

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

Research Report

Europäische Mindestlohnrichtlinie schafft neue Spielräume für eine Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohngesetzes

WSI Policy Brief, No. 75

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Herzog-Stein, Alexander; Lübker, Malte; Pusch, Toralf; Schulten, Thorsten; Watt, Andrew (2023) : Europäische Mindestlohnrichtlinie schafft neue Spielräume für eine Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohngesetzes, WSI Policy Brief, No. 75, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271024>

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

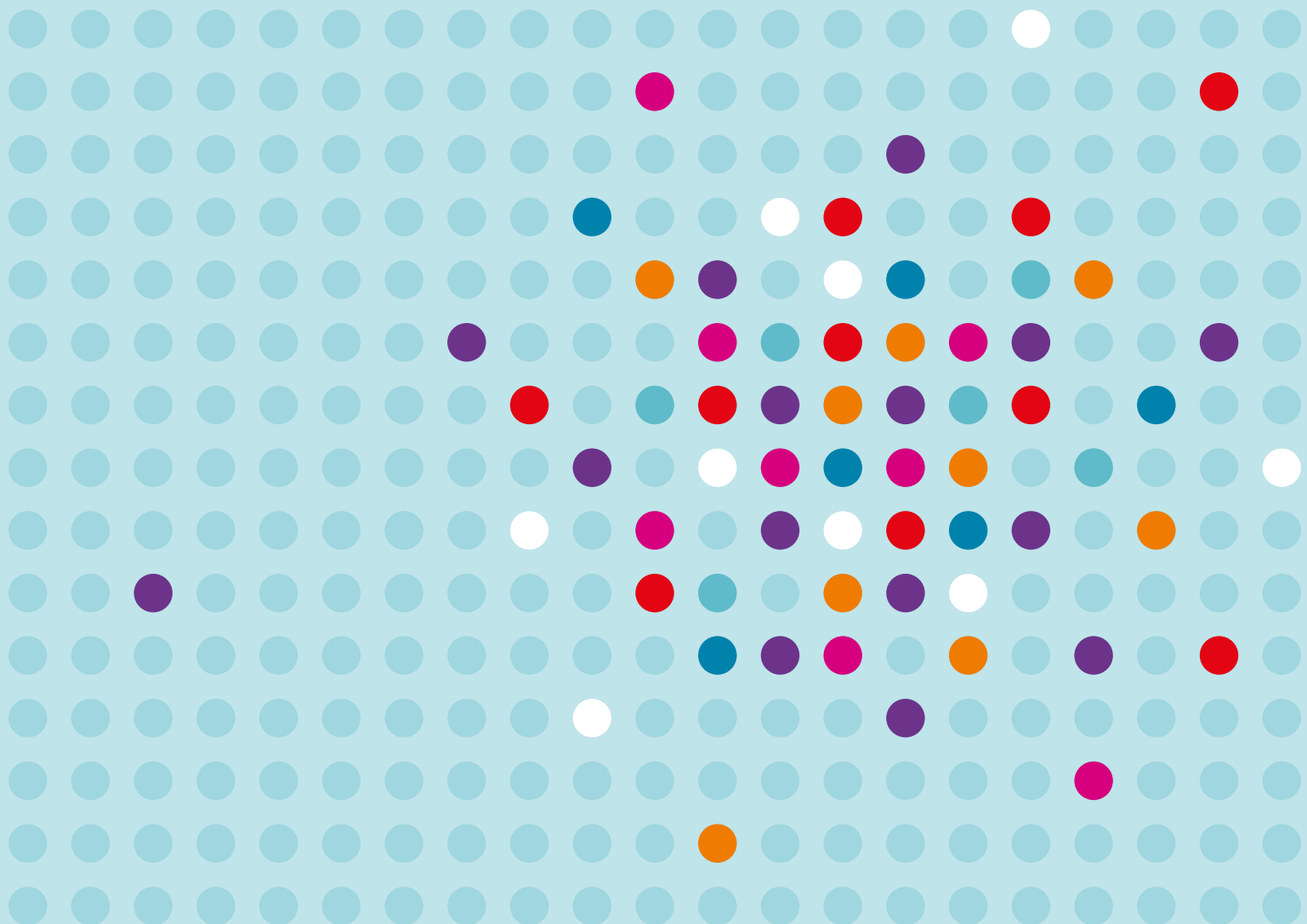
Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 75 · Policy Brief WSI · 03/2023

EUROPÄISCHE MINDESTLOHNRICHTLINIE SCHAFFT NEUE SPIELRÄUME FÜR EINE WEITERENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN MINDESTLOHNGESETZES

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

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



1 Einleitung

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

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

2 Höherer Mindestlohn lässt Gehälter und Einkommen im Niedriglohnbereich steigen

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

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

Wie bedeutsam die durch die Mindestlohnanpassungen des Jahres 2022 ausgelösten Gehaltssteigerungen waren, wird auch bei einem Vergleich mit der Entwicklung in den ersten Jahren nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sichtbar. Himmelreicher (2020) betrachtet hierzu mit Daten der Verdienststrukturerhebung (VSE) die Monatsentgelte in den Jahren 2014 und 2018. Diese sind in den unteren Dezilen teils deutlich stärker gestiegen als der Durchschnitt. Beschäftigungsverhältnisse im 2. Dezil der Verteilung, was von der Höhe der Gehälter her überwiegend Teilzeittätigkeiten umfassen dürfte, verzeichneten eine Steigerungsrate der Monatsentgelte von +27 Prozent (absolut ca. 200 Euro). Das waren etwa 16 Prozentpunkte mehr als die durchschnittliche Steigerungsrate der Gehälter (10,5 Prozent). Auch im 3. Dezil der Monatsentgelte war die Wachstumsrate noch erhöht. Im 1. Dezil der Monatsentgelte, das überwiegend durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse geprägt ist, wuchsen die Verdienste hingegen nur mit der durchschnittlichen Rate von ca. 11 Prozent. Letzteres dürfte vor allem daran liegen, dass die Verdienstgrenze der geringfügigen Beschäftigung zwischen 2014 und 2018 nicht erhöht wurde.

Eine ähnliche Berechnung, die sich allerdings auf den (fiktiven) Mindestlohnbereich im Ausgangsjahr 2014 fokussiert, wurde von Pusch (2022) mit Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) durchgeführt.¹ Grundlage des Vergleichs bilden die 13 Prozent der Beschäftigten mit den niedrigsten Stundenlöhnen (Mindestlohnbereich im Ausgangsjahr). Anschließend wurden auch die 13 Prozent der Beschäftigten mit den niedrigsten Löhnen im Jahr 2019 betrachtet. Mit +28 Prozent lag die Steigerung der Gehälter im Mindestlohnbereich demnach im Schnitt um etwa 17 Prozentpunkte über der mittleren Steigerung der Gehälter (gemessen am Median der Verteilung). Dabei waren die durchschnittlichen Gehaltssteigerungen in der unteren Hälfte des Mindestlohnbereichs, die überwiegend von Minijobs ausgemacht wird, mit durchschnittlich 19 Euro im Monat relativ gering. In der oberen Hälfte des Mindestlohnbereichs, der von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dominiert wird, hatten die Gehaltssteigerungen mit durchschnittlich 219 Euro hingegen eine beachtliche Höhe.

Die deskriptiven Befunde sprechen für sehr ausgeprägte Effekte der Einführung des Mindestlohns auf die Gehälter. Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass die bis zuletzt durchweg positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt einen Teil der Erklärung für die Gehaltssteigerungen auch von Beschäftigten im Niedriglohnbereich bildet. Nichtsdestotrotz konnte mittlerweile in einer Reihe von Studien gezeigt werden, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns einen wesentlichen Anteil an den Gehaltssteigerungen hatte (siehe Tabelle 1). Die Effekte waren so stark, dass sie sogar in der Verteilung der verfügbaren Einkommen, d. h. nach der Umverteilungswirkung von Steuern, Abgaben und Transfers, noch merklich sind (Pusch/Emmler 2022).

¹ Genau genommen wurden die Lohn- und Gehaltsdaten von 2014 mit der Medianlohn-Steigerung auf das Jahr 2015 fortgeschrieben, um die Reichweite des Mindestlohns im Basisjahr 2015 ohne Wirksamkeit des Mindestlohns zu approximieren. Der Vergleich findet dann zwischen einer approximierten Lohn- und Gehaltsverteilung des Jahres 2015 und 2019 statt.

Die Einkommenseffekte des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland decken sich im Übrigen mit der Evidenz in der internationalen Forschung, die ebenfalls überwiegend positive Effekte von Mindestlöhnen auf Gehälter und Einkommen von Beschäftigten mit geringen Löhnen gezeigt hat.

Tabelle 1: Studien zu Gehalts- und Einkommenseffekten des gesetzlichen Mindestlohns

	Datenbasis	Zeitraum	Ausgewählte Ergebnisse
Bossler und Schank (2022)	SIAB	2014 – 2017	Einführung des Mindestlohns erklärt ca. 50 Prozent des Rückgangs der Lohnungleichheit.
Dustmann et al. (2022)	Arbeitsmarktspiegel, BEH	2014 – 2016	Bis zu 17 Prozent mehr Tageslohn
Himmelreicher (2020)	VSE, SOEP	2014 – 2018	Gehälter im 2. Dezil +27 Prozent
Pusch (2023)	WSI-Erwerbspersonenbefragung	2022	Bruttogehälter (+)
Pusch (2022)	SOEP	2014 – 2019	Gehälter im Mindestlohnbereich +28 Prozent
Pusch und Emmler (2022)	EVS	2013 – 2018	Bruttoeinkommen (+) Nettoeinkommen (+)
Pusch et al. (2021)	PASS	2014 – 2019	Nettoeinkommen (+)
Schröder et al. (2020)	SOEP	2014 – 2016	Nettoeinkommen (+)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.



Verschiedentlich wurden die Verteilungseffekte des Mindestlohns auch kritisch beurteilt. Viel Beachtung fand vor allem eine Studie von Caliendo et al. (2018), nach der es im Jahr 2015 zwar zu einer Erhöhung der Stundenlöhne kam, ohne dass sich dies aber in den Gehältern niedergeschlagen hätte. Zudem wurde auf weit verbreitete Umgehungen des gesetzlichen Mindestlohns verwiesen (bei ca. 2 Millionen Beschäftigten, Burauel et al. 2018). Beide Ergebnisse, umfangreiche Arbeitszeitverkürzungen wie auch zu geringe Lohnsteigerungen aufgrund von Mindestlohn-Umgehungen, stehen allerdings nicht im Einklang mit den in der Literatur wiederholt festgestellten starken Einkommenseffekten des Mindestlohns. Zwar hat es in Folge der Mindestlohneinführung und -erhöhungen durchaus Arbeitszeitverkürzungen gegeben. Diese waren allerdings vor allem auf die Minijobs konzentriert. Gleichzeitig ist die Zahl der ausschließlichen Minijobs zurückgegangen. Es fanden Umwandlungen in besser bezahlte sozialversicherungspflichtige Jobs statt. Zudem war der Umfang der Mindestlohnumgehungen vermutlich eher begrenzt. Die hohen geschätzten Zahlen in einigen Studien hängen vermutlich auch mit Messproblemen zusammen (Pusch 2019).

3 Auswirkungen von 12 Euro Mindestlohn auf die Tariflöhne

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 war in erster Linie eine Reaktion auf die rückläufige Tarifbindung und die damit einhergehende deutliche Zunahme des Niedriglohnssektors, in dem größtenteils Unternehmen ohne Tarifbindung agierten (Bosch et al. 2021). Der Mindestlohn kam demnach vor allem nicht-tarifgebundenen Beschäftigten zugute, während sein Einfluss auf die Tariflöhne eher begrenzt war. Nach einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sahen 2014 lediglich 3 Prozent aller Tarifverträge noch Löhne unterhalb eines Betrages von 8,50 Euro pro Stunde vor, der im Folgejahr die Untergrenze des gesetzlichen Mindestlohns bildete (Statistisches Bundesamt 2020b).

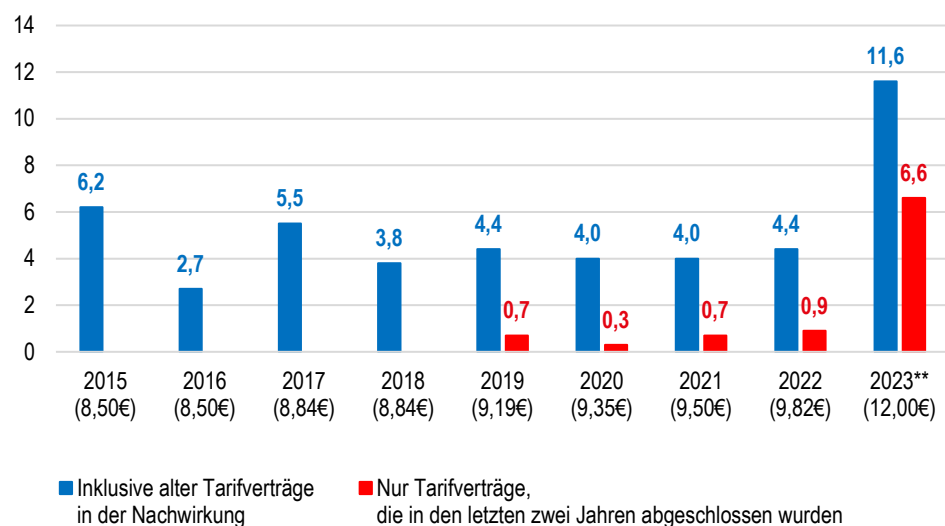
Auch die außerordentliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde betrifft vor allem Beschäftigungsverhältnisse, die nicht durch einen Tarifvertrag reguliert werden. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes waren vor der Erhöhung fast drei Viertel (72,3 Prozent) aller Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 12 Euro in Unternehmen ohne Tarifvertrag tätig. Lediglich etwas mehr als ein Viertel der betroffenen Beschäftigten (27,7 Prozent) arbeitete in tarifgebundenen Unternehmen (Statistisches Bundesamt 2022b). Dies unterstreicht einmal mehr, dass die Tarifbindung bei den unteren Einkommensgruppen nach wie vor deutlich niedriger ausfällt als bei den übrigen Beschäftigten (Bosch et al. 2021, S. 119).

Während die überwiegende Mehrheit der Tariflöhne sich deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns bewegt, gibt es doch auch eine Reihe von Tarifverträgen, in denen zumindest die unteren Tariflohngruppen für un- und angelernte Beschäftigte nahe am oder zeitweilig sogar unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegen. Hierzu gehören klassische Niedriglohnbranchen wie z. B. das Bäckerhandwerk, das Bewachungsgewerbe, der Einzelhandel, das Friseurhandwerk, das Gastgewerbe, das Gebäudereinigungshandwerk, die Landwirtschaft. Wie in einer gemeinsam vom Wirtschaft- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung und dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) verfassten Studie analysiert wurde, hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in vielen dieser Branchen eine deutliche Anhebung der Tariflöhne nach sich gezogen (Bispinck et al. 2020). Die Erhöhungen beschränkten sich dabei in der Regel nicht nur auf die unteren Tariflöhne, sondern betrafen die gesamte Tariflohntabelle. Auch wenn es dabei zu einer gewissen Stauchung kommt, haben die Abschlüsse damit zu einer tarifpolitischen Aufwertung der betroffenen Branchen geführt.

Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für die Tariflöhne kann auch anhand der Daten des WSI-Niedriglohnmonitorings abgelesen werden, in dessen Rahmen regelmäßig die Entwicklung der tarifvertraglichen Lohnstrukturen untersucht werden. Hierbei werden Tarifverträge aus den 40 wichtigsten Tarifbranchen ausgewertet, die mehr als drei Viertel aller tarifgebundenen Beschäftigten abdecken.

Auf dieser Grundlage können detaillierte Aussagen über die Verteilung der tariflichen Lohngruppen gemacht werden. Zugleich lassen sich Aussagen darüber treffen, wieviel Prozent der tariflichen Lohngruppen unterhalb des jeweils gültigen gesetzlichen Mindestlohns liegen (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2017). Bei der Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 lagen demnach etwa 6 Prozent aller tarifvertraglichen Vergütungsgruppen unterhalb der damaligen Mindestlohnmarke von 8,50 Euro (Abbildung 1). Im Folgejahr hat sich deren Anteil bereits auf 2,7 Prozent reduziert. Mit der erstmaligen Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 stieg der Anteil der darunter liegenden tarifvertraglichen Vergütungsgruppen wiederum auf 5,5 Prozent. Seither schwankt der Anteil bei jeder Mindestlohnanpassung um etwa 4 Prozent. Mit der außerordentlichen Erhöhung auf 12 Euro steigt schließlich auch der Anteil der tarifvertraglichen Vergütungsgruppen unterhalb des Mindestlohns schlagartig an und lag zum Januar 2023 sogar bei 11,6 Prozent.

Abbildung 1: Tarifvertragliche Vergütungsgruppen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns*
in Prozent



* jeweils zum 1. Januar des entsprechenden Jahres; ** vorläufige Daten

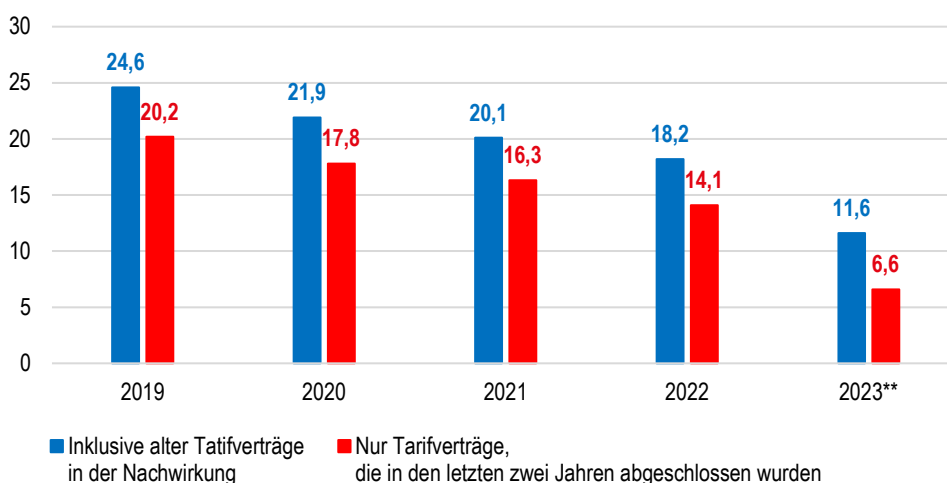
Quelle: WSI-Tarifarchiv.

WSI

Bei den Tarifverträgen mit Vergütungsgruppen unterhalb des jeweils aktuellen Mindestlohns handelt es sich allerdings oft um ältere Tarifverträge, die bereits ausgelaufen und nur noch in der Nachwirkung wirksam sind. Seit 2019 werden deshalb zusätzlich nur diejenigen Tarifverträge ausgewertet, die in den jeweils letzten zwei Jahren vereinbart wurden. Berücksichtigt man nur diese aktuellen Tarifverträge, so sank der Anteil der tarifvertraglichen Vergütungsgruppen unterhalb des Mindestlohns in den letzten Jahren auf unter 1 Prozent.

Mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde fällt wiederum eine deutlich höhere Anzahl von tarifvertraglichen Vergütungsgruppen unter den Mindestlohn (Abbildung 2). Im Januar 2022 lagen 18 Prozent aller Vergütungsgruppen unterhalb von 12 Euro. Im Laufe der letzten vier Jahre ist ihr Anteil von 25 auf 18 Prozent gesunken. Werden wiederum nur die Tarifverträge der jeweils letzten zwei Jahre berücksichtigt, so sank der Anteil der Vergütungsgruppen unterhalb von 12 Euro von 20 Prozent (2019) auf 14 Prozent im Januar 2022. Im Laufe des Jahres 2022 wurden schließlich in Kenntnis der geplanten Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro in vielen Tarifbranchen die Tariflöhne entsprechend angepasst, sodass Anfang 2023 nur noch 6,6 Prozent aller Vergütungsgruppen in neueren Tarifverträgen unter 12 Euro lagen. Während in einigen Tarifbranchen wie z. B. dem Gebäudereinigungshandwerk oder dem Bäckerhandwerk teilweise Tarifverhandlungen im Hinblick auf die Anpassung an den Mindestlohn vorgezogen wurden, werden in anderen Tarifbranchen aufgrund der langen Vertragslaufzeiten die Tarifverträge erst 2023 erneuert. Damit dürfte sich der Anteil der tarifvertraglichen Vergütungsgruppen mit Löhnen unterhalb von 12 Euro noch einmal deutlich verringern.

Abbildung 2: Tarifvertragliche Vergütungsgruppen unterhalb von 12 Euro pro Stunde*
in Prozent



* jeweils zum 1. Januar des entsprechenden Jahres; ** vorläufige Daten

Quelle: WSI-Tarifarchiv.

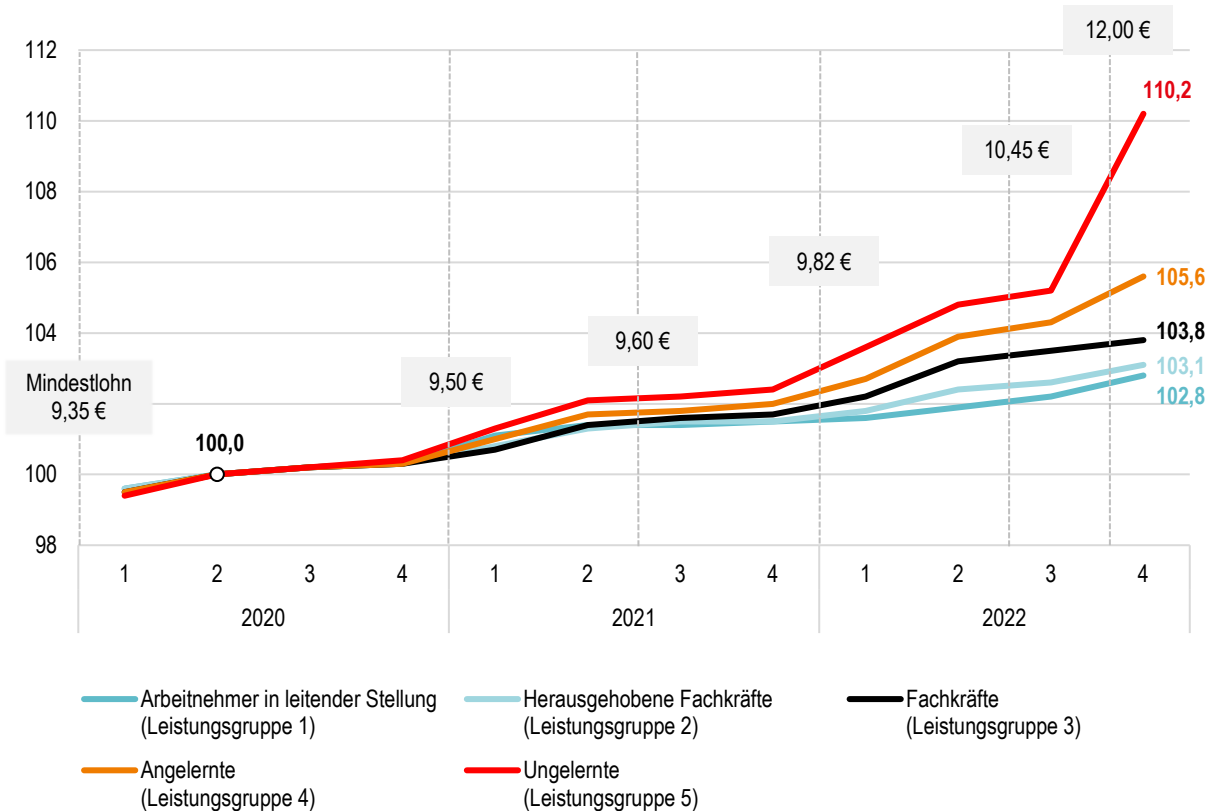
WSI

Da über die konkrete Besetzung der tarifvertraglichen Vergütungsgruppen keine genauen Angaben vorliegen, kann von der Analyse der tarifvertraglichen Vergütungsstrukturen nicht unmittelbar auf die Anzahl der betroffenen Beschäftigten geschlossen werden. In einigen Tarifbranchen sind die unteren Vergütungsgruppen kaum besetzt, sodass der Anteil der Tarifbeschäftigten mit einem Lohn von unter 12 Euro geringer ausfallen. Pusch (2022) kommt auf der Grundlage hochgerechneter Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für 2021 zu dem Ergebnis, dass vor der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro 9,5 Prozent aller Tarifbeschäftigten im Hauptjob weniger als 12 Euro pro Stunde verdienten.

Die Angaben decken sich mit den Schätzungen des Statistischen Bundesamtes (2022b), die davon ausgehen, dass 9,2 Prozent aller Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen von einer Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro profitieren konnten.

Darüber hinaus zeigt das Statistische Bundesamt (2023a) in einer aktuellen Auswertung, dass die Tariflöhne in den unteren Tarifgruppen für un- und angelernte Arbeitskräfte im Zuge der Mindestlohnanpassungen überdurchschnittlich stark angestiegen sind (Abbildung 3). Dies gilt insbesondere für den außerordentlichen Erhöhungsschritt auf 12 Euro. Dies führt tendenziell dazu, dass die Lohnspreizung zwischen den tarifvertraglichen Vergütungsgruppen etwas reduziert wird.

Abbildung 3: Tarifindex Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen nach Leistungsgruppen und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns
2. Quartal 2020 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt (2023a).

WSI

Allerdings zeigen qualitative Untersuchungen, dass die durch den Mindestlohn bedingte Anhebung der unteren Vergütungsgruppen immer auch mehr oder weniger ausgeprägte Konsequenzen für die gesamte Tariflohntabelle hat. Eine aktuelle Untersuchung über das Gastgewerbe zeigt z. B., wie in den regionalen Tarifverträgen die unteren Vergütungsgruppen zumeist zwischen 20 und 30 Prozent erhöht wurden, um diese auf ein Niveau oberhalb der 12 Euro anzuheben (Schulten/Specht 2022). Um eine zu starke Stauchung der Tariflohnstruktur zu verhindern und einen bestimmten Lohnabstand z. B. zwischen Angelernten und Fachkräften aufrecht zu erhalten, mussten auch die oberen Vergütungsgruppen stärker als in anderen Branchen angehoben werden. Das Gastgewerbe weist demnach von allen größeren Tarifbranchen 2022 auch die höchsten Tariflohnsteigerungen auf (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2023).

Insgesamt hat weder die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns noch dessen jüngste Erhöhung auf 12 Euro die Tarifverhandlungen in irgendeinem Bereich überflüssig gemacht. Der Mindestlohn hat im Gegenteil den zumeist eher schwach organisierten Tarifvertragsparteien in den Niedriglohnbranchen geholfen, eine bestimmte Entwicklungsdynamik bei den Tariflöhnen aufrecht zu erhalten und gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Arbeitskräftemangels eine notwendige Aufwertung der Tariflohnlevels gegenüber anderen Branchen voranzutreiben.

4 Die Europäische Mindestlohnrichtlinie: Ein neuer Rahmen für angemessene Mindestlöhne

Die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 19. Oktober 2022 (Europäisches Parlament/Rat 2022) setzt als verbindliches Instrument auch in Deutschland einen neuen, europäischen Rahmen für die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission (Müller/Schulten 2022; Lübker/Schulten 2023). Ziel der Richtlinie ist es, insbesondere die „Angemessenheit der Mindestlöhne der Arbeitnehmer“ zu verbessern (Artikel 1 (1)). Dazu legt sie eine Reihe von prozeduralen Regeln und inhaltlichen Mindeststandards für die Anpassung der Mindestlöhne fest, die künftig in allen EU-Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen gelten. Wie die anderen Mitgliedsstaaten hat Deutschland bis zum 15. November 2024 Zeit, diese Vorgaben in nationales Recht umzusetzen (Artikel 17 (1)).

In einigen Bereichen folgt Deutschland schon heute den Vorgaben der EU-Richtlinie. Durch die Einrichtung der Mindestlohnkommission und die Berufung von Mitgliedern aus dem Kreis von Gewerkschaften und Arbeitgebern erfüllt das deutsche Mindestlohngesetz (MiLoG) die Anforderung der Richtlinie, ein Beratungsgremium einzurichten (Artikel 5 (6)) und die Sozialpartner an der Festlegung und Aktualisierung der gesetzlichen Mindestlöhne zu beteiligen (Artikel 7) (s.a. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2022, S. 5f.). Auch der in § 9 (1) des Mindestlohngesetzes festgelegte 2-jährige Anpassungszyklus entspricht der europarechtlichen Vorgabe aus Artikel 5 (5), dass gesetzliche Mindestlöhne mindestens alle zwei Jahre aktualisiert werden müssen. In den meisten EU-Staaten werden die Mindestlöhne sogar mindestens einmal jährlich angepasst (Lübker/Schulten 2023).

Auch in Deutschland hatte die Mindestlohnkommission in den letzten Jahren jährlich oder sogar halbjährliche Anpassungsschritte empfohlen.

Aus anderen Bestimmungen der Richtlinie ergibt sich für die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission hingegen wesentlicher Veränderungsbedarf. Dies betrifft insbesondere die Kriterien, die die Kommission bei ihren Beschlüssen über die Anpassung des Mindestlohns zugrunde legt. Die EU-Richtlinie führt dazu Folgendes aus:

„Bei dieser Festlegung und Aktualisierung [der Mindestlöhne] werden Kriterien zugrunde gelegt, die zu ihrer Angemessenheit beitragen, mit dem Ziel, einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen, die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern und das geschlechterspezifische Lohngefälle zu verringern.“ (Artikel 5 (1))

Die zur Anwendung kommenden Kriterien müssen klar definiert sein (ebda.) und werden in der Richtlinie nicht abschließend aufgezählt. Sie müssen nach Artikel 5 (2) jedoch mindestens die folgenden Aspekte umfassen:

- a. die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten;
- b. das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung;
- c. die Wachstumsrate der Löhne;
- d. langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen.

Zudem bestimmt Artikel 5 (4), dass die „Mitgliedstaaten [...] bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde“ legen und verweist diesbezüglich auf „auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns“ (Artikel 5 (4)).

Die neuen, europarechtlichen Vorgaben für die künftige Anpassung des Mindestlohns durch die Mindestlohnkommission sind damit deutlich verbindlicher und inhaltlich bestimmter als der in § 9 (2) des Mindestlohngesetzes wie folgt formulierte Auftrag: „Die Mindestlohnkommission prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden.“

Insbesondere die Kriterien (a) bis (c) lassen sich in diesem Sinne als Konkretisierung des bestehenden Mandats der Mindestlohnkommission verstehen, „zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen“. Nach Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2022, S. 9) sind sie „zwingend zu berücksichtigende Mindestparameter“ für künftige Anpassungsentscheidungen, sodass eine „ausdrückliche Aufnahme der unionsrechtlich bestimmten Parameter in das Mindestlohngesetz [...] im Sinne der Rechtssicherheit dienlich sein [könnte]“ (ebda.). Alternativ könne die Mindestlohnkommission das bestehende Mindestlohngesetz auch richtlinienkonform auslegen und so die vier verbindlichen Kriterien in ihren künftigen Entscheidungsprozess aufnehmen (ebda., S. 11).

Im Folgenden wird diskutiert, welche Anhaltspunkte für die Angemessenheit des Mindestlohns sich aus den vier Kriterien in der EU-Richtlinie festgesetzten Kriterien für die Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2024 ergeben. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird der Referenzmaßstab von 60 Prozent des Bruttomedianlohns in Abschnitt 4.2 gemeinsam mit dem allgemeinen Lohnniveau erörtert; in Abschnitt 4.3 wird zusätzlich zur Wachstumsrate der Löhne auch die Entwicklung der Tariflöhne diskutiert, an der sich die Mindestlohnkommission nach § 9 (2) Mindestlohngesetz nachlaufend orientiert.

4.1 Die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten

Mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro wurde die letztlich normative Frage neu beantwortet, welche Mindestlohnhöhe einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Die Grundsatzentscheidung über die außerplanmäßige Mindestlohnerhöhung ist bereits im Koalitionsvertrag vom Oktober 2021 verankert (SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP 2021, S. 55). Eine detaillierte Begründung findet sich im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 14. April 2022. Diese führt die Überlegung an,

„dass bei Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung eine alleinstehende Arbeitnehmerin oder ein alleinstehender Arbeitnehmer seinen Lebensunterhalt regelmäßig bestreiten kann, ohne auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen zu sein. Überdies muss auch im Niedriglohnbereich eine Vollzeitbeschäftigung zur angemessenen Teilhabe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am gesellschaftlichen Leben befähigen. Steigende Lebenshaltungs-, insbesondere auch Wohnkosten, stellen die Geeignetheit des [bisherigen] Mindestlohns, auf Basis einer Vollzeitbeschäftigung die Sicherung einer angemessenen Lebensgrundlage gewährleisten zu können, in Frage.“ (Deutscher Bundestag 2022, S. 17)

In namentlicher Abstimmung hat der Deutsche Bundestag mit 398 Ja-Stimmen zu 41 Nein-Stimmen und 248 Enthaltungen das Gesetz zur Erhöhung des Mindestlohns am 3. Juni 2022 beschlossen.² Der Gesetzgeber hat damit seine bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns getroffene Entscheidung über eine angemessene Höhe des Mindestlohns revidiert, die sich an der Pfändungsfreigrenze orientiert hatte (s.a. ebda., S. 17). Darüber hinaus „leistet die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns einen besseren Beitrag, dass Beschäftigte, die im Niedriglohnsektor tätig sind, Altersrenten oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreichen“ (ebda., S. 18; siehe auch Kasten 1). Gleichzeitig betont die Gesetzesbegründung, „dass es [d]er Mindestlohnkommission obliegt [...], dass auch künftig ein angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt bleibt“ (ebda., S. 19).

² Die Nein-Stimmen kamen dabei überwiegend aus den Reihen der Fraktion Die Linke. Diese begrüßte die Erhöhung des Mindestlohns ausdrücklich, lehnte aber die damit verbundene Ausweitung der Verdienstobergrenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) ab (Drucksache 20/1916).

Um diesem Auftrag gerecht zu werden und den vom Gesetzgeber beabsichtigten Lebensstandard abzusichern, muss die Mindestlohnkommission berücksichtigen, dass die Lebenshaltungskosten in den vergangenen Monaten stark angestiegen sind und damit bereits jetzt die vom Gesetzgeber ursprünglich intendierte Kaufkraft des Mindestlohns deutlich geschwächt haben. Auch derzeit befindet sich die Inflation noch auf einem erhöhten Niveau. Für die Mindestlohnkommission ergeben sich daraus zwei Herausforderungen: (1) Zum einen muss sie schon jetzt den Mindestlohn für die Jahre 2024 und 2025 festlegen, ohne dabei die künftige Entwicklung der Lebenshaltungskosten genau zu kennen. (2) Zum anderen entwickeln sich die Lebenshaltungskosten von Mindestlohnbezieherinnen und -beziehern nicht unbedingt parallel zum allgemeinen Preisniveau, sodass es systematische Unterschiede in den haushaltsspezifischen Inflationsraten gibt.

Die Übersicht in Tabelle 2 zeigt, wie einige nationale und internationale Institutionen die Entwicklung der Lebenshaltungskosten einschätzen. Für das Jahr 2022 liegen inzwischen auch Daten des Statistischen Bundesamtes (2023b) vor. Nachdem dieses zunächst von einer Jahresinflationsrate von 7,9 Prozent ausgegangen war, führe eine Neuberechnung des Verbraucherpreisindex zu einer revidierten Inflationsrate von 6,9 Prozent.³ Auch für 2023 gehen die in Tabelle 2 bei jahresdurchschnittlicher Betrachtung von einer weiterhin hohen Inflation aus: Im Median liegen die Prognosen bei 7,2 Prozent, bewegen sich dabei aber innerhalb eines recht breiten Korridors von 5,1 Prozent (IMK) bis 8,8 Prozent (Gemeinschaftsdiagnose). Bleiben weitere Schocks aus (die sowohl nach oben wie nach unten ausfallen können) wird allgemein erwartet, dass die jahresdurchschnittliche Inflation im Jahr 2024 recht nah, aber noch oberhalb des Ziels der Europäischen Zentralbank von 2 Prozent bleiben wird. Die Unsicherheit in der Inflationsprognose ist allerdings zurzeit besonders hoch.

³ Ursächlich war die Umstellung des Basisjahrs von 2015 auf 2020. Siehe dazu ausführlich Statistisches Bundesamt (2023b).

Tabelle 2: Einschätzung der Entwicklung der Verbraucherpreise durch deutsche und internationale Institutionen, 2022-2024
in Prozent gegenüber dem Vorjahr

	Zeitpunkt der Prognose	2022	2023	2024
<i>Deutsche Institutionen</i>				
Bundesbank	Dezember 2022	8,6	7,2	4,1
Bundesregierung*	Januar 2023	7,9	6,0	
Gemeinschaftsdiagnose	September 2022	8,4	8,8	
IMK	Dezember 2022	7,8	5,1	
Sachverständigenrat	November 2022	8,0	7,4	
<i>Medianwert</i>		8,0	7,2	4,1
<i>Internationale Institutionen</i>				
Europäische Kommission	Februar 2023	8,7	6,3	2,4
IMF	Oktober 2022	8,5	7,2	
OECD	November 2022	8,8	8,0	3,3
<i>Medianwert</i>		8,7	7,2	2,9

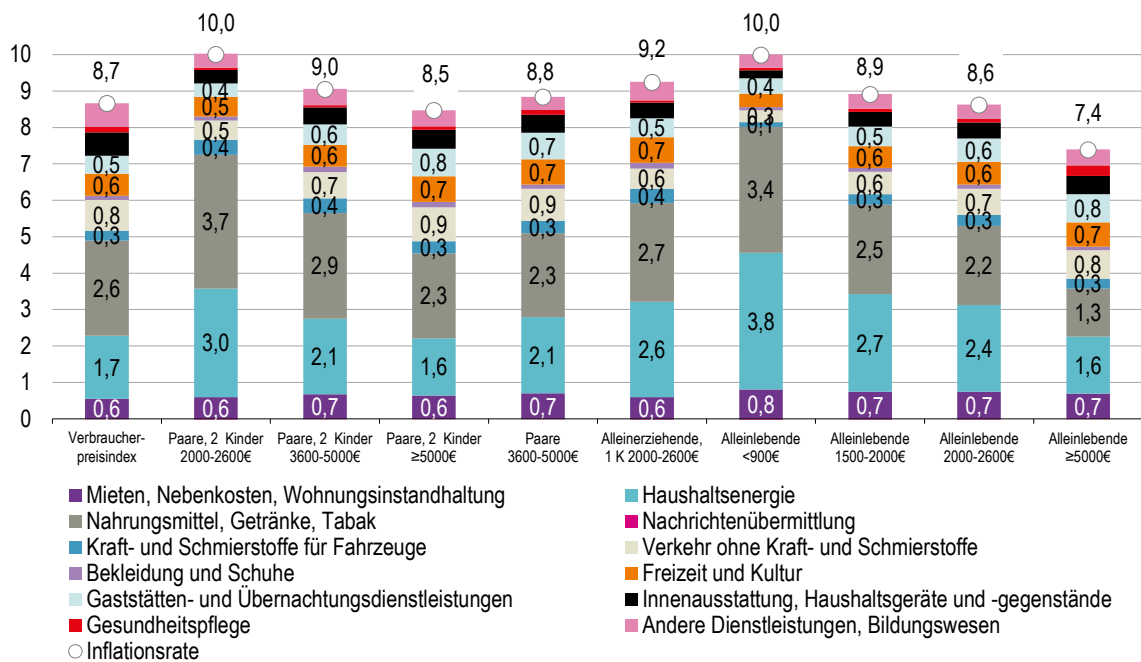
* Jahreswirtschaftsbericht

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

WSI

Während der Verbraucherpreisindex auf Basis eines für den Durchschnittshaushalt typischen Warenkorb berechnet wird, berücksichtigt der IMK-Inflationsmonitor zusätzlich, dass sich das Konsumverhalten zwischen verschiedenen Haushaltstypen unterscheidet (zuletzt Dullien/Tober 2023). So entfällt bei Haushalten mit niedrigerem Einkommen in der Regel ein höherer Anteil der Gesamtausgaben auf Haushaltsenergie und Lebensmittel und damit auf Produktgruppen, deren Preise zuletzt besonders stark gestiegen sind (zur Methode siehe Tober 2022). Die Auswirkungen auf die haushaltsspezifische Inflationsrate lassen sich an einigen Beispielen zeigen: Diese lag für Paarhaushalte mit zwei Kindern und einem Nettoeinkommen von 2.000 bis 2.600 Euro im Januar 2023 bei 10 Prozent und damit deutlich über der allgemeinen Inflationsrate von 8,7 Prozent (Abbildung 4). Der gleiche Befund gilt auch für Alleinlebende mit einem Nettoeinkommen von weniger als 900 Euro, während die Inflationsrate für Alleinlebende mit einem Einkommen von 5.000 Euro und mehr bei 7,4 Prozent lag (siehe auch Abschnitt 5). Obwohl es keine perfekte Korrelation zwischen Lohnhöhe und Haushaltseinkommen gibt, so deuten die Ergebnisse des IMK-Inflationsmonitors darauf hin, dass die Lebenshaltungskosten von Mindestlohnbeziehenden überdurchschnittlich stark gestiegen sind.

Abbildung 4: Haushaltsspezifische Inflationsraten und Inflationsbeiträge im Januar 2023¹
in Prozent bzw. Prozentpunkten



¹ Mehrere Angaben der „Paare mit 2 Kindern (2.000-2.600 Euro)“ sind laut Statistischem Bundesamt wegen einer geringen Zahl von Haushalten, die Angaben gemacht haben, sehr unsicher. Eine Darstellung der Methodik findet sich in Tober (2022).

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK; Dullien und Tober 2023.



In der Summe zeigen die verfügbaren Daten sowie die einschlägigen Prognosen, dass die Lebenshaltungskosten im vergangenen Jahr deutlich gestiegen und die erhöhte Inflation die Kaufkraft des Mindestlohns auch im laufenden und kommenden Jahr erneut deutlich schwächen wird. Dies muss die Mindestlohnkommission in ihrer Empfehlung für die Jahre 2024 und 2025 berücksichtigen, wenn sie eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe von Mindestlohnbeziehenden künftig erhalten will. Dies gilt umso mehr, als dass Mindestlohnbezieher aufgrund des unterschiedlichen Warenkorbs besonders stark unter den gegenwärtigen Preissteigerungen leiden.

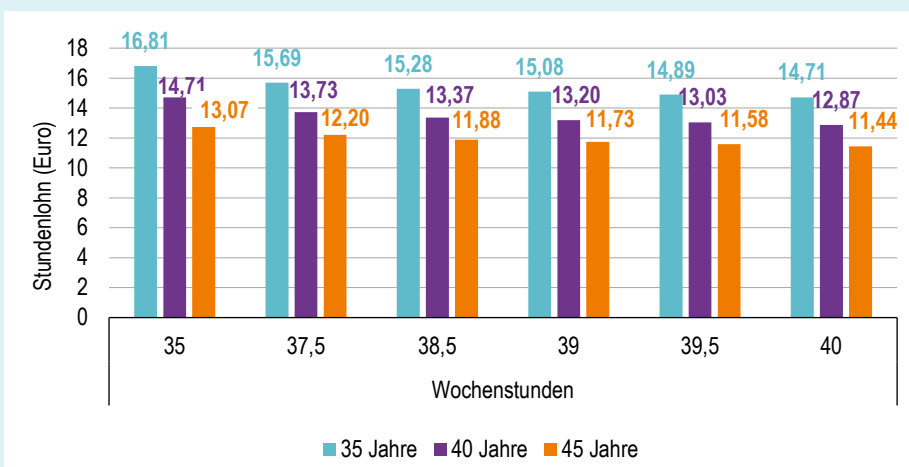
Kasten 1: Zum Zusammenhang zwischen Mindestlohnhöhe und Rente

In der Diskussion um ein angemessenes Mindestlohniveau wird auch immer wieder die Frage aufgeworfen, ob der Mindestlohn ausreicht, um nach dem Erwerbsleben eine Rente oberhalb der Grundrente beziehen zu können.

Die Leistungen der Rentenversicherung spiegeln das Erwerbsleben wider, teils fließen auch andere Zeiten wie Arbeitslosigkeit oder Lebensphasen, die der Sorgearbeit gewidmet sind, in die individuellen Ansprüche ein. Dabei gilt grundsätzlich, dass die Höhe der Renten die Höhe des (beitragspflichtigen) Einkommens reflektiert. Erwerbsbiografien, die durch lange Arbeitslosigkeit oder Arbeitsmarktferne, durch Teilzeit oder geringe Löhne geprägt sind, führen entsprechend zu geringen Renten. Personen mit geringen Ansprüchen auf Rente sind gegebenenfalls auf die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung angewiesen. Entsprechend lässt sich Fragen unter welchen Bedingungen eine Person eine Rentenhöhe erreichen kann, die der Grundsicherungsschwelle entspricht.

Die folgende Abbildung illustriert den Zusammenhang von Löhnen und Rentenhöhe, wobei angenommen wird, dass ein hohes Maß an Erwerbsintegration vorliegt (gemessen am Stundenumfang und der Dauer der Erwerbskarriere). Die Berechnungen stellen den Stundenlohn ins Zentrum, der bei gegebenem Arbeitsvolumen (Stunden/Woche) bzw. gegebener Erwerbsdauer notwendig ist, um eine Altersrente in Höhe der Grundsicherung im Alter zu erreichen. Genauer: Es wird der Stundenlohn ausgewiesen, aus dem eine Bruttorente folgt, die nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge (= Rentenzahlbetrag) dem vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen durchschnittlichen Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter (ab Altersgrenze der Rentenversicherung und älter) entspricht. Vereinfachend wird dabei angenommen, dass die Person über das ganze Erwerbsleben hinweg dieselbe relative Entgeltposition hat, ihr Einkommen relativ zum rentenrechtlichen Durchschnittslohn also stabil geblieben ist.

Abbildung 5: Notwendiger Mindestlohn zur Erreichung der Grundsicherung im Alter



¹ Die verwendeten Werte beziehen sich auf das Jahr 2022. Der durchschnittliche Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter betrug im September 2022 853 Euro (letzter verfügbarer Wert). Der den Rechnungen zugrunde liegende aktuelle Rentenwert (35,105 Euro) ist für das Jahr gemittelt. Die Sozialversicherungsbeiträge entsprechen den von der Deutschen Rentenversicherung ausgewiesenen Durchschnittswerten (KV inkl. Zusatzbeitrag 15,95 Prozent, Soziale Pflegeversicherung ohne Kinderlosenzuschlag 3,05 Prozent). Das durchschnittliche Jahresentgelt laut SGB VI betrug 38.901 Euro (vorläufig).

Beispielsweise zeigt die Grafik, dass eine Person, die mit einem Stundenumfang von 39 Stunden pro Woche 40 Jahre gearbeitet hat, einen Lohn von 13,20 Euro braucht, um eine Rente zu erreichen, die der Grundsicherungsschwelle entspricht.

Die Berechnungen sind vereinfachend, was den Lebenslauf von Personen angeht. Die Einkommenssituation im Alter ist zudem durch das gesamte Einkommen im Haushaltskontext bestimmt (etwa private Vorsorge) und der durchschnittliche Bruttobedarf in der Grundsicherung spiegelt die individuellen Lebenslagen nur in der Tendenz wider. Rentenrechtlich kommt hinzu, dass die Grundrente hier nicht berücksichtigt wird. Es ist davon auszugehen, dass Personen mit langjähriger Beschäftigung in dem skizzierten Einkommensbereich von ihr profitieren würden (die Grundrente hat die Voraussetzung von 33 Jahren Grundrentenzeiten, voller Anspruch nach 35 Jahren) und einen Zuschlag zu ihrer Rente beziehen würden. Voraussetzung ist dann allerdings, dass die Einkommensschwelle im Haushalt nicht überschritten wird. Seit der Grundrentenreform gibt es außerdem einen Freibetrag für Renten der gesetzlichen Rentenversicherung in der Grundsicherung, so dass auch oberhalb der hier verwendeten Schwelle ein Anspruch auf Grundsicherung bestehen kann.

Autor des Kastens: Florian Blank, WSI.

4.2 Das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung

Neben den Lebenshaltungskosten als absolutem Maßstab führt die EU-Richtlinie mit der Bezugnahme auf das allgemeine Lohnniveau auch einen relativen Maßstab zur Bewertung der Angemessenheit von Mindestlöhnen an. Hiermit knüpft die Richtlinie an die Forschungsliteratur an (Schulten/Müller 2017, 2019) und greift politische Debatten auf, die in den letzten Jahren in vielen EU-Ländern geführt worden sind (Lübker/Schulten 2021, 2022). In Artikel 5 (4) schreibt die Richtlinie vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde [legen]“. Die Auswahl des Referenzmaßstabs ist den Mitgliedsländern freigestellt, wobei die Richtlinie im Sinne einer Kann-Vorschrift auf die „auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns“ verweist (ebda.).

Auch in Deutschland ist das Ziel, den Mindestlohn bei 60 Prozent des Medianlohns zu erhöhen, politisch verankert. So formulierten Hubertus Heil und Olaf Scholz im März 2021 in einem gemeinsamen Positionspapier die folgende Zielvorstellung:

„Künftig soll die Mindestlohnkommission im Rahmen des Prüfkriteriums ‚angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer‘ auch den Gesichtspunkt der Armutsgefährdung maßgeblich berücksichtigen. Von einer Armutsgefährdung soll regelmäßig bei einem auf Vollzeitbasis erzielten Arbeitsentgelt unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des Medianlohns ausgegangen werden.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium der Finanzen 2021, S. 2).

Auch die Begründung des Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn vom April 2022 rekurriert auf den Schwellenwert von 60 Prozent des Medianlohns und begründet diesen positiv im Sinne von gesellschaftlicher Teilhabe:

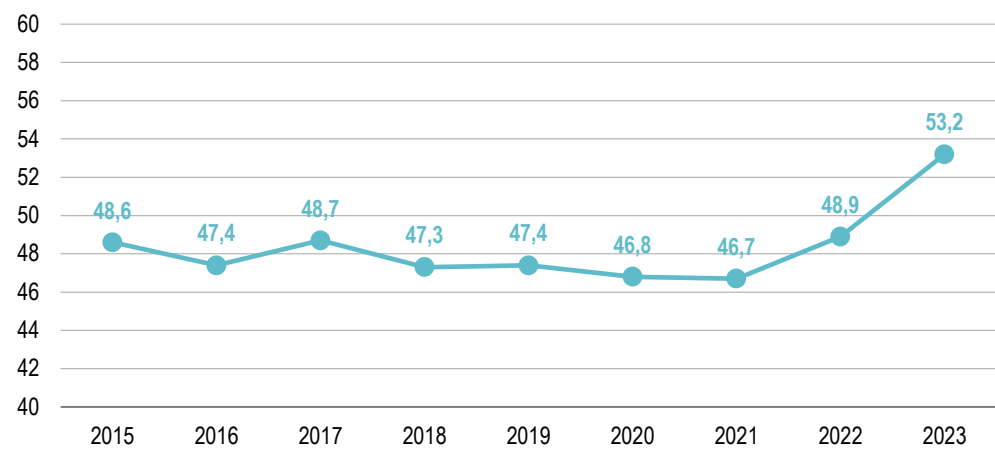
„Ein sich an diesem Wert orientierender Mindestlohn ermöglicht es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern typischerweise, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen. Damit wird der Mindestlohn dahingehend weiterentwickelt, dass der Aspekt einer angemessenen gesellschaftlichen Teilhabe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die zum Mindestlohn beschäftigt werden, bessere Berücksichtigung findet.“ (Deutscher Bundestag 2022, S. 18)

Gleichzeitig geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass die Erhöhung des Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 diesem Schwellenwert gerecht wird (ebda.). Dies wird von älteren Berechnungen im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gestützt, nach denen 12 Euro in etwa 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten entsprechen (Weinkopf/Kalina 2020).

In der Zwischenzeit ist das allgemeine, nominale Lohnniveau jedoch gestiegen, sodass der Mindestlohn in Deutschland derzeit deutlich unterhalb des Referenzwertes liegt. Nach den vom Statistischen Bundesamt an das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) gemeldeten Zahlen entspricht der Mindestlohn von 12 Euro im laufenden Jahr nach der europäischen Definition lediglich 53,2 Prozent des Medians der Bruttomonatsverdienste der Vollzeitbeschäftigten (siehe Abbildung 6). Hierzu hat das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der im Jahr 2022 erstmals durchgeführten Verdiensterhebung anhand einer Schätzung des Sachverständigenrats auf das Jahr 2023 fortgeschrieben⁴ und ins Verhältnis zu dem aktuellen Mindestlohn von 12 Euro gesetzt.

⁴ Persönliche Korrespondenz mit Destatis (2. März 2023).

Abbildung 6: Entwicklung des deutschen Mindestlohns im Verhältnis zum Medianlohn (Kaitz-Index), 2015-2023
in Prozent



Anmerkung:

Bruttomedianlohn der Vollzeitbeschäftigten auf Monatsbasis; bezieht sich auf die Wirtschaftsabschnitte B bis S (ohne Land- und Forstwirtschaft, ohne Haushalte als Arbeitgeber und ohne extraterritoriale Organisationen).

Quelle: Eurostat (Datenreihe EARN_MW_AVGR2), abgerufen am 15. Februar 2023.

WSI

Schon im laufenden Jahr wäre damit ein Mindestlohn von etwas über 13,50 Euro notwendig, um den Schwellenwert von 60 Prozent des Medians zu erreichen. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2022, S. 9f.) kommen diesbezüglich nach einer Auswertung der juristischen Kommentarliteratur zu dem Ergebnis, dass sich auch die Mindestlohnkommission im Rahmen ihrer Gesamtabwägung an dem Verhältnis des Mindestlohns zum Medianlohn orientieren kann. In der Rückschau zeigt sich, dass der Mindestlohn aufgrund der Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission über lange Zeit hinter der Entwicklung der Medianlöhne zurückgeblieben ist. So fiel der Mindestlohn von 48,6 Prozent des Medianlohns bei seiner Einführung im Jahr 2015 auf 46,7 Prozent des Medianlohns im Jahr 2021 (Abbildung 6).

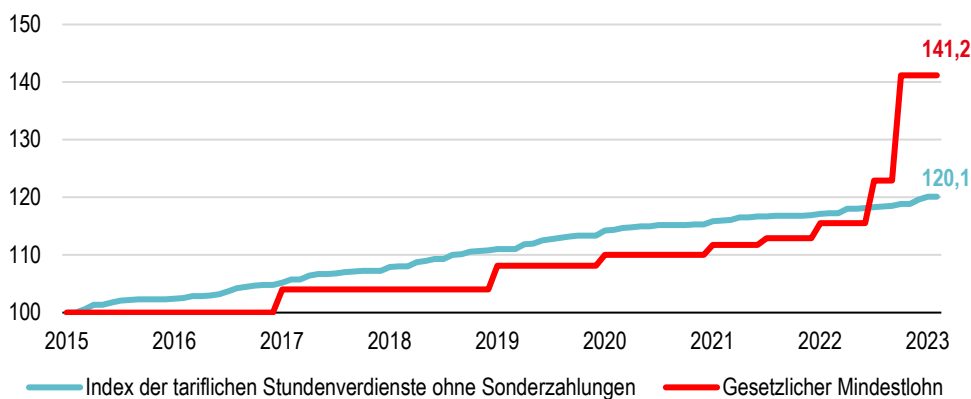
4.3 Die Wachstumsrate der Löhne

Mit dem Verweis der Europäischen Mindestlohnrichtlinie auf die Wachstumsrate der Löhne als weiteres Kriterium für die Mindestlohnanpassung soll sichergestellt werden, dass die Entwicklung der Mindestlöhne nicht hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleibt. Im deutschen Mindestlohngesetz (§ 9 Abs. 2) wird diesem Kriterium dadurch Rechnung getragen, dass sich die Mindestlohnkommission bei ihren Empfehlungen zur Festsetzung des Mindestlohns im Rahmen einer Gesamtabwägung nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren soll. Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 hat die Mindestlohnkommission ihre Anpassungsempfehlungen zunächst ausschließlich auf der Grundlage der Tariflohnentwicklung formuliert und hierbei den von Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Index der tariflichen Stundenlöhne (ohne Sonderzahlungen) zugrunde

gelegt. Durch die zeitlich verzögerte nachlaufende Orientierung an den Tariflöhnen ist der Mindestlohn de facto immer hinter der Tariflohnentwicklung zurückgeblieben (Abbildung 7). Erst nachdem die Mindestlohnkommission mit ihrer Empfehlung, den Mindestlohn zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro anzuheben, erstmals von der Tariflohnorientierung abgewichen ist und damit der gesellschaftlichen Forderung nach einer stärkeren Mindestlohnanhebung Rechnung getragen hat, konnte die Lücke zwischen Mindestlohn- und Tariflohnentwicklung nicht nur geschlossen, sondern sogar überschritten werden. Mit der außerordentlichen Mindestlohnanpassung auf 12 Euro wurde schließlich eine strukturelle Erhöhung des Mindestlohnniveaus vollzogen, die sich deutlich von der Tariflohnentwicklung absetzt.

Abbildung 7: Gesetzlicher Mindestlohn und Index der tariflichen Stundenlöhne (ohne Sonderzahlungen), 2015-2023

Januar 2015 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt.

WSI

Wenn der gesetzliche Mindestlohn einmal ein strukturell angemessenes Niveau erreicht hat, kann die Orientierung an den Tariflöhnen ein sinnvoller Maßstab für die Mindestlohnanpassung sein. Allerdings besteht unter den aktuellen Bedingungen historisch hoher Inflationsraten das Problem, dass die Tarifierhöhungen hinter der Preisentwicklung zurückbleiben und die Tarifbeschäftigten erhebliche Reallohnverluste hinnehmen müssen (Tabelle 3). Eine ausschließliche Orientierung an der Tariflohnentwicklung würde den Reallohnverlust auch für die Mindestlohnbezieher*innen festschreiben und damit mit dem Kriterium der Kaufkraftsicherung kollidieren.

Tabelle 3: Index der tariflichen Stundenverdienste 2021 und 2022
in Prozent zum Vorjahr

	ohne Sonderzahlungen		mit Sonderzahlungen	
	Nominal	Real*	Nominal	Real*
2021	1,4	-1,6	1,3	-1,7
2022	1,4	-5,2	2,2	-4,4

* deflationiert um die Entwicklung der Verbraucherpreise

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

WSI

Hinzu kommt, dass sich die Mindestlohnkommission bislang immer am Index der tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen orientiert hat. Aufgrund der von der Bundesregierung eingeführten Inflationsausgleichsprämie, nach der Unternehmen ihren Beschäftigten einen steuer- und abgabenfreien Beitrag von bis zu 3.000 Euro zahlen können, spielen Sonderzahlungen jedoch in den aktuellen Tarifabschlüssen eine besonders große Rolle (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2023). Bereits 2022 fiel die Erhöhung der tariflichen Stundenlöhne inklusive Sonderzahlungen mit 2,2 Prozent deutlich höher aus als ohne Sonderzahlungen, wo die Tariflöhne nur um 1,4 Prozent anstiegen (Tabelle 3). Im Jahr 2023 dürfte die Bedeutung der Inflationsausgleichsprämie sogar noch weiter zunehmen.

Eine ausschließliche Orientierung an der Tariflohnentwicklung wird schließlich dann problematisch, wenn die Effektivlöhne über einen längeren Zeitraum schneller als die Tariflöhne steigen. In Deutschland kommt es seit Beginn der 2010er Jahre wieder vermehrt zu einer solchen positiven Lohndrift (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2023). Der zunehmende Arbeits- und Fachkräftemangel könnte eine solche Tendenz in Zukunft sogar noch verstärken. Eine ausschließliche Orientierung an der Tariflohnentwicklung würde unter diesen Umständen dazu führen, dass der Mindestlohn auf mittlere Sicht hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleibt.

4.4 Langfristige Produktivitätsentwicklung

Der Produktivitätsfortschritt ist langfristig der wesentliche Treiber ökonomischen Wohlstands.⁵ Eine Reallohnentwicklung, die mit der Produktivitätsentwicklung Schritt hält, stellt sicher, dass einerseits die abhängig Beschäftigten angemessen am Wohlstandszuwachs partizipieren und andererseits durch den damit einhergehenden Realeinkommenszuwachs bei den privaten Haushalten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage angemessen zunimmt und so für eine stabile und nachhaltige gesamtwirtschaftliche Entwicklung sorgt. Ersteres ist für die gesellschaftliche Teilhabe von mindestlohn- oder niedriglohnbeziehenden Beschäftigten besonders wichtig. Deshalb ist es richtig, dass laut der Europäischen Mindestlohnrichtlinie eines der Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit des nationalen gesetzlichen Mindestlohns die langfristigen nationalen Produktivitätsniveaus und -entwicklungen im jeweiligen Mitgliedstaat darstellt (Art. 5 Abs. 2 Satz d).

Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 hat die Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde um insgesamt 6,5 Prozent zugenommen; der durchschnittliche jährliche Produktivitätsfortschritt, das heißt die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde, belief sich auf rund 0,9 Prozent pro Jahr.

⁵ Natürlich ist die Arbeitsproduktivität eine endogene Größe, die von einer Vielzahl an Einflussgrößen bestimmt wird, nicht zuletzt den institutionellen Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft wozu auch die Höhe und die Ausgestaltung des Mindestlohns gehören. Laut der Simulationsstudie von Drechsel-Grau (2023, S. 2) können Mindestlöhne bis zu einer Höhe von 70 Prozent des Medianlohns langfristig sowohl die Produktivität, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und die Produktionsmenge erhöhen, ohne die Beschäftigung zu reduzieren. Dustmann et al. (2022) zeigen, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland nicht nur die Löhne erhöhte, ohne die Beschäftigung zu reduzieren, sondern auch zu einer effizienteren Allokation der Mindestlohnbeschäftigten hin zu produktiveren Betrieben geführt hat.

Im Vergleich hierzu nahm der gesetzliche Mindestlohn seit seiner Einführung real – das heißt deflationiert um den Anstieg der Verbraucherpreise – um insgesamt etwas mehr als 21 Prozent zu; auf Jahresbasis entspricht dies einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 2,8 Prozent. Damit ist der Mindestlohn in Deutschland seit seiner Einführung real deutlich stärker gestiegen als der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt.

Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch, dass der überwiegende Teil – rund 2 Prozentpunkte – des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs des gesetzlichen Mindestlohns auf die von der aktuellen Bundesregierung vorgenommene Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro je Arbeitsstunde im Oktober 2022 zurückzuführen sind. Berücksichtigt man in der rückblickenden Betrachtung nur die von der Mindestlohnkommission beschlossenen Anpassungen, die den gesetzlichen Mindestlohn bis zum Juli 2022 auf ein Niveau von nominal 10,45 Euro je Arbeitsstunde anhoben, beläuft sich der reale Mindestlohnanstieg auf 5,5 Prozent. Der gesetzliche Mindestlohn wäre also im Beobachtungszeitraum seit seiner Einführung real weniger stark gestiegen als die Arbeitsproduktivität. Natürlich spielt hierbei die stark beschleunigte Preissteigerungsrate im Jahr 2022 infolge der ökonomischen Schocks, die durch den Ukrainekrieg ausgelöst wurden, eine Rolle, allerdings gilt dieser Befund auch schon für die beiden Vorjahre.

Insgesamt verdeutlicht dies, dass die nachlaufende Orientierung an der Tariflohnentwicklung nach § 9 Absatz 2 Satz 2 MiLoG in der Praxis für sich allein nicht sicherstellt, dass die Mindestlohnbeziehenden an den langfristigen Wohlstandszuwächsen infolge des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts vollständig partizipieren. Dieses Problem lässt sich zukünftig allerdings leicht beheben, wenn die Mindestlohnkommission ihre einseitige Fixierung auf die Tariflohnentwicklung in den Vorjahren aufgibt und die Orientierung an der Tariflohnentwicklung entsprechend der Europäischen Mindestlohnrichtlinie um weitere Kriterien bei ihren Entscheidungen über die Mindestlohnanpassung ergänzt.

5 Makroökonomische Auswirkungen des Mindestlohns

Die Jahre seit Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 waren aus gesamtwirtschaftlicher Sicht äußerst schwierig. Das zeitliche Aufeinanderfolgen zweier schwerer ökonomischer Schocks – Corona-Pandemie und russischer Überfall auf die Ukraine – ist beispiellos in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Entsprechend hoch war und ist noch der Druck, den die Volkswirtschaft und der Arbeitsmarkt aushalten mussten. Durch eine Wirtschaftspolitik, die in Zusammenarbeit mit den Tarifparteien, die die wiederholten Maßnahmen zur teilweisen Kontaktbeschränkungen durch eine aktive Fiskal- und Stabilisierungspolitik flankierten und die vorhandenen Spielräume der internen Flexibilität durch den massiven Einsatz des Kurzarbeitergelds nutzten und im Vergleich zur vorherigen Krisen auf die Dienstleistungsbereiche ausweiteten, konnte die Folgen der Coronakrise für den deutschen Arbeitsmarkt bislang gering gehalten werden.

Aktuell stabilisiert die Fiskal- und Wirtschaftspolitik die wirtschaftliche Entwicklung erneut massiv und versucht den Spagat, einerseits die Auswirkungen der massiven Energiepreisanstiege auf die privaten Haushalte und die Unternehmen zu reduzieren und damit bewältigbar zu machen und gleichzeitig die Inflationsdynamik und die Energienachfrage nicht weiter anzutreiben. Trotz eines starken Anstiegs der Inflationsrate auf 6,9 Prozent im Jahresdurchschnitt 2022, nach 3,1 Prozent 2021, und des damit einhergehenden realen Kaufkraftverlusts für die privaten Haushalte nahm die reale Wirtschaftsleistung in Deutschland im Jahresdurchschnitt um 1,9 Prozent zu und die Beschäftigung stieg um 1,6 Prozent, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sogar um 1,8 Prozent. Die Effektivverdienste nahmen 2022 nicht zuletzt aufgrund der deutlichen Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns um jahresdurchschnittlich 4,7 Prozent und damit deutlich schneller zu als die Tariflöhne (2,2 Prozent auf Stundenbasis laut Statistischem Bundesamt). Letztlich konnte aber auch dies nicht verhindern, dass die Reallöhne in der Gesamtwirtschaft im Durchschnitt 2022 deutlich zurückgingen. Insgesamt deutet aktuell aber vieles, trotz einer zu erwartenden technischen Rezession in den beiden Winterquartalen 2022/2023, darauf hin, dass die deutsche Wirtschaft auch diese Krisensituation meistern können wird, soweit der Krieg in der Ukraine und seine Folgen nicht weiter eskalieren sollten und die Inflation wie erwartet zurückgeht.

Der gesetzliche Mindestlohn hat seiner Einführung im Jahr 2015 aus makroökonomischer Sicht einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Lohnfindung in Deutschland geleistet. Durch die prinzipielle Orientierung an der Entwicklung der Tariflöhne wird sichergestellt, dass die Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung nicht losgelöst von der grundsätzlichen (Tarif-)Lohnentwicklung nach unten ausbrechen können, wie das in früheren Jahren geschehen war. Gleichzeitig haben die letzten Jahre nochmals deutlich vor Augen geführt, dass eine alleinige Fokussierung auf eine nachlaufende Tariflohnorientierung des Mindestlohns einige Probleme mit sich bringt.

Im vorhergehenden Abschnitt wurde bereits gezeigt, dass sie nicht sicherstellt, dass die mindestlohnbeziehenden Beschäftigten auch tatsächlich vollständig an den durch den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt induzierten realen Wohlstandzuwächsen partizipieren. Zudem führt die nachgelagerte Orientierung dazu, dass der gesetzliche Mindestlohn nur mit einer zeitlichen Verzögerung die Anpassungen der Tariflohnentwicklung nachvollzieht. Da, wie gerade aktuell zu beobachten, das kollektive Tarifvertragssystem ebenfalls nur verzögert auf exogene Preisschocks reagieren kann und im zeitlichen Verlauf die Länge der durchschnittlichen Vertragsdauer der Kollektivverträge zugenommen hat, besteht die Gefahr stark verzögerter Anpassungen des Mindestlohns, die die Persistenz der Löhne erhöhen. In Zeiten beschleunigter Preissteigerungsraten, wie sie infolge der Coronakrise und insbesondere des Ukrainekriegs zu beobachten sind, besteht dadurch die Gefahr temporär starker Reallohnrückgänge für Beschäftigte, die den Mindestlohn erhalten.

In der aktuellen Situation war dies – man müsste fast sagen – zufälliger Weise nicht der Fall. Lässt man zunächst die außerordentliche Mindestlohnanhebung auf 12 Euro im Oktober 2022 außer Acht, die schon lange vor Kriegsbeginn beschlossen wurde, und berücksichtigt zunächst nur die mehrstufige Mindestlohnanhebung infolge des dritten Beschlusses der Mindestlohnkommission aus dem Jahr 2022, die mehrere Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns bis auf ein Niveau von 10,45 Euro im Juni 2022 vorsah, so zeigt sich, dass durch diese letzte beschlossene Anhebung auf 10,45 Euro der Mindestlohn real um 1,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2020 angestiegen ist und so den realen Wert des Mindestlohns sichern konnte. Dies war aber bei dem damaligen Beschluss noch nicht vorherzusehen gewesen, was sich auch daran ablesen lässt, dass in Relation zum Preisanstieg 2021 die Mindestlohnanhebung in dem Jahr nicht ausreichend war und der Mindestlohn im Jahr 2021 real gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen war.

Unberücksichtigt bleibt hierbei allerdings auch, dass einkommensschwache Haushalte mit höheren haushaltsspezifischen Inflationsraten konfrontiert waren (Dullien/Tober 2023). Zwar kann nicht generell geschlussfolgert werden, dass alle Mindestlohnbeschäftigten in einkommensschwachen Haushalten leben, jedoch sind sie in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung überrepräsentiert.⁶ Im Januar 2023, für den erstmals Informationen zu den haushaltsspezifischen Preissteigerungsraten auf der Basis des revidierten Verbraucherpreisindex vorliegen – belief sich der Abstand zwischen der haushaltsspezifischen Inflationsrate der einkommensschwachen Haushalte (10,0 Prozent sowohl für Paare mit 2 Kindern als auch für Alleinlebende) und dem Anstieg des Verbraucherpreisindex (8,7 Prozent) auf 1,3 Prozentpunkte. Das spricht dafür, dass bei Berücksichtigung der höheren haushaltsspezifischen Inflationsrate einkommensschwacher Haushalte der oben beschriebene reale Anstieg des Mindestlohns nicht der wirklichen Situation der Beschäftigten mit Mindestlohn entsprochen hat.

⁶ Dort fanden sich im Jahr 2018 ca. 68 Prozent der Beschäftigten im Mindestlohnbereich (Pusch/Emmler 2022, S. 30).

Unter diesem Blickwinkel spielte die außerordentliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf ein Niveau von 12 Euro im Oktober 2022 noch eine weitere gewichtige Rolle. Zwar war diese Anhebung nicht als Antwort auf die hohen Inflationsraten gedacht, sondern das Ergebnis des öffentlichen politischen Diskurses über die angemessene Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, der seinen Ursprung bereits in der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 hatte. Damals wurde aus Angst vor möglichen negativen Beschäftigungseffekten (insbesondere in Ostdeutschland) bewusst ein niedriges Einstiegsniveau gewählt und die Mindestlohnkommission war in den sieben Jahren seit der Mindestlohneinführung nicht bereit dies zu adressieren. Auch haben die Diskussionen um die inzwischen angenommene europäische Mindestlohnrichtlinie eine Rolle gespielt (Abschnitt 4).

Rückblickend kann festgestellt werden, dass die außerordentliche Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro in der aktuellen Situation einen wichtigen Beitrag geleistet hat, um die Realeinkommen der Mindestlohnbeziehenden zu stützen. Wenn man den revidierten Verbraucherpreisindex zugrunde legt, bedeuten die drei Mindestlohnhebungen des Jahres 2022 zusammengekommen einen realen Anstieg des Mindestlohns gegenüber dem Jahr 2021 um knapp 17 Prozent. Da – wie bereits oben ausgeführt – Mindestlohnbeziehende häufiger einkommensschwachen Haushalten angehören, bei denen aufgrund kaum vorhandenen Sparvermögens eine Konsumglättung schwer möglich sein dürfte, wies die außerordentliche Mindestlohnhebung aus makroökonomischer Sicht ein sehr gutes Timing auf und dürfte einen merklichen Beitrag zur Stabilisierung des privaten Konsums im unteren Einkommensbereich geleistet haben. Dies gilt insbesondere deshalb, da aktuelle Untersuchungen von Pusch (2023) darauf hindeuten, dass die Mindestlohnhebung nicht nur zu einem Anstieg der Stundenlöhne führte, sondern auch das Einkommen von Mindestlohnempfänger*innen insgesamt angehoben haben. Erste gesamtwirtschaftliche Informationen zur Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten (Minijobs), unter denen der Anteil der Beschäftigten mit Mindestlohn überdurchschnittlich hoch ist, lassen keine Abschwächung des Beschäftigungsaufbaus im letzten Quartal 2022 erkennen, trotz eines konjunkturellen Umfelds, in dem die reale Wirtschaftsleistung im Schlussquartal saisonbereinigt um 0,4 Prozent schrumpfte.

Es sollte aber im Hinblick auf zukünftige Krisensituationen nicht vergessen werden, dass es sich hierbei um einen glücklichen Zufall handelte und nicht um eine gezielte Politikmaßnahme zur realen Einkommensstabilisierung aufgrund der Preisschocks. Dies für die Zukunft im Blick zu behalten, ist umso wichtiger, da vieles dafür spricht, dass Mindestlohnbeziehende, von der aus makroökonomischer Sicht grundsätzlich zu begrüßenden zielgerichteten temporären Maßnahme der Steuer- und Abgabenfreistellung einer Inflationsprämie, kaum profitieren dürften.

In den nächsten Jahren wird der deutsche Arbeitsmarkt durch die notwendige sozialökologische Transformation der Wirtschaft und dem demografischen Wandel vor erheblichen Herausforderungen stehen, die auch Rückwirkungen auf den Mindestlohn haben werden. Schon in diesem Jahrzehnt dürfte der negative Arbeitsangebotseffekt des demografischen Wandels die positiven Arbeitsangebotseffekte der zunehmenden Erwerbsbeteiligung bei Frauen und Älteren sowie der positiven Nettomigration zu dominieren beginnen, sodass das Arbeitsangebot in Deutschland dann zurückgehen wird. Gleichzeitig wird im Zuge der sozialökologischen Transformation der Bedarf für neue und andere Qualifikationen sowie höherwertige Tätigkeiten zunehmen. Auch wenn die gesamtwirtschaftliche (Real-)Lohnentwicklung bislang keine generelle Arbeitskräfteknappheit in Deutschland erkennen lässt, gibt es einige (anekdotische) Hinweise, dass es in einigen Dienstleistungsbereichen wie beispielsweise der Gastronomie und dem Einzelhandel, die in der Vergangenheit stark auf Minijobs und Niedriglöhne außerhalb des Tarifvertragssystems gesetzt haben, nach der Corona-Pandemie schwieriger geworden ist, Arbeitskräfte zu rekrutieren. Eine Orientierung der Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns an der gesamtwirtschaftlichen Tariflohnentwicklung, die zusätzlich, wie es in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie vorsieht, weitere Kriterien berücksichtigt, könnte die Beschäftigung in solchen Wirtschaftsbereichen attraktiver machen und unter Umständen für die Arbeitgeberseite in diesen Wirtschaftsbereichen auch kollektivvertragliche Lösungen (wieder) attraktiver machen, da nur diese faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen jenseits des Mindestlohns garantieren können.

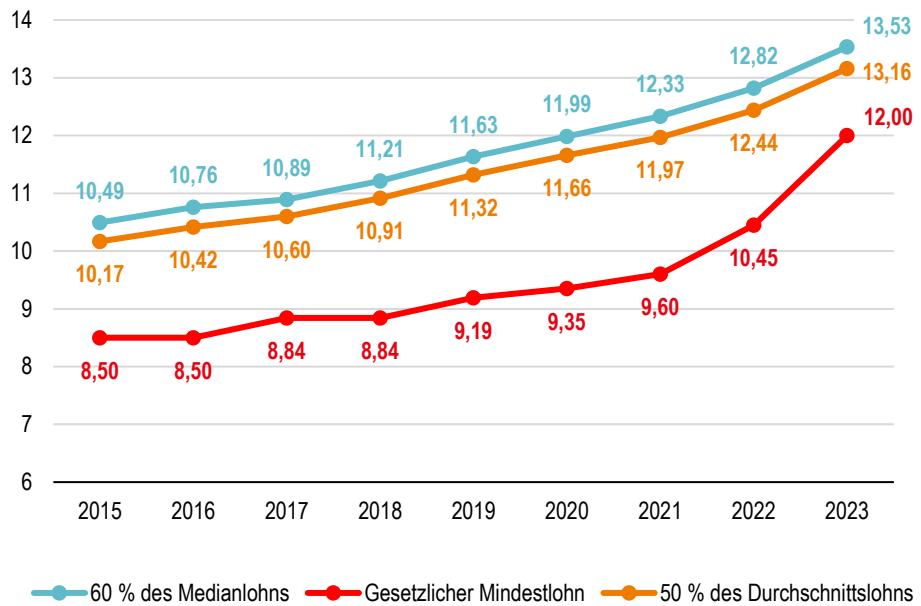
6 Fazit: Zukünftige Entwicklung des Mindestlohns

Acht Jahre nach seiner Einführung ist der gesetzliche Mindestlohn zu einer fest etablierten Institution des deutschen Arbeitsmarktes geworden. Der Mindestlohn hat entscheidend dazu beigetragen, die Löhne in den unteren Lohngruppen überdurchschnittlich stark anzuheben und damit die Lohnungleichheit in Deutschland zu reduzieren. Zugleich sind die von vielen befürchteten negativen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt ausgeblieben. Der zunehmend Arbeits- und Fachkräftebedarf deutete im Gegenteil gerade auch in einigen klassischen Niedriglohnbranchen auf einen nach wie vor bestehenden lohnpolitischen Anpassungsbedarf.

Mit der außerordentlichen Erhöhung auf 12 Euro wurde nun eine neue Phase in der Mindestlohnpolitik eingeleitet, in der der Mindestlohn nicht mehr einfach nur eine Lohnuntergrenze darstellt, sondern zugleich mit dem Anspruch einhergeht, ein angemessenes Einkommen zu ermöglichen, dass ein bestimmtes soziokulturelles Existenzminimum erlaubt. Begleitet wird diese Entwicklung auch auf EU-Ebene durch die Verabschiedung der europäischen Mindestlohnrichtlinie, die eine Reihe von gemeinsamen Kriterien für ein angemessenes Mindestlohnniveau in allen EU-Mitgliedstaaten enthält. Die beiden wichtigsten Kriterien hierbei sind zum einen der Anspruch, dass die Kaufkraft des Mindestlohns im Sinne eines „Living Wage“ einen bestimmten existenzsichernden Lebensstandard ermöglichen soll. Zum anderen soll der Mindestlohn im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit sich in bestimmter Weise

in die Lohnhierarchie eines Landes einfügen, wobei die EU-Richtlinie ausdrücklich die auf internationaler Ebene üblichen Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns erwähnt.

Abbildung 8: 60 Prozent des Medianlohns/50 Prozent des Durchschnittslohns von Vollzeitbeschäftigten und gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland 2015-2023
in Euro, pro Stunde



Quelle: EUROSTAT; eigene Berechnungen.

WSI

Mit der strukturellen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde ist Deutschland einen großen Schritt in Richtung eines angemessenen Mindestlohniveaus im Sinne der Europäischen Mindestlohnrichtlinie gegangen. Der Schritt erfolgte zudem zu einem äußerst günstigen Zeitpunkt, da er den von den hohen Inflationsraten besonders betroffenen Beschäftigten im Niedriglohnssektor nicht nur eine Sicherung, sondern sogar einen Zuwachs ihrer Reallöhne ermöglichte. Allerdings sind die Kriterien der europäischen Mindestlohnrichtlinie nach wie vor nicht vollständig erfüllt. Um die dort genannten Referenzwerte zu erreichen, müsste der Mindestlohn bereits heute bei 13,16 Euro (50 Prozent des Durchschnittslohns) bzw. 13,53 Euro (60 Prozent des Medianlohns) liegen (Abbildung 8).

Die Mindestlohnkommission sollte sich bei der Entscheidung über den Mindestlohn für die Jahre 2024 und 2025 an diesem Referenzwert orientieren, um so dem Auftrag der Europäischen Mindestlohnrichtlinie gerecht zu werden. Nach Auffassung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2022, S. 10) bietet der Gesichtspunkt des Mindestschutzes nach § 9 Abs. 2 Satz 1 MiLoG bereits jetzt eine ausreichende Grundlage für die Mindestlohnkommission, das Verhältnis des Mindestlohns zum Bruttodurchschnitts- bzw. -medianlohn im Rahmen der Gesamtabwägung in ihre laufende Entscheidung einzubeziehen. Zwingend erforderlich für die Kommission ist es künftig, vier nach Artikel 5 (2) der Europäischen

Mindestlohnrichtlinie für alle EU-Mitgliedsstaaten verbindlichen Kriterien zu berücksichtigen. Dies sind namentlich (a) die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten; (b) das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung; (c) die Wachstumsrate der Löhne; und (d) langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen. Für die Mindestlohnkommission bedeutet die neue Rechtslage daher eine Abkehr von der langjährigen Praxis, sich ausschließlich nachlaufend an der Entwicklung der Tariflöhne zu orientieren.

Zur Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie würde es sich daher anbieten, die genannten Kriterien in das deutsche Mindestlohngesetz mit aufzunehmen und so den gesetzlichen Auftrag der Mindestlohnkommission zu präzisieren. Dies wäre der Rechtssicherheit dienlich (ebda., S. 9), würde aber auch ein politisch wichtiges Signal für die künftige Ausrichtung der deutschen Mindestlohnpolitik senden. Eine entsprechende gesetzgeberische Initiative haben Hubertus Heil und Olaf Scholz bereits im März 2021 in einem gemeinsamen Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung des Mindestlohns angekündigt:

„Wir werden deshalb den in § 9 Absatz 2 Mindestlohngesetz (MiLoG) vorgesehenen Prüfkatalog, der der Mindestlohnkommission für ihre Anpassungsentscheidung gesetzlich vorgegeben ist, präzisieren bzw. ergänzen. Künftig soll die Mindestlohnkommission im Rahmen des Prüfkriteriums ‚angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer‘ auch den Gesichtspunkt der Armutsgefährdung maßgeblich berücksichtigen. Von einer Armutsgefährdung soll regelmäßig bei einem auf Vollzeitbasis erzielten Arbeitsentgelt unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des Medianlohns ausgegangen werden.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium der Finanzen 2021, S. 2).

Die amtierende Bundesregierung ist also in der Pflicht, die Spielräume der Europäischen Mindestlohnrichtlinie zu nutzen und das deutsche Mindestlohngesetz weiterzuentwickeln.

Literatur

Bispinck, R./ WSI-Tarifarchiv (2017): WSI-Niedriglohn-Monitoring 2017, WSI-Tarifarchiv, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 83, Düsseldorf

Bispinck, R./ Dribbusch, H./ Kestermann, C./ Lesch, H. / Lübker, M./ Schneider, H./ Schröder, C./ Schulten, T./ Vogel, S. (2020): Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, BMAS Forschungsbericht Nr. 562

Bosch, G./ Schulten, T. / Weinkopf, C. (2021): The interplay of minimum wages and collective bargaining in Germany: How and why does it vary across sectors? in: Dingeldey, I./ Grimshaw, D. / Schulten, T. (Hrsg.), Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Level, London, S. 115-136.

Bossler, M./ Schank, T. (2022): Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction, in: Journal of Labor Economics, Artikel 720391. DOI: 10.1086/720391.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium der Finanzen (2021): Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung, Berlin, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Burauel, P./ Grabka, M./ Schröder, C./ Caliendo, M./ Obst, C./ Preuss, M. (2018): „Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur“. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Abschlussbericht. Berlin.

Caliendo, M./ Fedorets, A./ Schröder, C. (2018): Mindestlohn: Stundenlöhne steigen, aber Monatsentgelte stagnieren, in: DIW Wochenbericht 85 (27), S. 599–608.

Deutscher Bundestag (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Drucksache 20/1408 vom 13. April 2022, Berlin

Drechsel-Grau, M. (2022): Employment and Reallocation Effects of Higher Minimum Wages, mimeo, <https://www.moritzdrechselgrau.com/static/minimum-wage-paper.pdf>, aufgerufen am 08.03.2023.

Dullien, S./ Tober, S. (2023): IMK Inflationsmonitor: Nahrungsmittelpreise dominieren infolge der Revision die Inflationsunterschiede im Januar 2023, IMK Policy Brief 146, Düsseldorf.

Dustmann, C./ Lindner, A./ Schönberg, U./ Umkehrer, M./ vom Berge, P. (2022): Reallocation Effects of the Minimum Wage, in: Quarterly Journal of Economics 137 (1), S. 267–328.

Europäisches Parlament/Rat (2022): Richtlinie 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 19. Oktober 2022, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 25.10.2022, S.33–47

Herzog-Stein, A./ Lübker, M./ Pusch, T./ Schulten, T./ Watt, A./ Zwiener, R. (2020): Fünf Jahre Mindestlohn - Erfahrungen und Perspektiven,

Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2020, WSI Policy Brief Nr. 42, Düsseldorf

Himmelreicher, R. (2020): Mindestlohn und beitragspflichtige Arbeitsentgelte, in: Zeitschrift Deutsche Rentenversicherung 75 (4), S. 507–521.

Lübker, M./ Schulten, T. (2021): WSI-Mindestlohnbericht 2021: Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen?, in: WSI-Mitteilungen 74 (2), 127-139

Lübker, M./ Schulten, T. (2022): WSI-Mindestlohnbericht 2022: Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa, in: WSI-Mitteilungen 75(2), 148-159

Lübker, M./ Schulten, T. (2023): WSI-Mindestlohnbericht 2023: Kaufkraftsicherung als zentrale Aufgabe in Zeiten hoher Inflation. WSI Report Nr. 82, Düsseldorf

Müller, T./ Schulten, T. (2022): Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, in: Wirtschaft und Gesellschaft 48 (3), S.335–364

Pusch, T. (2019): Mindestlohn-Umgehungen fordern Kontrollbehörden und Politik heraus, in: Wirtschaftsdienst 99 (7), S. 483–489.

Pusch, T. (2021): 12 Euro Mindestlohn. Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, WSI Policy Brief Nr. 62, Düsseldorf.

Pusch, T. (2022): Wie viel Beschäftigung hat der Mindestlohn gekostet? Oder: Hatten die warnenden Stimmen doch Recht? In: Heise, A./Pusch, T. (Hg.): Mindestlöhne - Szenen einer Wissenschaft, Bd. 34. Marburg: Metropolis-Verlag (Jahrbuch für Ökonomie und Gesellschaft, 34), S. 175–197.

Pusch, T. (2023): 12 Euro Mindestlohn: Millionen Beschäftigte bekommen mehr Geld, in: Wirtschaftsdienst 103 (1), S. 33–37.

Pusch, T./ Seils, E. (2022): Mindestlohn 12 Euro: Auswirkungen in den Kreisen, WSI Policy Brief, Nr. 72, Düsseldorf.

Pusch, T./ Emmeler, H. (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Konsumverhalten auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Endbericht. WSI der Hans-Böckler-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-2022-ML-Konsumverhalten-EVS.html?nn=9e352723-66d1-4e61-9772-de59a2072445>.

Pusch, T./ Tobsch, V./ Schmidt, T./ Santoro, C. (2021): Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Haushaltsnettoeinkommen und den Bezug bedarfsgeprüfter Transferleistungen. In: WSI-Mitteilungen 74 (2), S. 116–126. DOI: 10.5771/0342-300X-2021-2-116.

Schröder, C./ Göbler, K./ Grabka, M./ Kolb, C./ Shupe, C./ Caliendo, M. et al. (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, Konsum- und Sparverhalten. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin.

Schulten, T. / Müller, T. (2017): Living Wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 70 (7), S. 507–514,

Schulten, T. / Müller, T. (2019): What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe, in: Transfer – European Review of Labour and Research 25 (3), S. 267–284

Schulten, T./ Specht, J. (2022): Tarifpolitischer Aufbruch im Gastgewerbe, WSI Analysen zur Tarifpolitik Nr. 91, Düsseldorf, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008366

Schulten, T./WSI-Tarifarchiv (2023): Tarifpolitik unter den Bedingungen historisch hoher Inflationsraten, Tarifpolitischer Jahresbericht 2022, Düsseldorf.

SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>

Statistisches Bundesamt (2020): Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Sonderauswertung für das BMAS, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-562-1-entwicklung-tarifgeschehen-mindestlohn-sonderauswertung.html>

Statistisches Bundesamt (2022a): 0,5 Millionen weniger Niedriglohnjobs im April 2022 gegenüber April 2018, Pressemitteilung Nr. 496 vom 25. November 2022

Statistisches Bundesamt (2022b): Geschätzte Betroffenheit von der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro zum Oktober 2022, Schätzung auf Grundlage der Verdiensterhebung April 2021, unveröffentlichte Sonderauswertung vom 09.02.2022.

Statistisches Bundesamt (2023a): Tarifverdienste 2022 um 2,2 % höher als im Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 081 vom 2. März 2023

Statistisches Bundesamt (2023b): Hintergrundpapier zur Revision des Verbraucherpreisindex für Deutschland 2023, Wiesbaden

Tober, S. (2022): IMK Inflationsmonitor – Haushaltsspezifische Teuerungsraten: Wie stark unterscheidet sich die Belastung durch Inflation? IMK Policy Brief Nr. 114, Januar.

Weinkopf, C./ Kalina, T. (2020): Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: BMAS-Forschungsbericht Nr. 561, Berlin

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2022): Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf beim Mindestlohngesetz auf der Grundlage des konsentierten Entwurfs einer EU-Mindestlohnrichtlinie, Ausarbeitung WD 6 - 3000 - 051/22, Berlin.

AUTOREN

Prof. Dr. Alexander Herzog-Stein

Referatsleiter Arbeitsmarktökonomik, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, alexander-herzog-stein@boeckler.de

Dr. Malte Lübker

Referatsleiter Tarif- und Einkommensanalysen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, malte-luebker@boeckler.de

Dr. Toralf Pusch

Referatsleiter Arbeitsmarktanalysen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, toralf-pusch@boeckler.de

Prof. Dr. Thorsten Schulten

Referatsleiter Arbeits- und Tarifpolitik in Europa und Leiter des WSI-Tarifarchivs, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, thorsten-schulten@boeckler.de

Dr. Andrew Watt

Referatsleiter Europäische Wirtschaftspolitik, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, andrew-watt@boeckler.de.

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Groß

WWW.BOECKLER.DE