

Schulten, Thorsten; Pusch, Toralf

**Article**

## Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schulten, Thorsten; Pusch, Toralf (2019) : Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 5, pp. 335-339,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-019-2453-5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213729>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Thorsten Schulten, Toralf Pusch

# Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven

**Vielfach wird in der öffentlichen Diskussion ein zumindest annähernd existenzsichernder Mindestlohn von 12 Euro gefordert. 2017 haben etwa 11 Mio. Beschäftigte zu einem Stundenlohn von weniger als 12 Euro gearbeitet. Das betrifft insbesondere geringfügig Beschäftigte, aber auch Teilzeitkräfte. Dieser Beitrag analysiert das Verhältnis von Mindestlohn und Tarifvertragssystem sowie die Auswirkungen einer stärkeren Mindestlohnanpassung.**

Mehr als vier Jahre nach seiner Einführung ist der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland als Instrument der Lohnregulierung im Niedriglohnssektor weitgehend akzeptiert. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die vielfach prognostizierten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung ausgeblieben sind.<sup>1</sup> Gleichzeitig mehren sich jedoch die Stimmen, die darauf hinweisen, dass eines der grundlegenden Ziele des Mindestlohns immer noch nicht erreicht wurde, nämlich die Absicherung eines armutsfesten, existenzsichernden Lohnniveaus, das zumindest einem vollzeitbeschäftigten Single-Haushalt ein Auskommen ohne zusätzliche Aufstockungsleistungen ermöglicht.<sup>2</sup> Untersuchungen haben gezeigt, dass insbesondere in vielen deutschen Großstädten ein deutlich höherer Mindestlohn notwendig wäre, um ein Einkommen oberhalb der Aufstockungsschwelle zu erzielen.<sup>3</sup> Dies gilt umso mehr, wenn nicht nur Single-Haushalte, sondern auch andere Haushaltstypen wie z. B. Alleinerziehende mit in die Betrachtung einbezogen werden. Schließlich ist der aktuelle Mindestlohn weit davon entfernt, selbst bei einer durchgängigen Vollzeiterwerbstätigkeit einen Rentenanspruch oberhalb der Grundsicherung zu ermöglichen. Nach Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums wäre bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden pro Woche und 45 Beitragsjahren hierfür derzeit ein Mindestlohn von 12,63 Euro pro Stunde notwendig.<sup>4</sup> Andere

Untersuchungen gehen sogar von noch höheren Beträgen aus.<sup>5</sup>

Damit wird deutlich, dass anders als im Mindestlohngesetz gefordert der Mindestlohn in Deutschland bislang kein „Living Wage“ (existenzsichernder Lohn) ist, der einen „angemessenen Mindestschutz“ im Sinne einer von weiteren staatlichen Transfers unabhängigen Existenz und gesellschaftlichen Teilhabe ermöglicht. Der äußerst niedrige Kaitz-Index des deutschen Mindestlohns, der nach OECD-Berechnungen 2017 für Vollzeitbeschäftigte bei knapp 48 % des Medianlohns lag,<sup>6</sup> weist im Gegenteil darauf hin, dass eher von einem Armutslohn gesprochen werden muss. Obwohl die Einführung des Mindestlohns im unteren Lohnsegment zu überdurchschnittlich hohen Lohnzuwächsen geführt hat, ist der Niedriglohnssektor in Deutschland insgesamt nicht kleiner geworden, sondern verharrt nach wie vor auf einem der höchsten Niveaus in Europa.<sup>7</sup>

5 F. Blank: Das Rentenniveau in der Diskussion, WSI-Policy Brief, Nr. 13/2017, Düsseldorf.

6 T. Schulten, M. Lübker: WSI-Mindestlohnbericht 2019. Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, WSI Report, Nr. 46/2019.

7 M. Grabka, C. Schröder: Der Niedriglohnssektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 14/2019, S. 250-257.

- 1 J. Zilius, O. Bruttel: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bilanz nach fast vier Jahren, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 10, S. 711-717, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2018/10/auswirkungen-des-gesetzlichen-mindestlohns-bilanz-nach-fast-vier-jahren/> (6.5.2019).
- 2 Die entsprechende Zielstellung findet sich explizit in der Begründung des Mindestlohngesetzes, Bundestagsdrucksache, Nr. 18/1558 vom 28.5.2014, S. 26 ff.
- 3 A. Herzog-Stein, M. Lübker, T. Pusch, T. Schulten, A. Watt: Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission, WSI Policy Brief, Nr. 24/2018, Düsseldorf.
- 4 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Antwort auf die schriftliche Anfrage der Bundestagsabgeordneten Susanne Ferschl (Die Linke), Arbeitsnummer 377, 7.5.2018.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten** leitet das Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und ist Honorarprofessor an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

**Dr. Toralf Pusch** leitet das Referat Arbeitsmarktanalyse am WSI.

Vor diesem Hintergrund mehren sich derzeit die Stimmen für eine deutlich kräftigere Anhebung des Mindestlohns in Deutschland auf ein armutsfestes und existenzsicherndes Niveau. Hierbei scheint sich immer mehr ein Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde als neue Zielnorm zu etablieren. Nachdem die Partei Die Linke<sup>8</sup> bereits 2017 eine entsprechende Forderung im Bundestag erhoben hatte, spricht sich nunmehr auch die SPD<sup>9</sup> offiziell für eine „perspektivische Anhebung“ des Mindestlohns auf 12 Euro aus. Die Parteien finden dabei eine breite Zustimmung in der Bevölkerung, die laut Infratest dimap zu 80 % eine solche Erhöhung des Mindestlohns begrüßen würde.<sup>10</sup> Auch in den Gewerkschaften findet die Forderung mittlerweile breite Unterstützung.<sup>11</sup> Allerdings bleibt hier eine gewisse Reserviertheit, weil eine solche kräftige Mindestlohnerhöhung in das bestehende Gefüge von Tarifverträgen eingreifen würde. Nach wie vor existieren in vielen Tarifverträgen auch Lohngruppen unterhalb von 12 Euro, und es besteht die Sorge, dass sich bei einem entsprechend hohen Mindestlohn einzelne Arbeitgeber vollständig aus der Tarifbindung verabschieden.

### Die Reichweite eines Mindestlohns von 12 Euro

Um abzuschätzen, wie viele Beschäftigte in Deutschland derzeit weniger als 12 Euro pro Stunde verdienen, werden mit dem Sozioökonomische Panel (SOEP) und der Verdiensterhebung (VE) des Statistischen Bundesamtes zwei Datensätze ausgewertet, für die jeweils aktuelle Daten aus dem Jahr 2017 zur Verfügung stehen. Beim SOEP handelt es sich um eine jährliche Befragung von etwa 30 000 Personen, bei der VE 2017 wurden die Angaben von mehr als 8 000 Unternehmen ausgewertet, die auf freiwilliger Basis an der Befragung teilgenommen haben. Beim SOEP wurden die Stundenlöhne auf Grundlage der Angaben zu Monatseinkommen, vertraglichen Arbeitszeiten und bezahlten Überstunden berechnet. Bei der VE wurden die vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Berechnungen übernommen.<sup>12</sup>

Auf Basis der genannten Datenquellen haben 2017 zwischen knapp 9 Mio. (SOEP) und 11 Mio. (VE) Beschäftigte zu einem Stundenlohn von weniger als 12 Euro gearbeitet

8 Die Linke: Einen armutsfesten gesetzlichen Mindestlohn sicherstellen, Bundestagsdrucksache, Nr. 18/11599 vom 21.3.2017.

9 SPD: Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit, 10.2.2019.

10 Infratest dimap: ARD-Deutschland-Trend, Berlin, Februar 2019, S. 3.

11 R. Hoffmann: Wenn die Friseurin mehr verdient, wird der Schnitt eben teurer, Zeit Online vom 26.12.2018; F. Bsirske: Zwölf Euro Mindestlohn sind gesetzt, Stuttgarter Nachrichten vom 27.3.2019.

12 Statistisches Bundesamt: Verdiensterhebung 2017, Ergebnisbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Forschungsbericht, Nr. 510, Juni 2018. Die Autoren danken dem Statistischen Bundesamt für die Berechnung der Zahl der Beschäftigten mit einem Stundenlohn von unter 12 Euro auf der Grundlage der VE 2017.

Tabelle 1

### Abhängig Beschäftigte<sup>1</sup> mit einem Stundenlohn unter 12 Euro, 2017

	Sozioökonomisches Panel (SOEP)		Verdiensterhebung (VE)	
	Beschäftigte	% <sup>2</sup>	Beschäftigte	% <sup>2</sup>
Vollzeit	3 567 000	20	3 648 671	16
Teilzeit	3 164 000	27	3 272 593	35
geringfügig	1 946 000	87	4 113 846	79
Frauen	5 331 000	35	6 385 047	36
Männer	3 345 000	20	4 650 063	24
insgesamt	8 676 000	27	11 035 110	30

<sup>1</sup> Ohne Auszubildende, Praktikanten und Beschäftigte unter 18 Jahren.

<sup>2</sup> In % der jeweiligen Beschäftigtengruppe.

Quellen: SOEP Welle 2017: eigene Berechnung; Umrechnung in Stundenlöhne auf Grundlage der vertraglichen Arbeitszeiten und bezahlten Überstunden. Vollzeit = durchschnittliche tarifvertragliche Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden; Verdiensterhebung 2017: Berechnung durch das Statistische Bundesamt.

(vgl. Tabelle 1). Dies entspricht zwischen 27 % und 30 % aller abhängig Beschäftigten in Deutschland. Die relativ großen Unterschiede zwischen beiden Datenquellen ergeben sich vor allem dadurch, dass im SOEP viele geringfügig Beschäftigte keine Angaben zu ihren vertraglichen Arbeitszeiten machen und deshalb in der verwendeten SOEP-Auswertung deutlich unterrepräsentiert sind. Ohne diese Unterschiede liegen die Angaben beider Datenquellen relativ eng beieinander, sodass die Gesamtzahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen von unter 12 Euro eher bei den von der VE ausgewiesenen 11 Mio. Beschäftigten liegen dürfte.

Die Auswertungen bestätigen darüber hinaus das von vielen Untersuchungen bekannte Bild, wonach die durchschnittlichen Stundenlöhne von sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten deutlich niedriger als bei Vollzeitbeschäftigten liegen und die Stundenlöhne von geringfügig Beschäftigten im Durchschnitt noch einmal deutlich geringer sind. Dementsprechend liegt der Anteil der Vollzeitbeschäftigten mit Stundenlöhnen unter 12 Euro lediglich zwischen 16 % und 20 %, gegenüber 27 % bis 35 % bei den sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten und 79 % bis 87 % bei den geringfügig Beschäftigten. Schließlich zeigt sich einmal mehr, dass der Niedriglohnsektor in Deutschland einen deutlichen Gender-Bias aufweist. Während etwa 35 % bzw. 36 % aller Frauen zu einem Stundenlohn von weniger als 12 Euro arbeiten, sind es bei den Männern lediglich zwischen 20 % und 24 %.

Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde, von der 2017 unmittelbar zwischen 9 Mio. und 11 Mio. Beschäftigte profitiert hätten, würde noch einmal deutlich stärker in das bestehende Lohngefüge eingreifen, als die Ein-

führung des Mindestlohns 2015, bei der unmittelbar etwa 4 Mio. Beschäftigte betroffen waren.<sup>13</sup> Letztere entsprachen etwa 11 % der Beschäftigten gegenüber 27 % bis 30 %, deren Löhne 2017 bei einer Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro hätten angehoben werden müssen. Im Durchschnitt wäre der Stundenlohn dabei um 2,87 Euro angestiegen.<sup>14</sup> Zwischen 2014 und 2016 sind die Stundenlöhne im Mindestlohnbereich um etwa 14 % angehoben worden. In Ostdeutschland lag die Erhöhung bei mehr als 20 %.<sup>15</sup> Würde der gesetzliche Mindestlohn auf einen Schlag von derzeit 9,19 Euro auf 12 Euro pro Stunde erhöht, so würde dies einem Zuwachs von etwa 30 % entsprechen. Bei einer Erhöhung ab 2020 von dem dann bestehenden Mindestlohnbetrag von 9,35 Euro wären es immer noch 28 %.

### Verhältnis von Mindestlohn und Tarifvertragssystem

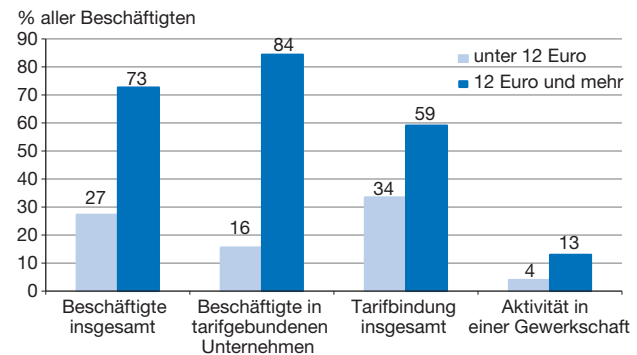
Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro würde sich auch erheblich auf das bestehende Tarifvertragssystem in Deutschland auswirken. Nach einer aktuellen Untersuchung, die auf einer Auswertung von mehr als 40 Tarifbranchen mit mehr als drei Viertel aller Tarifbeschäftigten beruht, lagen Anfang 2019 etwa ein Fünftel aller Lohngruppen in Tarifverträgen unterhalb von 12 Euro. Im Vergleich hierzu betrug der Anteil der tarifvertraglichen Lohngruppen unterhalb des Mindestlohns bei seiner Einführung im Jahr 2015 nur etwas mehr als 6%. Wobei in vielen Tarifverträgen eine Anhebung der unteren Lohngruppen auf das Niveau des Mindestlohns bereits vor dessen offizieller Einführung vorweg genommen wurde.<sup>16</sup>

Da Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen in der Regel deutlich mehr verdienen als bei nicht-tarifgebundenen Arbeitgebern fällt auch der Anteil der Tarifbeschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb von 12 Euro mit etwa 16 % geringer als bei der Gruppe aller Beschäftigten, in der 27 % weniger als 12 Euro verdienen (vgl. Abbildung 1). Dementsprechend sind im Lohnsegment unterhalb von 12 Euro lediglich ein Drittel der Beschäftigten tarifgebunden, während im Lohnsegment oberhalb von 12 Euro die Tarifbindung noch bei fast 60 % liegt.

Die sehr geringe Tarifbindung im Niedriglohnsektor unterstreicht einmal mehr die Wichtigkeit des gesetzlichen Mindestlohns, da ansonsten die betroffenen Beschäftigten ohne jeglichen Lohnschutz ausgestattet wären. Die geringe

Abbildung 1

**Anteil der Beschäftigten im Lohnsegment unterhalb und oberhalb von 12 Euro, 2017**



Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage der SOEP-Welle 2017 (Beschäftigte insgesamt, Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen, Tarifbindung) und PASS-Welle 2017 (Aktivität in einer Gewerkschaft).

Tarifbindung im Niedriglohnsektor ist auch Ausdruck eines extrem niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrades in den betroffenen Branchen. Im Rahmen der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführten Panelbefragung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), in der jährlich etwa 10 000 Haushalte befragt werden, gaben 2017 unter den Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 12 Euro lediglich 4 % an, in einer Gewerkschaft aktiv zu sein. Bei den Beschäftigten mit Stundenlöhnen von 12 und mehr Euro waren es immerhin noch 13%.<sup>17</sup> Der Niedriglohnsektor ist für die Gewerkschaften besonders schwierig zu organisieren, da die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oft in mehrfacher Hinsicht prekäre Beschäftigungsverhältnisse aufweisen, mit vielfach geringfügigen und unregelmäßigen Arbeitszeiten, befristeten Arbeitsverträgen und einer hohen Fluktuation bei den Beschäftigten. Hinzu kommt, dass in vielen typischen Niedriglohnsektoren wie z. B. der Gastronomie, dem Friseurgewerbe oder dem Einzelhandel sehr kleinbetriebliche Strukturen vorherrschen, die gewerkschaftliche Organisationsbestrebungen zusätzlich erschweren.

Der geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad im Niedriglohnsektor hat nicht nur Auswirkungen auf die Tarifbindung, er führt auch dazu, dass dort, wo Tarifverträge existieren, mitunter die gewerkschaftliche Durchsetzungsmacht fehlt, um höhere Lohnsteigerungen zu erwirken. Demnach existiert eine Reihe von Branchen, in denen die

<sup>13</sup> Mindestlohnkommission: Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Berlin 2018, S. 52.

<sup>14</sup> Berechnung auf der Grundlage des SOEP 2017.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 50.

<sup>16</sup> T. Schulten: WSI Niedriglohn-Monitoring 2019 – Entwicklung der tariflichen Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich, WSI-Tarifarchiv, Elemente qualitativer Tarifpolitik, Nr. 86, Düsseldorf, Mai 2019, im Erscheinen.

<sup>17</sup> In der PASS-Befragung wird wörtlich nach einer „Aktivität in der Gewerkschaft“ gefragt. Dies muss nicht mit der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft deckungsgleich sein. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad dürfte etwas höher sein. Die offiziellen Mitgliedszahlen der Gewerkschaften ergeben für 2017 einen Netto-Organisationsgrad von 15 %, vgl. H. Dribbusch, P. Birke: Gewerkschaften in Deutschland, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2019, S. 12.

unteren Lohngruppen nahe am Mindestlohn liegen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Einführung und Anpassung des Mindestlohns in einigen Branchen zu überdurchschnittlich hohen Steigerungen der Tariflöhne mit erheblichen Kompressionseffekten bei der Lohnstruktur geführt hat.<sup>18</sup> Negative Auswirkungen des Mindestlohns auf die Tarifbindung sind hingegen bislang nicht festzustellen.

Angesichts der geringen Tarifbindung und des schwachen gewerkschaftlichen Organisationsgrads dürfte ohne eine stärkere Erhöhung des Mindestlohns der Niedriglohnsektor in Deutschland derzeit kaum zu begrenzen sein. Eine Anhebung auf 12 Euro würde zu einer systematischen Aufwertung einzelner Branchen führen und dazu beitragen, bestimmte tarifvertragliche Lohnstrukturen auf ein armutsfestes und existenzsicherndes Niveau anzuheben. Ein Verlust der Tarifbindung wäre im Zuge der Mindestlohnerhöhung in einigen schwach organisierten Bereichen nicht in jedem Fall auszuschließen. Umgekehrt könnten jedoch durch den Wegfall der Lohnkonkurrenz nach unten und die Kompression der Lohnstruktur auch neue Voraussetzungen geschaffen werden, um oberhalb des Mindestlohns für qualifizierte Beschäftigte neue Tarifstrukturen aufzubauen. Die demografische Entwicklung und der wachsende Facharbeitermangel dürften diesen Prozess eher unterstützen.

### Auswirkungen einer stärkeren Mindestlohnanpassung

Welche Auswirkungen eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro schließlich für die Beschäftigung in Deutschland haben würde, lässt sich theoretisch nicht vorherbestimmen. Nachdem sich vor der Einführung des Mindestlohns viele Studien zu den möglichen Beschäftigungseffekten als krasse Fehlprognosen erwiesen haben, verläuft die ökonomische Debatte in dieser Hinsicht heute deutlich vorsichtiger. Gleichwohl gehen viele Einschätzungen von der sogenannten „Kippunkt-Theorie“ aus, wonach die bislang eher neutralen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung ab einer bestimmten Höhe ins Negative umschlagen, wobei mit 12 Euro dieser Kippunkt vermeintlich überschritten sei.<sup>19</sup> Dagegen lässt sich einwenden, dass es beim Mindestlohn nicht auf die absolute Höhe, sondern auf die jeweiligen Lohn-Preis-Relationen ankommt. Die skandinavischen Länder stehen z. B. für ein Modell, das durch eine deutlich geringere Lohnspreizung, einen wesentlich kleineren Niedriglohnsektor, vergleichsweise sehr hohe (tarifliche)

Mindestlöhne und ein entsprechend hohes Preisniveau gekennzeichnet ist.<sup>20</sup>

Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro wäre in Deutschland mit erheblichen Einkommenszuwächsen im unteren Lohnsegment und einer entsprechenden Ausdehnung der privaten Konsumnachfrage verbunden, die auch den betroffenen Unternehmen neue Preissetzungsspielräume ermöglicht. Allerdings setzen sich die Lohnzuwächse nicht eins zu eins in eine vermehrte Kaufkraft um, da sie teilweise durch rückläufige Transfers und Aufstockungsleistungen kompensiert werden. Um mögliche Friktionen bei der Anpassung an das neue Lohn-Preis-Verhältnis zu vermeiden, wäre zudem die Anhebung des Mindestlohns so zu gestalten, dass sie den Unternehmen genügend Zeit lässt, sich auf die neue Mindestlohnhöhe einzustellen.

### Weiterentwicklung des Verfahrens zur Anpassung des Mindestlohns

Eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro würde unter dem aktuell gültigen Anpassungsverfahren einen relativ langen Zeitraum in Anspruch nehmen. Bislang wurde der Mindestlohn seit seiner Einführung im Jahr 2015 zweimal erhöht und wird ab Januar 2020 9,35 Euro betragen. Bezogen auf den Gesamtzeitraum 2015 bis 2020 entspricht dies einer Erhöhung von 10 % oder einer durchschnittlichen jährlichen Erhöhung von 2 %. Schreibt man diese Zuwachsrate für die Zukunft weiter fort, würde erst 2033 die 12-Euro-Schwelle überschritten werden (vgl. Abbildung 2).

Nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) erfolgt die Anpassung des Mindestlohns alle zwei Jahre auf Vorschlag der paritätisch besetzten Mindestlohnkommission, wobei die Bundesregierung diesen Vorschlag nur annehmen oder ablehnen kann, ihn jedoch selber bislang nicht verändern darf (§11 MiLoG). Die Mindestlohnkommission wiederum soll ihre Entscheidung auf Grundlage einer „Gesamtabwägung“ treffen. Demnach soll die Höhe des Mindestlohns geeignet sein, „zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden“ (§9 MiLoG). Als konkreter Bezugspunkt wird darüber hinaus die Tarifentwicklung genannt, an der sich die Mindestlohnanpassung „nachlaufend“ orientieren soll (§9 MiLoG).

In der Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission wird darüber hinaus konkretisiert, dass die Anpassung des Mindestlohns „im Regelfall gemäß der Entwicklung des Tarif-

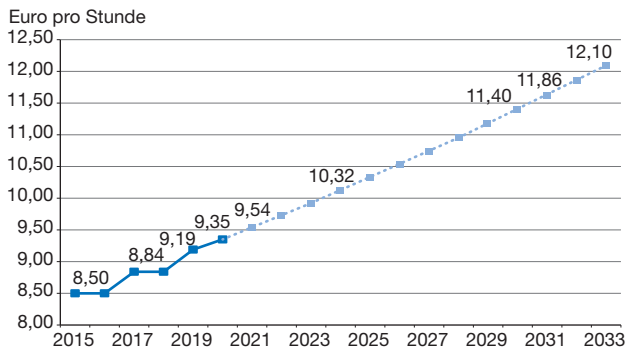
18 R. Bispinck: Mindestlöhne und Tarifpolitik – Ergebnisse des WSI-Niedriglohn-Monitoring, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7/2017, S. 823-832; H. Lesch: Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, IW-Report, Nr. 13/2017, Köln.

19 M. Köppl-Turyna, M. Christl, D. Kucsera: Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen: Die Dosis macht das Gift, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg. (2019), H. 2, S. 40-44.

20 R. E. Lipsey, B. Swedenborg: Product price differences across countries: determinants and effects, in: Review of World Economics, 146. Jg. (2010), H. 3, S. 415-435.



**Abbildung 2**  
**Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Angaben zum 1. Januar des jeweiligen Jahres; ab 2021: Projektion bei einer jährlichen Erhöhung um 2 %.

Quellen: eigene Berechnung.

index des Statistischen Bundesamtes ... in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren“ erfolgen soll und dass von diesem Prinzip nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder der Mindestlohnkommission abgewichen werden darf.<sup>21</sup> Mit diesem Abstimmungsverfahren wäre eine außerordentliche Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro zwar prinzipiell möglich, aufgrund der zu erwartenden Veto-Position der Arbeitgeberseite jedoch faktisch so gut wie ausgeschlossen.

Die enge Orientierung des Mindestlohns an den Tarifverträgen wurde ursprünglich sowohl von den Arbeitgeberverbänden als auch den Gewerkschaften unterstützt. Auf diese Weise sollte unterstrichen werden, dass die Lohnpolitik in Deutschland auch nach der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns nach wie vor in erster Linie von den Tarifvertragsparteien und nicht vom Staat bestimmt wird. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass die Anpassung des Mindestlohns nicht hinter die Entwicklung der Tariflöhne zurückfällt. Aus heutiger Sicht besteht jedoch das Problem, dass die Einführung des Mindestlohns 2015 mit

damals 8,50 Euro auf einem sehr niedrigen Ausgangsniveau erfolgte. Ursprünglich stammt die Forderung nach einem Mindestlohn von 8,50 Euro bereits aus dem Jahr 2010, wo diese auf dem damaligen Bundeskongress des Deutschen Gewerkschaftsbunds beschlossen wurde. Nachdem es anschließend noch einmal fünf Jahre dauerte, bis ein entsprechender Mindestlohn Realität wurde, hatte dieser in der Zwischenzeit erheblich an realem Wert verloren.

### Herausforderungen und Chancen der Mindestlohnanpassung

Im Rahmen des derzeitigen regulären Anpassungsverfahrens ist eine strukturelle Erhöhung des deutschen Mindestlohns auf ein existenzsicherndes Living-Wage-Niveau kaum möglich. Hierzu bedarf es einer außerordentlichen Anhebung durch die Politik, die im Hinblick auf das Ziel von 12 Euro auch zeitlich gestreckt in zwei oder mehreren Schritten erfolgen könnte.<sup>22</sup> Wichtig wäre hierbei ein von vornherein verbindlicher und transparenter Umsetzungsplan, der den Unternehmen genügend Raum für entsprechende Anpassungsmaßnahmen gibt.

Angesichts der für das Jahr 2020 vorgesehenen Evaluation des Mindestlohngesetzes besteht die Chance, das gegenwärtige Anpassungsverfahren weiterzuentwickeln. Dabei sollte grundsätzlich die Orientierung an der Tariflohnentwicklung beibehalten werden. Allerdings wäre es sinnvoll, den Anpassungsrhythmus von zwei Jahren auf ein Jahr zu verkürzen, damit der jeweilige Rückstand des Mindestlohns zu den Tariflöhnen nicht zu groß wird. Darüber hinaus sollte als weiteres Kriterium mit aufgenommen werden, dass der Mindestlohn ein armutsfestes und existenzsicherndes Niveau erreicht.<sup>23</sup> Eine pragmatische Zielgröße für solch ein Living-Wage-Kriterium könnte ein Mindestlohn sein, der bei mindestens 60 % des nationalen Medianlohns für Vollzeitbeschäftigte liegt, wie dies aktuell auch in der Debatte um eine europäische Mindestlohnpolitik gefordert wird.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> So z. B. der Vorschlag des Verdi-Vorsitzenden: F. Bsirske, a. a. O.

<sup>23</sup> Ein ähnlicher Vorschlag findet sich z. B. bei Bündnis 90/Die Grünen: Mindestlohn erhöhen und für alle konsequent durchsetzen, Bundestagsdrucksache, Nr. 19/975 vom 28.2.2018.

<sup>24</sup> T. Schulten, M. Lübker, a. a. O., S. 11 f.

<sup>21</sup> Mindestlohnkommission: Geschäftsordnung vom 27.1.2016, § 3, Absätze 1 und 2.

### Title: Consequences and Perspectives of a 12 Euro Minimum Wage in Germany

**Abstract:** The introduction of the minimum wage in Germany in 2015 is widely regarded as a success because it has led to substantial wage increases for low wage workers with minimal negative consequences for employment. However, there is a growing public debate in Germany that the current minimum wage level of €9.19 per hour is far too low and should be increased substantially towards a living wage level of at least €12 per hour. Such an increase would be a far-reaching intervention into the German system of wage setting and collective bargaining and would directly affect nearly one-third of the German workforce. Finally, an increase towards €12 would also mark a break with the current adjustment mechanism according to which the minimum wage should follow mainly collectively agreed wages.

**JEL Classification:** J30, J31, J52