkstätten für Menschen mit Behinderungen bieten Teilhabe an Arbeit für Menschen, die nicht, noch nicht, oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können. Hier besteht eine hohe Kompetenz in der Anpassung von Arbeitsprozessen und Arbeitsplätzen. Werkstattbeschäftigte können auch auf einem Außenarbeitsplatz in einem Betrieb tätig sein oder in ein Inklusionsunternehmen wechseln. Trotzdem werden sie als Beschäftigte von Werkstätten für behinderte Menschen weder nach Mindestlohn noch tariflich bezahlt. Statt Arbeitsverträgen werden Werkstattverträge abgeschlossen. Das muss sich ändern.

Berlin, den 07.03.2023  
gez. Dr. Ulrich Schneider

Ansprechpartnerin: Juliane Meinhold, E-Mail: [alsoz@paritaet.org](mailto:alsoz@paritaet.org)

# Sozialverband Deutschland (SoVD)

# Stellungnahme

Arbeitsmarkt

Bundesgeschäftsstelle  
Abteilung Sozialpolitik

Bei Rückfragen:

Tel. 030 726222-0

Fax 030 726222-328

sozialpolitik@sovd.de

## Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

### 1 Ziel der Stellungnahme

Bis zum 30. Juni 2023 wird die Mindestlohnkommission über die Anpassung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns beraten, eine neue Höhe vorschlagen und anschließend der Bundesregierung ihren vierten Bericht über die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns vorlegen. Im Rahmen der schriftlichen Anhörung hat der SoVD die Gelegenheit, seine Position zum Mindestlohn darzulegen und auf folgende Fragestellungen einzugehen:

- Was ist eine angemessene Höhe des Mindestlohns?
- Welche Auswirkungen hat der gesetzliche Mindestlohn?
- Sind Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns ausreichend?

Der SoVD setzt sich für einen armutsfesten Mindestlohn ein. Dieser ist die Grundlage für gesellschaftliche Teilhabe, eine gesunde Lebensweise und eine auskömmliche Rente.

### 2 Gesamtbewertung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1.1.2015 war ein sozialpolitischer Meilenstein. Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist seitdem kleiner geworden, gehört im europäischen Vergleich aber immer noch zu den größten<sup>1</sup>: Laut dem Statistischen Bundesamt<sup>2</sup> lag im April 2022 die Niedriglohngrenze bei einem Bruttoverdienst von

---

<sup>1</sup> [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Einkommen-Armut/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII33b\\_Thema\\_Monat\\_03\\_2023.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Einkommen-Armut/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII33b_Thema_Monat_03_2023.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>

12,50 Euro pro Stunde. Dabei habe fast jede\*r fünfte Beschäftigte\*r weniger als 12,50 Euro pro Stunde erhalten und damit zu einem Niedriglohn gearbeitet.

Seit der Einführung des Mindestlohns hat ihn die Mindestlohnkommission in regelmäßigen Abständen angepasst. Zuletzt gab es zum 1. Oktober 2022 eine gesetzliche – politisch festgelegte – Anpassung des Mindestlohns von damals 10,45 Euro auf 12 Euro pro Stunde. Damit gab es für ca. 6,2 Millionen Beschäftigte eine Lohnanpassung um über 14 Prozent. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Erhöhung des Mindestlohns kam zur richtigen Zeit. Denn die Inflation und Energiepreiskrise haben viele Menschen hart getroffen, insbesondere die einkommensschwächeren Haushalte. Das belegen zahlreiche Studien. Der Inflationsmonitor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) hat jüngst erneut belegt, dass vor allem Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen höhere Inflationsbelastungen tragen. „Familien sowie Alleinlebende mit niedrigen Einkommen hatten im Januar [2023] mit jeweils 10 Prozent die höchste Inflationsbelastung zu tragen, Alleinlebende mit sehr hohen Einkommen mit 7,4 Prozent die mit Abstand niedrigste.“<sup>3</sup> Die durchschnittliche Teuerungsrate lag im Januar 2023 bei 8,7 Prozent.<sup>4</sup>

Im SoVD haben wir schon vor den inflationsbedingten Kaufkraftverlusten der vergangenen Jahre einen armutsfesten Mindestlohn in Höhe von 13 Euro gefordert. Aus diesem Grund und aufgrund der enormen Preissteigerungen durch die Energiekrise war es aus unserer Sicht richtig, den Mindestlohn abweichend vom üblichen Verfahren in der Mindestlohnkommission politisch auf zumindest 12 Euro anzuheben. Denn das hat vielen Menschen in der derzeitigen Situation konkret geholfen. Ohne diese politische Entscheidung würde der Mindestlohn vermutlich darunterliegen. Genauso richtig ist es jedoch, dass jetzt wieder die Mindestlohnkommission über die Höhe des Mindestlohns bestimmt. Dabei muss sie sich aus unserer Sicht als absolute Untergrenze an 60 Prozent des Medianeinkommens orientieren und auch die Inflation in den Blick nehmen. Ausgehend davon, dass wir als SoVD bereits seit Langem einen Mindestlohn von 13 Euro pro Stunde fordern, müsste dieser zum Ausgleich der enormen Preissteigerungen auf mindestens 14,13 Euro angehoben werden.

Darüber hinaus sind zwingend Verbesserungen bei der Durchsetzung und Kontrolle des Mindestlohns notwendig. Hier fällt besonders auf, dass die Minijobs ein Einfallstor für

---

<sup>3</sup> <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-10-prozent-inflationsrate-fur-armere-haushalte-im-januar-2023-47188.htm>, vom 1. März 2023.

<sup>4</sup> [https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html), vom 1. März 2023.



die Umgehung des Mindestlohns sind. Sie gehören nicht nur aus diesem Grund endlich in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt.

### 3 Zu einzelnen Regelungen

#### ■ Höhe des Mindestlohns

Der SoVD hat sich in der Vergangenheit regelmäßig für einen armutsfesten Mindestlohn in Höhe von 13 Euro ausgesprochen. Dies war schon vor der hohen Inflation mit Blick auf abgeleitete Sozialleistungen wie das Arbeitslosengeld oder auch das Kurzarbeitergeld sowie die gesetzliche Rente erforderlich, um ein armutsfestes Einkommen bzw. eine armutsfeste Rente zu erhalten. Voraussetzung ist jedoch, dass zuvor in Vollzeit gearbeitet wurde bzw. für die Rente 45 Jahre in Vollzeit. 10,45 Euro bzw. 12 Euro pro Stunde reichen dafür nicht aus. Hinzu kommt, dass fast jede\*r dritte Beschäftigte in Teilzeit arbeitet, bei den Frauen ist es sogar fast jede Zweite, bei den Männern jeder Zehnte. Auch erreichen die wenigsten Beschäftigten 45 Beschäftigungsjahre für die Rente.

Zum 31. Dezember 2021 lag das Brutto-Medianeinkommen laut der Bundesagentur für Arbeit<sup>5</sup> bei 3.516 Euro im Monat. Umgerechnet auf 60 Prozent des Stundenlohns (39-Stundenwoche und angelehnt an das, was die EU-Mindestlohnrichtlinie vorsieht), ergibt sich ein Wert von 12,48 Euro pro Stunde. Das heißt, dass der Mindestlohn von 12 Euro zum einen nicht den 60 Prozent des Medianeinkommens entspricht und aus Sicht des SoVD eben auch nicht armutsfest ist. Die hohe Inflation hat dies noch verschärft.

Nehmen wir daher die 13 Euro Mindestlohn als Maßstab für eine angemessene Höhe vor der Inflation an, so müsste der Mindestlohn zum Ausgleich der Inflation um 8,7<sup>6</sup> bzw. 10 Prozent<sup>7</sup> steigen. Daraus ergäbe sich ein neuer Wert von 14,13 Euro bzw. 14,30 Euro. Weniger als 12,48 Euro dürfen es in keinem Fall sein. Denkbar ist, dass der Mindestlohn schrittweise auf diesen Wert angehoben wird.

#### ■ Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Mit der Einführung des Mindestlohns von damals 8,50 Euro und nun auch wieder bei der Anhebung auf 12 Euro, wurden und werden insbesondere von Arbeitgeberseite Befürchtungen geäußert, dass dies mit enormen Arbeitsplatzverlusten einherginge. Die Praxis widerspricht dem. Das belegen zusätzlich zahlreiche Untersuchungen und

---

<sup>5</sup> <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/giessen/2022-073>, vom 1. März 2023.

<sup>6</sup> Durchschnittliche Inflationsrate.

<sup>7</sup> Inflationsrate von Haushalten mit geringen und niedrigen Einkommen.

Studien. So hat nicht zuletzt für die Anhebung auf 12 Euro eine Simulationsstudie aus dem Jahr 2020 gezeigt, dass für Mindestlöhne bis zu 12 Euro die Beschäftigungseffekte eher klein ausfallen würden und daher von einer Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro kein nennenswerter Rückgang der Beschäftigung zu erwarten sei.<sup>8</sup>

Ziel des Mindestlohns ist es darüber hinaus, Armut zu vermeiden. Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)<sup>9</sup> hat ergeben, dass auch unter der Annahme von negativen Beschäftigungseffekten die Armutsrisikoquote bei einem Mindestlohn von 12 Euro sinken würde. Auch würde sich das Haushaltsnettoeinkommen trotz sinkender Transferzahlungen (z.B. Grundsicherung oder Wohngeld) und steigender Einkommensteuer und Sozialbeiträgen erhöhen. Das ist aus Sicht des SoVD letztendlich das, worauf es ankommt: Der Mindestlohn muss armutsfest sein. Er muss Teilhabe ermöglichen und am Ende des Erwerbslebens zu einer Rente führen, die über dem Grundsicherungsniveau liegt.

Darüber hinaus ergeben Untersuchungen, dass sich durch die Einführung und die regelmäßige Anpassung des Mindestlohns Lohnsteigerungen in den gesamten unteren Lohngruppen ergeben haben. Es gibt darüber hinaus vor allem positive Effekte in Ostdeutschland und auf die Entgeltlücke von Männern und Frauen, die durch die Einführung des Mindestlohns abgenommen hat.

Des Weiteren bestätigt eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)<sup>10</sup>, dass es einen deutlichen Zusammenhang zwischen niedriger Entlohnung und niedrigem Haushaltseinkommen gibt. Es ist also nicht nur der Hinzuverdienst der berühmten Zahnarztgattin, um den es hier geht, sondern es geht beim Mindestlohn nicht selten um einen wesentlichen Teil des Haushaltseinkommens. Umso wichtiger ist es, dass der Mindestlohn regelmäßig durch die Mindestlohnkommission angepasst wird und auch unter aktuellen Entwicklungen – wie beispielsweise die derzeitige hohe Inflation – armutsfest bleibt. Dafür sollte der zweijährige Turnus der Anpassung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission auf ein Jahr verkürzt werden. Damit könnte schneller auf die Inflation reagiert werden und die Politik wäre nicht gezwungen, immer wieder per Gesetz zwischenzeitlich einzugreifen.

---

<sup>8</sup> Studie von Blömer et al. (2020), zitiert in IMK Study Nr. 73, S. 19.

<sup>9</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e.V. (DIW): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Armut – Endbericht, 2022.

<sup>10</sup> IAB-Forschungsbericht 12/2022 „Mindestlohnbeschäftigte in der Corona-Pandemie – Sonderauswertung zu den Folgen der Corona-Pandemie für Beschäftigte im Mindestlohnbereich.“

## ■ Durchsetzung und Kontrolle des Mindestlohns

Die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns ist das eine; die Frage, ob dieser auch tatsächlich bei den Menschen ankommt, das andere. Das DIW<sup>11</sup> geht von 2,4 Millionen Beschäftigten aus, die den gesetzlichen Mindestlohn nicht erhalten, obwohl er ihnen zusteht. Daher ist es unentbehrlich, dass die Einhaltung des Mindestlohns stärker kontrolliert wird. Das ist im Interesse der Armutsvermeidung, aber auch im Interesse der Einnahmeverbesserung für die Sozialversicherungssysteme und die Steuer. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)<sup>12</sup> geht in einer Berechnung davon aus, dass seit der Mindestlohneinführung 2015 und den Berechnungen im Jahr 2020 8,1 Milliarden Euro den Sozialversicherungen verloren gegangen sind, 2,5 Milliarden Euro weniger an Einkommenssteuer eingenommen und den Beschäftigten 14,5 Milliarden Euro Nettoeinkommen vorenthalten wurde. Das darf nicht länger hingenommen werden.

Für eine bessere Einhaltung des Mindestlohns ist eine fälschungssichere Arbeitszeiterfassung notwendig. Diese muss am besten digital und unmittelbar erfolgen. Das heißt: Direkt, wenn die Arbeit gemacht wird, muss die Arbeitszeit erfasst werden. Hinzu kommt, dass der Zoll die Einhaltung des Mindestlohns verstärkt kontrollieren muss und dafür personell in ausreichender Zahl und Qualität ausgestattet sein muss.

Es ist bekannt, dass unter anderem Minijobs die Umgehung des Mindestlohns begünstigen. Der SoVD kritisiert nicht nur aus diesem Grund die Minijobs schon seit Langem und fordert die Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. An dieser Forderung ändert sich auch mit der neuen gesetzlichen Grundlage – dynamische Anpassung der Geringfügigkeitsgrenze an die Höhe des Mindestlohns – nichts. Ganz im Gegenteil, das verfestigt nur diese Form der Beschäftigung und schadet damit den vielen Frauen und Männern, die gerne mehr arbeiten und besser verdienen würden.

Berlin, 09. März 2023

DER BUNDESVORSTAND  
Abteilung Sozialpolitik

---

<sup>11</sup> DIW-Wochenbericht 28/2019: Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht.

<sup>12</sup> DGB: Berechnungen zeigen: Mindestlohnbetrug betrifft uns alle!

<https://www.dgb.de/themen/++co++516acf66-a0ea-11ea-bab3-52540088cada>.

# Sozialverband VdK Deutschland (VdK)

## Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

An die Mindestlohnkommission

Einschätzungen zu den Auswirkungen  
des geltenden gesetzlichen Mindestlohns

Sozialverband VdK Deutschland e. V.  
Abteilung Sozialpolitik  
Linienstraße 131  
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300  
Telefax: 030 9210580-310  
E-Mail: [sozialpolitik@vdk.de](mailto:sozialpolitik@vdk.de)

Berlin, 14.03.2023

## 1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Für den VdK ist der gesetzliche Mindestlohn eine Erfolgsgeschichte. Für mehrere Millionen Menschen im Niedriglohnsektor hat er eine untere Haltelinie für einen würdigen Lohn eingezogen. Erstmals seit langer Zeit sorgte er für Lohnsteigerungen bei der untersten Einkommensgruppe ohne zum befürchteten Arbeitsplatzabbau zu führen. Im Gegenteil wurden im Zuge seiner Einführung sogar mehr sozialversicherungspflichtige Stellen geschaffen. Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 steigt die Armutrisikoquote der Erwerbstätigen nicht weiter so drastisch an.<sup>1</sup> Es scheint so, dass der gesetzliche Mindestlohn das Phänomen des „Working poor“ wenigstens in seiner Ausbreitung stoppen konnte. Um es aber beseitigen zu können, braucht es weiterhin einen kräftigen Anstieg der gesetzlichen Lohnuntergrenze.

Dementsprechend hatte der VdK die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.10.2022 auf 12 Euro sehr begrüßt. Dies war eine deutliche Lohnerhöhung für rund 6,6 Millionen Menschen<sup>2</sup>. Der gesetzliche Mindestlohn ist aber immer noch zu niedrig, um Einkommensarmut effektiv zu beseitigen und für eine ausreichende Alterssicherung zu sorgen. Schon im Jahr 2018 konnte ein Beschäftigter, der 45 Jahre lang in Vollzeit gearbeitet und weniger als 13 Euro die Stunde verdient hat, nur eine Rente auf Grundsicherungsniveau oder ganz knapp darüber erhalten.<sup>3</sup> Der Arbeitslohn für eine Vollzeitstelle muss aber immer so hoch sein, dass eine Rente über dem Grundsicherungsniveau gewährleistet ist. Nach Beendigung des Berufslebens muss man von seiner Rente leben können, darauf müssen die Bürger vertrauen können. Deshalb forderte der VdK schon damals einen gesetzlichen Mindestlohn von mindestens 13 Euro.

Darüber hinaus erfordern die Energiepreiskrise und die hohe Inflation eine schnelle und weitere Anhebung der gesetzlichen Lohnuntergrenze. Die Anhebung muss so hoch sein, dass sie die negativen Kaufkrafteffekte der Inflation auf den Lohn ausgleicht. Bei einer Jahresteuerrate von 7,9 Prozent für das Jahr 2022<sup>4</sup>, muss bei einem Ausgangswert von 13 Euro ein Aufschlag von 1,02 Euro erfolgen. Das ergibt einen notwendigen gesetzlichen Mindestlohn von über 14 Euro.

Grundsätzlich fordert der VdK eine Änderung bei den Arbeitsgrundlagen der Mindestlohnkommission. So müssen in Zukunft neben der Anbindung an die Tariflohnentwicklung auch stärker die Aspekte der Existenzsicherung und der angemessenen Alterssicherung bei der Empfehlung für den Mindestlohn berücksichtigt werden. Da die zweijährige Zeitspanne zwischen der Fortschreibung des Mindestlohns zu

---

<sup>1</sup> Bundesregierung (2021): 6. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 479.

<sup>2</sup> Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI, Policy Brief 9/2022.

<sup>3</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion Die Linke, Mai/2018; „Es ist ein Stundenlohn von 12,63 Euro notwendig, um nach 45 Arbeitsjahren bei Vollzeitbeschäftigung eine Rente knapp oberhalb des durchschnittlichen Bruttobedarfs in der Grundsicherung im Alter zu erhalten.“

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt, 1/2023

lang ist, um auf sehr hohe und akute Preissteigerungen zu reagieren, braucht es eine Nachverhandlungsklausel. Ab einer gewissen Inflationsrate muss dann auch innerhalb der zwei Jahre über die Mindestlohnhöhe verhandelt werden.

Immer noch erhalten viele anspruchsberechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weniger als den Mindestlohn. Schon bei sehr konservativen Annahmen erhalten mindestens 1,3 Millionen Anspruchsberechtigte weniger als die gesetzliche Lohnuntergrenze. Wenn man die angegebenen Überstunden noch mit einbezieht, steigt die Zahl der Beschäftigten, die um ihren Lohn betrogen werden, sogar auf 3,8 Millionen.<sup>5</sup> Der gesetzliche Mindestlohn ist für die Anspruchsberechtigten durchzusetzen, indem Arbeitszeitvereinbarungen und -aufzeichnungen stärker kontrolliert werden. Dokumentations- und Nachweispflichten dürfen nicht aufgeweicht werden und die Einhaltung muss flächendeckend überwacht werden. Die für die Überwachung zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit muss dafür finanziell und personell deutlich besser ausgerüstet werden.

Es gibt keine Erkenntnisse, dass die Ausnahmeregelung, wie sie bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen vorgesehen ist, wirklich positive Effekte auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt hat. Die Ausnahmeregelung ist unbegründet und höhlt die Akzeptanz des Mindestlohns aus, weswegen sie abgeschafft werden muss.

**Der VdK fordert, den gesetzlichen Mindestlohn auf über 14 Euro zu erhöhen, damit eine Altersvorsorge über dem Grundsicherungsniveau möglich ist. Die Regelungen müssen dahingehend erweitert werden, dass der Mindestlohn ohne Ausnahmen für alle gilt. Der Mindestlohnanspruch ist für alle Berechtigten durchzusetzen, indem die Umsetzung stärker kontrolliert und Verstöße konsequent sanktioniert werden.**

## **2. Auswirkungen und Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhungen im Einzelnen**

### **2.1. Außerordentliche Anhebung**

Die Bundesregierung hat den gesetzlichen Mindestlohn durch das Mindestlohnerhöhungsgesetz einmalig durch ein Gesetzgebungsverfahren auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 erhöht. Normalerweise legt die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre Empfehlungen zur Anhebung des Mindestlohns vor. Dabei soll sie sich an der Entwicklung der Tariflöhne orientieren. Anhebungen wurden seitdem in minimalen Schritten von wenigen Prozentpunkten vollzogen. So stieg die gesetzliche Lohnuntergrenze von 9,35 Euro im Jahr 2020 auf 9,50 Euro zum 1. Januar 2021, nach sechs Monaten auf 9,60 Euro und befand sich Anfang 2022 bei 9,82 Euro. Wäre man nur dem angedachten Fortschreibungsmechanismus weiter gefolgt, hätte es noch viele Jahre gedauert, bis man den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 oder 13 Euro festlegen würde.

---

<sup>5</sup> Fedorets, Grabka, Schröder: Deutsches Institut für Wirtschaft, Wochenbericht 28/2019.

Das Grundproblem hierbei ist, dass bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Untergrenze aus Angst vor negativen Arbeitsmarkteffekten mit 8,50 Euro zu niedrig angesetzt wurde. Der Anpassungsmodus, der sich hauptsächlich am Tarifindex orientiert, war wiederum nicht in der Lage, die Folgeprobleme durch das zu geringe Ausgangsniveau bei der Einführung des Mindestlohns zu beheben.

Somit war es absolut sinnvoll, durch eine politische Entscheidung hier eine einmalige kräftige Anhebung vorzunehmen. Denn es hatte sich gezeigt, dass eine gesetzliche Lohnuntergrenze weder zu Arbeitsplatzverlusten noch zu eklatanten Preissteigerungen führt. So werden die Preissteigerungen im Jahr 2022 selbst von Gegnern der Erhöhung des Mindestlohns nicht auf dessen Anhebung zurückgeführt, sondern sind eindeutig eine Folge des Krieges in der Ukraine.

Die Anhebung stellte auch keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Tarifautonomie oder die Aushebelung der Mindestlohnkommission dar. Denn die Untergrenze von 8,50 Euro bei der Einführung des Mindestlohns war auch durch eine politische Entscheidung des Parlamentes gesetzt worden und die jetzige Anhebung stellt somit eine Korrektur der damaligen Entscheidung dar.

Außerdem stellte der Gesetzgeber ausdrücklich klar, dass die zukünftige Fortschreibung der gesetzlichen Lohnuntergrenze weiterhin von der Mindestlohnkommission festgelegt wird und sie damit die Herrin über den Mindestlohn bleibt. Die heraufbeschworene Gefahr, dass durch das Mindestlohnerhöhungsgesetz der Mindestlohn nunmehr jährlich zum politischen Spielball der Parteien wird, sieht der VdK damit eindeutig widerlegt.

## 2.2. Mindestlohnhöhe

Bei der außerordentlichen Anhebung des Mindestlohns führte der Gesetzgeber an, dass die Erhöhung auf 12 Euro für einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer sorgen und ihnen auch gesellschaftliche Teilhabe im angemessenen Maße ermöglichen soll. In der Diskussion um einen europäischen Mindestlohn wurde lange darüber nachgedacht, wie man armutsfeste und existenzsichernde Löhne im Bezug zum jeweiligen nationalen Standard definieren kann.

Nach der relativen Armutsdefinition gilt jemand als armutsgefährdet, wenn er weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung hat. Im Sinne der Armutsvermeidung muss demnach ein Mindestlohn als angemessen gelten, wenn er bei mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns liegt. Zugleich soll er aber auch bei mindestens 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns liegen, damit gerade in europäischen Ländern mit geringer Lohnspreizung und niedrigem Gesamtlohniveau die Lohnentwicklung am unteren Rand gefördert wird. Diese Festlegungswerte waren im damaligen Entwurf für eine EU-Mindestlohnrichtlinie vorgesehen. Der Gesetzgeber behauptete bei der außerordentlichen Anhebung, dass die 12 Euro Stundenlohn dem 60-Prozent-Schwellenwert des Bruttomedianlohns gerecht werden, aber unterlegte dies mit keinerlei Daten.



Nach Ansicht des VdK widersprachen die verfügbaren Daten dieser Behauptung. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn im dritten Quartal des Jahres 2021 lag bei 24,44 Euro<sup>6</sup>. Bei Anwendung der 50-Prozent-Regel wäre somit ein Mindestlohn von wenigsten 12,22 Euro notwendig gewesen. Nach Angaben des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung lag der Bruttostundenlohn im Jahr 2020 sogar bei 26,48 Euro. Daraus würde sich ein Mindestlohn von 13,24 Euro ergeben.

Da es bei reinen Durchschnittswerten der Stundenlöhne zu statistischen Verzerrungen kommen kann, ist noch ein Abgleich mit dem Medianlohn notwendig. Das Jahres-Medianeinkommen im Jahr 2021 lag bei 43.189 Euro.<sup>7</sup> Berechnet man hier den 60-Prozent-Wert, ergibt dies ein Monatseinkommen von 2.160 Euro. Bei einer 40-Stunden-Woche entsprach dies einem Stundenlohn von 12,46 Euro.

Nach allen verfügbaren Daten und der Anwendung der Berechnungsmodelle lag die Lohnuntergrenze für einen angemessenen Mindestlohn somit immer weit über 12 Euro. Die EU-Mindestlohnrichtlinie wurde am 19. Oktober 2022 mit den genannten Festlegungswerten verabschiedet. Der gesetzliche Mindestlohn von 12 Euro in Deutschland entsprach also schon im Oktober nicht mehr den europäischen Vorgaben. Nach Ansicht des VdK musste der Mindestlohn also schon zum damaligen Zeitpunkt auf 13 Euro angehoben werden, damit er den zu erwartenden zukünftigen europäischen Vorgaben entspricht, armutsvermeidend ist und dem damaligen Lohngefüge gerecht wird.

Mittlerweile liegen die aktuellen Werte für das Jahr 2022 vor, nachdem der Bruttostundenlohn im April 2022 bei 24,77 Euro lag<sup>8</sup>, was eine Untergrenze von 12,39 Euro ergibt. Das Medianeinkommen im Jahr 2022 lag bei 44.070 Euro<sup>9</sup>, was eine Untergrenze von 12,71 Euro ergibt.

Darüber hinaus sollte die Anhebung der Lohnuntergrenze durch das Mindestlohnerhöhungsgesetz einen besseren Beitrag dazu leisten, dass Beschäftigte im Niedriglohnsektor eine Altersrente oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreichen. Dabei wurde aber nicht erwähnt, dass im Jahr 2021 ein Stundenlohn 12,21 Euro brutto betragen musste, damit man nach 45 Arbeitsjahren mit einer Vollzeitstelle von 39 Wochenstunden eine Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus von 835 Euro netto erhält<sup>10</sup>. Im Jahr 2018 lag der Wert sogar schon einmal bei 12,63 Euro Stundenlohn, da die Grundsicherungsschwelle damals höher war<sup>11</sup>. Die Werte liegen somit seit Jahren weit über 12 Euro und ergeben auch nur die Grundsicherungsschwelle selbst – also den Wert, ab dem ein Anspruch auf die staatliche Mindestsicherungsleistung besteht.

Ziel muss es aber sein, eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erwirtschaften und nach einem langen Arbeitsleben eben nicht mehr auf Unterstützung des Sozialamts angewiesen zu sein. Dementsprechend muss der Mindestlohn auch über den hier aufgeführten Stundenlöhnen liegen. Schließlich erhält man im Grundsicherungsbezug auch begleitende

---

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt, 2022

<sup>7</sup> Gehaltsatlas 2021, „Gehalt.de“, 2022

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt, 2023

<sup>9</sup> Gehaltsreport, „Gehalt.de“, 2023

<sup>10</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke, 2022

<sup>11</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke, 2019

Leistungen, wie die Befreiung von den Rundfunk- und Fernsehgebühren sowie Vergünstigungen bei Eintritten und dem Öffentlichen Personennahverkehr. Diese geldwerten Vorteile fließen zwar nicht in die Berechnung der Grundsicherungsschwelle mit hinein, müssen aber mitgedacht werden, wenn es um eine Rente über dem Grundsicherungsniveau geht.

Deshalb forderte der VdK schon bei der außerordentlichen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns eine Lohnuntergrenze von mindestens 13 Euro.

Wenn man nun auch noch den im Jahr 2020 mit dem Grundrentengesetz eingeführten Freibetrag auf die gesetzliche Rente in der Grundsicherung mit einbezieht, erhöht sich laut Antwort der Bundesregierung die Grundsicherungsschwelle auf 1.058 Euro und der gesetzliche Mindestlohn muss dann sogar 14,37 Euro betragen. Die Zugangsvoraussetzungen für die Grundrente und für die Grundrentenfreibeträge sind sehr hoch, damit hat nur ein begrenzter Teil der Rentnerinnen und Rentner darauf Anspruch. Dementsprechend kann diese Stundenlohnberechnung zwar nicht eins zu eins angewandt werden, aber der Anteil der Berechtigten muss sich in der Berechnung niederschlagen und den erforderlichen Mindestlohn erhöhen. In diesen Berechnungen sind die Erhöhung der Regelsätze um 53 Euro zum 1. Januar 2023 noch gar nicht mit berücksichtigt. Dadurch erhöhen sich ja die Grundsicherungsschwelle und der notwendige Stundenlohn für eine Altersrente über dieser Schwelle.

Darüber hinaus erfordern die Energiepreiskrise und die hohe Inflation eine schnelle und weitere Anhebung der gesetzlichen Lohnuntergrenze. Dies sieht auch der Artikel 5 Absatz 2 der europäischen Mindestlohnrichtlinie vor. Er fordert die Einbeziehung der Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten. Die Anhebung muss also so hoch sein, dass sie die negativen Kaufkrafteffekte der Inflation auf den Lohn ausgleicht. Bei einer Jahresteuersatzrate von 7,9 Prozent für das Jahr 2022<sup>12</sup>, muss bei einem Ausgangswert von 13 Euro ein Aufschlag von 1,02 Euro erfolgen. Das ergibt einen notwendigen gesetzlichen Mindestlohn von über 14 Euro.

**Aus diesen genannten Gründen muss nach Ansicht des VdK ein gesetzlicher Mindestlohn über 14 Euro betragen.**

### 2.3. Fortschreibungsmechanismus

Nicht nur der niedrige Einstiegsmindestlohn von 8,50 Euro im Jahr 2015 führte dazu, dass die gesetzliche Lohnuntergrenze nicht existenzsichernd war. Auch die Orientierung der Mindestlohnkommission hauptsächlich an dem Tarifindex lässt die wichtigen Aspekte der Existenz- und der Alterssicherung außer Acht. Der Kriterienkatalog muss auch im Sinne der jetzt geltenden EU-Mindestlohnrichtlinie um folgende Aspekte erweitert werden:

- Die Lohnuntergrenze muss immer mindestens bei 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns liegen.

---

<sup>12</sup> Statistisches Bundesamt, 1/2023

- Der Mindestlohn muss ermöglichen, dass man eine Alterssicherung über der Grundsicherungsschwelle aufbauen kann
- Außergewöhnliche Preissteigerungen, insbesondere in existenziellen Bereichen, wie Lebensmittel, Energie und Wohnen müssen berücksichtigt werden.
- Dafür muss nach Ansicht des VdK ab einer bestimmten Höhe von Preissteigerungen bei existenziellen Gütern noch in der zweijährigen Laufzeit eine Nachverhandlung zur Mindestlohnhöhe stattfinden.

Denn gerade die Berücksichtigung von außergewöhnlichen Preissteigerungen ist mit der jetzigen Arbeitsweise der Mindestlohnkommission kaum zu bewerkstelligen. Die Kommission spricht alle zwei Jahre neue Empfehlungen aus. Sie gibt also jeweils eine Prognose, welcher gesetzliche Mindestlohn in den nächsten zwei Jahren notwendig ist, damit die Mindestlohnempfänger ausreichend abgesichert sind. Sie greift dabei auf den Tarifindex der letzten zwei Jahre zurück. Das ist eine sehr lange Zeitspanne.

Die aktuellen Ereignisse zeigen, in welchem Ausmaß und in welchem Tempo Preissteigerungen möglich sind. Es muss also eine Möglichkeit geben, sehr schnell darauf zu reagieren. Der VdK fordert deshalb, dass in den Bestimmungen zur Mindestlohnkommission eine Art Nachverhandlungsklausel eingebaut wird, wie sie auch schon in Tarifverträgen vereinbart wurde. Das würde bedeuten, dass ab einer bestimmten Höhe von Preissteigerungen bei existenziellen Gütern noch in der zweijährigen Laufzeit eine Nachverhandlung zur Mindestlohnhöhe stattfinden muss.

# **Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw)**

## Stellungnahme

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.

1. Grundsätzliche Einschätzung des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzte Erhöhung seit 01. Januar 2021 (9,50 Euro ab 01. Januar 2021, 9,60 Euro ab 01. Juli 2021, 9,82 Euro ab 01. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 01. Juli 2022) sowie zur Erhöhung auf 12,00 Euro zum 01. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber

Staatliche Vorgaben zur Lohngestaltung können den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht gerecht werden. Dadurch drohen negative Beschäftigungseffekte, Kaufkraftverluste und Nachteile für deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb.

Die fehlende Marktorientierung von Löhnen schadet vor allem denen, die es am Arbeitsmarkt ohnehin am schwersten haben: Berufseinsteigern, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten. Deshalb müssen weitergehende Ausnahme- bzw. Sondervorschriften für bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigtengruppen vorgesehen werden.

Außerdem erzeugen die Regelungen erhebliche Unsicherheit in der Personalarbeit und verursachen unverhältnismäßige bürokratische Belastungen. Gemäß den Erfahrungen aus der täglichen Beratungspraxis der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. und ihrer Mitgliedsverbände verursacht das Mindestlohngesetz auch über fünf Jahre nach seiner Einführung insbesondere im Hinblick auf die Aufzeichnungspflichten hinsichtlich der Arbeitszeit, der Beschäftigung von Praktikanten, der Auftraggeberhaftung und der Anrechenbarkeit von Arbeitgeberleistungen bei den Unternehmen erhebliche praktische Schwierigkeiten. Gleiches gilt für die Anwendung des Mindestlohngesetzes auf den vorübergehenden Aufenthalt von ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland zum Zwecke der Schulung oder Einarbeitung.

Im Zuge der Anpassung des Mindestlohns entsteht jedes Mal ein erheblicher Aufwand für die Unternehmen, die im Rahmen der arbeitsrechtlichen Compliance die Bezahlung von sämtlichen Arbeitnehmern auf ihre Vereinbarkeit mit dem Mindestlohngesetz hin überprüfen müssen. Dies gilt insbesondere für aus dem Ausland entsandte Arbeitnehmer.

## 2. Auswirkungen des Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer

Eine Anhebung des Mindestlohns würde die negativen Effekte des Mindestlohngesetzes, die insbesondere die Arbeitnehmer betreffen, verstärken.

### a) Relevanz für die Beschäftigten

Von der Einführung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro war eine erhebliche Zahl von Beschäftigungsverhältnissen betroffen. Der Bundesrat geht in seiner Stellungnahme zum Mindestlohngesetz davon aus, dass mehr als fünf Millionen Arbeitnehmer zuvor einen Stundenlohn von unter 8,50 Euro bezogen haben (BR-Drucks. 147/14, S. 1). Fakt ist: Durch die Einführung eines Mindestlohns haben sich die Arbeitskosten erhöht, wodurch Arbeitsplätze potenziell gefährdet oder weggefallen sind. Laut dem neuesten Kurzbericht des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) zeigt sich bei den betroffenen Beschäftigten zwar ein mindestlohnbedingter Anstieg der Löhne in Höhe von etwa zehn Prozent, jedoch bezieht sich dies auf den Mindestlohn in der Vergangenheit. Auch wenn die Beschäftigungseffekte des Mindestlohns (noch) gering ausfallen, können negative Beschäftigungseffekte im Zuge einer Rezession oder bei deutlich höheren Mindestlohnerhöhungen nicht ausgeschlossen werden (vgl. IAB Kurzbericht 24/2019).

Fraglich sind insbesondere auch die längerfristigen Effekte des Mindestlohns angesichts der fortschreitenden Automatisierung und Digitalisierung (IAB-Forum vom 31. Oktober 2019).

Nach neuesten Erkenntnissen hat der Mindestlohn seit seiner Einführung in Deutschland deutlich messbare Verdrängungseffekte ausgelöst, wofür die Verringerung der Arbeitszeit maßgeblich sei, denn wenn die Firmen die Arbeitszeit ihrer Mitarbeiter reduzieren, sinke das insgesamt geleistete Arbeitsvolumen (vgl. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Pressemitteilung vom 14. April 2020).

Angesichts der verschiedenen Krisen hat sich das wirtschaftliche Umfeld in den vergangenen Jahren erheblich eingetrübt und die Unternehmen vor massive Herausforderungen gestellt. Die aktuelle Energiekrise birgt zudem die Gefahr einer strukturellen Verschlechterung unseres Wirtschaftsstandorts mit dauerhaften negativen Folgen für bestimmte Branchen und deren Arbeitsplätze.

Das Mindestlohngesetz soll im Übrigen dazu beitragen, dass (in Vollzeit beschäftigte) Arbeitnehmer über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen. Krisenbedingte finanzielle Probleme der Beschäftigten dürfen jedoch nicht den ohnehin belasteten Unternehmen aufgebürdet werden, die ihrerseits auf staatliche Hilfen angewiesen sind. Dies ist vielmehr Aufgabe des Staates, wie z. B. durch aufgestocktes Kurzarbeitergeld oder Steuererleichterungen.

b) Auswirkungen auf Einkommen von Geringverdienern

Nach einer Studie des Leibniz Instituts für Wirtschaftsforschung (IWH) waren viele Arbeitgeber, insbesondere in den neuen Bundesländern gezwungen, die Arbeitszeit von Ungelernten nach Einführung des Mindestlohns zu verkürzen, sodass sich das monatliche Gehalt dieser Arbeitnehmer nicht oder nur geringfügig erhöht hat.

Die zu einer angemessenen Lebensführung über den Marktlohn hinaus benötigten Finanzmittel müssen über staatliche Einkommenstransfers an den Arbeitnehmer fließen (sog. „Aufstocker“). Dies ist keine Verlagerung der sozialen Verantwortung vom Arbeitgeber auf die öffentliche Hand, sondern vielmehr Ausdruck der Sozialen Marktwirtschaft.

Die Einführung des Mindestlohns zum 01. Januar 2015 und nachfolgende Erhöhungen hatten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit keine gravierenden Auswirkungen auf die Zahl der „Aufstocker“ bzw. „Ergänzer“ in Deutschland und Bayern. Der gesetzliche Mindestlohn ist daher nicht entscheidend für das Ziel, das Einkommen von Geringverdienern effektiv zu steigern.

c) Auswirkungen auf das Steuersystem und die Systeme der sozialen Sicherung

Aufgrund der unwesentlichen Verringerung der Zahl der Aufstocker hat der Mindestlohn für keine nennenswerte Reduzierung der Transferleistungen gesorgt, obwohl der Eingriff in Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich insbesondere damit gerechtfertigt werden sollte.

Auch die offenbar erhoffte Erhöhung der Steuereinnahmen und der Summe der an die Sozialversicherungsträger zu zahlenden Beiträge ist nicht gewährleistet, wenn durch den Mindestlohn mittelfristig Arbeitsplätze wegfallen.

d) Einhaltung des Mindestlohns

Die Unternehmen halten sich nach unseren Erfahrungen an den gesetzlichen Mindestlohn und sind für die vielfältigen Problemkonstellationen sensibilisiert.

e) Reaktionen auf den Mindestlohn

Wir stellen fest, dass zahlreiche Arbeitgeber in Anbetracht der an vielen Stellen unsicheren Rechtslage aus Furcht vor Sanktionen den vermeintlich sichersten Weg gehen und Entscheidungen treffen müssen, von denen niemand profitiert. Dies betrifft insbesondere den Verzicht auf die Einstellung von freiwilligen Praktikanten sowie die mit bürokratischen Belastungen verbundene Absicherung gegen die Auftraggeberhaftung. Bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen verzichten die Unternehmen aufgrund der ungeklärten Anrechnungsfragen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auf Sonderzahlungen, obwohl sie zur Motivation der Mitarbeiter beitragen.

### 3. Auswirkungen des Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Dieses Kriterium ist für die anstehende Mindestlohnanpassung von untergeordneter Bedeutung.

#### a) Kosten und Erträge

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

#### b) Produktivität und Lohnstückkosten

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

#### c) (Verbraucher-) Preise

In einigen Branchen waren die Unternehmen gezwungen, den höheren Arbeitskosten durch eine Anhebung der Preise zu begegnen. Dasselbe gilt für die Verteuerung von Werk- und Dienstleistungen bei der Unterauftragsvergabe bzw. zur Befriedigung des eigenen Betriebsbedarfs (z. B. Baumaßnahmen auf dem Betriebsgelände, soweit hier der gesetzliche Mindestlohn maßgeblich ist). Dies wiederholt sich bei einer erneuten Erhöhung des Mindestlohns und wird in weiteren Branchen erforderlich werden (vgl. IAB-Forum vom 31. Oktober 2019 und ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Homepagebeitrag vom 30. Januar 2020).

#### d) Nachfrage- und Umsatzentwicklung

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

#### e) Investitionstätigkeit

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

#### f) Veränderung von Wettbewerbsparametern

Der bestehende Mindestlohn stellt bereits ausreichend sicher, dass kein Unterbietungswettbewerb durch niedrige Lohnkosten zustande kommt. In insoweit vermeintlich besonders gefährdeten Wirtschaftszweigen existieren höhere Branchenmindestlöhne auf Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes. Daher ist dieses Kriterium für die anstehende Mindestlohnanpassung nicht relevant.



## 4. Auswirkungen auf die Beschäftigten

Dieses Kriterium gibt Anlass, von einer Mindestlohnanhebung abzusehen.

### a) Auf- und Abbau von Beschäftigung

Mit jeder Erhöhung des Mindestlohns steigt der Druck auf bestehende Tarifsysteme. Zusätzlich werden in einigen Branchen Lohnerhöhungen für einzelne Mitarbeitergruppen notwendig. In diesem Zusammenhang müssen sich die Arbeitgeber fragen, ob die Beschäftigung der entsprechenden Arbeitnehmer zu den neuen Entgeltbedingungen wirtschaftlich noch vertretbar ist.

Hierbei ist zu bedenken, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität von 2015 bis 2022 um lediglich 6,4 Prozent gestiegen ist und damit deutlich schwächer als Entgelte und Arbeitskosten. Infolgedessen erhöhten sich die Lohnstückkosten um mehr als 16 Prozent, wodurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen gesunken ist.

Da der Mindestlohn keine Auswirkung auf die Arbeitsproduktivität, also den Umsatz pro Beschäftigten, hatte, werden die höheren Lohnkosten nicht durch höhere Produktivität kompensiert (vgl. IAB-Kurzbericht 24/2019).

Die Verschlechterung unserer Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich auch daran, dass die Arbeitskosten in Deutschland (Industrie, Bau und Dienstleistungen) vor der Corona-Pandemie von 2015 bis 2019 um 9,8 Prozent gestiegen sind, während sie im Schnitt der anderen EU-Staaten nur um 5,8 Prozent stiegen. Dank die großzügigen Kurzarbeitsregelungen in Deutschland konnte der reine Entgeltanstieg während der Krisen begrenzt bleiben, dennoch liegen die Arbeitskosten in Deutschland um mehr als 20 Prozent höher als im Schnitt der EU.

Von einer Anhebung sind indes auch große Unternehmen in der bayerischen Metall- und Elektroindustrie betroffen. So müssen beispielsweise alle Praktikumsverhältnisse überprüft werden. Im Zuge der letzten Erhöhung musste bei mindestlohnpflichtigen Praktika häufig die wöchentliche Praktikumszeit reduziert werden, um die Mindestlohnzahlung zu gewährleisten. Damit geht wertvolle Praktikumszeit verloren. Außerdem werden aufgrund der Rechtsunsicherheit in vielen Unternehmen Praktika über drei Monate überhaupt nicht mehr angeboten.

Die Beschäftigungssituation spitzt sich derzeit durch die multiplen Krisen, die von den Unternehmen bewältigt werden müssen, noch weiter zu. Die Konjunkturschwäche und die zunehmende Anspannung auf dem Arbeitsmarkt dürfen durch weitere außerordentliche, durch den Staat veranlasste Erhöhungen des Mindestlohns nicht noch verstärkt werden.

b) Beschäftigungs- bzw. Einstellungschancen bestimmter Personengruppen

Die Integration der Personen mit erheblichen Vermittlungschancen in den Arbeitsmarkt wird durch überhöhte Entgeltvorgaben zusätzlich erschwert. Wir brauchen stattdessen Ausnahmen vom Mindestlohn für diese Personengruppen.

Ein Beispiel ist die Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Menschen. Im Zuge der verbandsseitig betreuten Projekte zur Integration durch Arbeit (IdA) zeigen sich erste Beispiele dafür, dass sich eine zu hohe Lohnuntergrenze als Beschäftigungshindernis erweist. Dabei geht es nicht darum, ein Sonderrecht für Asylbewerber und andere geflüchtete Menschen zu schaffen, sondern um die Auswirkungen eines zu hohen Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt insgesamt.

c) Arbeitszeit und Arbeitsvolumen

Eine Veränderung der Arbeitszeit können wir bei Vollzeitbeschäftigten nicht beobachten. Bei geringfügig Beschäftigten muss jedoch sehr genau darauf geachtet werden, dass sie nicht mehr als 48,3 Stunden in einem Monat arbeiten. Im Falle der Anhebung des Mindestlohns muss das Arbeitszeitvolumen in vielen Arbeitsverhältnissen reduziert werden, um den Rahmen der Entgeltgeringfügigkeit nicht zu überschreiten. Deshalb muss die Minijobgrenze in § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV entsprechend der Mindestlohnentwicklung dynamisiert werden.

In einigen Wirtschaftszweigen mit saison- bzw. witterungsabhängig stark schwankenden Arbeitszeiten (z. B. Schwimmbadbetrieb) führt das erhöhte Arbeitszeitvolumen in einzelnen Phasen zu Schwierigkeiten mit der Fälligkeitsregelung. Insbesondere die Begrenzung für die Aufnahme von Arbeitsstunden auf ein Arbeitszeitkonto nach § 2 Abs. 2 S. 3 MiLoG stellt insoweit ein großes Problem dar.

Im Übrigen wird den Unternehmen und ihren Mitarbeitern durch die Fälligkeitsregelung und die damit verbundene Beschränkung bei der Einstellung von Arbeitsstunden auf ein Arbeitszeitkonto die notwendige Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung genommen.

d) Personalfuktuation

Hierzu können wir mangels Datengrundlage keine Angaben machen.

e) Regelungen für Praktikanten

Praktische Studien- und Ausbildungszeiten gewinnen immer mehr an Bedeutung. Das Praktikum ist ein typischer Weg für den Eintritt in Beschäftigung. Das Mindestlohngesetz hat jedoch zu einer erheblichen finanziellen Belastung von Unternehmen geführt, die Praktika anbieten. Deshalb fallen zahlreiche Praktikumsplätze weg und das verbleibende Praktikumsangebot verändert sich maßgeblich.

Um die vielfältigen Risiken im Zusammenhang mit dem Praktikantenmindestlohn zu vermeiden, werden Praktika mit einer Dauer von über drei Monaten im Zweifel eben nicht mehr angeboten. Auch Praktika zur Überbrückung der kurzen Phase zwischen Bachelor- und Masterstudiengang werden nicht mehr ermöglicht, da die Unternehmen davon ausgehen müssen, dass mangels Immatrikulation kein Ausnahmetatbestand im Sinne von § 22 Abs. 1 S. 2 MiLoG gegeben ist. Dies ist insbesondere deshalb misslich, weil Unternehmen und Studenten auf diese Weise einen aussagekräftigen Erstkontakt miteinander aufnehmen könnten.

Teilweise wird auch die tägliche Ausbildungszeit der Praktikanten reduziert, um – unabhängig vom nicht gesicherten Eingreifen eines Ausnahmetatbestands in § 22 Abs. 1 S. 2 MiLoG – den vermeintlichen Mindestlohnanspruch zu erfüllen.

Diese Entwicklung ist nicht nur bei mittelständischen Praktikumsanbietern, sondern auch bei Unternehmen mit über 10.000 Mitarbeitern aus dem Kreis der Mitgliedsverbände der vbw zu beobachten.

#### f) Auswirkungen auf das Lohngefüge

Durch den Mindestlohn wird das gesamte Lohngefüge in den Betrieben unter Druck gesetzt. Infolgedessen entstehen Verwerfungen innerhalb der Belegschaft, weil der Arbeitgeber den Lohnabstand aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr gewährleisten kann.

#### g) Ausbildungsgeschehen

Die Ausnahme für Menschen ohne Berufsabschluss in § 22 Abs. 2 MiLoG kann ihren Zweck nicht erfüllen, da sie auf unter 18-Jährige beschränkt ist. Auf diese Weise wird bei vielen Personen die Motivation, eine ungelernte Tätigkeit aufzunehmen, gestärkt und somit der Fachkräftemangel in Deutschland verschärft.

#### h) Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

Die Tarifautonomie ist eine tragende Säule unserer Sozialen Marktwirtschaft und Garant für sozialen Frieden und Wohlstand in Deutschland. Allgemeine Mindestlöhne und andere staatliche Einflüsse auf die Entgeltfestsetzung sind ein Eingriff in die Tarifautonomie und in die Vertragsfreiheit. Die Ausgestaltung der Entgelte wurde in die Hände der Tarifvertragsparteien und der Arbeitsvertragsparteien gelegt. Staatlich verordnete Entgelte führen hingegen zu einer Tarifizensur.

Die Mindestlohnkommission muss sich bei ihrer Entscheidung nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren und darf einer umgekehrten Handhabung durch die Tarifparteien keinen Vorschub leisten. Grundsätzlich maßgeblich bleiben muss der Tarifindex des Statistischen Bundesamtes. Das sichert die Tarifautonomie als zentrales Element unserer Marktwirtschaft. Eine staatliche Entgeltgestaltung führt zu Arbeitsbedingungen, die es vielen

Unternehmen nicht mehr ermöglichen, wirtschaftlich und wettbewerbsfähig zu arbeiten. Staatliche Mindestlöhne orientieren sich nicht in erster Linie an ökonomischen und branchenspezifischen Gegebenheiten. Sie berücksichtigen nicht ein „Bündel sonstiger tarifüblicher Leistungen“, die in ausgehandelten Tarifverträgen gewöhnlich enthalten sind.

Eine Anhebung des Mindestlohns kann – entgegen dem Grundsatz in § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG – von Gewerkschaften gleichzeitig als Verhandlungssockel in den Tarifverhandlungen missbraucht werden. Außerdem führt der Mindestlohn, soweit er nicht dem Marktlohn entspricht, notwendigerweise zu einer Stauchung des Lohnniveaus bei dem die Lohnunterschiede zwischen gelernten und ungelernten Tätigkeiten schrumpfen. Dadurch verringert sich die Akzeptanz der Ergebnisse von Entgelttarifverhandlungen in einigen Branchen, ohne dass dies den Tarifparteien zum Vorwurf gemacht werden könnte.

## 5. Fazit

Die deutsche Wirtschaft befindet sich seit mehreren Jahren im Krisenmodus. Erst im dritten Quartal 2022 konnte das Vorkrisenniveau des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wieder erreicht werden. Im vierten Quartal folgte wieder ein BIP-Rückgang, für das erste Quartal 2023 ist dies ebenfalls zu erwarten. Im Gesamtjahr 2023 wird die deutsche Wirtschaft den aktuellen Prognosen zufolge nicht wachsen. Aus diesem Grund darf es keine zusätzlichen Belastungen wie durch einen höheren Mindestlohn geben. Vielmehr müssen zur Beschäftigungssicherung die Unternehmen strukturell gestärkt werden.

Die gegenwärtig unsichere wirtschaftliche Lage gebietet es, den Mindestlohn nicht zu erhöhen. Eine Mindestlohnanhebung oberhalb der Tarifentwicklung ist jedenfalls ausgeschlossen.

Alle Angaben dieser Stellungnahme beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

# **Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD)**

## Schriftliche Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns



Der Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e.V. (VdDD) ist der bundesweite Unternehmensverband von Trägern, Einrichtungen und regionalen Dienstgebern der evangelischen Wohlfahrtspflege und vertritt die Interessen von mehr als 180 Mitgliedsunternehmen und sieben Regionalverbänden mit rund 500.000 Beschäftigten.

Die diakonischen Träger wenden als kollektives Arbeitsrecht weit überwiegend die im so genannten Dritten Weg von den paritätisch besetzten Arbeitsrechtlichen Kommissionen beschlossenen Arbeitsrechtsregelungen an. Daneben kommen auch kirchengemäße Tarifverträge zur Anwendung. Mit über 90 Prozent der Beschäftigten ist die Bindung an Flächentarife in der Diakonie mehr als doppelt so hoch wie in der Gesamtwirtschaft. Auch in der Sozialwirtschaft ist eine Bindung an Flächentarifverträge ebenfalls eine Ausnahme.

### **1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen seit 1. Januar 2021 sowie zur Erhöhung zum 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber**

Das Ziel des Mindestlohngesetzes, angemessene Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen herzustellen, wird von uns unterstützt. Der VdDD tritt für einen sozial- und gesellschaftspolitischen Konsens ein, der Arbeitsbedingungen ermöglicht, die prekäre Arbeitsverhältnisse und Altersarmut verhindern sowie Arbeitsmöglichkeiten für gering qualifizierte Menschen bieten. Die letzte Steigerungsrate des Mindestlohnes ist aufgrund ihrer kurzfristigen Einführung in Verbindung mit ihrer Höhe von fast 15 v.H. (10,45 Euro auf 12,00 Euro pro Arbeitsstunde zum 1. Oktober 2022) jedoch aus den nachfolgend aufgeführten Gründen kritisch zu sehen.

### **2. und 3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen**

#### **- Relevanz des Mindestlohns**

Die diakonischen Tarifregelungen zeichnen sich durch ihr hohes Vergütungsniveau im Branchenvergleich und im jeweiligen regionalen Vergleich aus. Der gesetzliche Mindestlohn hat aufgrund der Höhe der tariflichen Vergütung für diakonische Mitarbeitende regelmäßig keine Relevanz. Den untersten Entgeltgruppen zugeordnet sind Mitarbeitende mit einfachsten Tätigkeiten, die keine formale Ausbildung erfordern. Die diakonischen Sozialpartner haben den Anspruch, eine Beschäftigung dieser Personengruppe innerhalb der tariflichen Strukturen der Diakonie zu ermöglichen. Soweit die Eingangsstufen des Tabellenentgelts in der Vergangenheit den festgelegten Mindestlohn im Ausnahmefall nicht vollständig erreichten, war der tatsächliche Anteil der Beschäftigten mit kurzzeitig unterhalb des Mindestlohns liegenden Stundenlöhnen aufgrund der zahlreichen Zusatzleistungen bzw. bei Berücksichtigung des effektiven Jahresgehalts äußerst gering. Aufgrund der Kurzfristigkeit in Verbindung mit der Höhe der letzten Steigerungsrate des Mindestlohnes von 14,83 v.H. von 10,45 Euro auf 12,00 Euro pro Arbeitsstunde zum 1. Oktober 2022 dürfte trotz des hohen Tarifniveaus diakonischer Träger eine höhere Anzahl von Mitarbeitenden erfasst worden sein.

Anzumerken ist, dass die den diakonischen Mitarbeitenden - dem Gesetzeszweck entsprechende und vergleichsweise hohe - tariflich zukommende zusätzliche finanzielle Absicherung in der Rentenphase über die Kirchlichen Zusatzversorgungskassen, nicht im Rahmen der Mindestlohnprüfung berücksichtigt wird.

### - **Kosten und Sicherstellung der Refinanzierung**

Die Erhöhung des Mindestlohnes führt zu Kostensteigerungen, insbesondere in Bereichen ohne tarifliche Abdeckung. Hierzu ist für das Sozial- und Gesundheitswesen anzumerken, dass diese Kostensteigerungen nicht ohne weiteres in allen Hilfefeldern von den Kostenträgern gegenfinanziert werden. Das Sozial- und Gesundheitswesen ist ein regulierter Markt. Die Preise (Kostensätze) werden von den Unternehmen mit den Kostenträgern prospektiv ausgehandelt.

Aus diesem Grund können die aus einer Erhöhung des Mindestlohns induzierten Kostensteigerungen nicht ohne weiteres – wie in anderen Branchen möglich – aufgrund unternehmerischer Entscheidung weitergegeben werden bzw. retrospektiv „eingepreist“ werden. Weitere Erhöhungen müssen deshalb jedenfalls ausreichend lange Vorlaufzeiten haben, damit die Unternehmen die Ergebnisse prospektiv in die Kostensatzverhandlungen einbringen können. Es muss zudem sichergestellt werden, dass Mindestlöhne nicht zu „Normlöhnen“ werden. Bei der Vereinbarung der Kostensätze müssen auch tarifliche Regelungen berücksichtigt werden, die oberhalb eines Mindestlohnes liegen. Zudem muss sichergestellt werden, dass öffentliche Förderbedingungen für die Integration von Beschäftigten in den Arbeitsmarkt soweit notwendig an eine Erhöhung des Mindestlohnes angepasst werden, um diesem Personenkreis weiterhin einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen.

### - **Bereitschaftsdienst / 24-Stunden-Pflege**

Das Mindestlohngesetz unterscheidet hinsichtlich der Höhe des Mindestlohns nicht zwischen den verschiedenen Formen der Inanspruchnahme im Rahmen der Arbeitsleistung (Vollarbeit und Bereitschaftsdienst). Gemäß § 1 Abs. 2 MiLoG ist der allgemeine gesetzliche Mindestlohn für jede „Zeitstunde“ zu zahlen. Dies gilt auch für Zeiten des Bereitschaftsdienstes. Folglich werden hierdurch die qualitativ unterschiedlichen Arbeitsleistungen bei Vollarbeit und bei Bereitschaftsdienst vergütungstechnisch völlig gleichgestellt. Dies ist rechtlich nicht zwingend. Bereitschaftsdienst und Vollarbeit unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich der Arbeitsintensität. Dieser qualitative Unterschied rechtfertigt es, für den Bereitschaftsdienst eine andere (geringere) Vergütung vorzusehen als für die Vollarbeit. Die seit April 2022 gültige Fünfte Pflegearbeitsbedingungenverordnung (PflegeArbbV) beinhaltet explizit eine abgestufte Vergütungsregelung für Bereitschaftsdienste.

Das Fehlen einer abgestuften Regelung wirkt sich im tariflichen Bereich aus, wenn ein Beschäftigter im Vergleich zur Vollarbeit einen besonders großen Anteil bzw. überwiegend Bereitschaftsdienste leistet. Je höher der Mindestlohn, umso größer wird die „Lohnschere“ zwischen der Vergütung der Vollarbeit und der nach den diakonischen Regelungen abgestuften Vergütung des Bereitschaftsdienstes. Die mangelnde Unterscheidung im MiLoG zwischen Bereitschaftsdienst und Vollarbeit führt zudem zu einer Ungleichbehandlung der Mitarbeiter untereinander. So erhalten Mitarbeitende, die nur sehr wenige Bereitschaftsdienste im Monat leisten für jede geleistete Bereitschaftsdienststunde eine andere bzw. geringere Stundenvergütung als Kräfte, die fast ausschließlich Bereitschaftsdienste ableisten. Diese Problematik betrifft Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe, der Wohnungslosenhilfe aber neue Wohnformen der Altenhilfe, in denen ausschließlich sogenannte Nachtbereitschaftsdienste notwendig sind. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass tatsächlich keine Heranziehung zur Arbeit erforderlich wird, weil sowohl die Betreuten wie auch die Mitarbeitenden schlafen.

Als Lösung schlagen wir – wie gehabt - eine Regelung im MiLoG vor, die für Bereitschaftsdienste mit einer Inanspruchnahme zur Arbeitsleistung unter 25 Prozent einen prozentual abgesenkten Mindestlohnsatz vorsieht oder die Festlegung eines separaten (niedrigeren) Mindestlohns für diese Fälle. Die Zeiten tatsächlicher Arbeitsleistung wären weiterhin mit dem Mindestlohn zu vergüten. Alternativ könnte das Gesetz eine Öffnungsklausel für Tarifverträge und Regelungen paritätisch besetzter Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber festlegen, vorsehen.

Eine große Relevanz ergibt sich im Übrigen in Bezug auf den bisher ungelösten Bedarf in Privathaushalten nach einer 24-Stunden-Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen. Sie hat sich in den vergangenen Jahren zu einem verbreiteten Modell der Versorgung betreuungs- und pflegebedürftiger Menschen in Privathaushalten entwickelt. Hier besteht ein Spannungsfeld zwischen dem Schutzbedürfnis der engagierten Betreuungs- und Pflegekräften und dem Wunsch nach Angeboten in der eigenen Häuslichkeit sowie – angesichts der steigenden Pflegekosten und dramatisch steigender Eigenanteile – nach bezahlbaren Pflegeleistungen.

#### – **Veränderung von Wettbewerbsparametern**

In der Pflegebranche zeigt die verpflichtende Einführung einer tariflichen Vergütung zum 1. September 2022 gemäß § 72 Sozialgesetzbuch Elftes Buch für Beschäftigte, die Leistungen der Pflege oder Betreuung von Pflegebedürftigen erbringen, Wirkung, was die steigenden Eigenanteile sehr deutlich zeigen. Der allgemeine Mindestlohn hat für diese Beschäftigten keine Bedeutung mehr.

### **4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung**

#### – **Geringfügige Beschäftigung**

Geringfügig Beschäftigte werden im Bereich der Diakonie in die jeweiligen kirchlich-diakonischen Tarife tätigkeitsbezogen eingruppiert und angestellt. Die Erhöhung des Mindestlohnes führte regelmäßig zu einer Reduzierung der Arbeitszeit in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Dieser Problematik begegnet nun die dynamische Ausgestaltung der Entgeltgrenze. Die Anzahl der geringfügig Beschäftigten ist in den vergangenen Jahren gesunken.

#### – **Auswirkungen auf das Vergütungsgefüge**

Die gesetzliche Erhöhung des Mindestlohnes hatte unmittelbare Auswirkungen auf die bisherigen Tarifstrukturen in den Vergütungstabellen.

Die diakonischen Tarifregelungen zeichnen sich durch hohes Vergütungsniveau im Branchenvergleich und im jeweiligen regionalen Vergleich aus. Die Tabellenentgelte steigen in den einzelnen Entgeltgruppen mit zunehmender Beschäftigungsdauer automatisch in mehreren Entgeltstufen an. Zusätzlich zu den Tabellenentgelten enthalten die diakonischen Tarife Ansprüche auf umfassende Zusatzleistungen wie eine Jahressonderzahlung, Zeitzuschläge, Schicht- und Funktionszulagen, Kinderzulagen und eine über die Kirchlichen Zusatzversorgungskassen abgeschlossene und von den Dienstgebern getragene betriebliche Altersvorsorge (vgl. Rechenbeispiel der Evangelischen Zusatzversorgungskasse EZVK: mtl. KZVK-Rente in Höhe von 565 € bei einem konstanten Bruttoeinkommen von jährlich 28.000 € und Eintrittsalter von 24 Jahren). Die diakonischen Tarifregelungen zeichnen sich hinsichtlich des Vergütungsgitters in der Regel auch durch eine angemessene Spreizung zwischen ungelerten Mitarbeitenden und Fachkräften aus. Dies soll zu einem Qualifizierungsanreiz für un- bzw. angelernte Mitarbeitende führen. Die Sozialpartner hatten in den Jahren 2020 und 2021 bei der Tarifgestaltung die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohnes in den Blick genommen - unter Wahrung der bestehenden Tarifsystematiken.



Orientierungspunkt war dabei der Beschluss der Mindestlohnkommission aus dem Jahr 2020, der für das Jahr 2022 die Steigerung des Mindestlohnes in zwei Schritten zuletzt zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro vorgesehen hatte. Auf Basis der bisherigen Erfahrungswerte war mit der turnusgemäßen Beschlussfassung der Mindestlohnkommission und einer Anhebung des Mindestlohns nicht vor dem 1. Januar 2023 zu rechnen. Schon der Zeitpunkt der gesetzlichen Erhöhung des Mindestlohnes war daher äußerst kritisch zu bewerten. Die Sozialpartner hatten keine Möglichkeit diese zusätzliche Erhöhung im Jahr 2022 in diesen Tarifabschlüssen zu berücksichtigen.

Auf die Sozialpartner wirkt mit jeder Erhöhung des Mindestlohns ein äußerer Druck ein, den gesetzlichen Mindestlohn über die Höhe der Vergütungstabelle abzubilden, auch wenn dies aufgrund der tariflichen Gesamthöhe der Vergütung mit den auf den Mindestlohn anrechenbaren zahlreichen tariflichen Zusatzleistungen (Zulagen, Zuschläge, Jahressonderzahlungen) nicht zwingend erfolgen müsste. Vor diesem Hintergrund erfolgte die Anpassung der Vergütungstabellen mittels (vorgezogener) Entgelterhöhungen oder der Streichung der Eingangsstufen in den unteren Entgeltgruppen. Dadurch hat sich die Vergütungsspreizung zwischen ungelerten Mitarbeitenden und Fachkräften verringert, da das Vergütungsgitter angesichts der Kosten und Refinanzierungsfragen nicht insgesamt nach oben verschoben werden kann. Weitere Erhöhungen des Mindestlohnes in dem zuletzt vorgenommenen Ausmaß werden zu einer weiteren nicht angemessenen Stauchung der Vergütungsspreizung führen. Darin liegt ein mittelbarer Eingriff in die tarifautonome Gestaltung der Vergütungsstrukturen, der abzulehnen ist.

Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland

Berlin, 7. März 2023

# **Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (VSW)**

**Stellungnahme der  
Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V.  
zur schriftlichen Anhörung der  
Mindestlohnkommission 2023**

**03.03.2023**

## Positionen im Kurzüberblick:

1. Die außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns auf 12 EUR stellt einen **Systembruch und einen schweren Eingriff in die grundgesetzlich geschützt Tarifautonomie** dar. Sie entwertet die Arbeit der Mindestlohnkommission und schafft einen Präzedenzfall für zukünftige politische Eingriffe.
2. Die Entwicklung des Mindestlohns hat sich durch politische Eingriffe völlig **von der Wirtschaftsleistung und der Produktivität entkoppelt**. Löhne entstehen aber durch Erwirtschaften. Solange die volkswirtschaftliche Produktivität nicht wächst, darf es keine weiteren Mindestlohnanhebungen geben.
3. Der Mindestlohn hat dazu geführt, dass **zahlreiche Minijobs ersatzlos gestrichen** wurden. Damit wird gerade denjenigen eine **Chance auf Teilhabe genommen**, die aufgrund geringer Qualifikation nur schwer Zugang am Arbeitsmarkt finden.
4. Die massiven Eingriffe der vergangenen Jahre sind ein **wirtschaftspolitisches Experiment mit ungewissem Ausgang**.
5. Der Mindestlohn ist ein **bevormundender Versuch**, den Einzelnen von seiner **Verantwortung für seine berufliche Weiterentwicklung** zu entbinden.
6. Der Mindestlohn verursacht **hohe Bürokratiekosten**. Um diese zu senken, muss die **Berechnungsgrundlage transparenter gestaltet** und die **Auftraggeberhaftung gestrichen** werden.

## Begründung im Einzelnen:

1. Die außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns auf 12 EUR stellt einen Systembruch und einen schweren Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie dar. Sie entwertet die Arbeit der Mindestlohnkommission und schafft einen Präzedenzfall für zukünftige politische Eingriffe.

Der Mindestlohn – dessen Entwicklung durch vermehrte Eingriffe in den letzten Jahren bereits von der Produktivitätsentwicklung entkoppelt wurde – bildete lange Zeit eine Lohnuntergrenze ab, wodurch Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt werden sollten. Er entsprach etwa der Hälfte des mittleren Bruttomonatsverdienstes in Deutschland (der sog. Kaitz-Index betrug 48%). Die nun vollzogene, außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns zum 01.10.2022 durch die Bundesregierung stellt einen **Systembruch** dar. 12 EUR pro Stunde bedeuteten die Transformation von einem existenzsichernden hin zu einem teilhabeorientierten Mindestlohn (Living Wage), der bei mehr als 60% des mittleren Monatsverdienstes liegt. Zwar wenden auch andere Länder wie Frankreich und Großbritannien eine solche Lohnuntergrenze an, doch sind hier die wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen gänzlich anders: Einerseits ist in diesen Ländern die Bedeutung des Tarifsystems im Gegensatz zu Deutschland gering und andererseits erhalten Unternehmen Lohnsubventionen, da ihnen hier faktisch eine staatliche Aufgabe (Sicherstellung gesellschaftlicher Teilhabe) übergestülpt wird.

Das Tarifsystem in Deutschland ist in hohem Maße auf den Mindestlohn abgestimmt. Durch die außerplanmäßige Erhöhung auf 12 EUR wurden jedoch 20% aller Lohngruppen in 40 Tarifbranchen schlagartig ausgehebelt. Damit waren ungezählte Verhandlungsstunden zwischen den Sozialpartnern umsonst. Die **Eingriffsintensität** dieses Schrittes war etwa dreimal so hoch wie bei der erstmaligen Einführung des Mindestlohns 2015<sup>i</sup>. Es gehört wenig Phantasie dazu, sich auszumalen, dass die Schaffung eines solchen **Präzedenzfalles** politischen Akteuren Tür und Tor öffnet, um weitere außerplanmäßige Erhöhungen durchzusetzen. Damit ist eine weitere ordnungspolitische Säule der Sozialen Marktwirtschaft gefallen.

Leider konnte eine solche Entwicklung bei Kenntnis der Mechanismen des politischen Betriebs antizipiert werden. Genau aus diesem Grund hat sich die VSW auch schon von Anfang an gegen einen gesetzlichen Mindestlohn gestellt, denn mit diesem wurde die Büchse der Pandora geöffnet, mit der nun der Staat aktiv Lohnpolitik betreibt. So ist auch bereits absehbar, dass die Advokaten höherer Mindestlöhne zukünftig verstärkt auf den Kaitz-Index abstellen werden, obwohl die **methodischen Schwächen** relativer Einkommensmessinstrumente hinlänglich bekannt sind: Denn ausgehend vom Status quo bliebe die Anzahl „armer“ bzw. „armutsgefährdeter“ Menschen selbst bei einer schlagartigen Verdoppelung aller Einkommen exakt gleich, obwohl davon auf Basis der Höhe der absoluten Einkommen keine Rede mehr sein könnte.

Zu guter Letzt stellt sich die Frage, welche Aufgabe der **Mindestlohnkommission** nach dem geplanten Eingriff noch zukommen soll, wenn das Ergebnis ihrer Tätigkeit durch politische Eingriffe

permanent obsolet zu werden droht. Denn immerhin impliziert die außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns, dass die Mindestlohnkommission bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages – insbesondere der Anforderung, für einen „angemessenen Mindestschutz“ für Arbeitnehmer zu sorgen (§ 9 Abs. 2 Satz 1 MiLoG) – auf ganzer Linie versagt hätte.

In der Summe sprachen somit alle ordnungspolitischen Gründe gegen eine außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns, wie sie nun Realität geworden ist.

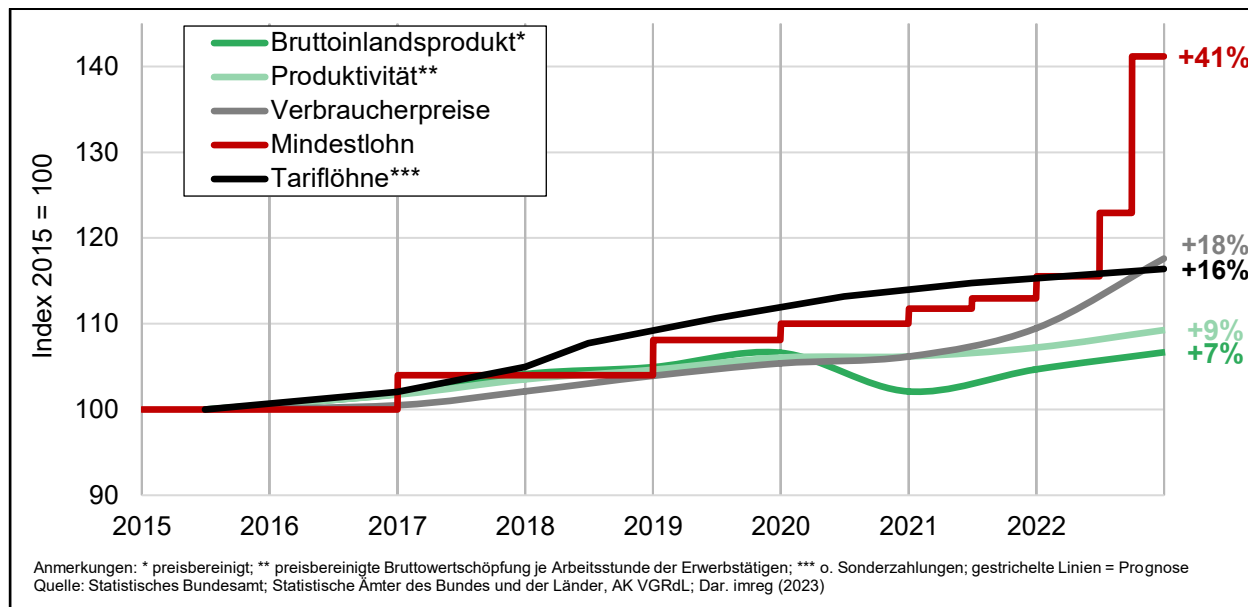
## **2. Die Entwicklung des Mindestlohns hat sich durch politische Eingriffe völlig von der Wirtschaftsleistung und der Produktivität entkoppelt. Löhne entstehen aber durch Erwirtschaften. Solange die volkswirtschaftliche Produktivität nicht wächst, darf es keine weiteren Mindestlohnanhebungen geben.**

In den **ersten Jahren des Mindestlohns** bis 2019 akzeptierte die Politik die Empfehlungen der Mindestlohnkommission. Daher hielt die volkswirtschaftliche Entwicklung des Landes noch Schritt mit den Anpassungen des Mindestlohns – wenngleich letzterer auch damals schon der Wirtschaftsleistung und der Produktivitätsentwicklung vorauseilte.

**Seit dem Jahr 2020**, das die sächsische und die deutsche Volkswirtschaft im Zuge der Corona-Pandemie in die schwerste Wirtschaftskrise seit der Finanzkrise stürzte, wurde dieser Pfad jedoch verlassen. Während Aufträge und Umsätze wegbrachen, die Kurzarbeit ein nie zuvor gesehenes Niveau erreichte und gerade Dienstleistungsbranchen um ihre Existenz kämpften, wurde der Mindestlohn abermals angehoben, was einen Bruch mit dem bis dato vorherrschenden 2-Jahres-Rhythmus darstellte. Im Wahlkampfjahr 2021 nahmen die Eingriffe immer hektischere Züge an. Nun wurde bereits im Halb-Jahres-Rhythmus in den Mechanismus eingegriffen – obwohl zu dieser Zeit noch immer weite Teile der Wirtschaft, insbesondere das Gastgewerbe, der stationäre Einzelhandel und persönliche Dienstleistungen durch die Politik zum Stillstand gezwungen wurden und kaum Einnahmen erzielen konnten.

Geradezu groteske Ausmaße nahmen die Eingriffe dann im **Jahr 2022** an: In drei Schritten stieg der Mindestlohn zwischen Januar und Oktober um insgesamt rund 24%. Im Ergebnis hat er sich damit seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2015 um 41% erhöht. Damit liegt die Gesamtsteigerung nicht nur deutlich über der der Verbraucherpreise und der Tariflöhne, die sich in diesem Zeitraum auf 18% bzw. 16% summiert, sondern übersteigt die Zunahme der Produktivität und der allgemeinen Wirtschaftsleistung um den Faktor 5 bzw. 6. Damit haben die Mindestlohnanpassungen des Jahres 2022 auch einen Beitrag zur ohnehin sehr hohen Inflation geleistet. Denn die Löhne der einen (Beschäftigte) sind die Kosten der anderen (Kunden). Der Mindestlohn hat nun zu einer Steigerung der Kosten geführt, ohne dass damit eine Leistungs- oder Qualitätssteigerung verbunden war. Dies ist Inflation in Reinform.

Abbildung 1: Entwicklung Mindestlohn und volkswirtschaftliche Kennzahlen Sachsens



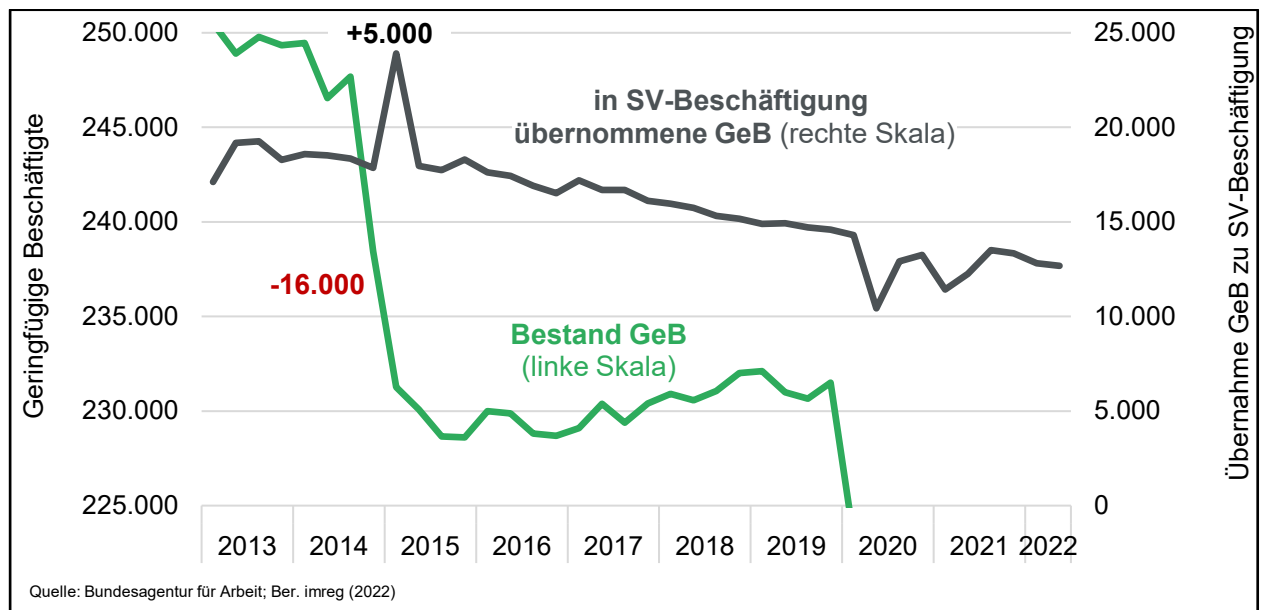
Es braucht kein fundiertes ökonomisches Verständnis um nachzuvollziehen, dass dieser Weg in die Irre führt. Denn es kann nur das als Lohn verteilt werden, was zuvor erwirtschaftet wurde. Solange die Wirtschaftsleistung nicht im gleichen Maße gewachsen ist, darf es keine weiteren Anhebungen des Mindestlohns geben. Wir fordern daher ein **Moratorium bei Mindestlohnanpassungen**, solange dessen Zuwachs real, d.h. nach Abzug der Inflation, oberhalb der allgemeinen Wirtschafts- und Produktivitätsentwicklung seit dem Jahr 2015 liegt.

### 3. Der Mindestlohn hat dazu geführt, dass zahlreiche Minijobs ersatzlos gestrichen wurden. Damit wird gerade denjenigen eine Chance auf Teilhabe genommen, die aufgrund geringer Qualifikation nur schwer Zugang am Arbeitsmarkt finden.

Die große Mehrzahl der Arbeitnehmer kommt nie mit dem Mindestlohn in Berührung. Für die Gruppe der geringfügig Beschäftigten war dies dagegen häufiger der Fall. Wenig überraschend waren es darum auch ebenjene, deren Beschäftigtenzahl nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stark schrumpfte. Allein in Sachsen brachen im Jahr 2015 fast 16.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse weg. Betrachtet man im Gegenzug, wieviel sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von Personen, die zuvor einer geringfügigen Beschäftigung nachgingen, 2015 neu begonnen wurden, wird ersichtlich, dass deren Zahl zwar um rund 5.000 höher lag als in „normalen“ Jahren<sup>ii</sup>. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass etwa 11.000 bzw. **zwei Drittel der abgebauten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ersatzlos gestrichen** wurden. Da die Zahl der Arbeitslosen ihrem langfristigen Trend zu immer niedrigeren Werten folgte und ansonsten keinerlei strukturelle Brüche aufwies, muss konstatiert werden, dass sich die vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten, nicht als Arbeitslose bzw. Arbeitssuchende nach neuen Beschäftigungsverhältnissen umgesehen haben, sondern vollständig vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Somit hat der Mindestlohn – neben anderen politischen Eingriffen der vergangenen Jahre wie insbesondere der

„Rente mit 63“ – dem Arbeitsmarkt einmal mehr Tausende Personen entzogen und dadurch den bereits herrschenden Arbeitskräftemangel noch verschärft.

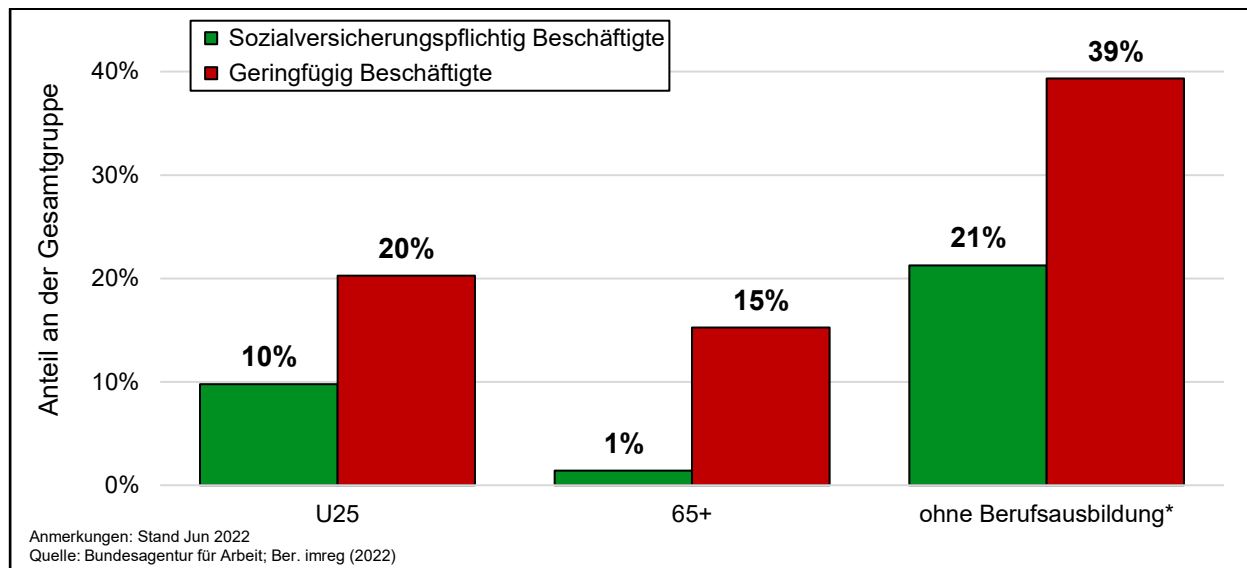
**Abbildung 2: Entwicklung der Geringfügig Beschäftigten (GeB) in Sachsen**



Der Verlust dieser Beschäftigungsverhältnisse ist **sozialpolitisch sehr bedauerlich**, denn es handelt sich bei den Geringfügig Beschäftigten um eine Personengruppe, die es ohnehin sehr schwer hat, am deutschen Arbeitsmarkt – der primär von anspruchsvollen, qualifizierten Tätigkeiten geprägt ist – Fuß zu fassen. So ist der Anteil der jungen (unter 25 Jahre), der älteren (65 Jahr und älter) sowie der Beschäftigten ohne abgeschlossener Berufsausbildung in der Gruppe der geringfügig Beschäftigten in allen Fällen mindestens doppelt so hoch wie in der Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Minijobs sind in vielen Fällen eine Brücke hin zu einer regulären Beschäftigung (U25, Unqualifizierte) oder die Möglichkeit für einen Nebenverdienst zusätzlich zur gesetzlichen Rente (65+). Wenn die Einführung des Mindestlohns aber zu einer Schrumpfung der geringfügigen Beschäftigten führt, ist dies das Gegenteil von sozialer Politik, sondern kommt eher einer **Ausgrenzung dieser Menschen vom Arbeitsmarkt** gleich.



Abbildung 3: Arbeitsmarktkennzahlen sächsischer Beschäftigter im Vergleich



Das mögliche Gegenargument, dass man diesen Menschen „einfach mehr zahlen“ müsste, statt ihre Beschäftigungsverhältnisse zu beenden, verfängt hier nicht. Denn aufgrund der niedrigen bzw. fehlenden Qualifikation sind diese nur in Bereichen einsetzbar, die **keine besondere Verantwortung oder Qualitätsstandards** erfordern und für die Kunden in Deutschland – und erst recht international – nicht bereit sind, höhere Preise zu zahlen.

#### 4. Die massiven Eingriffe der vergangenen Jahre sind ein wirtschaftspolitisches Experiment mit ungewissem Ausgang.

Wie oben beschrieben, orientierten sich die Anpassungen des Mindestlohns bis 2019 weitgehend an den volkswirtschaftlichen Kennzahlen, womit die Mindestlohnkommission ihrem gesetzlichen Auftrag nachkam, um den Spagat zwischen „Mindestschutz“, Wettbewerb und Beschäftigungssicherung zu gewährleisten. Sehr starke negative Arbeitsmarkteffekte waren bis dato nicht zu beobachten, wenngleich die Ausgrenzung benachteiligter Personen vom Arbeitsmarkt durch den ersatzlosen Abbau geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, die im vorangegangenen Abschnitt thematisiert wurde, kritikwürdig bleibt.

Durch das Übergehen der Mindestlohnkommission im Jahr 2022 wurde der Arbeitsmarkt in Deutschland, besonders jedoch in Ostdeutschland und Sachsen in ein Versuchslabor für ein **wirtschaftspolitisches Experiment mit ungewissem Ausgang** verwandelt. Exemplarisch für diesen Befund kann die Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 16.05.2022 herangezogen werden<sup>iii</sup>. Darin wird von einem „starken Eingriff in die Lohnfindung auf dem deutschen Arbeitsmarkt“ (S. 7) gesprochen. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass sich angesichts der Drastik der Erhöhung auf 12 EUR „keine belastbare Prognose“ (S. 4) auf Basis der bisherigen empirischen Literatur ableiten lässt.

Während es zwar inzwischen eine größere Anzahl relevanter Studien gibt, die den bisherigen Mindestlohnerhöhungen bescheinigen, im Wesentlichen beschäftigungsneutral gewesen zu sein<sup>iv</sup>, wird in allen Modellen verwiesen auf einen „nur mit Unsicherheit bestimmbar**en Kipppunkt, ab dem der Mindestlohn zu einem Beschäftigungsrückgang führt**“<sup>v</sup>. Es ist erschreckend, mit welchem Laissez-faire und welcher Gleichgültigkeit die Politik hier solche Gefahren ignoriert und die Öffentlichkeit dies duldet.

In der Debatte um den Mindestlohn wird kaum die Frage gestellt, ob es dadurch zu **Strukturverschiebungen** bei der Beschäftigung kommt, die gesamtwirtschaftlich nicht wünschenswerte Effekte haben könnten. Denn eine Reaktion von Personen, deren Verdienst in der Nähe des Mindestlohns lag und die auch teilweise in den ökonomischen Modellen abgebildet wird, ist die Neuorientierung hin zu „besseren“<sup>vi</sup> Arbeitsplätzen, d.h. in Branchen und in Tätigkeiten, bei denen sich mehr verdienen lässt. Dabei erfüllen auch solche, in der Regel ungelernete Tätigkeiten, die man beispielsweise in der Landwirtschaft, in der fleischverarbeitenden Industrie, im Gastgewerbe oder bei Sicherheitsdiensten antrifft<sup>vii</sup>, wichtige gesellschaftliche Funktionen. Gleichzeitig kann für diese Tätigkeiten nur das gezahlt werden, was Kunden zu zahlen bereit sind. Diese aber dazu zu zwingen, entspricht einem zutiefst bevormundenden und paternalistischen Weltbild, das wir ablehnen.

Am Rande sei angemerkt, dass der Mindestlohn oft in Bereichen relevant ist, in denen **Trinkgeld** eine nicht unwesentliche Rolle für die Entlohnung spielt (z.B. Restaurants, Friseurhandwerk). So ist ein Aufschlag von bis zu 10% des Rechnungsbetrages üblich. Höhere Preise reduzieren jedoch die Bereitschaft der Kunden, Trinkgeld zu zahlen<sup>viii</sup>. Dem Zeitgeist folgend wird hier – wie auch in anderen Lebensbereichen zu beobachten – eine kulturelle Gepflogenheit und ein zwischenmenschliches Kommunikationsmittel durch Verrechtlichung verdrängt. Damit einher geht aber auch eine zunehmende Gleichgültigkeit zwischen den Menschen, die sich dann nur noch als Inhaber (oder Nicht-Inhaber) bestimmter Rechte sehen und nicht mehr als Individuen, für die man sich besonders bemühen (Empfänger von Trinkgeld) bzw. denen man für ihre geleistete Arbeit Dankbarkeit zeigt (Zahler von Trinkgeld).

## 5. Der Mindestlohn ist ein bevormundender Versuch, den Einzelnen von seiner Verantwortung für seine berufliche Weiterentwicklung zu entbinden.

Arbeit ist ein zentraler Faktor, der Armut wirksam verhindert<sup>ix</sup>. Dies schließt nicht nur monetäre sondern auch psychosoziale Aspekte ein, weil Arbeit auch dazu führt, dass Personen einen geregelten Tagesablauf haben, in Kontakt mit ihren Mitmenschen kommen und persönliche Autonomie erleben<sup>x</sup>. Bildung wiederum ist ein entscheidender Schlüssel, um an der Arbeitswelt teilhaben zu können<sup>xi</sup>. Dies gilt gerade in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland, das sich nur über Wissen entscheidend von seinen Wettbewerbern abheben kann.

Das **Aufstiegsversprechen der Sozialen Marktwirtschaft** gilt nach wie vor, denn es gibt einen klaren Zusammenhang zwischen der Höhe des Verdienstes und dem Qualifikationsniveau. Dabei liegt eine geteilte Verantwortung vor: Der Staat muss auf der einen Seite durch ein gutes Bildungssystem

Chancengleichheit beim Wissenserwerb sicherstellen. Das Individuum hat auf der anderen Seite eine Bringepflicht, sich Wissen anzueignen, damit es bestmöglich an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt teilhaben kann. Gerade in der heutigen Zeit des Fachkräftemangels bestehen vielfältige Möglichkeiten, durch Aus- und Weiterbildung beruflich aufzusteigen und höhere Löhne zu erzielen. Durch Maßnahmen wie die Teilqualifizierung ist dies bereits in sehr kleinen Schritten möglich.

Vordringliche Aufgabe des Staates ist es daher, die Menschen durch einen geeigneten Rechtsrahmen zu motivieren, zu ihrem eigenen und dem Vorteil der Gesellschaft Leistung zu erbringen. Die Aussicht auf höhere Löhne stellt dabei eine sehr starke Motivation dar. Der Mindestlohn konterkariert dies jedoch, indem er regelmäßig unqualifizierte Tätigkeiten auf das gleiche Niveau hebt, das vormals nur mit einer entsprechenden Ausbildung erreichbar war. Damit sendet der bevormundende Staat das Signal aus, dass sich Leistung bis zu einem gewissen Grad gerade nicht lohnt. Insbesondere für diejenigen, die sich durch ihre persönliche Anstrengung höhere Löhne erarbeitet haben, stellt dies eine Ungerechtigkeit dar. Denn die Lohnsumme kann nicht per Verordnung erhöht werden. Steigerungen bei einer Gruppe können kurzfristig nur durch Reduktionen bei einer anderen ersetzt werden.

Das Bild wäre jedoch unvollständig beschrieben, wenn nicht berücksichtigt würde, dass es auch Fälle geben kann, in denen eine höhere Entlohnung trotz der Anstrengungen einer Person nicht möglich ist, weil es das Marktumfeld nicht zulässt (Kunden sind nicht bereit, höhere Preise zu zahlen). Doch statt hier grundlegend in den Marktmechanismus einzugreifen, wäre es deutlich zielführender, diese Menschen passgenau zu unterstützen. So sollte es eine **ergänzende Sozialhilfe** für Menschen geben, die nicht in der Lage sind, einen Lohn zu erzielen, der merklich über dem der sozialen Grundsicherung liegt. So gelänge der Spagat zwischen einem motivierenden und einem fürsorgenden Staat.

## 6. Der Mindestlohn verursacht hohe Bürokratiekosten. Um diese zu senken, muss die Berechnungsgrundlage transparenter gestaltet und die Auftraggeberhaftung gestrichen werden.

Die **bürokratischen Belastungen** der Unternehmen durch den Mindestlohn sind seit Anbeginn zu hoch. Die Auftraggeberhaftung (§ 13 MiLoG) ist unverhältnismäßig. Sie erzeugt unnötiges Papier und belastet Lieferketten. Die trifft vor allem kleinere und mittlere Unternehmen. Dies schreckt auch Jungunternehmer von der Gründung ab und verhindert so die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Bürokratiekosten sind ein wesentlicher Grund für die rückläufigen Unternehmens- und Gründerzahlen in Deutschland. In den sächsischen Landkreisen sank die Unternehmenszahl zwischen 2010 und 2020 um 10%. Überdurchschnittlich rückläufig waren die Werte unter anderem in den Branchen, die zum einen vom Mindestlohn und zusätzlich von der Coronakrise stark gebeutelt wurden bzw. werden, wie dem Handel und dem Gastgewerbe (-20% bzw. -13%)<sup>xii</sup>. Im Handwerk schrumpfte die Zahl der Betriebe in diesem Zeitraum sachsenweit um 9% bzw. 3.300 Firmen, was wiederum vorran-

gig auf die Landkreise zurückzuführen war, in denen 90% dieser Schließungen zu verzeichnen waren<sup>xiii</sup>. Diese waren auch am stärksten von den Kostenbelastungen des Mindestlohns durch Bürokratie und die Verteuerung von Arbeit betroffen. Damit **stirbt auch wichtige soziale Infrastruktur – gerade im ländlichen Raum**, was der dortigen Lebensqualität entsprechend schadet und die Politik wiederum zu kostenintensiven Programmen zwingt, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

Die **Berechnungsgrundlage für den Mindestlohn ist zu unscharf definiert**. Dies schafft auch angesichts unverhältnismäßiger Prüfungen und drohender Imageschäden Unsicherheiten in den Unternehmen, die letztlich zulasten der Arbeitnehmer gehen. Stattdessen sollte klargestellt werden, dass sich der Bezugspunkt für den Mindestlohn als Jahresbruttoverdienst dividiert durch die bezahlten Jahresarbeitsstunden ergibt. Der Jahresbruttoverdienst ist dabei entsprechend der Regelung des Statistischen Bundesamtes zu definieren, wonach dieser „den (regelmäßig gezahlten) steuerpflichtigen Arbeitslohn gemäß den Lohnsteuerrichtlinien zuzüglich sonstiger Bezüge (= Sonderzahlungen), steuerfreier Zuschläge für Schicht-, Samstags-, Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit, steuerfreier Beiträge des Arbeitgebers für seine Arbeitnehmer im Rahmen der Entgeltumwandlung (z.B. an Pensionskassen oder -fonds nach § 3 Nr. 63 des EStG) und steuerfreier Essenzuschüsse“ umfasst<sup>xiv</sup>. Dies kann wiederum im Rahmen der regelmäßigen Sozialversicherungsprüfungen kontrolliert werden.

Beide Maßnahmen – Abschaffung der Auftraggeberhaftung sowie die einfache Berechnung des Stundenlohns auf Basis des Jahresverdienstes – würden die Transparenz und Praktikabilität erhöhen und so zu einem dringenden Bürokratieabbau beitragen.

- 
- <sup>i</sup> Vgl. Lesch, H.; Schneider, H.; Schröder, C. (2021): Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, *List Forum* **47**, 193–217 (2021).  
<https://doi.org/10.1007/s41025-021-00230-7>.
- <sup>ii</sup> Während in Sachsen in den Jahren 2013 und 2014 jeweils rund 28.000 und in den Jahren 2016 und 2017 rund 26.000 bzw. 25.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige umgewandelt wurden, schnellte diese Zahl 2015 einmalig auf über 32.000, vgl. Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit.
- <sup>iii</sup> Vgl. Bossler, M.; Bruckmeier, K.; Lietzmann, T.; Wiemers, J. (2022) : Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns und Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, IAB-Stellungnahme, No. 5/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg,  
<https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2205>.
- <sup>iv</sup> Dies sind beispielsweise:  
Blömer, M. J.; Gürtzgen, N.; Pohlan, L.; Stichnoth, H.; van den Berg, G. J. (2018): Unemployment effects of the German minimum wage in an equilibrium job search model. ZEW Discussion Paper, 2018–032, Mannheim.  
Ahlfeldt, Gabriel; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2022): Optimal minimum wages. CEPR Discussion Paper, 16913, London.  
Drechsel-Grau, Moritz (2022): Macroeconomic and Distributional Effects of Higher Minimum Wages (verfügbar unter: <https://www.moritzdrechselgrau.com/static/minimum-wagepaper.pdf>).
- <sup>v</sup> Siehe Fn. iii, S. 9.
- <sup>vi</sup> Vgl. bspw. Drechsler-Grau (2022).
- <sup>vii</sup> Wie die Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes zeigt, liegt der durchschnittliche Bruttostundenlohn (o. Sonderzahlungen) in diesen Wirtschaftszweigen im Helferbereich bei weniger als 15 EUR.
- <sup>viii</sup> Vgl. Stadelmann, M. (2022): «Stimmt so»–Welche Faktoren beeinflussen das Trinkgeld?: Befragung der Schweizer Bevölkerung zu Motiven und Präferenzen beim Trinkgeld.
- <sup>ix</sup> Entsprechend ist Arbeitslosigkeit einer der größten Risikofaktoren für Armut. Vgl. Niehues, J. (2022): Armut in Deutschland—Einfluss der Coronapandemie noch nicht ablesbar, *Wirtschaftsdienst* 102(3), S. 181-184.
- <sup>x</sup> Auch hier zeigt sich wiederum, dass Arbeitslosigkeit eine Gefahr für die psychosoziale Gesundheit darstellt. Vgl. Holleederer, A. (2020): Arbeitslosigkeit und Gesundheit als politikfeldübergreifende Herausforderung, *Public Health Forum*, S. 198-201.
- <sup>xi</sup> Vgl. Stockhausen, M. (2022): Einfluss struktureller Veränderungen auf die Einkommensverteilung, IW-Verteilungsreport 2022.

- 
- <sup>xii</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen, Unternehmensregistersystem (URS).
- <sup>xiii</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen, Handwerkszählung, Jg. 2010 und 2020.
- <sup>xiv</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 16, Reihe 2.1, Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste.

# Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks

# Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stellungnahme des  
Zentralverbandes des Deutschen Bäckerhandwerks e.V.  
17. März 2023



Der Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V. (ZV) ist die Dachorganisation des Deutschen Bäckerhandwerks. Als Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband vertritt er die Interessen der deutschen Handwerksbäcker auf Bundesebene. Im Jahr 2021 erwirtschafteten die 9.965 Betriebe des Bäckerhandwerks in Deutschland mit ihren rund 241.000 Beschäftigten einen Jahresumsatz von 14,89 Mrd. Euro. Insgesamt bot das Bäckerhandwerk im Jahr 2021 12.242 jungen Menschen einen Ausbildungsplatz.

Die Mindestlohnkommission hat bis zum 30. Juni 2023 über die Anpassung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zu beschließen und der Bundesregierung ihren vierten Bericht über die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns vorzulegen. Für das Bäckerhandwerk nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

Wir hatten Ende des Jahres 2021 - vor Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro - darauf hingewiesen, dass die von der Ampel-Koalition geplante kurzfristige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro auf einen Schlag zur Unzeit kommt, die Belastungen der Betriebe beträchtlich erhöht und Betriebe und Arbeitsplätze gefährdet. Wir sehen uns nachträglich durch die Entwicklung des letzten Jahres in dieser Kritik bestätigt und bitten die Mindestlohnkommission daher,

**die nächste Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns auszusetzen.**

#### **I. Begründung:**

- 1. Die flächendeckende Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro hat die Personalkosten für viele Betriebe des Bäckerhandwerks bundesweit erheblich erhöht.** Allgemein machen bei Handwerksbäckereien die Personalkosten einen hohen Teil der Gesamtkosten aus - in manchen Betrieben betragen sie heute bereits über 50 % der jeweiligen Gesamtkosten. Handwerk lebt eben von der Handarbeit. Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf einen Schlag bedeutete für viele Betriebe Personalkostensteigerungen von 10 % und mehr. Denn **es mussten nicht nur alle Entgelte, die bis dahin unter 12 Euro lagen, angehoben werden. Vielmehr geriet das gesamte Gehaltsgefüge der betroffenen Betriebe unter Druck.** Betriebe sahen sich gezwungen sehen, auch viele Entgelte über 12 Euro anzuheben, um den Abstand zwischen ungelernten Beschäftigten und gelernten Fachkräften zu wahren und eine abgeschlossene Ausbildung, eine abgeschlossene Meisterprüfung oder andere Qualifikationen in angemessenem Umfang zu würdigen.
- 2. Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1.1.2022 auf 9,82 Euro, zum 1.7.2022 auf 10,45 Euro und zum 1.10.2022 auf 12 Euro kam zur Unzeit. Sie erhöhte den ohnehin bereits auf vielen Betrieben lastenden großen Druck noch einmal beträchtlich:**
  - Die **Betriebe des Bäckerhandwerks** waren und sind **personalkosten- und energieintensiv.**
  - Die Bäckereien waren und sind durch die **in den letzten Jahren zugenommene überzogene Bürokratie** bereits erheblich belastet.
  - Die Betriebe hatten Ende 2020, als die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro von der Ampel-Koalition beschlossen wurde, über **20 Monate Corona-Krise** hinter sich - mit Umsatzeinbrüchen durch Wegfall von Gastronomieumsätzen und geringere Frequentierung von Verkaufsstellen in zuvor belebten Ortslagen, mit beträchtlichem zusätzlichem Aufwand für Gesundheits- und Arbeitsschutzmaßnahmen zugunsten der Mitarbeiter/innen und Kunden (Beispiele: Bereitstellung von MNS und Plexiglaswänden für die Mitarbeiter/innen, Erfüllung der betrieblichen Testangebotspflicht nach Corona-ArbSchV, Umsetzung der 3G-Regel am Arbeitsplatz nach § 28b IFSG auf Kosten der Arbeitgeber etc.). Viele Betriebsinhaber waren durch ständig sich verändernde rechtliche Corona-Vorgaben von Bund, Ländern und Landkreisen/Gemeinden, durch die immer wieder kurzfristig notwendig werdende Einstellung

auf neue Corona-Vorgaben und deren Umsetzung frustriert, müde, ausgelaugt und zermürbt. Die Corona-Krise war zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorbei, die weitere Entwicklung des Infektionsgeschehens ungewiß – die Infektionszahlen erreichten Ende 2020 gerade – auch durch Versäumnisse der politisch Verantwortlichen in den Monaten davor – neue Höchststände. Ein **kurzfristiges Ende der Corona-Krise war zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar.**

3. **Die kurzfristige bundesweite Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro erhöhte den Druck, den Aufwand und die Belastung für viele Betriebe noch einmal erheblich.** Sie hat viele Betriebe, die bereits durch die o.g. Faktoren betroffen waren, noch einmal sehr stark getroffen. Deutschland ist unterschiedlich in seinen Strukturen, auch was Lebenshaltungskosten und eng verbunden damit Lohnstrukturen betrifft. Die Tarifhoheit, also das Recht zur Aushandlung und zum Abschluss von Tarifverträgen für die Beschäftigten unseres Handwerks, liegt im Bäckerhandwerk grundsätzlich bei den Landesinnungsverbänden des Bäckerhandwerks. Die Entgelttarifverträge unserer Landesinnungsverbände sahen 2022 in einigen Regionen für die unteren Entgeltgruppen teils Stundenlöhne von unter 11 Euro, teils unter 10 Euro vor. Es gab Bäckereien, die schon Ende 2021/Anfang 2022 mehr Lohn zahlten, als der Tarifvertrag vorsieht. Es gab aber auch Bäckereien, bei denen die Personalkosten aufgrund der Mindestlohnanhebung teils erheblich angehoben werden mussten.
4. **Seit Frühjahr 2022** sehen sich die Betriebe des Bäckerhandwerks einem regelrechten „**Kosten-Tsunami**“ ausgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt setzte eine erhebliche Teuerung in weiteren Kostenbereichen ein:
  - Die **Rohstoffpreise** sind seit Herbst 2021 erheblich gestiegen. Mehl und Zutaten wurden teilweise bis zu 200 % teurer.
  - Parallel dazu stiegen die **Preise für Energie** und insbesondere für Gas enorm an. Letzteres betraf Betriebe besonders, deren bisherige günstige Energielieferverträge im Jahr 2022 endeten – nach unserer Kenntnis rund 15 % der Betriebe.
  - Energiesparen war und ist vielen Betrieben nur noch begrenzt möglich: Viele Betriebe haben Energieeinsparpotentiale bereits ausgeschöpft, so dass bedeutende Kostenoptimierungen in diesem Bereich bis auf Weiteres kaum noch zu erzielen sind. Einige Betriebe backen mit Strom, der überwiegende Teil der Betriebe des Bäckerhandwerks aber mit Gas. Eine Umrüstung der Gasbacköfen auf andere Energieträger war und ist aber technisch nicht immer möglich, kostet immens viel Geld und ist auch nicht schnell zu realisieren.
  - Und auch bei anderen Kosten und Rohstoffpreisen dürften **für viele Betriebe keine signifikanten Einsparmöglichkeiten** mehr bestehen.
  - Auch Preisanpassungen waren nur begrenzt eine Lösung: Kosten konnten vielfach nicht mehr weitergegeben werden, weil Kunden hierauf unter den aktuellen Umständen häufig mit Kaufzurückhaltung reagierten. Eine im Februar 2023 von unserem Verband durchgeführte brancheninterne Umfrage ergab, dass auch aktuell eine Kaufzurückhaltung bei den Kunden festzustellen ist. Durch die Konkurrenz aus den Aufbackstationen im Lebensmitteleinzelhandel, in denen industriell hergestellte Backwaren verkauft werden, sind den Handwerksbäckereien bei den Preisanpassungen ohnehin Grenzen gesetzt.
  - Die von der Politik beschlossenen Energiekostendämpfungsmaßnahmen sind sehr zu begrüßen, haben aber die oben geschilderte, schwierige Lage nicht beseitigt. Eine vom ZDH jüngst handwerksweit durchgeführte Betriebsbefragung zu den Auswirkungen der aktuellen Krisensituation, an der sich im Befragungszeitraum vom 13. bis 26. Februar 2023 2.339 Betriebe beteiligt hatten, förderte unter anderem folgende Erkenntnisse zutage: Fast zwei Drittel (65 Prozent) der befragten Handwerksbetriebe berichten von **Preiserhöhungen durch Strom- oder Gasversorger**. Im Mittel erhöhten diese die Bezugspreise für Strom um 56 Prozent und für Erdgas um 76 Prozent. Ein hoher Prozentsatz von Handwerksbetrieben (10 Prozent) ist zudem von **Vertragskündigungen durch Versorger** betroffen. Die

**Vertragskündigungen** haben für beinahe die Hälfte der betroffenen Betriebe weitreichende Folgen: 28 Prozent haben nur einen neuen Vertrag zu **tagesaktuellen Preisen** erhalten, wodurch die **tatsächlichen Produktionskosten zukünftig kaum kalkulierbar** sind.

5. Die o.g. Entwicklungen blieben und bleiben nicht ohne **Folgen**: Eine im Februar 2023 von unserem Verband durchgeführte brancheninterne Umfrage ergab, dass aktuell eine erhöhte Anzahl an Betriebsaufgaben festzustellen ist. Dabei wurden häufig Kostensteigerungen im Bereich Personal als Grund angegeben, der zu einer Betriebsaufgabe führt. Für viele Betriebe ist durch die o.g. Faktoren im Zusammenspiel die Frage der Wirtschaftlichkeit aufgerufen worden.
6. **Im Ergebnis sind durch die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro – im Zusammenspiel mit den o.g. anderen Faktoren – viele Betriebe und Arbeitsplätze gefährdet worden – und einige verloren gegangen.**
7. Es darf auch nicht ausgeblendet werden: Der von SPD, GRÜNEN und FDP vereinbarte Koalitionsvertrag verfolgt ambitionierte **Klimaschutzziele**, die für viele energieintensive Betriebe des Bäckerhandwerks **in nächster Zeit erhebliche Investitionen** und damit weitere, erhebliche Belastungen und Kosten mit sich bringen könnten.

**Fazit:** Unsere Betriebe sehen sich erheblichen Kostensteigerungen in mehreren wesentlichen Kostenbereichen ausgesetzt, müssen Energiepreispbremsen und vereinzelt auch Härtefallhilfen in Anspruch nehmen. In dieser Situation sind weitere Belastungen das letzte, was unsere Branche jetzt braucht. Etwaige weitere Mindestlohnanhebungen dürfen die betroffenen Betriebe nicht zur Unzeit belasten. Vor diesem Hintergrund wird gebeten, die nächste Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns auszusetzen.

## II. Hinzukommen grundsätzliche Erwägungen gegen weitere Anhebungen des Mindestlohns:

1. Der Mindestlohn ist ein **Instrument der Planwirtschaft, nicht der Marktwirtschaft**.
2. Die Anhebung des Mindestlohns war und ist ein **massiver Eingriff in die Tarifautonomie**. Eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro hob Entgeltgruppen in regionalen Entgelttarifverträgen des Bäckerhandwerks, die einvernehmlich mit der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) vereinbart wurden, auf (s.o.). Das hat Befürwortern des Flächentarifvertrages und der Bereitschaft, überhaupt weitere Tarifverhandlungen zu führen, einen Schlag versetzt. Weitere Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns könnten dazu führen, dass Landesinnungsverbände des Bäckerhandwerks künftig keine Tarifverhandlungen mehr führen – nach dem Motto: Wenn der Staat sich wiederholt einmischt und Entgelte festlegt, brauchen wir keine Tarifentgelte mehr festlegen<sup>1</sup>.
3. Der Mindestlohn wurde durch die von der Politik vorgenommene Anhebung auf 12 Euro endgültig ein **politisch festgelegter Lohn**. Die Arbeit der unabhängigen Mindestlohnkommission, die unabhängig von der Politik auf Grundlage der Tariflohnentwicklung entschied, wurde damit von der Politik korrigiert. Der Mindestlohn wurde bei der letzten Bundestagswahl zum Wahlkampfthema gemacht – Wiederholung vorprogrammiert?

Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e.V.

Berlin, 17. März 2023

gez. Michael Wippler  
Präsident

gez. Daniel Schneider  
Hauptgeschäftsführer

---

<sup>1</sup> Siehe auch Pusch/Schulten, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven, Wirtschaftsdienst 2019, 335 ff., die davon ausgehen, dass sich eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro erheblich auf das bestehende Tarifvertragssystem in Deutschland auswirken wird und die einen Verlust der Tarifbindung im Zuge der Mindestloohnerhöhung in einigen Bereichen nicht ausschließen.

Impressum:

**Mindestlohnkommission**

c/o Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Nöldnerstraße 40-42

10317 Berlin

Tel. 030 51548 4194

geschaeftsstelle@mindestlohn-kommission.de

Internet: [www.mindestlohn-kommission.de](http://www.mindestlohn-kommission.de)

Zitiervorschlag:

Mindestlohnkommission 2023: Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Vierten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.