

Herzog-Stein, Alexander et al.

**Research Report**

Fünf Jahre Mindestlohn - Erfahrungen und Perspektiven: Gemeinsame  
Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung  
der Mindestlohnkommission 2020

WSI Policy Brief, No. 42

**Provided in Cooperation with:**

The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Herzog-Stein, Alexander et al. (2020) : Fünf Jahre Mindestlohn - Erfahrungen und Perspektiven: Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2020, WSI Policy Brief, No. 42, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2020071011340456824215>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/224250>

**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.*

# POLICY BRIEF

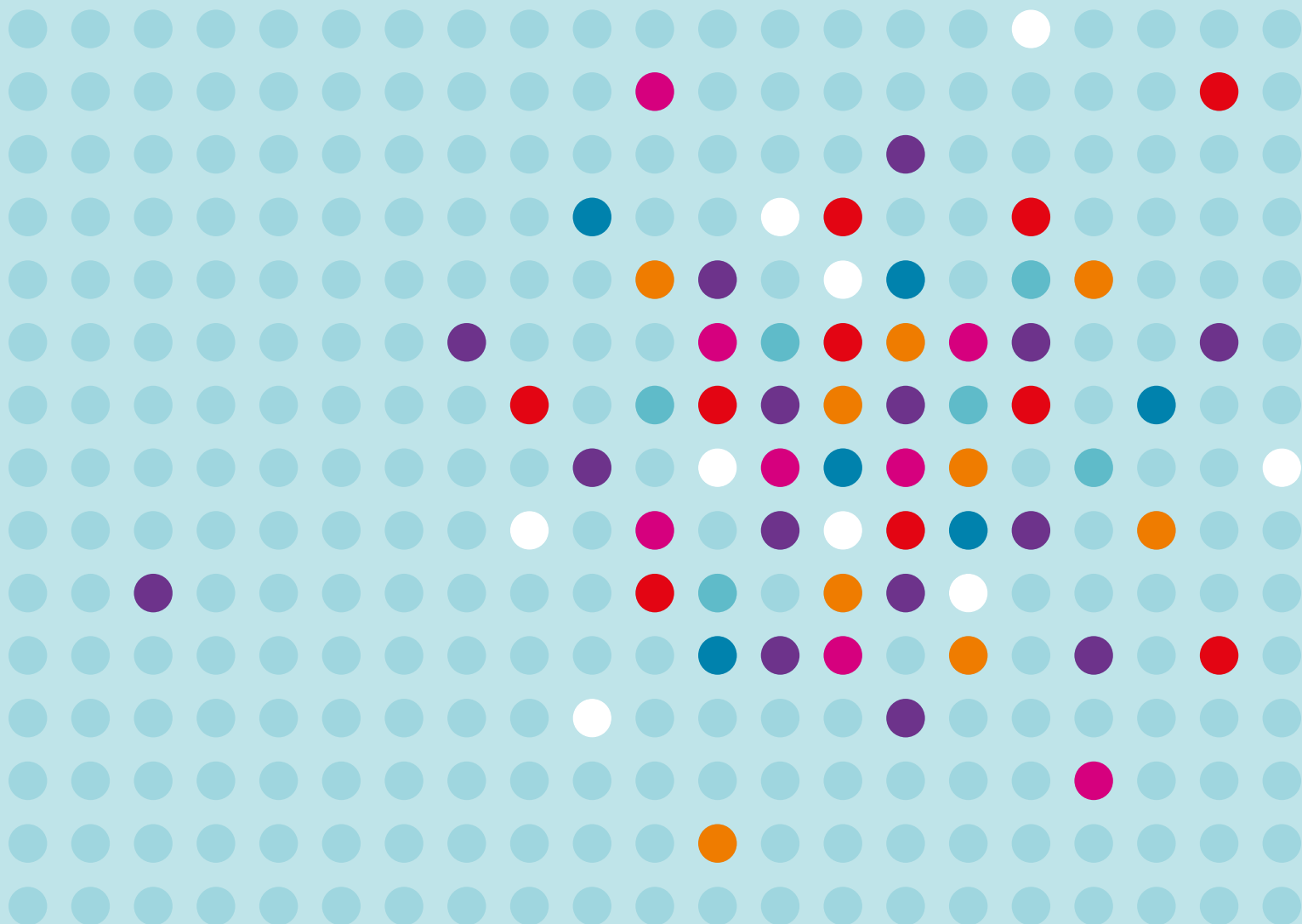
Nr. 42 · Policy Brief WSI · 6/2020

Das WSI ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

## FÜNF JAHRE MINDESTLOHN – ERFAHRUNGEN UND PERSPEKTIVEN

**Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich  
der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2020**

Alexander Herzog-Stein, Malte Lübker, Toralf Pusch, Thorsten Schulten, Andrew Watt, Rudolf Zwiener



## 1 Einleitung

Das Ziel des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns besteht darin, „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen“ (Bundesregierung 2014, S. S1). Seine Einführung zum 1. Januar 2015 war deshalb notwendig, weil die in Deutschland lange Zeit dominierende Form der Bestimmung von Mindestlöhnen durch Tarifverträge in wachsenden Bereichen der Wirtschaft nicht mehr funktioniert hat, sodass viele Beschäftigte ohne jegliche Mindestlohnsicherung auskommen mussten. Die Kehrseite der seit Mitte der 1990er Jahre anhaltenden Erosion der Tarifbindung war deshalb die Herausbildung eines der größten Niedriglohnsektoren in Europa. Heute bildet der gesetzliche Mindestlohn ein komplementäres Element der Lohnsetzung in Deutschland, das den traditionellen Modus der Lohnfindung durch Tarifverhandlungen ergänzt.

Fünf Jahre nach seiner Einführung fällt die Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns nach wie vor eher gemischt aus. Auf der einen Seite hat der Mindestlohn tatsächlich dazu geführt, dass die Löhne von Millionen Beschäftigten angehoben worden sind und damit ihre Einkommenssituation merklich verbessert wurde. Durch die dadurch gesteigerte Nachfrage des privaten Konsums hat der Mindestlohn auch zu einer insgesamt dynamischeren Wirtschaftsentwicklung beigetragen, auch wenn seine makroökonomischen Auswirkungen eher begrenzt blieben, weil er nur einen kleinen Teil der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme berührt (Herr et al. 2018). Befürchtungen hinsichtlich möglicher negativer Konsequenzen des Mindestlohns für die Beschäftigung haben sich hingegen nicht bestätigt. Seit Einführung des Mindestlohns hat das Beschäftigungsniveau in Deutschland vielmehr permanent zugenommen und die Arbeitslosigkeit ist kontinuierlich zurückgegangen. Erst durch den externen Schock der Corona-Pandemie wurde diese Entwicklung abrupt abgebrochen.

Dass die Bilanz des Mindestlohns trotzdem eher gemischt ausfällt, liegt vor allem daran, dass er bis heute sein grundlegendes Versprechen eines existenzsichernden Lohnniveaus für alle Beschäftigten nicht hat einlösen können (s. a. Herzog-Stein et al. 2018). Hinzu kommt, dass es nach wie vor viele Unternehmen gibt, die ihren Beschäftigten selbst den geringen Mindestlohnbetrag vorenthalten. Vor diesem Hintergrund wird seit einiger Zeit zu Recht die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohnregimes diskutiert, die eine deutliche Anhebung des Mindestlohns auf das Niveau eines existenzsichernden „Living Wage“ und eine verbesserte Umsetzung und Kontrolle vor Ort umfasst. Im Mittelpunkt der Debatte steht dabei die Forderung nach einem Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde (Schulten/Pusch 2019). Dieser würde in etwa 60 % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten entsprechen und damit dem Wert, der derzeit innerhalb der Europäischen Union als Benchmark für eine europäische Mindestlohnpolitik diskutiert wird (Müller/Schulten 2020).

Mit der Corona-Pandemie hat diese Debatte nichts an ihrer Aktualität verloren. Angemessene (Mindest-)Löhne gewinnen unter den neuen Bedingungen eher sogar noch zusätzlich an Bedeutung. Besonders deutlich wird dies bei den Beschäftigungsgruppen, die neuerdings als „systemrelevant“ angesehen werden und von denen viele nur ein sehr geringes Einkommen

nahe am Mindestlohn erhalten (Koebe et al. 2020; Aumayr-Pintar/Rasche 2020). Eine grundlegende Aufwertung dieser Berufsgruppen erfordert dabei über die Erhöhung des Mindestlohns hinaus vor allem auch eine systematische Stärkung der Tarifbindung in diesen Bereichen.

Auch für alle anderen Beschäftigten sind existenzsichernde Mindestlöhne gerade unter den schwierigen gesellschaftlichen Ausnahmebedingungen einer Virus-Pandemie von hoher Bedeutung für die soziale und politische Stabilität. Wenn schon der Mindestlohn kein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht, dann führen erst recht in der Krise vielfach in Anspruch genommene Sozialleistungen wie Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld, die lediglich 60 % bzw. 67 % des vormaligen Nettolohns umfassen, in eine äußerst prekäre Einkommenssituation (Bispinck/Schulten 2020).

Schließlich sind für die Überwindung der durch die Corona-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise nicht nur umfangreiche öffentliche und private Investitionen nötig (Dullien et al. 2020a), sondern auch eine langfristige Stärkung der privaten Konsumnachfrage. Forderungen nach einer zurückhaltenden Anpassung oder gar Nullrunde beim Mindestlohn mit Hinweis auf die Corona-Krise sind daher fehl am Platze. Im Gegenteil: Aus einer Reihe von Gründen, die in dieser Stellungnahme entwickelt werden, halten wir eine beschleunigte, schrittweise Erhöhung des Mindestlohns auf ein Niveau von 12 Euro auch in Zeiten von Corona für wirtschafts- wie sozialpolitisch geboten.

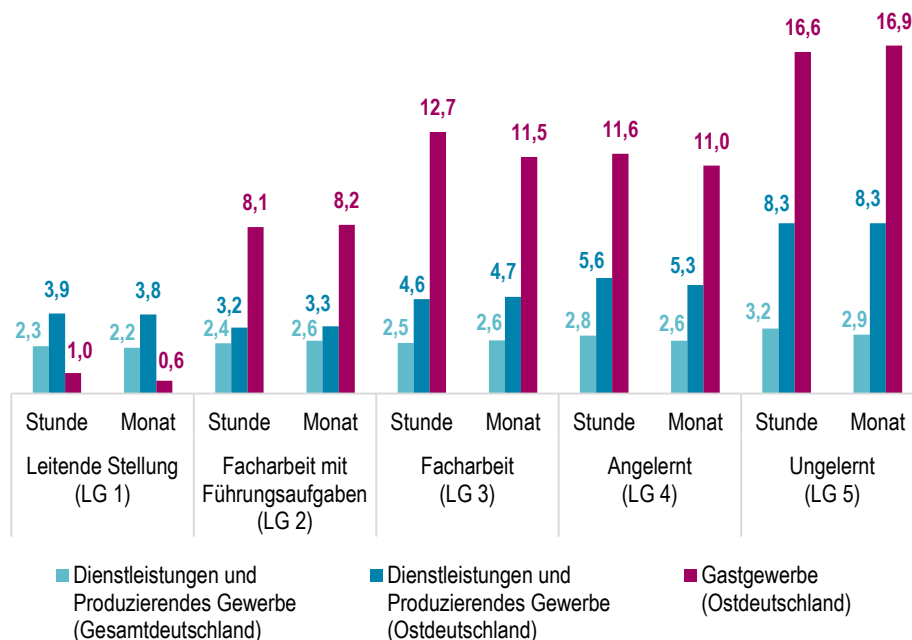
## **2 Die bisherige Entwicklung des Mindestlohns**

### **2.1 Deutliche Anhebung der Löhne im Niedriglohnsektor**

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 hat insgesamt zu einem erheblichen Anstieg der Löhne im unteren Lohnsegment geführt (Börschlein/Bossler 2019). Auf der Grundlage der Vierteljährlichen Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamts lassen sich die durchschnittlichen Lohnerhöhungen für sogenannte Leistungsgruppen bestimmen, die unterschiedlichen Beschäftigtengruppen mit einem unterschiedlichen Lohnniveau entsprechen (Abb. 1). Im Jahr der Mindestlohneinführung lässt sich dabei auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nur ein schwacher Mindestlohneffekt beobachten, der in einer leicht überdurchschnittlichen Lohnsteigerung der Leistungsgruppe 5 für ungelernte Beschäftigte zum Ausdruck kommt (Amlinger et al. 2016). Deutlich stärker ist der Effekt, wenn nur die Lohnentwicklung in Ostdeutschland betrachtet wird, wo der Anteil der Niedriglohneempfänger lange Zeit fast doppelt so hoch war wie in Westdeutschland (Kalina/Weinkopf 2020). In Ostdeutschland waren die Lohnzuwächse nach Einführung des Mindestlohns in der unteren Leistungsgruppe 5 fast doppelt so hoch wie in den oberen Gruppen 1 und 2. Besonders deutlich wird der Einfluss des Mindestlohns, wenn die Lohnentwicklung klassischer Niedriglohnbranchen betrachtet wird. So lag z. B. die Lohnentwicklung bei Ungelernten in der Leistungsgruppe 5 im ostdeutschen Gastgewerbe mehr

als doppelt so hoch wie im ostdeutschen Durchschnitt und mehr als fünfmal höher als in Gesamtdeutschland.

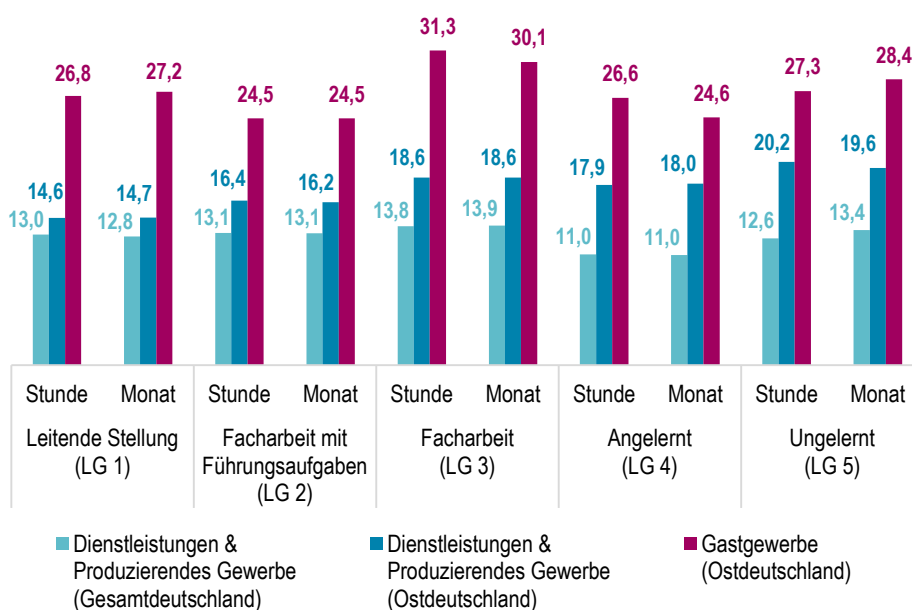
**Abb. 1: Entwicklung der Durchschnittslöhne im Jahr 2015**  
in Prozent gegenüber 2014 nach Leistungsgruppen (LG)



Quelle: Destatis Vierteljährliche Verdiensterhebung, eigene Berechnungen.

WSI

**Abb. 2: Entwicklung der Durchschnittslöhne im Jahr 2019**  
in Prozent gegenüber 2014 nach Leistungsgruppen (LG)



Quelle: Destatis Vierteljährliche Verdiensterhebung, eigene Berechnungen.

WSI

Über die gesamten fünf Jahre seit der Einführung des Mindestlohns hinweg ist auf der Grundlage der Vierteljährlichen Verdiensterhebung in der Gesamtwirtschaft keine überdurchschnittliche Lohnerhöhung des unteren Lohnsegments mehr erkennbar (im Folgenden: Abb. 2). Dies spricht dafür, dass die ursprünglichen Mindestlohneffekte durch spätere Anpassungen in den mittleren und oberen Lohngruppen kompensiert wurden. Lediglich in Ostdeutschland lässt sich auch über den gesamten 5-Jahres-Zeitraum eine überdurchschnittliche Lohnentwicklung der unteren Lohngruppen und damit eine leichte Reduzierung der Lohnungleichheit beobachten.

Kontrovers wird in der Literatur die Frage diskutiert, ob der Mindestlohn in gleichem Maße Stunden- und Monatslöhne beeinflusst hat (Börschlein/Bossler 2019). Insbesondere das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) kommt auf der Grundlage von Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn im unteren Lohnsegment zwar zu einer überdurchschnittlichen Erhöhung der Stundenlöhne geführt hat, sich ein gleicher Effekt jedoch bei den Monatslöhnen nicht nachweisen lässt (Caliendo et al. 2017, 2018). Begründet werden diese Unterschiede damit, dass Unternehmen teilweise auf den Mindestlohn mit einer Reduzierung der offiziellen Arbeitszeit und/oder Ausdehnung der unbezahlten Mehrarbeit reagiert haben. Aus den Daten der Vierteljährlichen Verdiensterhebung lassen sich hingegen kaum systematische Unterschiede zwischen Stunden- und Monatslohnentwicklung identifizieren (Abb. 1 und Abb. 2).

Ein wichtiges Segment, bei dem die Einführung und Anhebung des Mindestlohns automatisch zu einer Reduzierung der Arbeitszeit führen muss, sind die geringfügig Beschäftigten. Letztere unterliegen per Definition einer Verdienstobergrenze von 450 Euro pro Monat, bis zu der sie von der regulären Sozialversicherungspflicht freigestellt sind und lediglich Pauschalbeiträge zur Sozialversicherung fällig werden. Bei einer Erhöhung des Mindestlohns muss die konkrete Stundenzahl der direkt Betroffenen so an die gestiegenen Stundenlöhne angepasst werden, dass die Grenze von 450 Euro pro Monat nicht überschritten wird (Koch et al. 2018). So kann es zu einer Anpassung der Arbeitszeit in einem unveränderten Bruttomonatsentgelt von 450 Euro kommen, bei gleichzeitig sinkender Stundenzahl und steigenden Stundenlöhnen. Der Mindestlohn hat in diesem Fall keine positiven Einkommenseffekte, sondern führt – unter Rückgriff auf eine alte gewerkschaftliche Forderung formuliert – zu einer „Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich“.

Die Ergebnisse der DIW-Studie hinsichtlich der Arbeitszeitverkürzung dürften vor allem an der verwendeten Aufteilung des Datensatzes in 5 Quintile der Stundenverteilung liegen, bei der Minijobber naturgemäß im unteren Quintil zu finden sind. Da die Studie Beobachtungen von Arbeitnehmern im Längsschnitt untersucht und somit wiederholte Beobachtungen voraussetzt, kann sie den Niedriglohnsektor als besonders volatilen Teil des Arbeitsmarktes nur teilweise abbilden. Einkommenssteigerungen, die bei neu angefangenen Jobs des Jahres 2015 auftreten, werden beispielsweise nicht betrachtet.

Insgesamt stiegen die Monatsverdienste von Geringverdienern aufgrund der kürzeren Arbeitszeiten weniger stark an als die Stundenverdienste (Bonin et al. 2018; Pusch/Rehm 2017). Während die durch den Mindestlohn ausgelösten Effekte auf die Monatsverdienste bei den geringfügig Beschäftigten oft nur moderat ausfielen, kam es bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu deutlichen, positiven Einkommenseffekten, die nach einer Analyse des IAB bis zum vierzigsten Perzentil der Lohnverteilung reichen (Bossler/Schank 2020). Auch andere Studien kamen auf der Basis des IAB-Betriebspanels (Bossler/Gerner 2019) und des IAB-Arbeitsmarktspiegels (Dustmann et al. 2020) zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn zu deutlichen Steigerungen bei den Monatslöhnen in der Größenordnung von ca. 7 bis 11 % geführt hat. Die im Vergleich zu Caliendo et al. (2017, 2018) anderslautenden Ergebnisse der oben genannten Studien dürften neben methodischen Unterschieden vor allem auf die besseren Erfassung der Niedriglohnbeschäftigung und dem größeren Beobachtungsumfang zurückzuführen sein.

In der Gesamtschau zeichnen die bisherigen Ergebnisse in der Literatur daher ein positives Bild von den Lohn- und Einkommenseffekten des Mindestlohns. Sofern Arbeitszeitverkürzungen die Einkommensentwicklung von Geringverdienern gedämpft haben, betrifft dies vor allem die Minijobber. Die Einkommenssteigerungen für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte waren hingegen deutlich ausgeprägter. Hierzu passt der Befund, dass niedrig entlohnte Beschäftigte nach Einführung des Mindestlohns über eine deutlich höhere Lohnzufriedenheit berichteten (Pusch/Rehm 2017).

Eine in den letzten Jahren durch den Mindestlohn unterstützte etwas dynamischere Entwicklung der geringen Einkommen ändert allerdings nichts daran, dass der Niedriglohnsektor in Deutschland nach wie vor groß ist. Dies liegt unter anderem daran, dass der Mindestlohn weit unterhalb der Niedriglohnschwelle von zwei Drittel des Medianlohns festgesetzt wurde. Der Anteil der Niedriglohnbezieher an den Beschäftigten ist deshalb in den letzten Jahren nur leicht zurückgegangen (Fedorets et al. 2020; Kalina/Weinkopf 2020).

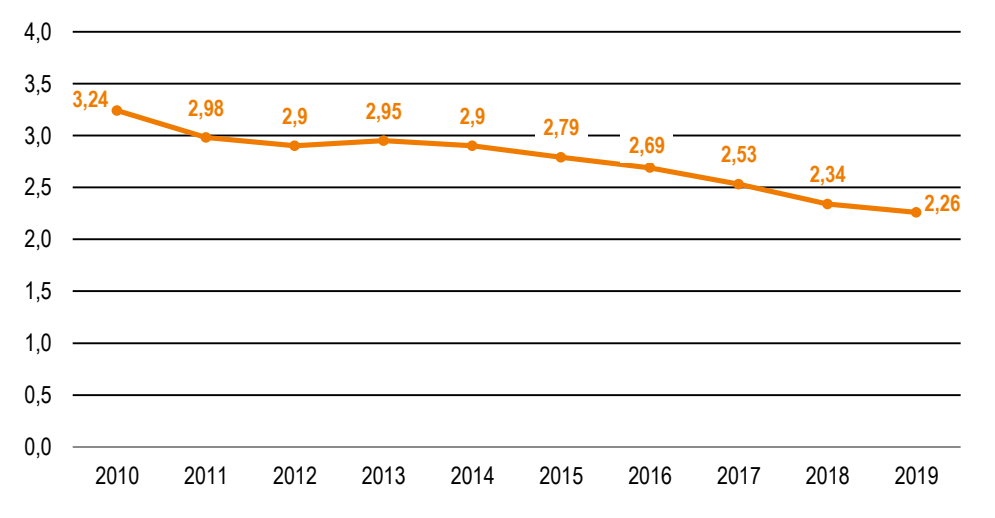
## **2.2 Mindestlohn und Beschäftigung: Keine relevanten negativen Effekte**

Zahlreiche Wirtschaftswissenschaftler\*innen haben sich ursprünglich gegen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ausgesprochen, weil sie einen starken Beschäftigungsrückgang befürchteten (Bruttel et al. 2019). So prognostizierte z. B. Lars P. Feld, der heute auf Empfehlung der Arbeitgeber eines der beiden wissenschaftlichen Mitglieder der Mindestlohnkommission ist, dass „bei einem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro [...] die Arbeitslosigkeit deutlich anschwellen [würde]“ (zit. n. Haerder 2013). In verschiedenen Studien wurden hunderttausende von Arbeitsplatzverlusten in Folge des Mindestlohns vorhergesagt. Während Knabe et al. (2014) aus dem Umfeld des Ifo-Instituts Dresden einen Verlust von 425.000 bis 910.000 Arbeitsplätzen prognostizierten, berechneten Arni et al. (2014) aus dem IZA einen Arbeitsplatzverlust in Höhe von 570.000 Stel-

len. Auch das RWI erstellte einige Jahre zuvor eine Prognose, der zufolge durch den damals noch diskutierten Mindestlohn von 7,50 Euro etwa 1,2 Millionen Arbeitsplätze bedroht seien (Bachmann et al. 2008). Im Vergleich zu diesen Prognosen war der für das Jahr 2015 prognostizierte Beschäftigungsverlust des Sachverständigenrats (2014, S. 110) mit etwa 140.000 Stellen (davon 100.000 Minijobber) noch relativ moderat, obwohl auch dieser in seiner Mehrheit die Politik „vor einem sozialpolitischen Experiment mit unbekanntem Ausgang“ warnte (ebenda, S. 7).

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Deutschland lässt auf den ersten Blick keine negativen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung erkennen. Die Arbeitslosigkeit ist nahezu über die gesamten 2010er Jahre kontinuierlich zurückgegangen (Abb. 3). Im Jahr 2019 lag die Arbeitslosenquote bei 5,0 % und war damit so niedrig wie zuletzt Anfang der 1980er Jahre.

**Abb. 3: Anzahl der offiziell registrierten Arbeitslosen in Deutschland, 2010-2019**  
in Millionen



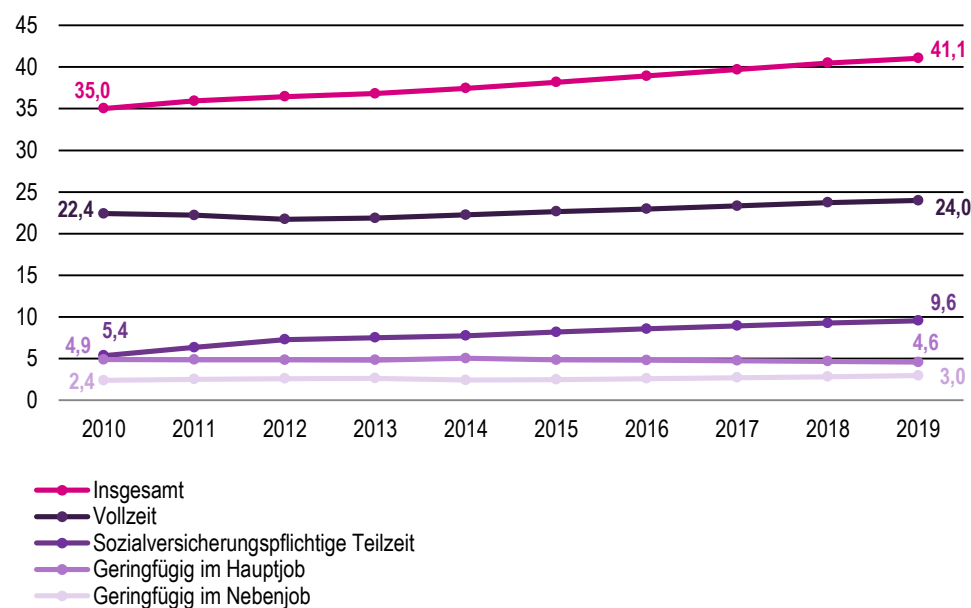
Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

**WSI**

Die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland hat im letzten Jahrzehnt kontinuierlich zugenommen und liegt mittlerweile deutlich über 40 Millionen (Abb. 4). Deutlich zugenommen haben vor allem sozialversicherungspflichtige Teilzeitstellen, aber auch Vollzeitstellen zeigen einen Zuwachs. Der einzige Beschäftigungstyp, bei dem sich seit Mitte der 2010er Jahre ein Rückgang um etwa 400.000 Stellen beobachten lässt, ist die ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Im gleichen Zeitraum ist jedoch die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob um rund 600.000 Stellen angestiegen, so dass per Saldo heute sogar mehr geringfügige Beschäftigungsverhältnisse als vor der Einführung des Mindestlohns existieren.



**Abb. 4: Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland, 2010-2019**  
in Millionen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

**WSI**

Aus der deskriptiven Statistik lassen sich keine negativen Einflüsse des Mindestlohns auf die Beschäftigung ableiten. Lediglich bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten können negative Auswirkungen vermutet werden, die jedoch durch die Zunahme anderer Beschäftigungsformen überkompensiert werden. Selbst wenn einigen Studien vermuten, dass in bestimmten Bereichen ohne Mindestlohn noch mehr zusätzliche neue Arbeitsplätze entstanden wären, so stellt dies angesichts der insgesamt sehr positiven Einkommens- und Beschäftigungsdynamik in Deutschland ein vernachlässigungswürdiges Phänomen dar.

Allerdings zeigen auch die kausalen Untersuchungen zu den Beschäftigungsfolgen des Mindestlohns keineswegs ein einheitliches Bild. Ein weitgehender Konsens in der empirischen Literatur besteht lediglich dahingehend, dass es einen leichten Rückgang bei den überwiegend durch geringe Stundenlöhne gekennzeichneten ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen gegeben hat. Ein Teil dieser Minijobs wurde jedoch in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt, sodass die isolierte Betrachtung der geringfügigen Beschäftigung die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt überzeichnet (vom Berge et al. 2016). Im Hinblick auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung reichen die Untersuchungen von leicht negativen Auswirkungen (Schmitz 2017; Stechert 2018) bis hin zu nicht eindeutig bestimmbar Effekten (Caliendo et al. 2017). Frentzen et al. (2018) weisen hingegen darauf hin, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in typischen Niedriglohnbranchen unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein stärkeres Wachstum aufwies als im Rest der Branchen. Dieser beschleunigte Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung steht vermutlich in direktem Zusammenhang mit der Umwandlung oder teilweise auch Sub-

stitution (im Falle von Neueinstellungen: Koch et al. 2018) von geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit konnten hingegen keine Effekte des Mindestlohns festgestellt werden (Dustmann et al. 2020). Die in den empirischen Untersuchungen aufgezeigten kausalen Effekte des Mindestlohns auf die Beschäftigung sind – wenn überhaupt – äußerst moderat und beschränken sich im Wesentlichen auf ausschließlich geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Der Wegfall von Minijobs ist dabei aus sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gründen sogar eher positiv zu bewerten, zumal ein relevanter Anteil in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurde. Die von zahlreichen Studien prognostizierten negativen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung sind demnach nicht eingetreten. Die offensichtlichen Fehlprognosen bildeten gleichwohl eine wichtige Argumentationsgrundlage der Mindestlohngegner\*innen in Wirtschaft und Politik, die auch die vergleichsweise geringe Einstiegsgröße des Mindestlohns in Deutschland beeinflusst hat (Kapitel 3). Umso wichtiger ist die Debatte über die Ursachen der zahlreichen Fehlprognosen (Kasten 1).

#### **Kasten 1:**

##### **Gründe für die Fehlprognosen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung**

Wie kann es sein, dass die Modellprognosen zu den Beschäftigungsauswirkungen vor Einführung des Mindestlohns überwiegend auf dramatische Weise falsch lagen?

Zwei wesentliche Gründe bieten sich zur Erklärung an: Zum einen lassen sich die Fehlprognosen auf die Modellgrundlage zurückführen, die in einigen Prognosestudien das neoklassische Arbeitsmarktmodell mit vollkommener Konkurrenz war (Bruttel et al. 2019). Beispielsweise gehen nach einer neoklassisch fundierten Modellschätzung des RWI aus dem Jahr 2017 durch den Mindestlohn zwischen 3 und 8 % des Arbeitsvolumens verloren, während die Arbeitslosigkeit um etwa 3 bis 6 Prozentpunkte steigt (Braun et al. 2017). Demgegenüber zeigen Simulationen mit dem keynesianisch geprägten IMK Makro-Modell, dass die Einführung des Mindestlohns zu einer Steigerung des privaten Konsums geführt und damit die Beschäftigungsentwicklung positiv beeinflusst hat (Herr et al. 2018).

Hinzu kam zweitens die (durchaus umstrittene) Annahme einer hohen Lohnelastizität der Beschäftigung, die in den Modellprognosen zu hohen Beschäftigungsverlusten führte. Alternative Modelle wurden kaum in Betracht gezogen.

Auch die Tatsache, dass die in Deutschland publizierten Prognoseergebnisse oft nicht in Einklang mit der internationalen empirischen Forschung zur Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen standen, führte im Vorfeld der Mindestlohneinführung nicht zu einem Umdenken. So kommen Metastudien (z. B. Belman/Wolfson 2014), für die eine Vielzahl von Ergebnissen aus der empirischen Literatur ausgewertet wurden, regelmäßig zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn nur unerhebliche oder statistisch nicht von null zu unterscheidende Beschäftigungseffekte hat. Neoklassische Modelle des Arbeitsmarktes sagten für deutliche Lohnerhöhungen, wie im Zuge der Mindestlohneinführung in Deutschland hingegen ausnahmslos Beschäftigungsverluste vorher. Dies gilt auch für das sogenannte Monopson-Modell des Arbeitsmarkts, das auch in der Studie von Knabe et al. (2014) verwendet wurde. Auch die neoklassische Erweiterung des Friktionsmodells, das in der Modellprognose von Braun et al. (2017) verwendet wurde, sagt mit ca. 3 bis 6 % eine hohe Reduktion des Arbeitsvolumens voraus.

Auch wenn das Arbeitsvolumen nicht in Arbeitsplätzen, sondern z. B. in geleisteten Arbeitsstunden gerechnet wird, sind Prognoseergebnisse wie in Knabe et al. (2014), Arni et al. (2014) und Braun et al. (2017) keinesfalls durch die beobachteten Entwicklungen gedeckt. Wie bereits berichtet, waren die Arbeitsplatzverluste durch den Mindestlohn sehr gering und konzentrierten sich vor allem auf die Minijobber mit einem in der Regel geringen Stundenvolumen. Die Arbeitsplatzeffekte, die durch eine Reduktion des Arbeitsvolumens entstehen, lassen sich durch eine einfache Überschlagsrechnung ermitteln, wobei aufgrund der geringen Arbeitsplatz-Effekten hier von den Minijobbern abstrahiert wird. Für die Berechnung nehmen wir eine vollständige Umsetzung der von Braun et al. (2017) am unteren Ende verschiedener neoklassischer Friktionsmodelle berechneten Arbeitsvolumenreduktion von 3 % als Arbeitszeitverkürzung an. Bei den abhängig Beschäftigten in Branchen ohne Branchenmindestlohn lag die durchschnittliche vereinbarte Arbeitszeit im Jahr 2014 bei 33,46 Stunden pro Woche (SOEP, eigene Berechnungen). Ein Rückgang des Arbeitsvolumens um 3 % entspräche vor diesem Hintergrund einer gesamtwirtschaftlichen Arbeitszeitverkürzung um etwa eine Stunde pro Beschäftigten.

Tatsächlich ging die durchschnittliche vereinbarte Arbeitszeit bis 2018 nur auf 33,45 Wochenstunden – oder um etwa 1 Minute pro Woche – zurück. Auch die Berücksichtigung von Überstunden ändert wenig an diesem Bild. Nach einer Berechnung im SOEP-Datensatz ging die regelmäßige Wochenarbeitszeit zwischen 2014 und 2018 um etwa 11 Minuten zurück. Die Trends bei der Arbeitszeitentwicklung zeigen nach Einführung des Mindestlohns daher keinen ausgeprägten Bruch. In der Literatur berichtete Arbeitszeitverkürzungen, insbesondere bei Minijobbern, erfolgten darüber hinaus teilweise angebotsseitig auf Wunsch der Arbeitnehmer, um im Minijob verbleiben zu können (Koch et al. 2018), ein Effekt, der in den Modellprognosen gar nicht abgebildet wurde. Die oben genannten Prognosen lassen sich daher kaum mit der Entwicklung der Arbeitszeit und der Beschäftigung in Einklang bringen.

### **3 Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG)**

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland erfolgte angesichts einer sinkenden Tarifbindung und eines damit verbundenen starken Anstiegs des Niedriglohnsektors, in dem nur noch eine Minderheit der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen arbeitet. Das Fehlen einer verbindlichen Lohnuntergrenze führte dazu, dass sich in einigen Bereichen extrem niedrige Löhne etablieren konnten. Das grundlegende Ziel des gesetzlichen Mindestlohns bestand vor diesem Hintergrund darin, für alle Beschäftigte in Deutschland wieder „angemessene Arbeitsbedingungen [...] sicherzustellen“ (Bundesregierung 2014, S. 26). Eine gesetzliche Regelung wurde deshalb nötig, weil „die Tarifvertragsparteien [...] aus eigener Kraft nicht mehr durchgehend in der Lage [sind], einer zunehmenden Verbreitung von unangemessen niedrigen Löhnen entgegenzuwirken“ (ebenda, S. 27).

Nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) ist es vor allem die Aufgabe der Mindestlohnkommission zu prüfen, „welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen“ (MiLoG § 9, Abs. 2). Darüber hinaus enthält der Gesetzestext hierzu kaum konkrete Hinweise: Zwar wird die Entwicklung der Tariflöhne als Orientierungspunkt für die Mindestlohnanpassung angeführt, Vorgaben für eine angemessene Höhe des Mindestlohns lassen sich daraus jedoch nicht gewinnen.

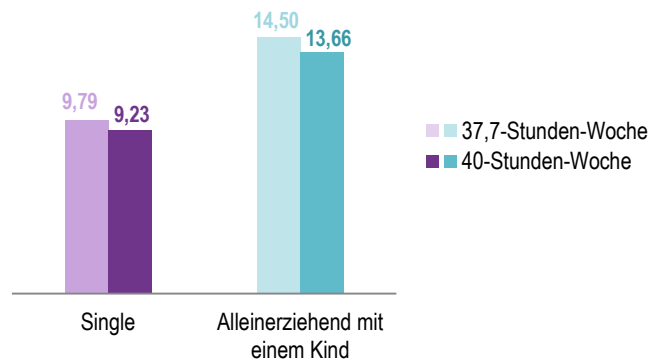
Einige Anhaltspunkte dafür, was der Gesetzgeber unter einem angemessenen Mindestlohn versteht, lassen sich allerdings im Begründungstext des MiLoG finden, der auch für die Interpretation des Gesetzes maßgeblich ist (Bundesregierung 2014, S. 27ff.). Demnach wird in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass

„das Fehlen eines Mindestlohns [...] ein Anreiz sein [kann], einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Unternehmen auch zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme zu führen, weil nicht existenzsichernde Arbeitsentgelte durch staatliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ‚aufgestockt‘ werden können. Neben den Kosten für die Grundsicherung entstehen dadurch Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung und negative Folgen, insbesondere bei der Alterssicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ (ebenda, S. 28).

Aus dieser Passage lassen sich eindeutige Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn ableiten, die bis heute die öffentliche Debatte über die Höhe des Mindestlohns prägen. Im Kern geht es darum, dass der Mindestlohn ein „existenzsicherndes Arbeitsentgelt“ ist, das nicht durch „staatliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ‚aufgestockt‘ werden“ muss. Der Gedanke der Existenzsicherung bezieht sich dabei nicht allein auf das Erwerbsleben, sondern wird darüber hinaus auch auf die Zeit danach übertragen, sodass ein existenzsichernder Mindestlohn auch einen existenzsichernden Rentenanspruch garantieren muss, der oberhalb der Grundsicherung im Alter liegt. Zur Begründung des bei der Mindestlohneinführung ursprünglich gewählten Einstiegsbetrages von 8,50 Euro wird schließlich als Referenzwert explizit auf die Pfändungsfreigrenze als ein „auf die Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugeschnittenes pauschaliertes Existenzminimum“ verwiesen.

Folgt man den in der Begründung zum Mindestlohngesetz genannten Kriterien und Bezugsgrößen, so lassen sich verschiedene Referenzwerte für einen angemessenen Mindestlohn berechnen. Legt man z. B. die aktuellen, seit Juli 2019 geltenden Beträge für die Pfändungsfreigrenze zugrunde (Abb. 5), so müsste ein alleinstehender Singlehaushalt einen Nettolohn von 1179,99 Euro pro Monat erhalten, was einem Bruttolohn von 1596,50 Euro entspricht. Je nach Wochenarbeitszeit entspricht dies einem Stundenlohn von 9,23 Euro bei einer 40-Stunden-Woche bzw. 9,79 Euro bei einer 37,7-Stunden-Woche, bei der es sich um die durchschnittliche tarifvertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit handelt. Bei einem alleinerziehenden Beschäftigten mit einem Kind erhöht sich der Mindestlohn, der der Pfändungsfreigrenze entspricht, bei den gleichen Wochenarbeitszeiten auf 13,66 Euro bzw. 14,50 Euro pro Stunde.

**Abb. 5: Notwendiger Stundenlohn, um die Pfändungsfreigrenze zu erreichen in Euro\***



Pfändungsfreigrenze (ab 1.7.2019) in Euro, pro Monat:  
 Single: 1179,99 (netto) = 1596,50 (brutto)  
 Alleinerziehend mit 1 Kind: 1629,99 (netto) = 2363,50 (brutto)

**WSI**

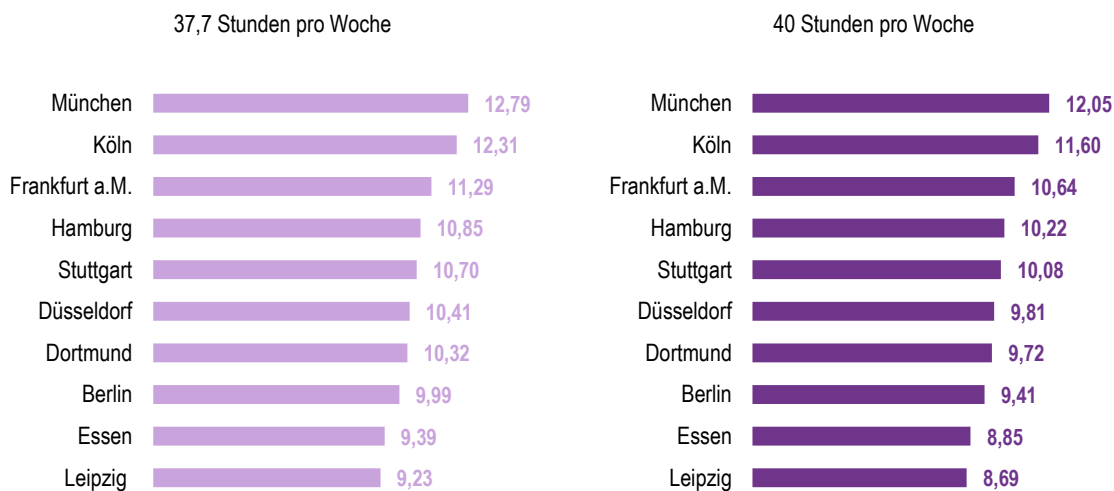
Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Kernforderung an den Mindestlohn, die auch Eingang in die Begründung des Mindestlohngesetzes gefunden hat, bestand immer darin, dass dieser ein Einkommen ermöglichen soll, das keine zusätzliche Aufstockungsleistungen mehr notwendig macht. Das hierzu notwendige Lohnniveau lässt sich jedoch nicht eindeutig bestimmen, da es wesentlich vom jeweiligen Haushaltskontext abhängt. Selbst wenn die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltstypen wiederum auf einen Single- und einen Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind begrenzt wird, weist der Schwellenwert, an dem kein Anspruch mehr auf Aufstockungsleistungen besteht, große regionale Unterschiede auf, die sich vor allem aus den unterschiedlichen Kosten der Unterkunft ergeben. Deshalb wird an dieser Stelle der „notwendige Stundenlohn bei einer Vollzeitbeschäftigung ohne Anspruch auf Aufstockungsleistungen nach SGB II“ für die 10 größten Städte in Deutschland berechnet, um auf diese Weise eine bestimmte Spannbreite für die Bestimmung eines angemessenen Mindestlohns zu erhalten (Abb. 6).

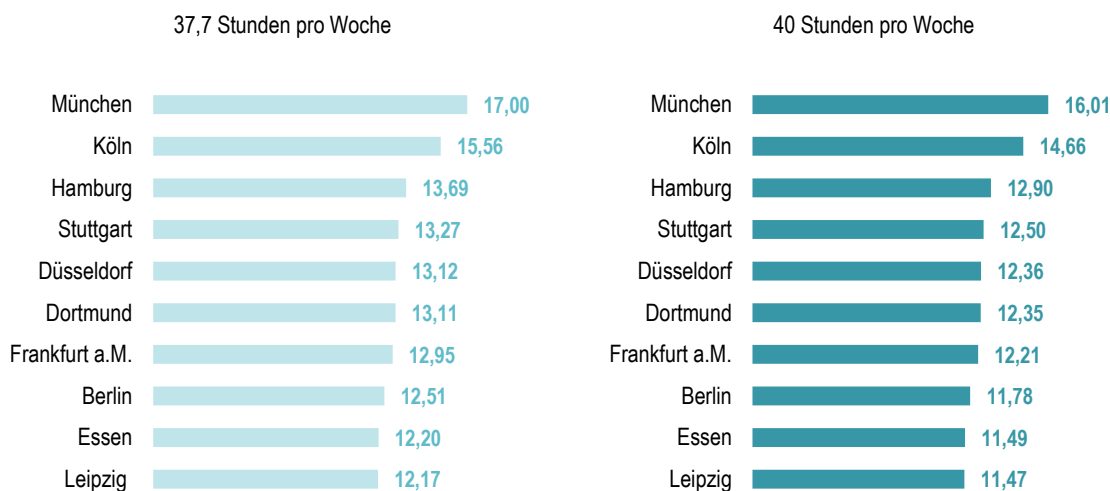
Bei einem Single-Haushalt ergibt sich hieraus bei einer 40-Stunden-Woche ein Mindestlohnbetrag zwischen 8,69 Euro in Leipzig und 12,05 Euro in München. Bei einer 37,7-Stunden-Woche liegen die Beträge zwischen 9,23 Euro und 12,79 Euro entsprechend höher. Für einen Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind liegt die Schwelle für einen Lohn ohne Aufstockungsleistungen zwischen 11,47 und 16,01 Euro (bei 40 Stunden pro Woche) bzw. zwischen 12,17 und 17,00 Euro (bei 37,7 Stunden pro Woche).

**Abb. 6: Notwendiger Stundenlohn bei einer Vollzeitbeschäftigung ohne Anspruch auf „Aufstockungsleistungen“ nach SGB II in Euro\***

**Single**



**Alleinerziehend mit einem Kind**



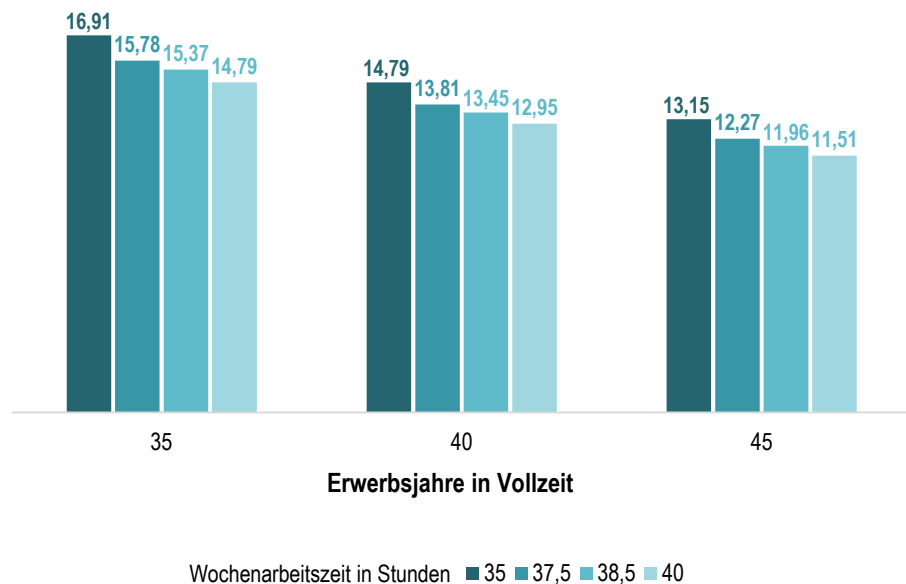
\*Modellrechnung: Der notwendige Stundenlohn ergibt sich aus der Summe des Regelbedarfs, der Kosten für Unterkunft (Richtwert) und Heizung sowie der Freibeträge nach SGB II, 11b (bei Alleinerziehenden plus Mehrbedarf, abzüglich des Kindergeldes) auf Bruttobasis.



Quelle: Eigene Berechnungen, Stand März 2020.

Soll der Mindestlohn schließlich, wie in der Begründung zum Mindestlohngesetz ausgeführt, auch im Alter einen Rentenanspruch oberhalb der Grundsicherung ermöglichen, so hängt der hieraus resultierende Mindestlohnbetrag von zwei wesentlichen Komponenten, nämlich der Anzahl der Erwerbsjahre in Vollzeit sowie den geleisteten Wochenarbeitsstunden, ab. Je nach konkreter Ausgestaltung dieser beiden Kriterien ergibt sich wiederum eine breite Spannweite bei der Bestimmung eines angemessenen Mindestlohns (Abb. 7). Selbst bei dem in der Realität kaum mehr vorkommenden Modellfall von 45 Erwerbsjahren, in denen durchgehend 40 Stunden pro Woche gearbeitet wurde, liegt der notwendige Stundenlohn, mit dem im Alter die Grundsicherungsschwelle erreicht wird, bei 11,51 Euro. Geht man hingegen lediglich von 40 oder gar nur 35 Erwerbsjahren aus, erhöht sich der entsprechende Stundenlohn auf 12,95 Euro bzw. 14,79 Euro. Ebenfalls entsprechend höher fallen die notwendigen Stundenlöhne aus, wenn anstelle einer 40-Stunden-Woche eine kürzere Wochenarbeitszeit vorliegt. So liegt im Modellfall von 35 Erwerbsjahren, in denen kontinuierlich 35 Stunden pro Woche gearbeitet wurde, der für die Erreichung der Grundsicherungsschwelle im Alter notwendige Stundenlohn bereits bei 16,91 Euro.

**Abb. 7: Notwendiger Stundenlohn, mit dem im Alter die Grundsicherungsschwelle erreicht wird in Euro\***



Quelle: Berechnungen des WSI, Werte für 2019.<sup>1</sup>

**WSI**

<sup>1</sup> Für die Berechnung danken wir an dieser Stelle dem WSI-Rentenexperten Florian Blank.

Insgesamt lässt sich somit aus den in der Begründung des Mindestlohngesetzes enthaltenen Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn kein eindeutiger Mindestlohnbetrag ableiten. Allerdings lässt sich auch feststellen, dass die aus den genannten Kriterien abgeleiteten Mindestlohnbeträge in der Regel deutlich oberhalb des derzeit bestehenden Mindestlohnlevels liegen (s. a. Herzog-Stein et al. 2018). Selbst Alleinstehende mit einer Vollzeitstelle erzielen in vielen Regionen mit dem aktuell gültigen Mindestlohn kein Einkommen, dass sie nicht noch zusätzlich zum Bezug von Aufstockungsleistungen berechtigt. Bei Alleinerziehenden-Haushalten mit einem Kind ist der Mindestlohn hingegen generell nicht existenzsichernd. In allen Fällen bleibt bei auch einer langjährigen Vollzeittätigkeit auf Mindestlohniveau der Rentenanspruch stets unterhalb der Grundsicherung im Alter. Auch der derzeit in der politischen Diskussion geforderte Mindestlohn von 12 Euro würde nicht in jeder erdenklichen Fallkonstellation die aus dem Mindestlohngesetz ableitbaren Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn erfüllen. Allerdings würde eine entsprechende Erhöhung dem grundlegenden Ziel eines existenzsichernden Mindestlohns deutlich näherkommen.

#### **4 Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn im Lichte internationaler und europäischer Entwicklungen**

Auch auf internationaler und europäischer Ebene gibt es eine Vielzahl von Vereinbarungen, die mit unterschiedlicher rechtlicher Verbindlichkeit die Idee eines angemessenen Mindestlohns behandeln und diesen als ein soziales Grundrecht definieren (Zimmer 2018). So heißt es z. B. in der 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, dass „jeder, der arbeitet, [...] das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung [hat], die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert“ (§ 23, Abs. 3). Ähnliches findet sich in der Konvention Nr. 131 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aus dem Jahr 1970, in der gefordert wird, dass sich die Bestimmung der Höhe der Mindestlöhne vor allem nach den „Bedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ sowie „der allgemeinen Höhe der Löhne in dem betreffenden Land“ zu richten habe.

Innerhalb Europas wurde bereits 1961 mit der Europäischen Sozialcharta des Europarates das „Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt“ der Arbeitnehmer verankert, „welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern“ (§ 4, Abs. 1). Auch die EG-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus dem Jahr 1989 formuliert explizit ein Recht auf ein „gerechtes Arbeitsentgelt“, das „entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes [...] ausreicht, [...] einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben“ (Titel 5, Abs. 1).

In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aus dem Jahr 2000 findet sich zwar keine explizite Erwähnung von Mindestlöhnen. In Artikel 31 über „gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“ ist aber implizit auch ein Recht auf „angemessene Mindestlöhne“ enthalten, da ja Löhne



unzweifelhaft ein wesentlicher Bestandteil der Arbeitsbedingungen sind. Schließlich findet sich in der 2017 verabschiedeten „Europäischen Säule sozialer Rechte“ nun wieder explizit ein „Recht auf eine gerechte Entlohnung“. Demnach sollen „angemessene Mindestlöhne [...] vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden“ und „Armut trotz Erwerbstätigkeit [...] verhindern.“

#### **4.1 Initiative für eine europäische Mindestlohnpolitik**

Mit der neuen Europäischen Kommission und dem neu zusammengesetzten Europäischen Parlament hat die Debatte über eine europäische Mindestlohnpolitik deutlich an Fahrt aufgenommen (Müller/Schulten 2020). Der neue Beschäftigungskommissar Nicolas Schmit wurde von der Kommissionspräsidentin von der Leyen mit der Einführung eines Rechtsinstruments beauftragt, das sichern soll, dass jede/r Beschäftigte/r in der EU einen „gerechten“ oder „angemessenen“ Mindestlohn erhält. Dies bildet zugleich einen Teil des Aktionsplans zur Verwirklichung der europäischen Säule sozialer Rechte.

Anfang 2020 hat die Europäische Kommission (2020a) gemäß Artikel 154 AEUV einen Konsultationsprozess mit den europäischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften lanciert, um mögliche Maßnahmen „zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen“ auszuloten. Den Ausgangspunkt der Kommissionsinitiative bildet die These, dass „viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU [...] derzeit nicht durch angemessene Mindestlöhne geschützt [sind]“ (ebd., S. 4). Dies gilt insbesondere auch für das Niveau des Mindestlohns (ebd., S. 11f.). Das Ziel der Kommission besteht darin, gemeinsame europäische Standards zu entwickeln, die in allen EU-Staaten die Durchsetzung angemessener Mindestlöhne fördern können. Im Rahmen des Konsultations- und anschließenden Gesetzgebungsprozesses gilt es nun zu klären, auf welcher rechtlichen Grundlage eine solche Initiative ergriffen werden kann und – damit verbunden – welchen Grad der Verbindlichkeit etwaige europäische Mindestlohnnormen haben werden.

Für die Operationalisierung von „gerechten“ oder „angemessenen“ Mindestlöhnen stehen grundsätzlich zwei verschiedene Konzepte zur Verfügung (Schulten/Müller 2017, 2019). Bei dem ersten Konzept, das vor allem von den verschiedenen nationalen Living-Wage-Initiativen verwendet wird, wird ein bedarfsgerechter Warenkorb bestimmt und von dessen Kosten her ein angemessener Mindestlohn abgeleitet. Bei dem zweiten Modell bildet die relative Position des Mindestlohns in der jeweiligen nationalen Lohnhierarchie den Ausgangspunkt. Beide Ansätze spielen auch in der aktuell von der Europäischen Kommission (2020a) vorgeschlagen Initiative für „faire Mindestlöhne in Europa“ eine Rolle. Allerdings weist die Definition von existenzsichernden Warenkörben nach wie vor von Land zu Land große Unterschiede auf, sodass sich das Modell der relativen Einkommensposition für die Entwicklung europäischer Kriterien für angemessene Mindestlöhne deutlich besser zu eignen scheint (Müller/Schulten 2020). Der relative Wert

des Mindestlohns kann dabei mithilfe des Kaitz-Index bestimmt werden, der den Mindestlohn ins Verhältnis zum Durchschnitts- oder Medianlohn setzt.<sup>2</sup>

## 4.2 Der relative Wert des Mindestlohnes im europäischen Vergleich

Im europäischen Vergleich zeigt der relative Wert des Mindestlohns große Unterschiede, wobei Deutschland einen sehr niedrigen Wert aufweist (Abb. 8). Nach Berechnungen der OECD lag der deutsche Mindestlohn im Jahr 2018, dem aktuellen Rand der Zeitreihe, bei nur 45,6 % der Medianlöhne der Vollzeitbeschäftigten. Unter den 19 EU-Ländern (einschließlich Großbritannien), für die die OECD Daten bereitstellt, lag Deutschland damit auf dem 16. Platz.<sup>3</sup>

Einen im Verhältnis zum Medianlohn niedrigeren Mindestlohn gab es 2018 nur in Estland, Tschechien und Spanien. Alle drei Länder haben allerdings in der Zwischenzeit ihre jeweiligen Mindestlöhne deutlich angehoben, so dass Deutschland in der Rangfolge inzwischen weiter zurückgefallen sein dürfte (Schulten/Lübker 2019, 2020). Die Mehrzahl der EU-Staaten verfügt über ein deutlich höheres relatives Mindestlohnniveau als Deutschland.

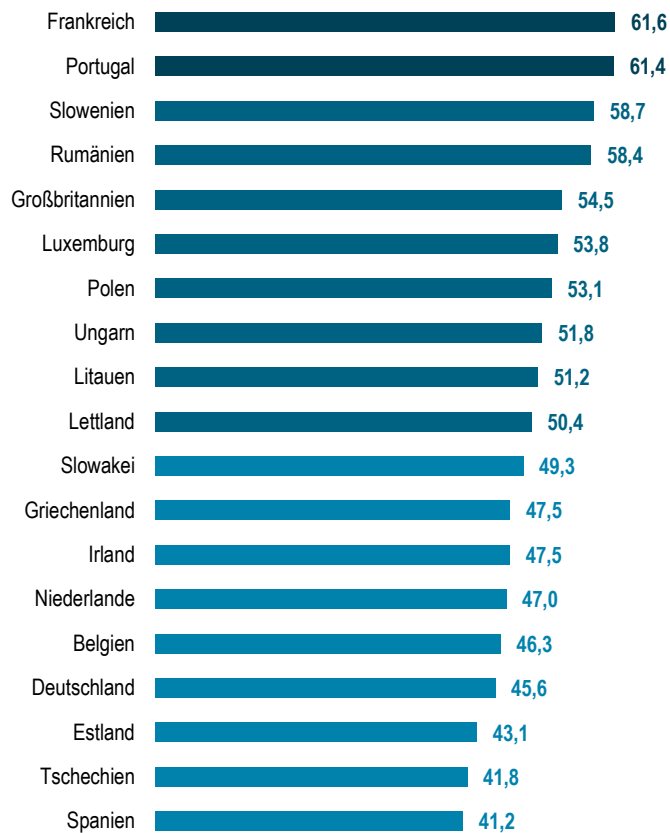
Innerhalb der EU finden sich mit Frankreich (Kaitz-Index: 61,5 %) und Portugal (61,4 %) nur zwei Staaten mit Mindestlöhnen oberhalb der Zielmarke von 60 %. Acht weitere EU-Länder erreichen – anders als Deutschland – zumindest die Schwelle von 50 % des Medianlohns, bei deren Unterschreitung die Löhne gemeinhin als Armutslöhne gelten.

---

<sup>2</sup> In der Regel wird vor allem der Medianwert verwendet, weil er gegenüber Extremwerten robust ist und außerdem selbst nur in Ausnahmefällen vom Mindestlohn beeinflusst wird, so dass er als ein weitgehend exogener Maßstab für das mittlere Lohnniveau angesehen werden kann (Lopresti/Mumford 2016). Die OECD als führende Datenquelle für internationale Lohnstatistiken bezieht sich in ihrer Datenbank dabei in der Regel auf den Medianlohn von Vollzeitbeschäftigten. Dies steigert die Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Ländern, führt aber zu Abweichungen gegenüber nationalen Berechnungen, die häufig andere Methoden anwenden.

<sup>3</sup> Für Bulgarien und Kroatien sind keine Daten verfügbar; die drei nordischen EU-Länder, Österreich, Italien, Malta und Zypern verfügen über keinen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn.

**Abb. 8: Der relative Wert des Mindestlohns ausgewählter europäischer Länder (Kaitz-Index) 2018**  
in Prozent des Medians



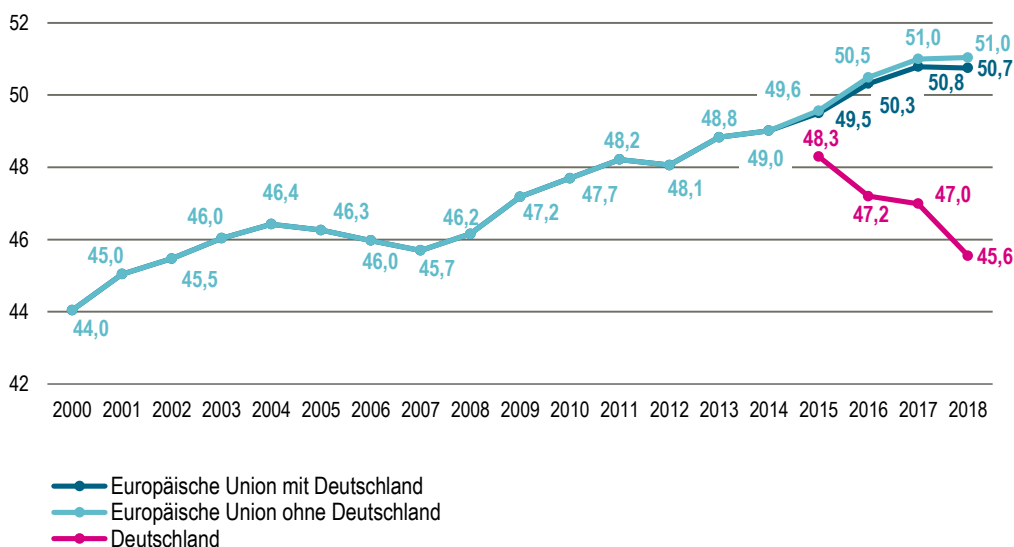
Quelle: OECD Earnings Database.

**WSI**

Deutschland bildet nicht nur in Bezug auf die geringe relative Höhe des Mindestlohns eine Ausnahme innerhalb der EU, sondern auch hinsichtlich der Entwicklung über die Zeit. Wie aus Abbildung 9 ersichtlich wird, entsprach der Mindestlohn bei seiner Einführung im Jahr 2015 noch 48,3 % der Medianlöhne. Trotz der zwischenzeitlichen Anpassungen fiel er in den Folgejahren bis 2018 deutlich zurück. Wenn man die Zahlen der OECD mit der Entwicklung der nominalen Lohnentwicklung fortschreibt, liegt der Kaitz-Index in Deutschland auch im Jahr 2020 zwischen 45 und 46 % des Medianlohns. Der Rückgang des Kaitz-Indexes ist systematisch auch auf die vorherrschende Tariforientierung bei der Anpassung des Mindestlohns zurückzuführen. Nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank (2020, S. 51) kam es seit 2015 regelmäßig zu einem positiven Lohndrift, d. h. die Tarifverdienste stiegen langsamer als die Effektivverdienste. Durch die ausschließliche Orientierung an der Tarifentwicklung bei der Anpassung wird der Mindestlohn deshalb in Zeiten einer positiven Lohndrift von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Orientierung nachlaufend ist und sich so die wachsende Dynamik der Tariflöhne erst mit deutlicher Verzögerung auch in den Mindestlöhnen abbildet.

Die rückläufige Entwicklung in Deutschland steht im Kontrast zur dynamischen Entwicklung der Mindestlöhne in der Europäischen Union (Schulzen/Lübker 2019, 2020). Der ungewichtete Mittelwert der nationalen Kaitz-Indizes stieg nach OECD-Zahlen von 44,0 % im Jahr 2000 auf 50,7 % im Jahr 2018.<sup>4</sup> Mit einer Unterbrechung in den Jahren 2006/07 vollzog sich der Anstieg nahezu kontinuierlich, jedoch nicht in allen EU-Mitgliedsstaaten im gleichen Ausmaß. So weisen in der langfristigen Perspektive auch Belgien und die Niederlande eine relativ schwache Entwicklung der realen Mindestlöhne auf (WSI-Mindestlohndatenbank 2020). In den Niederlanden folgten die Mindestlöhne ebenfalls der Tarifentwicklung, was bei einer positiven Lohndrift dazu führte, dass der an den Effektivlöhnen gemessene Kaitz-Index immer weiter zurückging (Boumans 2020). Bei den Mindestlöhnen in Südeuropa und einigen osteuropäischen Staaten kam es hingegen in den Krisenjahren 2011/13 zu teils deutlichem Rückgang der Mindestlohndynamik, die jedoch durch überproportionale Anhebungen in den Folgejahren inzwischen überwiegend wieder ausgeglichen wurden (WSI-Mindestlohndatenbank 2020).

**Abb. 9: Entwicklung des relativen Mindestlohnwerts (Kaitz-Index) im EU-Durchschnitt, 2000-2018**  
Mindestlohn in Prozent des Medianlohns



Anmerkung: Ungewichteter Durchschnitt der nationalen Kaitz-Indizes aus folgenden EU-Staaten: Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn; bis 2004 ohne Slowenien.



Quelle: OECD Earnings Database, Berechnungen des WSI.

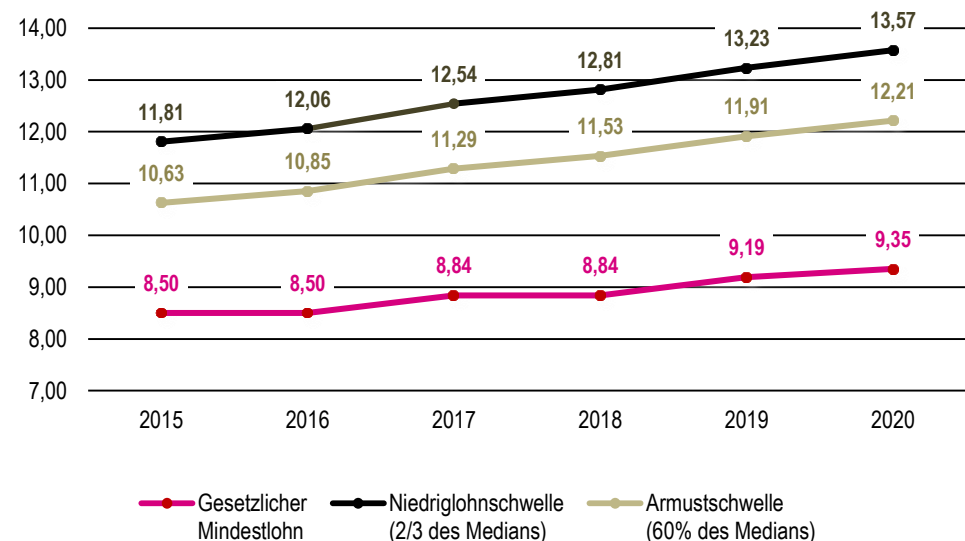
Einen dezidiert anderen Weg hat Großbritannien eingeschlagen. Hier wurde der Mindestlohn im Jahr 1999 wie in Deutschland zunächst auf einem strukturell niedrigen Niveau eingeführt; der Kaitz-Index nach Berechnungen

<sup>4</sup> Wenn Deutschland selbst nicht einberechnet wird, liegt der Kaitz-Index in den restlichen 18 EU-Ländern im Jahr 2018 bei 51,0 Prozent.

der OECD zunächst 42,4 % (1999), stieg dann aber bis 2015 auf 48,7 % des Medians. Darauf aufbauend etablierte die konservative Regierung von David Cameron im Jahr 2015 das politische Ziel, den Mindestlohn für Arbeitnehmer ab einem Alter von 25 Jahren auf 60 % des Medians zu erhöhen. Mit der Implementation wurde die Low Pay Commission betraut, dem britischen Äquivalent der deutschen Mindestlohnkommission. Nach fünf aufeinanderfolgenden Erhöhungsschritten von jeweils 4,2 bis 7,4 % wird die Zielmarke von 60 % des Medianlohns Berechnungen der Low Pay Commission zufolge im April 2020 erreicht (Low Pay Commission 2019). Die Erhöhungen erfolgten, ohne dass es zu Verwerfungen am Arbeitsmarkt kam, und die britische Regierung strebt aktuell perspektivisch ein Ziel von zwei Dritteln des Medians bis zum Jahr 2024 an (ebda.). Außerhalb Europas verfolgt Neuseeland seit dem Minimum Wage Review im Jahr 2018 einen ähnlichen Kurs. Dieser sieht drei aufeinanderfolgende Erhöhungsschritte von 5,8 bis 7,3 % vor, sodass der Mindestlohn im Jahr 2021 auf 20 NZD steigt (umgerechnet 11,77 Euro). Dies entspricht dann voraussichtlich zwei Drittel des Medianlohns.

In der aktuellen europäischen Debatte wird bereits seit längerem über die Armutslohnschwelle von 60 % des Medianlohns als Zielmarke für eine europäische Mindestlohnregelung diskutiert (Müller/Schulten 2020). Letzteres würde in vielen europäischen Ländern zu einer strukturellen Erhöhung der Mindestlöhne führen, wie sie auch vielfach in diesen Ländern auf der Forderungsagenda von Gewerkschaften, politischen Parteien und anderen sozialen Organisationen steht (Schulten/Müller 2019). In Deutschland würden 60 % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten einem Stundenlohn von 12,21 Euro entsprechen (Abb. 10). Zur Erreichung der Niedriglohnschwelle von zwei Drittel des Medians wäre hingegen ein Stundenlohn von 13,57 Euro notwendig.

**Abb. 10: Mindestlohn, Niedrig- und Armutslohnschwelle für Vollzeitbeschäftigte in Deutschland**  
in Euro pro Stunde



Quelle: OECD Earnings Database, Median-Daten für 2019/2020: geschätzt, Berechnungen des WSI.

**WSI**

### 4.3 Eine makroökonomische Sicht: Mindestlöhne und Ungleichgewichte im Euroraum

Aus makroökonomischer Sicht gibt es einen weiteren europäischen Zugang zur Debatte über angemessene Höhe und Anpassung des Mindestlohns in Deutschland, der in der Verbindung zwischen Lohnentwicklung und makroökonomischen Ungleichgewichten begründet liegt. Wesentliches Element der Krise des Euroraums 2009ff. war die Herausbildung von makroökonomischen Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten. Diese manifestierten sich vor allem in steigenden Leistungsbilanzdefiziten bzw. -überschüssen und entsprechenden unter- bzw. überdurchschnittlichen Raten der Preisinflation und der nominalen Lohnstückkosten (Horn/Watt 2017; Koll/Watt 2018, S. 5ff.). Als Reaktion auf diese Erkenntnis wurde 2011 das sogenannte Verfahren bei übermäßigen Ungleichgewichten eingeführt, das ein Monitoring der Leistungsbilanzentwicklung wie auch wichtiger Indikatoren einschließlich der nominalen Lohnstückkosten vorsieht. Bei persistenter Verletzung der aus dem Monitoring abgeleiteten Politikempfehlungen können betroffenen Mitgliedstaaten Sanktionen auferlegt werden. Diese Regeln werden zurzeit in einem Konsultationsprozess zur Diskussion gestellt, ausgehend von einer Bewertung durch die Europäische Kommission (Europäische Kommission 2020b; siehe hierzu Dullien et al. 2020b).

Wenn die funktionale Verteilung und die Wettbewerbssituation anfänglich „im Lot“ sind, so empfiehlt sich aus makroökonomischer Sicht eine Orientierung der nominalen Lohnsteigerungen in jedem Mitgliedsland der Währungsunion am jeweiligen Trendwachstum der Arbeitsproduktivität zuzüglich der Zielinflationsrate der EZB. Dies hält die funktionale Verteilung und den „realen Wechselkurs“ zwischen den Ländern konstant und ankert die Preisinflation am Ziel der Zentralbank, was ihr eine verstärkte Berücksichtigung der sekundären Ziele wie Vollbeschäftigung ermöglicht (Koll/Watt 2018, S. 14ff.). Abweichungen von dieser „goldenen Regel“ nach unten (oben) sind aus makroökonomischer Sicht – d. h. auch das Ziel einer Änderung der Verteilung im Inland ausklammernd – gerechtfertigt und angezeigt, um mangelnde (exzessive) Wettbewerbsfähigkeit eines Landes innerhalb der Währungsunion zu korrigieren. (Je nach Preisreaktion können sie auch die funktionale Verteilung beeinflussen.)

Grundsätzlich kann neben anderen Instrumenten auch ein gesetzlicher Mindestlohn eingesetzt werden, um das gesamte nominale Lohngefüge eines Landes im Sinne der jeweiligen makroökonomischen Erfordernisse zu steuern. Inwiefern dies praktikabel ist hängt u. a. davon ab, wie groß der Anteil der Beschäftigten ist, die den Mindestlohn beziehen oder deren Löhne durch Spillover-Effekte beeinflusst werden. Was folgt aus diesen Überlegungen für die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland aus dieser makroökonomischen Perspektive?

Erstens ist festzustellen, dass der Mindestlohn in Deutschland aufgrund seines niedrigen relativen Niveaus viel weniger in der Lage ist, die makroökonomischen (nominalen) Lohnkosten zu beeinflussen als in Ländern wie Frankreich. Gleichwohl bleibt er, wenn auch Spillover- und Signal-Effekte berücksichtigt werden, durchaus von makroökonomischer Relevanz und es

ist daher eine Einordnung seiner Anpassung nach europäisch-makroökonomischen Gesichtspunkten geboten.

Zweitens hängt die Inflationsrate in Deutschland dauerhaft hinter der Zielinflationsrate der EZB – knapp unter 2 % – zurück. So betrug der Durchschnitt der Jahresinflationsraten (HVPI) der Jahre 2015-19 rund 1,2 %. Wird jene Rate statt der Zielrate als Basis für Lohnforderungen genommen, entsteht ein sich selbstverstärkender Prozess, der es der Zentralbank schwierig macht, ihr Ziel zu erreichen. Orientiert sich die Mindestloohnerhöhung wiederum alleine an der Tariflohnerhöhung, dann wirkt die Mindestlohnpolitik – in dem Maße, wie die Tariflöhne eine zu niedrige Inflationsrate zum Ausgangspunkt nehmen – verstärkend auf einen unerwünschten makroökonomischen Missstand.

Das Ausmaß bestehender, zu korrigierender, Ungleichgewichte im Euroraum zu beziffern ist drittens keine einfache Aufgabe. Man kann vergangene Divergenzen und Konvergenzen der Nominallohnstückkosten zwar kumulieren. Es stellt sich aber die Frage des geeigneten Startpunkts, der als „Gleichgewicht“ gelten kann. Man kann die Leistungsbilanzpositionen auch direkt evaluieren. Diese werden allerdings stark von zyklischen Effekten getrieben. Regelmäßige Berechnungen durch das Pariser Forschungsinstitut OFCE legen nahe, dass im Zuge der Anpassungen seit der Krise der in den Vorkrisenjahren aufgebaute erhebliche Wettbewerbsvorteil Deutschlands sich gegenüber dem Durchschnitt des Euroraums zwar zurückgebildet hat (OFCE/ECLM/IMK/AK 2019). Nach neuesten noch unveröffentlichten Zahlen beträgt er aber immer noch rund 10 %. Sollte Deutschland einen Beitrag zur gleichgewichtigen Entwicklung im Euroraum leisten – also die ganze Anpassungslast nicht auf die übrigen Mitgliedsländer abwälzen – und das in einem überschaubaren Zeitraum, dann müsste aus makroökonomischer Sicht ein jährlicher Anpassungsfaktor von mindestens +1 % einfließen.

Nimmt man all diese Faktoren zusammen, so wäre eine Lohnanpassung von ca. 4 % konsistent mit makroökonomischen Erfordernissen (d. h. unabhängig von verteilungspolitischen Erwägungen). Dies ist das Ergebnis von knapp 1 % Trendwachstum der Produktivität + 1.9 % Preisziel der EZB + mindestens 1 % Korrektur vergangener Fehlentwicklungen.

Auch wenn die Debatte um den gesetzlichen Mindestlohn zu Recht primär vor dem Hintergrund der lohn-, verteilungs- und arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten in Deutschland selbst geführt wird, darf der europäische Kontext nicht außer Acht gelassen werden. Hier zeichnen sich neue Entwicklungen ab – eine im Entstehen begriffene europäische Mindestlohnpolitik und Reformbemühungen im Bereich der Economic Governance – die die Bedeutung dieses Kontexts erhöhen dürfen. Sowohl die vergleichende Perspektive anhand der Kaitz-Indizes wie auch eine makroökonomische Sicht, die die Ungleichgewichte im Euroraum als Ausgangspunkt nimmt, legen den Schluss nahe, dass eine Beschleunigung der Anpassung des deutschen Mindestlohns angezeigt ist. Aus beiden Überlegungen heraus wäre ein gegenwärtiges Niveau von 12 Euro durchaus konform mit dem europäischen Kontext.

## **5 Makroökonomische Auswirkungen einer Mindestlohnanhebung auf 12 Euro aus keynesianischer Sicht**

Die Debatte über einen Mindestlohn von 12 Euro reflektiert die Tatsache, dass der aktuelle Mindestlohn in Deutschland deutlich hinter den Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn zurücksteht. Eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro würde jedoch einer Erhöhung von mehr als 28 % entsprechen und damit einen erheblichen Eingriff in die bestehenden Lohnstrukturen darstellen (Schulten/Pusch 2019). Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, über die möglichen makroökonomischen Auswirkungen einer solchen Anhebung nachzudenken.

In der empirischen Literatur zu den Effekten von Mindestlöhnen sind deren Auswirkungen auf die Güternachfrage bislang wenig beachtet worden. In einer keynesianischen Modellierung der Volkswirtschaft entstehen Nachfragesteigerungen beispielsweise dann, wenn Niedrigverdiener im Zuge einer Einkommenserhöhung durch die Einführung oder Anhebung des Mindestlohns den Großteil des zusätzlichen Einkommens konsumieren und dies den gesamtwirtschaftlichen Güterabsatz erhöht. Direkt durch den Mindestlohn ausgelöste Nachfrageeffekte bei Mindestlohnbeziehern können zudem durch Spillover-Effekte (Stundenlohn-Erhöhungen) bei Beschäftigten mit etwas höheren Stundenlöhnen oberhalb des Mindestlohns noch verstärkt werden (Herr et al. 2018). Zwar hat eine Mindestlohnanhebung auch Preissteigerungen zur Folge. Diesen stehen aber die durch den Mindestlohn induzierten Steigerungen der Güternachfrage durch einen höheren Konsum entgegen.

Die Mindestlohneinführung 2015 hatte damals einen direkten Effekt auf die Bruttolohnsumme in einer Größenordnung von gut 5 Mrd. Euro. Hinzu kam ein sogenannter Spillover-Effekt auf die Löhne oberhalb des Mindestlohns in ähnlicher Höhe. Herr et al. (2018) zeigten im Rahmen eines Gutachtens für die Mindestlohnkommission mit Hilfe von Untersuchungen mit dem makroökonomischen Modell des IMK, dass die Mindestlohneinführung den privaten Konsum gesteigert und so das Wirtschaftswachstum angeregt hat. Dieser Effekt fiel deutlich aus, weil vor allem Personen mit einer geringen Sparquote von der Mindestlohneinführung profitierten und der Staat damals die zusätzlichen Einnahmen weitgehend verausgabte haben dürfte (Herr et al. 2018, S. 76). Ebenfalls keynesianisch argumentieren Heise und Pusch (2019), die in ihrer Analyse in einem einfachen Modell nur die Preis- und Einkommenseffekte untersuchen und zu ähnlichen Ergebnissen kommen.

Es spricht einiges für die zentralen Annahmen in keynesianischen Analysen zur Wirkung des Mindestlohns. So konnten Wirtschaftszweige mit einer hohen Verbreitung des Mindestlohns diesen vergleichsweise gut verkraften. Wertschöpfung und Beschäftigung entwickelten sich nach der Mindestlohneinführung in diesen Branchen stabil (Tabelle 1).



**Tabelle 1: Anteil der Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn unter € 8,50 im Jahr 2014 und Steigerungen der Bruttowertschöpfung vor und nach der Mindestlohneinführung in Prozent**

	Mindestlohn-Anteil	Steigerung der Bruttowertschöpfung	
	2014	2011 bis 2014	2014 bis 2017
Gesamtwirtschaft	12,6	9,0	11,6
Nahrungsmittelindustrie	24,5	8,9	17,3
Hotel- und Gaststättengewerbe	45,1	11,5	18,3
Einzelhandel ohne Kfz-Handel	24,6	10,0	19,9

Quellen: EU KLEMS (Bruttowertschöpfung), SOEP v34 (Mindestlohnanteil unter Verwendung der vertraglichen Arbeitszeit), eigene Berechnungen

**WSI**

In Tabelle 1 wurde neben dem Anteil der Arbeitnehmer mit Stundenverdiensten bis zum Mindestlohn zudem die Steigerung der Bruttowertschöpfung dargestellt, da diese als Produktionswert spiegelbildlich auch die daraus resultierenden Einkommen der Arbeitnehmer und der Kapitaleigner umfasst. Unter anderem könnten beispielsweise Arbeitgeber aufgrund höherer Löhne ihrer Arbeitnehmer Einkommenseinbußen verzeichnen, was sich dämpfend auf die Zunahme der Bruttowertschöpfung auswirken würde. Tatsächlich entwickelte sich aber in den ersten drei Jahren nach Einführung des Mindestlohns die Bruttowertschöpfung in den hier dargestellten drei Niedriglohnbranchen deutlich dynamischer als die Bruttowertschöpfung der Gesamtwirtschaft. Vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hatten dagegen die Zuwachsraten der Bruttowertschöpfung in den drei Branchen in etwa den gesamtwirtschaftlichen Steigerungsraten entsprochen (Tabelle 1). Offenbar ist es den Unternehmen in stark vom Mindestlohn beeinflussten Branchen gelungen, höhere Einnahmen zu erzielen bzw. höhere Kosten durch höhere Preise weiterzugeben.

Es ist durchaus plausibel, dass die gestiegene Bruttowertschöpfung in typischen Niedriglohnbranchen sich aus beiden oben angesprochenen Effekten speist. So stiegen die durchschnittlichen Monatslöhne von Arbeitnehmer\*innen in den Niedriglohnbranchen Nahrungsmittelindustrie, Hotel- und Gaststättengewerbe sowie Einzelhandel (ohne Kfz-Handel) im Zeitraum 2014 bis 2017 mit durchschnittlich 10 % deutlich stärker als die der Arbeitnehmer\*innen aller Branchen (+6,6 %). Gleichzeitig stiegen die Konsumentenpreise in typischen Niedriglohnbranchen von 2014 bis 2016 deutlich schneller als die allgemeine Preissteigerungsrate (Gesamtpreisindex +0,8 %; Taxifahrten +15,2 %; Zeitungen und Zeitschriften +10,1 %; Post- und Kurierdienstleistungen +7,0 %; Restaurants, Cafés +5,0 %).

Eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro – wie derzeit diskutiert ist ambitioniert. Deshalb muss sie gut vorbereitet werden und in mehreren Schritten über einen angemessenen Zeitraum erfolgen. Der Min-

destlohn ist seit seiner Einführung, die inzwischen 5 Jahre zurückliegt und damals eine durchschnittliche Lohnerhöhung um 18 % für die Betroffenen bedeutete, um weitere 10 % gestiegen. Eine Anhebung auf 12 Euro würde heute ein Anstieg um gut 28 % bedeuten. Nach Berechnungen von Schulten und Pusch (2019) wären je nach Datenquelle, das heißt Sozio-oekonomisches Panel beziehungsweise Verdiensterhebung, im Jahr 2017 zwischen 9 und 11 Millionen Beschäftigte von einer solchen Mindestlohn-anhebung auf 12 Euro betroffen gewesen. Aktuell dürfte aufgrund der zwischenzeitigen Lohnsteigerungen die Zahl der von einer solchen Anhebung Betroffenen kleiner sein.

Eine schrittweise Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro innerhalb eines angemessenen Zeitraums schafft Planungssicherheit für die betroffenen Betriebe und ermöglicht den Tarifparteien – soweit notwendig – bestehende Tarifverträge entsprechend anzupassen. Zugleich wird so sichergestellt, dass die Anhebung auf 12 Euro nicht negativ auf die Beschäftigung wirkt und sich positive gesamtwirtschaftliche Effekte einstellen können.

Unter der Annahme einer schrittweisen Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro kann man mittels einer einfachen Überschlagsrechnung die Größenordnung des direkten Lohneffekts ermitteln. Bei einer Betroffenheit von 9 bis 11 Millionen Beschäftigten und der vereinfachenden Annahme, dass die durchschnittliche Arbeitszeit der von der Anhebung betroffenen Personen etwa gleich hoch bleibt und es zu einer weiteren Reduzierung der Minijobs zugunsten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kommt ähnlich wie bei der Mindestlohneinführung 2015, dürfte der direkte Lohneffekt der Mindestlohnanhebung auf 12 Euro zwischen 27 und 33 Mrd. Euro liegen und damit etwa doppelt so groß sein wie der Effekt der Mindestlohneinführung 2015, zusammen mit dem damals ausgelösten Spillover-Effekt.

Da bei einer schrittweisen, über einen angemessenen Zeitraum gestreckten Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro die aus den einzelnen Lohnschritten resultierenden Impulsstärken im gesamtwirtschaftlichen Kontext vergleichsweise klein ausfallen, ist es möglich, die makroökonomischen Untersuchungen mit dem IMK-Modell von Herr et al. (2018) als Grundlage für eine einfache überschlagsmäßige Abschätzung der makroökonomischen Effekte einer solchen Mindestlohnanhebung heranzuziehen, da sich das IMK-Modell bei solchen Größenordnungen weitgehend linear verhält (Herr et al. 2018, S. 58, Fußnote 12). Dabei handelt es sich aber eher um Untergrenzen der zu erwartenden makroökonomischen Effekte, da die makroökonomischen Effekte der zu erwartenden Spillover-Effekte einer solchen Mindestlohnanhebung hier wegen deren unsicheren Einschätzung außen vor gelassen werden.

Insgesamt dürfte infolge einer schrittweisen Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro langfristig der reale private Konsum um 1,4 bis 2,2 % höher und die reale Wirtschaftsleistung um 0,5 bis 1,3 % größer ausfallen als im Status quo ohne eine solche Mindestlohnanhebung, in Abhängigkeit von dem Grad, wie die öffentliche Hand die Mehreinnahmen wieder ausgibt. Das Preisniveau würde gegenüber dem Status quo langfristig um rund 1 % höher ausfallen, die Nominallöhne pro Beschäftigten dürften um 4,2 bis 4,6

% stärker steigen. Die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung würde von einer solchen schrittweisen Anhebung, wie schon bei der Mindestlohneinführung, nicht merklich beeinflusst werden. Weitere deutliche strukturelle Verschiebungen weg von der geringfügig entlohnten hin zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind aber zu erwarten. Der Staat würde langfristig von der Mindestlohanhebung profitieren, da durch die ausgelösten gesamtwirtschaftlichen Einkommens- und Preiseffekte und den damit verbundenen zusätzlichen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen seine Einnahmen stärker zunehmen würden (+2,7 bis +3,8 % gegenüber dem Status quo) als seine Ausgaben (+2,2 bis +3,6 % gegenüber dem Status quo) und sich so sein Finanzierungssaldo leicht verbessern würde.

## **6 Fazit: Schrittweise Erhöhung auf 12 Euro als Perspektive für den Mindestlohn**

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vor fünf Jahren war ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung des unteren Lohnsegments in Deutschland. Allerdings haben sich die mit dem Mindestlohn verbundenen Hoffnungen einer nachhaltigen Reduzierung des Niedriglohnsektors und der Etablierung existenzsichernder Löhne bislang nicht erfüllt. Vor diesem Hintergrund ist im politischen Raum die Forderung nach einer deutlichen Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde entstanden, die nach Umfragen eine breite Unterstützung in der Bevölkerung findet (Infratest Dimap 2019).

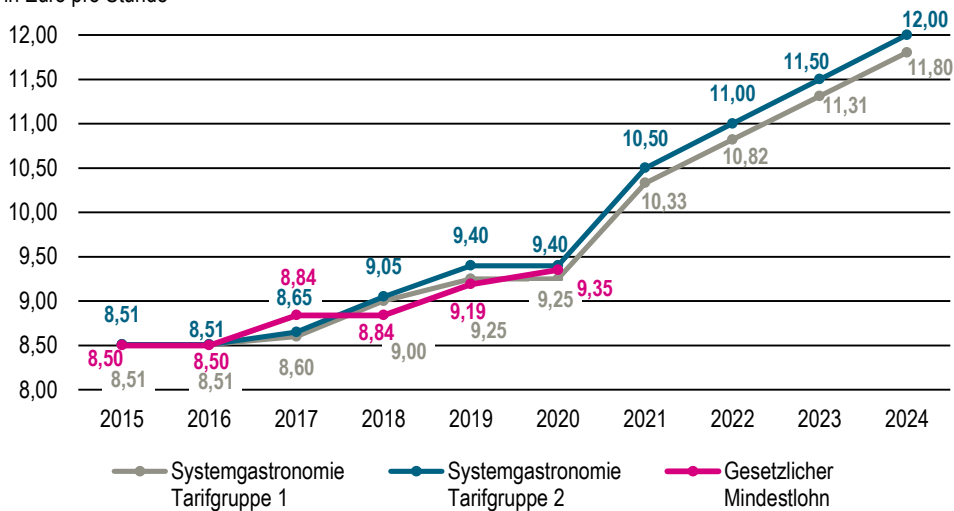
Mit einer Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro würde tatsächlich eine deutlich stärkere Begrenzung des Niedriglohnsektors einhergehen. Sie würde zudem für viele klassische Niedriglohnbranchen wie z. B. der Landwirtschaft, dem Bäcker- und Friseurhandwerk, dem Einzelhandel oder dem Hotel- und Gaststättengewerbe die Chance einer grundlegenden Aufwertung eröffnen. Gerade die aktuelle Corona-Pandemie hat noch einmal deutlich vor Augen geführt, wie „systemrelevant“ viele dieser Niedriglohnbranchen sind und dass deren zunehmende gesellschaftliche Anerkennung sich auch in einer deutlich besseren Bezahlung niederschlagen muss.

Mit der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro wäre ein erheblicher Eingriff in das bestehende Lohngefüge verbunden. Schätzungsweise 10 Millionen Beschäftigte könnten von einer solchen Erhöhung profitieren und damit mehr als doppelt so viele wie bei der Einführung des Mindestlohns 2015 (Pusch/Schulten 2019). Es gibt bislang nur wenig empirische Erfahrungen mit vergleichbar hohen Mindestlohnzuwächsen. Die bestehenden Studien, insbesondere aus den USA, haben jedoch gezeigt, dass eine Erhöhung des Mindestlohns auf 60 bis 66 % des Medianlohns ohne negative Auswirkungen auf die Beschäftigung möglich ist (Dube 2019). Allerdings sind in den meisten Fällen größere Mindestloohnerhöhungen nicht in einem, sondern in mehreren Schritten durchgeführt worden.

Um den Unternehmen genügend Anpassungsmöglichkeiten an ein höheres Lohnniveau einzuräumen, wäre es auch in Deutschland sinnvoll, die Erhöhung des Mindestlohns in einem mehrjährigen Stufenplan durchzuführen. Ein Vorbild hierfür könnte der im März 2020 abgeschlossene Tarifvertrag in der Systemgastronomie sein, der vor allem die großen Fast-Food-Ketten wie McDonald's, Burger King usw. umfasst. Die unteren Tariflöhne in dieser Branche, in die ein hoher Anteil der Beschäftigten eingruppiert ist, haben sich lange Zeit nahe am gesetzlichen Mindestlohn bewegt (Abb. 11). Mit dem jüngsten Tarifabschluss ist nun eine grundlegende Aufwertung gelungen, bei der in mehreren jährlichen Schritten die untersten Tariflöhne bis 2024 auf 11,80 bzw. 12,00 Euro pro Stunde angehoben werden.

**Abb. 11: Unterste Tarifgruppen (1 + 2) in der Systemgastronomie und gesetzlicher Mindestlohn, 2015-2024**

in Euro pro Stunde



Quelle: WSI Tarifarchiv.

**WSI**

## Literatur

**Amlinger, M./Bispinck, R./ Schulten, T.** (2016): Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven, WSI-Report 28

**Arni, P./Eichhorst, W./Pestel, N./Spermann, A./Zimmermann, K.F.** (2014): Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, Schmollers Jahrbuch 134 (2), S. 149-182

**Aumayr-Pintar, C./Rasche, M.** (2020, im Erscheinen): Minimum wages in 2020: Annual review, Publications Office of the European Union, Luxembourg

**Belman, D./Wolfson, P. J.** (2014): What does the minimum wage do?, Kalamazoo, W. E. Upjohn Institute for Employment Research

**Bachmann, R./Bauer, T.K./Kluge, J./Schaffner, S./Schmidt, C.M.** (2008): Mindestlöhne in Deutschland: Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte, RWI Materialien, Heft 43

**Bispinck R./Schulten T.** (2020): Vorschläge zur Erhöhung des Kurzarbeitergeldes in der Corona-Krise, WSI Blog, 14 April 2020, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-kurzarbeitergeld-in-dercorona-krise-22848.htm>

**Bonin, H./Isphording, I./Krause, A./Lichter, A./Pestel, N./Rinne, U./Caliendo, M./Obst, C./Preuss, M./Schröder, C./Grabka, M.G.** (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Evaluation Office Caliendo, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bonn u. a.

**Börschlein, E.-B./Bossler, M.** (2019): Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte, IAB Kurzbericht Nr. 24, [doku.iab.de/kurzber/2019/kb2419.pdf](https://doku.iab.de/kurzber/2019/kb2419.pdf)

**Bossler, M./Gerner, H.-D.** (2019): Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata Industrial and Labor Relations Review, <https://doi.org/10.1177/0019793919889635>, online first

**Bossler, M./Schank, T.** (2020): Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction, LASER Discussion Papers No. 117, Erlangen.

**Boumans, S.** (ed.) (2020): Denkend aan 14 Euro. Over het minimumloon en de lage lonenindustrie, Gennep B.V., Amsterdam

**Braun, H. / Döhrn, R. / Krause, M. / Micheli, M. / Schmidt, T.** (2017): Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus neoklassisch geprägter Perspektive, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

**Bruttel, O./Baumann, A./Dütsch, M.** (2019): Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, Perspektiven der Wirtschaftspolitik in: 20 (3), S. 237–253

**Bundesregierung** (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz). Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558. Berlin

**Caliendo, M./Fedorets, A./Preuss, M./Schröder, C./Wittbrodt, L.** (2017): The short-term distributional effects of the German minimum wage reform, IZA Discussion Paper 11246, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

**Caliendo, M./Fedorets, A./Schröder, C.** (2018): Mindestlohn: Stundenlöhne steigen, aber Monatsentgelte stagnieren; DIW Wochenbericht Nr. 27, 599-608

**Deutsche Bundesbank** (2020): Monatsbericht Februar 2020 (72. Jahrgang, Nr. 2), Frankfurt am Main.

**Dube, A.** (2019): Impacts of Minimum Wages: Review of the International Evidence, Gutachten im Auftrag der Low Pay Commission, London

**Dullien, S./Hüther, M./Krebs, T./Praetorius, B./Spieß, C.K.** (2020a): Weiter denken: Ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, 7. Mai, [https://www.boeckler.de/pdf/pm\\_imk\\_2020\\_05\\_07.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/pm_imk_2020_05_07.pdf)

**Dullien, S., Paetz, C., Watt, A., Watzka, S. (2020b):** Vorschläge zur Reform der Europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK Report Nr.158, Düsseldorf

**Dustmann, C./Lindner, A./Schönberg, U./Umkehrer, M./vom Berge, P.** (2020): Reallocation Effects of the Minimum Wage, Cream Discussion Paper Series, CDP 07/20

**Europäische Kommission** (2020a): Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen, Konsultationspapier, C(2020) 83 final, Brüssel 14.01.2020

**Europäische Kommission** (2020b): Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; Brüssel, den 5.2.2020 COM(2020) 55 final

**Fedorets, A./Grabka, M./Schröder, C./Seebauer, J.** (2020): Lohnungleichheit in Deutschland sinkt, DIW Wochenbericht 7/2020

**Frentzen, K./Beck, M./Stelzer, J.** (2018): Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns, Wirtschaft und Statistik 2018 (1), S. 35-51

**Haerder, M.** (2013): Mindestlohn-Debatte: Wirtschaftsweiser Feld warnt vor Mindestlöhnen, in: WirtschaftsWoche 3/2013, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/mindestlohn-debatte-wirtschaftsweiser-feld-warnt-vor-mindestloehnen/7936274.html>

**Heise, A./Pusch, T.** (2019): Introducing Minimum Wages in Germany: Employment Effects in a Post Keynesian Perspective, in: Journal of Evolutionary Economics, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1007/s00191-019-00652-9>.

**Horn, G./ Watt, A. (2017):** Wages and Nominal and Real Unit Labour Cost Differentials in EMU, European Economy Discussion Paper 059, July

- Herr, H./Herzog-Stein, A./Kromphardt, J./Logeay, C./Nüß, P./Pusch, T./Schulten, T./Watt, A./Zwiener, R.** (2018): Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. <https://www.mindestlohnkommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-keynesianische-Perspektive.html?nn=8711200>; aufgerufen am 02.03.2020
- Herzog-Stein, A./Lübker, M./Pusch, T./Schulten, T./Watt, A.** (2018): Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI, WSI Policy Brief Nr. 24, Düsseldorf
- Infratest Dimap** (2019): ARD-Deutschland-Trend Februar 2019, Berlin.
- Kalina, T./Weinkopf, C.** (2020): Niedriglohnbeschäftigung 2018 – Erstmals Rückgang, aber nicht für gering Qualifizierte und Minijobber\*innen, IAQ-Report Nr.5/2020
- Knabe, A./Schöb, R./Thum, M.** (2014): Der flächendeckende Mindestlohn, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15 (2), S. 133-157.
- Koch, A./Kirchmann, A./Reiner, M./Scheu, T./Boockmann, B./Bonin, H.** (2018): Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation, Bonn u. a.
- Koebe, J./Samtleben, C./Schrenker, A./Zucco, A.** (2020): Systemrelevant und dennoch kaum anerkannt: Das Lohn- und Prestigeniveau unverzichtbarer Berufe in Zeiten von Corona. DIW Aktuell 28
- Koll, W./Watt, A.** (2018): Convergence and stability in the Euro Area through effective macroeconomic policy coordination, IMK Studies Nr. 61e, Düsseldorf
- Lopresti, J. W./Mumford, K. J.** (2016): Who benefits from a minimum wage increase?, in: Industrial and Labor Relations (ILR) Review 69 (5), 1171–1190
- Müller, T./Schulten, T.** (2020): The European minimum wage on the doorstep, ETUI Policy Brief No. 1/2020, <https://www.etui.org/content/download/38069/383041/file/European+minimum+wage+M%C3%BCller+Schulten+Policy+Brief+2020.01.pdf>
- OFCE/ECLM/IMK/AK** (2019) The imperative of sustainability. Economic, social, environmental. 7th independent Annual Sustainable Economy Survey Formerly iAGS, <https://www.iags-project.org/documents/TheImperativeofSustainability7thed.pdf>
- Pusch, T./Rehm, M.** (2017): Mindestlohn, Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit, in: WSI-Mitteilungen 70 (7), S. 491-498
- Sachverständigenrat** (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden, [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201415/JG14\\_ges.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201415/JG14_ges.pdf)
- Schmitz, S.** (2017): The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency, School of Business & Economics Discussion Paper 2017/21, Freie Universität Berlin

**Schulten, T./Lübker, M.** (2019): WSI-Mindestlohnbericht 2019: Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, in: WSI-Mitteilungen 72 (2), S. 133-141

**Schulten, T./Lübker, M.** (2020): WSI-Mindestlohnbericht 2020: Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch?, in: WSI-Mitteilungen 73 (2), S. 119-129

**Schulten, T./Müller, T.** (2017): Living Wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 70 (7), S. 507-514,  
[https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit\\_2017\\_07\\_schulten.pdf](https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit_2017_07_schulten.pdf)

**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./Pusch, T.** (2019): Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven, in: Wirtschaftsdienst 99 (5), S. 335-339.

**Stechert, M.** (2018): Eine kritische Analyse ausgewählter Effekte unter der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 3, 40-53

**vom Berge, P./Kaimer, S./Copestake, S./Croxton, D./Eberle, J./Klosterhuber, W./Krüger, J.** (2016): Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2), IAB-Forschungsbericht 12/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

**WSI-Mindestlohndatenbank** (2020): Version Januar 2020,  
<https://www.wsi.de/de/wsi-mindestlohndatenbank-international-15339.htm>

**Zimmer, R.** (2018): Das Recht auf ein existenzsicherndes Einkommen als Bestandteil des Unionsrechts?, in: Zeitschrift für europäisches Sozial und Arbeitsrecht (ZESAR) 17 (4), S. 150-156



## AUTOREN

---

**Prof. Alexander Herzog-Stein, PhD**

Referat: Makroökonomische Arbeitsmarktforschung  
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Düsseldorf

**Dr. Malte Lübker**

Referat: Tarif- und Einkommensanalysen  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Düsseldorf

**Dr. Toralf Pusch**

Referat: Arbeitsmarktanalyse  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Düsseldorf

**Prof. Dr. Thorsten Schulten**

Referat: Arbeits- und Tarifpolitik in Europa  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Düsseldorf

**Dr. Andrew Watt**

Referat: Europäische Wirtschaftspolitik  
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Düsseldorf

**Dr. Rudolf Zwiener**

ehem. Referat: Renten, Löhne, Ungleichheit  
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Düsseldorf

## IMPRESSUM

---

**Herausgeber**

Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18  
40474 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Buschke

[WWW.BOECKLER.DE](http://WWW.BOECKLER.DE)