ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lesch, Hagen; Schröder, Christoph

Research Report

Regelbasierte statt politische Mindestlohnanpassung: Schriftliche Stellungnahme zur fünften Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

IW-Report, No. 11/2025

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Lesch, Hagen; Schröder, Christoph (2025) : Regelbasierte statt politische Mindestlohnanpassung: Schriftliche Stellungnahme zur fünften Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, IW-Report, No. 11/2025, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/313636

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Regelbasierte statt politische Mindestlohnanpassung

Schriftliche Stellungnahme zur fünften Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Hagen Lesch / Christoph Schröder

Köln, 13.03.2025

IW-Report 11/2025

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Herausgeber
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.
Postfach 10 19 42
50459 Köln

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

Das IW in den sozialen Medien

x.com
@iw_koeln

LinkedIn
@Institut der deutschen Wirtschaft

Instagram
@IW_Koeln

Autoren

Dr. Hagen Lesch
Leiter des Themenclusters
Arbeitswelt & Tarifpolitik
lesch@iwkoeln.de
0221 – 4981-778

Christoph Schröder
Senior Researcher
schroeder.christoph@iwkoeln.de
0221 – 4981-753

Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatikalische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:
März 2025

Inhaltsverzeichnis

1 Allgemeine Bemerkungen 3

2 Neue Anpassungskriterien 4

2.1 Nachlaufende Orientierung am Tariflohnindex 4
2.2 Orientierung am 60-Prozent-Kriterium 5
2.3 Reale Entwicklung des Mindestlohns 7

3 Auswirkungen des Mindestlohns 9

3.1 Tariflöhne 9
3.2 Arbeitsmarkt 11
3.3 Einkommensarmut 12
3.4 Altersarmut 13
3.5 Auswirkungen der EU-Mindestlohnrichtlinie auf die Festsetzung des Mindestlohns im internationalen Vergleich 14

4 Empfehlungen 15

Literaturverzeichnis 17

1 Allgemeine Bemerkungen

Der gesetzliche Mindestlohn wurde bis einschließlich Juli 2022 durch die Mindestlohnkommission gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohngesetz (MiLoG) und gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission (GO-MLK) vom 27. Januar 2016 nachlaufend an die Tariflohnentwicklung angepasst. Dazu wurde in der GO-MLK die Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes ohne Sonderzahlungen auf der Basis der Stundenverdienste in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren als Maßstab herangezogen (Wissenschaftliche Dienste, 2016, 5; Lesch/Schneider/Schröder, 2021, 4). Diese Regelbindung war „aus politökonomischer Sicht von zentraler Bedeutung“ (Lesch/Schröder, 2020, 166): Zum einen determinierten die Tarifvertragsparteien die Tariflohndynamik durch ihre Tarifabschlüsse. Dadurch wurden sie mittelbar „am Entscheidungsprozess über die Anpassung des Mindestlohns beteiligt“. Zugleich wurde sichergestellt, dass die Mindestlohndynamik vorhersehbar ist und die Tarifparteien nicht außerplanmäßig zu Anpassungen ihrer Tariflöhne zwingt. Zum anderen sollte durch eine Regelbindung vermieden werden, „dass der Mindestlohn zum politischen Zankapfel wird“ (ebd., 166).

Die mittelbare Beteiligung der Tarifpartner am Entscheidungsprozess der Mindestlohnanpassungen wurde im Zuge angemessener Mindestlohnerhöhungen lange Zeit erreicht. Dies trug maßgeblich dazu bei, dass sich die Tariflöhne in Niedriglohnbranchen weitgehend an die Mindestlohndynamik anpassen konnten. Nicht erreicht wurde, dass die Höhe des Mindestlohns schon kurz nach seiner Einführung einer ständigen politischen Debatte ausgesetzt war. Sie mündete darin, dass die ab dem Herbst 2021 regierende „Ampel“-Koalition aus SPD, Grünen und FDP die Entscheidungsbefugnis der Mindestlohnkommission gemäß § 9 Abs. 1 MiLoG suspendierte. Im Mindestlohnerhöhungs-Gesetz (MiLoEG) vom 28. Juni 2022 wurde eine „politische“ Anpassung auf 12 Euro je Stunde zum Oktober 2022 vorgeschrieben. Gleichzeitig wurde im MiLoEG festgelegt, dass ab 2023 wieder die Mindestlohnkommission über die Anpassung entscheidet.

Der politische Eingriff wurde damit begründet, dass der Mindestlohn eine Art „Living Wage“ darstellen soll, der es Arbeitnehmern erlaubt, über das bloße Existenzminium hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen (Deutscher Bundestag, 2022, 18). Trotz dieses „Paradigmenwechsels“ (Lesch/Schröder, 2022, 10) ließ der Gesetzgeber den in § 9 Abs. 2 Satz 2 MiLoG festgelegten Anpassungsmechanismus unangetastet. Damit bestand eine „Inkongruenz zwischen der Entscheidung der Mindestlohnkommission, den Mindestlohn nachlaufend an die allgemeine Tariflohnentwicklung anzukoppeln und dem politisch erwünschten Mindestlohn“ (ebd., 11). Aufgrund dieser Inkongruenz wurde eine Fortsetzung der politischen Debatte über die angemessene Höhe des Mindestlohns schon im Jahr 2022 vorausgesagt: „Ein solches politisches Gerangel erschwert die Verständigungsbereitschaft in der Mindestlohnkommission und belastet damit auch die Tarifautonomie“ (ebd., 11).

Tatsächlich kam im Anpassungsbeschluss der Mindestlohnkommission vom Juni 2023 keine einvernehmliche Einigung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zustande (Mindestlohnkommission, 2023). Die Arbeitgebervertreter stimmten gemäß § 10 Abs. 2 Satz MiLoG zusammen mit der Vorsitzenden der Mindestlohnkommission für eine Anpassung, die von den Gewerkschaftsvertretern abgelehnt wurde. Die Ablehnung wurde damit begründet, dass der im MiLoG geforderte „Mindestschutz“ und der Erhalt der Kaufkraft durch den Anpassungsbeschluss nicht erreicht werde. Statt der mehrheitlich beschossenen Anpassung (auf 12,41 Euro ab 2024 und 12,82 Euro ab 2025) hätte der Mindestlohn „zumindest auf 13,50 Euro steigen müssen“. Aus der EU-Mindestlohnrichtlinie, die einen Mindestlohn von 60 Prozent des Medianeinkommens empfiehlt, ergäbe sich sogar ein Mindestlohn „in Höhe von mindestens 14 Euro“ (ebd., 2023).

2 Neue Anpassungskriterien

Nachdem die Mindestlohnkommission für ihren Anpassungsbeschluss vom Juni 2023 kritisiert wurde (Schulten, 2023) und in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl im Februar 2025 von SPD und Grünen Forderungen nach einem Mindestlohnlohn in Höhe von 15 Euro erhoben wurden, hat sich die Mindestlohnkommission im Januar 2025 eine neue Geschäftsordnung gegeben. In § 2 Abs. 1 a) GO-MLK vom 22. Januar 2025 werden nun zwei Kriterien zur Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns genannt: eine Orientierung an der nachlaufenden Tarifentwicklung und am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten. Hierbei wird auf Art. 5 Abs. 4 sowie auf die Kriterien nach Art. 5 Abs. 2 der EU-Mindestlohnrichtlinie verwiesen (siehe auch Kapitel 3.5). Laut GO-MLK vom 22. Januar 2025 soll der Tarifindex des Statistischen Bundesamtes auf Basis der Stundenverdienste in den beiden vorhergehenden Jahren herangezogen werden, ohne sich dabei – wie bisher – auf den Index ohne Sonderzahlungen festzulegen. Außerdem wird der vom Statistischen Bundesamt aktuell ermittelte Bruttomedianlohn berücksichtigt. In § 2 Abs. 1 b) wird festgelegt, dass bei besonderen ökonomischen Umständen im Rahmen einer „Gesamtabwägung“ von den Kriterien abgewichen werden kann. Mit dem Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns geht die Geschäftsordnung über die Regelungen des MiLoG hinaus.

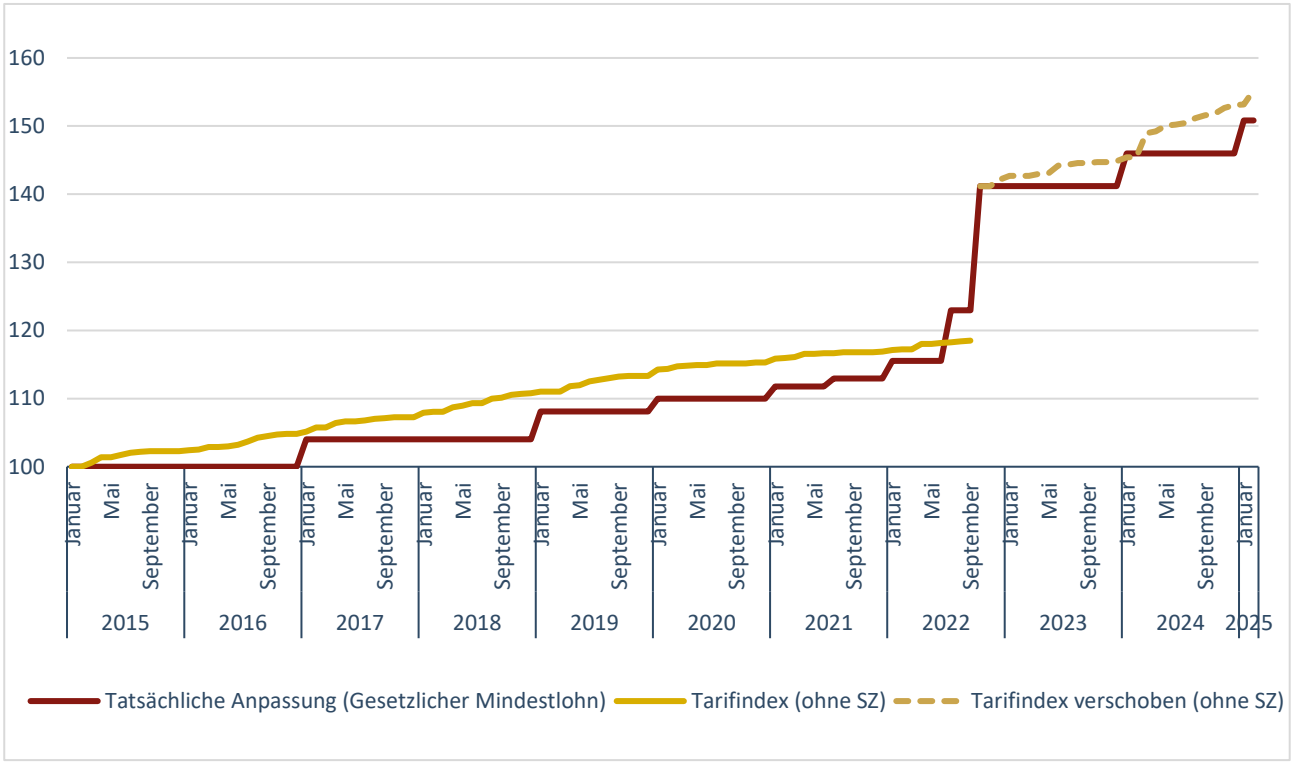
2.1 Nachlaufende Orientierung am Tariflohnindex

Damit wird der bisherige, weitgehend regelbasierte Anpassungsmechanismus im Zuge einer nachlaufenden Orientierung am Tariflohnindex relativiert. Aus Abbildung 2-1 lässt sich erkennen, inwieweit die Mindestlohnanpassungen regelgebunden waren. Dazu wird der Tarifindex der tariflichen Stundenlöhne ohne Sonderzahlungen mit der tatsächlichen Mindestlohnanpassung auf Indexbasis verglichen. Es ist erkennbar, dass der Mindestlohn immer nachlaufend an die Tariflohnentwicklung angepasst wurde, die Mindestlohnanpassungen bis zum Juli 2021 aber immer etwas hinter der Tarifentwicklung zurückblieben. Damit wurde dem im MiLoG vorgesehenen Anpassungsmechanismus Rechnung getragen. Gleichwohl nutzte die Mindestlohnkommission gewisse Freiräume. Sichtbar wird dies am Anpassungsturnus, den die Kommission wiederholt änderte. In ihrem ersten Beschluss vom Juni 2016 wählte die Mindestlohnkommission noch einen zweijährigen Anpassungszeitraum, im zweiten Anpassungsbeschluss vom Juni 2018 dann aber einen einjährigen. Im dritten Beschluss vom Juni 2020 wurden erstmals unterjährige Anpassungsschritte festgelegt. Im Rahmen dieses dritten Beschlusses wurde die nachlaufende Orientierung am Tariflohnindex durch die Anpassung auf 10,45 Euro je Stunde ab Juli 2022 erstmals aufgegeben. Zuvor hatte sich die politische Debatte um die Höhe des Mindestlohns intensiviert. Dies gipfelte darin, dass die neue Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP ihren 2021 im Koalitionsvertrag beschlossenen politischen Eingriff umsetzte. Mit der politischen Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde im Oktober 2022 wurde die Mindestlohnentwicklung vollständig von der Tariflohnentwicklung abgekoppelt (Lesch/Schröder, 2023, 5). Mit ihrem vierten Beschluss vom Juni 2023 kehrte die Mindestlohnkommission dann wieder zu einer Regelbindung zurück. Die beiden Anpassungsschritte 2024 und 2025 orientierten sich wieder nachlaufend an der Tariflohnentwicklung. Am aktuellen Rand zeigt sich ein gewisses Zurückbleiben der Mindestlohndynamik.

Abbildung 2-1: Tarifindex und Mindestlohnanpassungen

Index (Januar 2015 = 100)

Tarifindex ohne Sonderzahlungen



Quellen: Statistisches Bundesamt, Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen

2.2 Orientierung am 60-Prozent-Kriterium

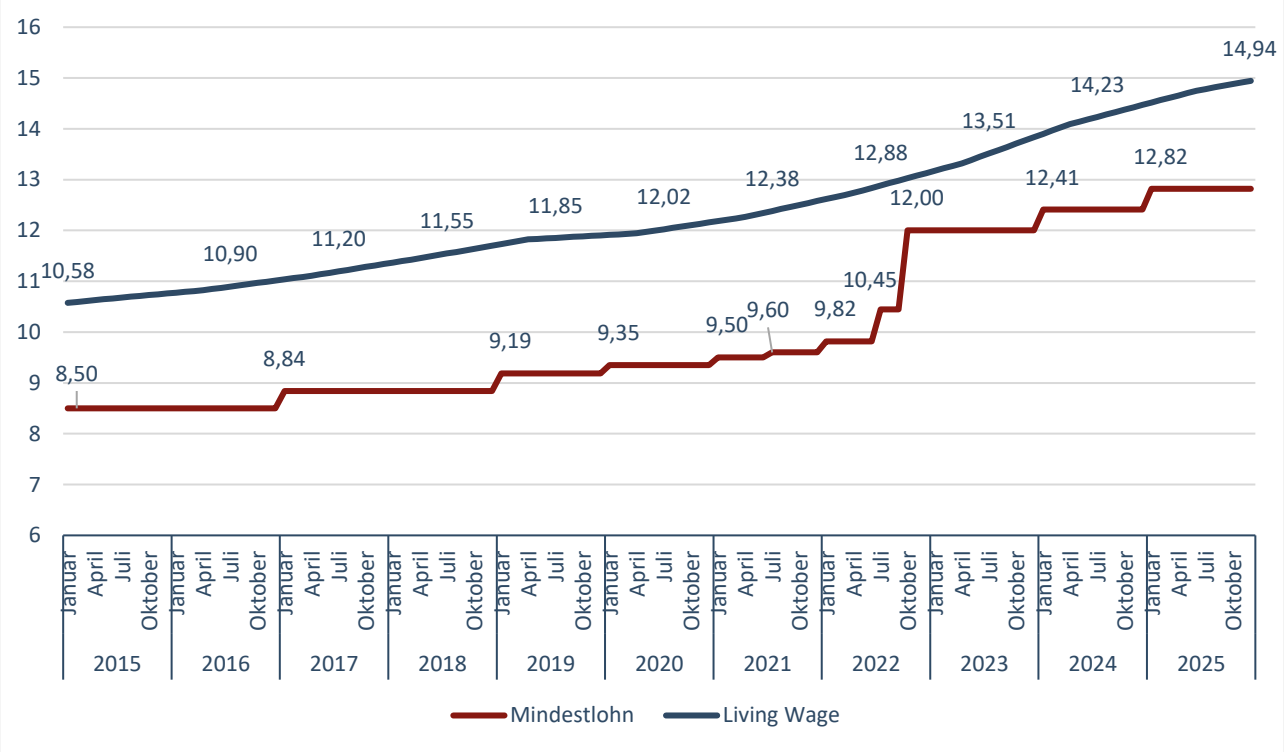
Mit der zusätzlichen Orientierung am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns eines Vollzeitbeschäftigten – im Folgenden kurz als „Living Wage“ bezeichnet – wird die ohnehin nicht strikte nachlaufende Orientierung am Tarifindex zugunsten eines Anpassungskorridors aufgegeben, der einen großen diskretionären Spielraum aufweist. Abbildung 2-2 stellt die Differenz zwischen dem Mindestlohn und dem jeweiligen Living Wage seit dem Jahr 2015 dar.

Zur Einführung des Mindestlohns im Januar 2025 lag dieser rund 20 Prozent niedriger als der Living Wage, dementsprechend lag der Kaitz-Index bei knapp über 48 Prozent. Der Kaitz-Index misst die Relation zwischen dem Mindestlohn und dem Bruttomedianlohn eines Vollzeitbeschäftigten. Der relativ größte Abstand wurde im Dezember 2018 gemessen: Unmittelbar vor dem nächsten Erhöhungsschritt lag der Mindestlohn fast ein Viertel unter dem Living Wage (Kaitz-Index 45,3 Prozent). Einen deutlichen Sprung nach oben machte der Mindestlohn in Relation zum Medianlohn bereits im Juli 2022 durch die von der Mindestlohnkommission beschlossene Anhebung auf 10,45 Euro. Der Mindestlohn erreichte zu diesem Zeitpunkt gut 81 Prozent des Living Wage (Kaitz-Index 48,7 Prozent). Damit wurde die Ausgangsrelation zum Living Wage leicht übertroffen und die bis zu diesem Zeitpunkte höchste Relation zum Living Wage und damit auch der höchste Kaitz-Index seit Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 erreicht. Mit der politischen Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro stieg der Kaitz-Index sogar auf 55 Prozent oder 92 Prozent des Living Wage. Da der Mindestlohn dann erst wieder Anfang 2024 erhöht wurde, sank der Kaitz-Index bis Ende 2023 auf 52 Prozent.

Ungefähr dieses Niveau ergäbe sich auch zum Jahresende 2025. Stiege der Mindestlohn dann im Januar 2026 auf beispielsweise 14 Euro, wären bei einem geschätzten Living Wage von dann 14,97 Euro 93,5 Prozent des Living-Wage-Niveaus erreicht und der Kaitz-Index stiege auf ein Rekordniveau von 56 Prozent.

Abbildung 2-2: Mindestlohn und Living Wage

In Euro je Stunde



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Berechnung des Living Wage: Eckpfeiler für die Berechnungen sind die Ergebnisse der Verdienststrukturerhebungen 2014 und 2018 sowie der Verdiensterhebungen 2022, 2023 und 2024 jeweils für den Stichmonat April. Die Jahre zwischen den Verdienststrukturerhebungen 2014 und 2018 sowie zwischen der Verdienststrukturerhebung 2018 und der Verdiensterhebung 2022 wurden mit Hilfe der jährlichen Angaben zum Medianmonatsentgelt der Bundesagentur für Arbeit sowie der wöchentlichen Arbeitszeiten aus den Arbeitszeitberechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) interpoliert. Zwischen den einzelnen Jahren wurde ein linearer Anstieg unterstellt. Für die Fortschreibung des Living Wage von April 2024 bis Anfang 2026 wurde zunächst der Anstieg des Tarifindex ohne Sonderzahlungen von April 2024 bis Februar 2025 betrachtet. Um Zufallsschwankungen zu minimieren, wurde der April-Wert durch den Drei-Monatsdurchschnitt von März bis Mai ersetzt und am aktuellen Rand der Drei-Monatsdurchschnitt von Dezember 2024 bis Februar 2025 herangezogen. Annualisiert ergab sich ein Anstieg von 4 Prozent. Mit dieser Anstiegsrate wurde der Living Wage bis Juni 2025 linear fortgeschrieben. Für das zweite Halbjahr 2025 wurde ein weiteres jährliches Lohnwachstum von 2,6 Prozent angenommen. Dies entspricht der Prognose der deutschen Bundesbank für die Tariflohnentwicklung des Jahres 2026. Im Jahresdurchschnitt 2024 ist nach dieser Projektion der Living Wage gegenüber 2023 um 5,3 Prozent angestiegen, während sich für das Jahr 2025 eine Veränderungsrate von 3,8 Prozent errechnet. Insbesondere der Wert für 2025 übersteigt die gängigen Prognosen zur Entgeltentwicklung. Dies liegt daran, dass der Living Wage keine Sonderzahlungen erhält, während bei der Schätzung der Entwicklung des Jahresentgelts der Wegfall der Inflationsausgleichsprämie berücksichtigt wurde.

Die auch nach der politisch beschlossenen Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde bestehende Differenz zwischen Mindestlohn und Living Wage wirft die Frage auf, wie die Mindestlohnkommission ihren nun diskretionären Spielraum nutzen wird. Die nachlaufende Orientierung an der Tariflohnentwicklung (je Stunde ohne Sonderzahlungen) würde für den Zeitraum Januar 2023 bis Dezember 2024 einen Anstieg von 7,3 Prozent ergeben und für den Zeitraum März 2023 bis Februar 2025 einen Anstieg von 8,8 Prozent. Da die Mindestlohnkommission den Zeitraum von Juli 2023 bis Juni 2024 berücksichtigen wird, könnte das Plus noch höher ausfallen. Das liegt daran, dass der Tarifindex im ersten Halbjahr 2025 stärker ansteigen dürfte als er im noch recht moderat verlaufenen ersten Halbjahr 2023 angestiegen ist. Bei einem Tariflohnanstieg von 7,3 Prozent müsste der Mindestlohn zum Januar 2026 auf 13,75 Euro angehoben werden und bei einem Tariflohnanstieg von 8,8 Prozent um 13,95 Euro. Legt man den Zeitraum Juli 2023 und Juni 2025 zugrunde, ist ein Anstieg auf etwa 14,00 Euro zu erwarten. Dieser Wert beschreibt die Untergrenze des Anpassungskorridors.

Der Living Wage lag im April 2024 – zu diesem Berichtsmonat hat das Statistische Bundesamt zuletzt einen Wert zum Medianeinkommen vorgelegt – bei 14,09 Euro je Stunde. Er dürfte bis zum April 2025 auf rund 14,70 Euro steigen und Anfang 2026 – wie oben beschrieben – bei knapp 15 Euro je Stunde liegen. Dieser Wert skizziert die Obergrenze des Anpassungskorridors.

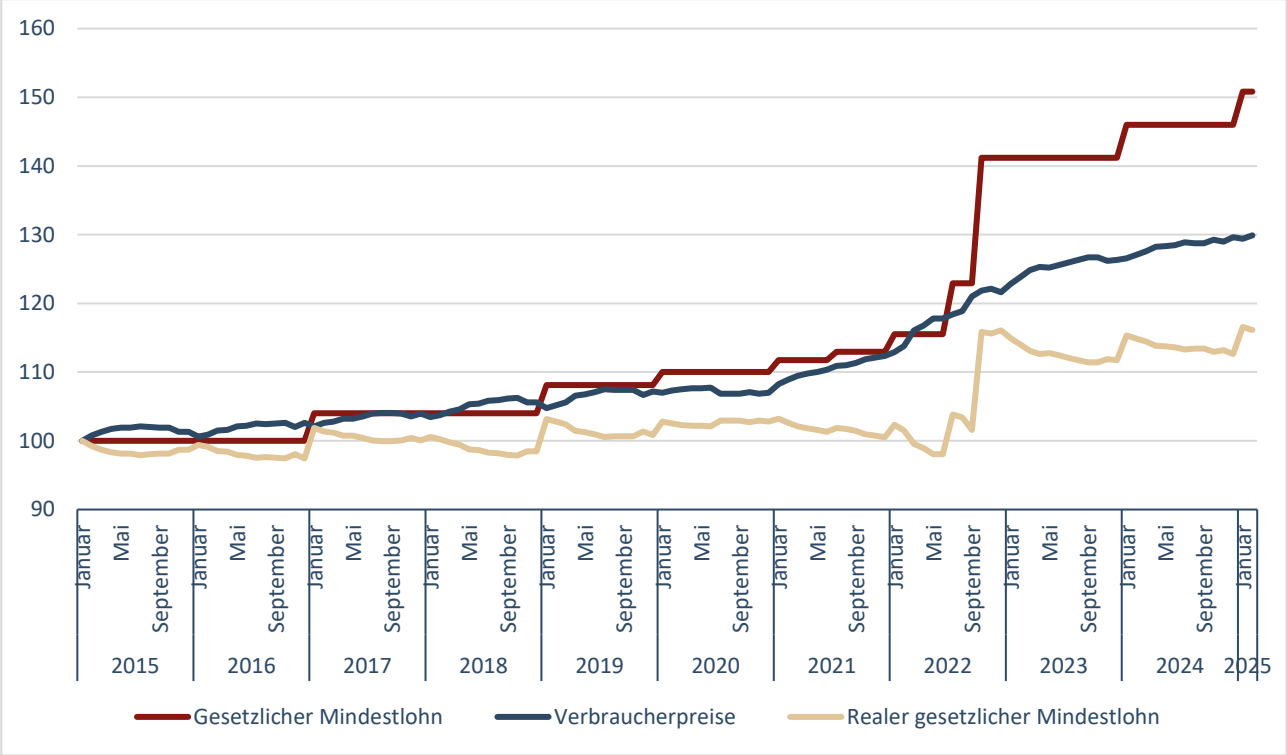
Die Mindestlohnkommission hat nach dem Streit bei der letzten Abstimmung in § 2 Abs. 2 a) GO-MLK vom 22. Januar 2025 betont, dass sie im Regelfall einen einstimmigen Beschluss herbeiführen will. Dieses Ziel hat seinen guten Grund, denn: Einen weiteren nicht einvernehmlichen Anpassungsbeschluss wie 2023 würde die Mindestlohnkommission politisch kaum überleben. Denn auch von den Gewerkschaftsvertretern in der Kommission wird die „politische Erwartung“, geteilt, den Mindestlohn möglichst rasch auf 15 Euro je Stunde anzupassen. Nachdem sich zuletzt die Arbeitgeberseite durchgesetzt hat, wird eine Einigung nur durch eine ausreichende Konzessionsbereitschaft der Arbeitgeber möglich. Die Verankerung des Referenzwerts von 60 Prozent trägt dieser politischen Gemengelage Rechnung. Anders ausgedrückt: Auch ohne eine formale Verankerung hätten die Gewerkschaften diesen Referenzwert in die Debatte eingebracht.

2.3 Reale Entwicklung des Mindestlohns

In der zweiten Jahreshälfte 2021 zog die Inflationsrate aufgrund von weltweiten Lieferkettenprobleme leicht an. Nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine im Februar 2022 kam es zu einer Energiepreiskrise, durch die der Inflationsdruck rasch zunahm. Vor dem Hintergrund einer in diesem Ausmaß zunächst nicht erwarteten Teuerungswelle relativiert sich die politische Mindestlohnanpassung auf 12 Euro je Stunde im Oktober 2022. Ein Teil des Anstiegs wurde schlichtweg durch die Inflation „aufgefressen“. Allerdings zeigt ein Blick auf die reale Mindestlohnentwicklung in Abbildung 2-3, dass der Mindestlohn preisbereinigt dennoch kräftig gestiegen ist. Gegenüber dem September 2022 ergibt sich bis zum Februar 2025 ein reales Plus von 14,3 Prozent. Ein solcher Kaufkraftschub ging von der allgemeinen Tariflohnentwicklung nicht aus. In diesem Zeitraum stiegen die Tariflöhne noch nicht einmal in nominaler Rechnung so stark wie der Mindestlohn in realer Betrachtung. Ohne Sonderzahlungen stiegen die Tariflöhne nominal um 10,3 Prozent und mit Sonderzahlungen um 13,9 Prozent. Die Zielsetzung des politischen Eingriffs, den Mindestlohn zu einem Living Wage weiterzuentwickeln, wurde durchaus erreicht.

Abbildung 2-3: Mindestlohn und Verbraucherpreisentwicklung

Index (Januar 2015 = 100)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Mindestlohnkommission; eigene Berechnungen

Über den gesamten Zeitraum von Januar 2015 bis Februar 2025 stieg der Mindestlohn real um 16,1 Prozent an. Dieser Wert wurde auch von Lübker/Schulten (2025, 15) ermittelt. Ein Vergleich des Gesamtzeitraums mit dem Zeitraum ab Oktober 2022 macht deutlich, dass der Mindestlohn bis zu diesem politischen Eingriff in realer Betrachtung allerdings nur moderat anstieg. Das typische Verlaufsmuster bestand darin, dass der reale Kaufkrafteffekt einer Mindestlohnpassung im Zeitablauf abnahm. Das galt vor allem in den beiden Jahren nach der Einführung des Mindestlohns Anfang 2015, aber auch nach seiner ersten Anpassung Anfang 2017. Erst die Anhebungen ab dem Jahr 2019 führten zu einem dauerhaften realen Kaufkraftgewinn (ähnlich Lübker/Schulten, 2025, 18). Im Jahr 2022 führte dann die anziehende Inflation zu einer vorübergehenden realen Abwertung des Mindestlohns, die allerdings mit der von der Mindestlohnkommission schon 2020 beschlossenen Erhöhung auf 10,45 Euro je Stunde ab Juli 2022 überkompensiert wurde. Im Zuge des politischen Eingriffs stieg der Mindestlohn dann auch real spürbar an. Seitdem ist das schon zwischen 2015 und 2019 beobachtbare Verlaufsschema erkennbar.

3 Auswirkungen des Mindestlohns

3.1 Tariflöhne

Der gesetzliche Mindestlohn hat seit (und auch schon vor) seiner Einführung regelmäßig das Tarifgeschehen beeinflusst (Bispinck et al., 2020; Bispinck et al., 2023). Im Zuge seiner Einführung im Jahr 2015 gab es zunächst eine Übergangsregelung, um verdrängte Tariflöhne an den Mindestlohn anzupassen. Die politische Anhebung auf 12 Euro je Stunde zwang die Tarifvertragsparteien einiger Branchen (Bäckerhandwerk, Wach- und Sicherheitsgewerbe, Gebäudereinigerhandwerk) dazu, vorzeitig neue Tarifverhandlungen zu führen, um eine (erneute) Verdrängung zu vermeiden (Bispinck et al., 2023, 202). Dabei stellte die Anpassung des Mindestlohns die meisten der zwölf untersuchten Branchen (Landwirtschaft, Schlachten und Fleischverarbeitung, Bäckerhandwerk, Einzelhandel, Floristik, Gastgewerbe, Systemgastronomie, Kinos, Wach- und Sicherheitsgewerbe, Gebäudereinigerhandwerk, Friseurhandwerk) vor große Herausforderungen (ebd., 7). In der Floristik Ost wurden alle Tariflöhne verdrängt. Dies führte dazu, dass dort keine Tariflöhne mehr ausgehandelt werden. In anderen Bereichen wie der Landwirtschaft oder dem Friseurhandwerk werden Tariflöhne nur noch für Fachkräfte (Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung) verhandelt.

Eine rasche Anhebung des Mindestlohns auf 15 Euro je Stunde, wie sie etwa von SPD oder Grünen oder auch im Sondierungspapier von CDU/CSU und SPD vom 8. März 2025 (CDU/CSU und SPD, 2025) gefordert wird, hätte erneut gravierende Auswirkungen auf die Tarifverhandlungen. In Tabelle 3-1 sind auf der Grundlage des NRW-Tarifregisters einige Tarifbereiche zusammengefasst, in denen die Tariflöhne aktuell den Wert von 15 Euro je Stunde (zum Teil recht deutlich) unterschreiten. Anfang 2025 lagen die Stundenlöhne in den untersten Lohngruppen – abgesehen von den Angestellten im Einzelhandel (NRW), deren Stundenlohn bei 15,88 Euro liegt – zwischen 12,69 Euro im Garten- und Landschaftsbau sowie 12,82 Euro in der Landwirtschaft (Nordrhein und Westfalen-Lippe) bis hin zu 14,42 Euro im Baugewerbe (ohne Berücksichtigung des Bauzuschlags, der nur bei Baustellentätigkeit, aber nicht bei einer Tätigkeit im Betrieb gezahlt wird). In der Landwirtschaft ist der unterste Tariflohn unmittelbar an den gesetzlichen Mindestlohn gekoppelt. Im Friseurhandwerk (NRW) bezieht sich der unterste Lohn auf den Einstieg nach Ausbildung. Für ungelernte Kräfte gilt dort der gesetzliche Mindestlohn. Anfang 2026, wenn die nächste Mindestlohnerhöhung greifen wird, liegen die bereits beschlossenen Tariflöhne – die Angestellten im Einzelhandel (NRW) erneut ausgenommen – zwischen 13,32 Euro im Gaststättengewerbe (NRW) und 14,98 im Baugewerbe (ohne Bauzuschlag).

Im Gaststättengewerbe ist der Tariflohn allerdings an den Mindestlohn gekoppelt, sodass er automatisch steigen würde. In der Systemgastronomie gilt eine ähnliche Regelung. Dort wurden bereits Tarifentgelte durch den Mindestlohn überholt, sodass die automatische Kopplung greift. Der unterste Tariflohn liegt daher seit Anfang 2025 bei 13,02 Euro, also 0,20 Euro über dem gesetzlichen Mindestlohn. Die Tarifvertragsparteien verhandeln seit Monaten über einen neuen Tarifvertrag, konnten sich bislang aber nicht einigen. Nun soll eine Schlichtung einen Kompromiss bringen (BdS, 2025).

Tabelle 3-1: Tariflöhne ausgewählter Branchen

Jeweils unterste Lohngruppe je Stunde in Euro

	1.1.2025	1.1.2026	Anmerkungen
Garten- und Landschaftsbau	12,69	offen	Laufzeit bis 30.6.25
Landwirtschaft (Nordrhein und Westfalen-Lippe)	12,82	offen	Laufzeit bis 31.12.25
Maler- und Lackiererhandwerk	13,00	offen	Laufzeit bis 31.3.25
Systemgastronomie (BdS)	13,02	offen	Falls der Abstand zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und einem Bruttostundenentgelt den Betrag von 0,20 Euro unterschreiten sollte, erhöht sich das Bruttostundenentgelt auf einen Betrag, der diesen gesetzlichen Mindestlohn dann um 0,20 Euro übersteigt; Laufzeit bis 30.6.24
Gaststättengewerbe (NRW)	13,32	13,32	Falls der Abstand zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und dem Bruttostundenentgelt in der untersten Entgeltgruppe den Betrag von 0,50 Euro unterschreiten sollte, erhöht sich das Bruttostundenentgelt auf einen Betrag, der diesen gesetzlichen Mindestlohn dann um 0,50 Euro übersteigt; Laufzeit bis 31.5.26
Floristik (West)	13,35	13,69	Anhebung zum 1.7.25 auf 13,69; Laufzeit bis 30.6.26
Bäckerhandwerk (NRW)	13,39	13,81	Anhebung zum 1.5.25 auf 13,81; Laufzeit bis zum 31.1.26
Einzelhandel (NRW, gewerbliche Arbeitnehmer)	13,48	13,48	ab dem 1.4.25; Laufzeit bis 30.4.26
Tischlerhandwerk (NRW)	13,63	13,96	jeweils ab dem 1.2.25 bzw. 1.2.26; Laufzeit bis 30.11.26
Friseurhandwerk (NRW)	13,70	offen	Laufzeit bis 31.12.25
Großhandel (NRW)	14,20	14,20	ab dem 1.5.25; Laufzeit bis 30.4.26
Gerüstbauerhandwerk	13,95	offen	Laufzeit bis 30.9.25
Gebäudereinigerhandwerk	14,25	15,00	Laufzeit bis 31.12.26
Dachdeckerhandwerk	14,35	14,35	Anhebung zum 1.10.26 auf 14,66; Laufzeit bis 30.9.27
Elektrohandwerk	14,41	14,93	ab dem 1.1.27: 15,49 Euro und ab dem 1.1.28: 16,10 Euro; Laufzeit bis 31.12.28
Textilreinigung (Intex)	14,41	offen	ab dem 1.3.25; Laufzeit bis 31.5.25
Baugewerbe	TL: 14,42; TL + BZ: 14,54	TL: 14,98; TL + BZ: 15,27	jeweils ab dem 1.4.25 bzw. 1.4.26; Laufzeit bis 31.3.27
Einzelhandel (NRW, Angestellte)	15,88	15,88	Laufzeit bis 30.4.26

Quellen: NRW-Tarifregister, DGB; eigene Zusammenstellung

In einigen Branchen (Landwirtschaft, Maler- und Lackiererhandwerk, Friseurhandwerk, Gerüstbauerhandwerk, Textilreinigung) sind für Anfang 2026 noch gar keine Tariflöhne ausgehandelt worden. Hier finden im Laufe des Jahres 2025 noch Tarifverhandlungen statt, in denen auf den Anpassungsbeschluss der Mindestlohnkommission reagiert werden kann. Es gibt aber auch Branchen, in denen längere Laufzeiten vereinbart wurden, die zum Teil bis 2027 (im Elektrohandwerk sogar bis 2028, dort wurden aber bereits Stufenanpassungen bis auf 16,10 Euro zum Januar 2028 vereinbart) reichen (Dachdeckerhandwerk, Einzelhandel, Baugewerbe). So greift etwa im Dachdeckerhandwerk zum Oktober 2026 eine Tariflohnsteigerung von 14,35 auf 14,66 Euro, für die eine Laufzeit bis September 2027 vereinbart wurde. Dieser Tariflohn würde im Falle einer Mindestlohnanpassung auf 15 Euro im Jahr 2026 unwirksam. Um eine Verdrängung der Tariflöhne zu vermeiden, müssten also Tarifverhandlungen deutlich vorgezogen werden.

Dies ist insofern problematisch, als längere Laufzeiten dazu dienten, den inflationsbedingt hohen Lohnforderungen der Gewerkschaften möglichst weit entgegenzukommen. Diese Art von Kompromissen würde durch eine Verdrängung der Tariflöhne ad absurdum geführt. Es würde den bereits durch die politische Intervention im Jahr 2022 verursachten Vertrauensbruch auf Arbeitgeberseite (Bispinck et al., 2023, 209) in die Vorhersehbarkeit der Mindestlohnentwicklung verstärken. Eine nachlaufende Anpassung an die Tariflohndynamik würde dem Tarifgeschehen hingegen hinreichend Rechnung tragen. Allerdings käme es auch hier in einigen Branchen (Floristik, Bäckerhandwerk, Tischlerhandwerk) ohne vorgezogene Tarifverhandlungen zu einer Verdrängung von Tariflöhnen. Je mehr sich die Mindestlohnanpassung am Living Wage orientiert, desto größer wird die Gefahr, dass in den Tarifverträgen nur noch Tariflöhne für Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung vereinbart werden.

3.2 Arbeitsmarkt

Eine Evaluierung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Auftrag der Mindestlohnkommission führte zu dem (auch in früheren Studien ermittelten) Ergebnis, dass die Mindestlohneinführung „im Zeitraum bis Mitte des Jahres 2022 statistisch signifikante negative Auswirkungen auf die abhängige Beschäftigung“ gehabt hat, dieser Effekt jedoch relativ gering ausfällt und fast ausschließlich auf einen Rückgang der geringfügigen Beschäftigung zurückzuführen ist. Für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung „lassen sich keine negativen (oder positiven) Effekte feststellen“ (Caliendo/Olthaus/Pestel, 2023, 81). Während des Untersuchungszeitraums dieser Studie befand sich der Arbeitsmarkt noch im Aufwind. Seit Mitte 2022 trübt sich der Arbeitsmarkt aber ein. Die Anzahl der Arbeitslosen ist bis zum Februar 2025 um 561.264 Personen gestiegen. Offen ist, wie lange die konjunkturelle Schwächephase noch anhält und wie der Arbeitsmarkt darauf reagiert.

In § 2 Abs. 1 b) GO-MLK vom 22. Januar 2025 ist festgelegt, dass die Mindestlohnkommission von den in § 2 Abs. 1 a) genannten Anpassungskriterien abweichen kann, „wenn besondere ökonomische Umstände vorliegen und die Kommission daher im Rahmen der Gesamtabwägung zum Ergebnis kommt, dass die genannten Kriterien in dieser Situation nicht geeignet sind, die Ziele des § 9 Absatz 2 Satz 1 MiLoG und Artikel 5 Absatz 1 EU-Mindestlohnrichtlinie zu erreichen“. Das MiLoG, das nur die nachlaufende Tarifentwicklung als Anpassungskriterium nennt, sieht in § 9 Abs. 2 ebenfalls eine „Gesamtabwägung“ vor. Im Rahmen dieser „Gesamtabwägung“ wäre ein Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre angebracht. Fakt ist, dass sich die günstigen arbeitsmarktbezogenen Rahmenbedingungen des Mindestlohns deutlich eingetrübt haben. Die Mindestlohnkommission steht daher in der Pflicht, zu prüfen, inwieweit Arbeitsplätze für an- und ungelernte Arbeitnehmer weggefallen sind oder durch eine zu starke Anhebung des Mindestlohns wegzufallen

drohen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Langzeitarbeitslosen gestiegen ist. Für diese Gruppe kann der Mindestlohn eine Eintrittsbarriere zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt darstellen. Erstmals seit Einführung des Mindestlohns besteht also die Aufgabe, zwischen dem Schutz von Arbeitsplätzen und der Verbesserung der Einkommensbedingungen abzuwägen. Bislang wurde dieser Trade-off durch die gute Arbeitsmarktentwicklung überdeckt. Dies könnte nun nicht mehr der Fall sein.

Aus der monatlichen Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit geht hervor, dass sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit auf alle Qualifikationsgruppen verteilt. Spezialisten und Experten sind mit einem Anstieg von 49 und 40 Prozent relativ stärker betroffen als Fachkräfte oder Helfer, bei denen die Zunahme bei 16 und 20 Prozent liegt. In absoluten Zahlen sieht die Bilanz allerdings anders aus. Seit Februar 2022 hat die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der Helfer um 260.827 Personen zugenommen. Darunter befinden sich auch Tätigkeiten in Branchen, die von der Mindestlohnentwicklung stark beeinflusst werden. Bei landwirtschaftlichen Berufen liegt der prozentuale Anstieg bei 30 Prozent (4.459 Betroffene), im Verkauf bei 24 Prozent (33.326 Betroffene), in der Lagerwirtschaft (einschließlich Post, Zustellung, Güterumschlag) bei 20 Prozent (38.493 Personen), im Gastgewerbe (Tourismus, Hotels, Gaststätten) bei 18 Prozent (12.651 Personen) und bei den Reinigungsberufen bei 11 Prozent (23.593 Personen). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitskosten für Helfer nicht nur mindestlohnbedingt steigen. Sie steigen auch dann, wenn der Tariflohn knapp über dem Mindestlohn liegt, weil die Gewerkschaften in einigen Tarifverträgen einen gewissen Abstand zu gesetzlichem Minimum herstellen wollen oder die Tariflöhne unmittelbar an den Mindestlohn gekoppelt sind.

3.3 Einkommensarmut

Der Einfluss von Mindestlohnerhöhungen auf die Armutsgefährdungsquoten der Bevölkerung und auch auf die der Beschäftigten im Besonderen ist eher als gering einzuschätzen. Dies zeigen sowohl Simulationsstudien als auch die Empirie in Bezug auf die politische Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde im Oktober 2022. So beobachteten Backhaus und Müller (2019) auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) keinen signifikanten Rückgang der Armutsgefährdung durch die Mindestlohneinführung im Jahr 2015. Sie zeigten außerdem auf, dass auch ein Mindestlohn von 12 Euro je Stunde dies nicht ändern würde. Eigene Simulationen belegen ebenfalls einen geringen Einfluss (Kestermann/Schröder, 2020; 2021): Unter Ceteris-paribus-Annahmen – also ohne Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitszeit und ohne Spillover-Effekte durch Lohnerhöhungen (knapp) oberhalb der Mindestlohnschwelle – reduzierte die Erhöhung des Mindestlohns von 10,45 Euro (wie von der Mindestlohnkommission ab Juli 2022 beschlossen) auf 12 Euro (politische Festsetzung) die Einkommensarmutsquote lediglich um 0,5 Prozentpunkte bei den Beschäftigten und um 0,3 Prozentpunkte in der Bevölkerung insgesamt. Dass die Auswirkung nicht stärker ausfiel, liegt vor allem daran, dass die Einkommensarmutsquote der Mindestlohnbezieher, insbesondere derer in Vollzeit, nicht weit über dem Durchschnitt liegt. So trugen im Jahr 2018 drei Viertel aller Beschäftigten mit einem vereinbarten Stundenverdienst zwischen 8,84 (dem damaligen Mindestlohn) und 10 Euro mit ihrem Nettoarbeitseinkommen weniger als die Hälfte zum direkt abgefragten verfügbaren Haushaltseinkommen bei (Kestermann/Schröder, 2020, 118). Der Einfluss des Mindestlohns auf die Einkommensarmut ist auch deshalb gering, weil nur rund 10 Prozent der armutsgefährdeten Personen in Vollzeit arbeiten. Handelt es sich bei den Mindestlohnempfängern dagegen um sogenannte „Aufstocker“, also erwerbstätige Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II), können sie von dem zusätzlichen Einkommen kaum profitieren, da ihre Transferentzugsrate bei 80 Prozent liegt (Groll, 2022). Von den zusätzlichen Einkommen bleibt dieser Personengruppe also nur ein Fünftel.

Zahlen aus dem Mikrozensus bestätigen die Ergebnisse der Simulationsrechnungen von Kestermann/Schröder (2020; 2021): Die Armutsgefährdungsquote ist von 2022 auf 2023 unter den Beschäftigten um 0,5 Prozentpunkte und in der Gesamtbevölkerung um 0,2 Prozentpunkte zurückgegangen, während sie sich bei den Selbstständigen nur um 0,1 Prozent verringerte. Auch von einer Erhöhung des Mindestlohns auf 15 Euro zum Jahresanfang 2026 wird daher vermutlich kein starker Effekt ausgehen können. Dies gilt auch deshalb, weil die prozentuale Erhöhung gegenüber einem regelbasiert (nachlaufend an der Tariflohnentwicklung) fortgeschriebenen Mindestlohn deutlich kleiner ausfiele als bei der Erhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022.

3.4 Altersarmut

Der Gesetzgeber begründete die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde auch damit, dass über höhere Renten ein Beitrag zur Verringerung von Altersarmut geleistet werden sollte. So habe die Evaluation des Mindestlohns ergeben, dass „eine mit dem Mindestlohn vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht [genüge], um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen“ (Deutscher Bundestag, 2022, 1). Der Einfluss auf die Altersarmut eines Mindestlohns von 12 Euro oder eines noch höheren Mindestlohns könnte sich jedoch ohnehin erst in ferner Zukunft entfalten, wenn sich die höheren Löhne auch in höheren Entgeltpunkten und damit höheren Rentenansprüchen niederschlagen. Die im Gesetzentwurf zitierte Evaluation fand zudem vor der Einführung der gesetzlichen Grundrente statt. Mit dem am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Grundrentengesetz werden kleine Renten aufgestockt (Bundesgesetzblatt, 2020). Dies geschieht in der Weise, dass die durchschnittliche Zahl an Entgeltpunkten bis zu einem Maximalwert von 0,8 Entgeltpunkten pro Jahr für 35 Jahre unter bestimmten Voraussetzungen verdoppelt wird. Dadurch hatte die politische Anhebung von 10,45 auf 12 Euro nur einen marginalen Einfluss auf die Höhe des Rentenanspruchs (Lesch/Schröder, 2023).

Auch die jetzt von SPD, Grünen, Die Linke und BSW geforderte Erhöhung des Mindestlohns auf 15 Euro oder 16 Euro spätestens ab 2026 hätte kaum Einfluss auf die Altersarmut. Vergleicht man das jetzt geltende Mindestlohnniveau von 12,82 Euro mit den geforderten 15 Euro, ergeben sich bei einer Vollzeittätigkeit von 38,3 Stunden (durchschnittliche Arbeitszeit in Vollzeit) und bei dem für die Rentenversicherung im Jahr 2025 maßgeblichen Jahresdurchschnittsentgelt von 50.493 Euro folgende Werte: Beim derzeitigen Mindestlohn würde ein Mindestlohnempfänger pro Jahr 0,508 Rentenpunkte erhalten, bei 15 Euro wären es 0,594 Punkte. Bei dem ab Juli 2025 geltenden Rentenwert von 40,79 Euro (die Renten werden in diesem Jahr um 3,74 Prozent steigen), erwirbt ein Mindestlohnempfänger bei dem jetzigen Mindestlohn somit einen Rentenanspruch von 20,71 Euro (0,508 x 40,79 Euro) pro Jahr. Bei einer Erhöhung des Mindestlohns auf 15 Euro wären es 24,23 Euro (0,594 x 40,79). Durch den Grundrentenzuschlag wird der Rentenanspruch in beiden Fällen auf 0,8 Punkte für 35 Versicherungsjahre erhöht. Von diesem Zuschlag werden dann wieder 12,5 Prozent abgezogen. Dies bedeutet, dass der jährliche Rentenanspruch bei einem Mindestlohn von 15 Euro um knapp 0,011 Punkte (12,5 Prozent der Differenz von 0,594 Punkten und 0,508 Punkten) höher wäre. Für jedes Jahr, den der fiktive Mindestlohnempfänger zum Mindestlohn arbeitet, erhöht sich der Rentenanspruch bei einem Mindestlohn von 15 Euro damit um 0,44 Euro. Bleibt die Differenz über einen Zeitraum von 35 Jahren gleich, würde sich der Rentenanspruch insgesamt somit um 15,40 Euro erhöhen. Arbeitet der fiktive Beschäftigte 45 Jahre zum Mindestlohn, gäbe es für die weiteren zehn Jahre in beiden Fällen (Mindestlohn von 12,82 und 15 Euro) keinen Grundrentenzuschlag, da dieser nur für maximal 35 Jahre gewährt wird. Ab dem 36. Jahr ergibt sich dadurch eine Differenz von 3,52 Euro pro Jahr ((0,594-0,508) x 40,79), über zehn Jahre wären dies 35,21 Euro. Über 45 Jahre betrüge der Unterschied in der Bruttorente bei einer Erhöhung auf 15 Euro somit 50,61 Euro (15,40 Euro + 35,21 Euro).

Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass bei einer Erhöhung des Mindestlohns auf 15 Euro mit einem Rückgang der Arbeitszeit zu rechnen ist und damit die Monatsverdienste von Mindestlohnbeziehern nicht so stark steigen würden wie ihre Stundenverdienste. Überdies könnte sich die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit erhöhen, was die Beitragszahlungen ebenfalls verringern würde. Zudem ist nicht damit zu rechnen, dass Beschäftigte während ihres gesamten Berufslebens genau den Mindestlohn verdienen. Die Unterschiede im Erwerbseinkommen, das über das gesamte Arbeitsleben hinweg erworben wird, dürften daher prozentual niedriger ausfallen als die Anhebung des Mindestlohns von 12,82 auf 15 Euro. Unter dem Strich ist somit der Einfluss des erhöhten Mindestlohns auf die zukünftige Altersarmut als gering zu bewerten.

3.5 Auswirkungen der EU-Mindestlohnrichtlinie auf die Festsetzung des Mindestlohns im internationalen Vergleich

In der politischen Diskussion über den Mindestlohn wird vielfach unterstellt, dass die Regierung verpflichtet sei, den Mindestlohn auf 60 Prozent des Medianstundenlohns anzuheben. Dies ist aber nicht richtig, sondern stellt lediglich eine mögliche Option dar. So heißt es in Art. 5, Abs. 4 der EU-Mindestlohnrichtlinie: „Die Mitgliedstaaten legen bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde. Zu diesem Zweck können sie auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns und/oder Referenzwerte, die auf nationaler Ebene verwendet werden, verwenden.“

Die 60-Prozent-Marke ist also eine Kann-Bestimmung und es ist ausdrücklich erlaubt, auch nationale Referenzwerte zu verwenden. In der Erläuterung der Richtlinie wird dies in Ziffer 28 näher ausgeführt: „Die Bewertung könnte sich auf international übliche Referenzwerte stützen, wie die Höhe des Bruttomindestlohns bei 60 % des Bruttomedianlohns und die Höhe des Bruttomindestlohns bei 50 % des Bruttodurchschnittslohns, die derzeit nicht von allen Mitgliedstaaten eingehalten werden, oder die Höhe des Nettomindestlohns bei 50 % oder 60 % des Nettodurchschnittslohns. Die Bewertung könnte auch auf Referenzwerten beruhen, die mit auf nationaler Ebene verwendeten Indikatoren verbunden sind, wie etwa dem Vergleich des Nettomindestlohns mit der Armutsgrenze und der Kaufkraft von Mindestlöhnen.“

Damit ist der Gesetzgeber in der Wahl der Referenzwerte völlig frei. Es muss also kein konkreter Prozentsatz im Vergleich zu einem Basislohn festgelegt werden. Selbst wenn der Gesetzgeber dies tut, hat er die Wahl, diesen Prozentsatz auf den durchschnittlichen oder mittleren Bruttolohn zu beziehen oder stattdessen Nettogrößen zu verwenden. Zudem kann er entscheiden, ob sich der Basislohn auf alle Beschäftigten bezieht oder nur die Löhne der Vollzeitbeschäftigten betrachtet werden. In Deutschland unterscheiden sich der Medianlohn der Vollzeitbeschäftigten und der aller Beschäftigten sehr stark, da in den im Vergleich zur Industrie oft weniger zahlenden Dienstleistungsbranchen mehr Teilzeitbeschäftigte arbeiten und der Anteil der Teilzeitbeschäftigten hierzulande groß ist. So würde der Living Wage Anfang 2026 nur rund 13 statt 15 Euro betragen, wenn man den Medianverdienst aller Beschäftigten (anstatt wie üblich den von Vollzeitbeschäftigten) als Basis heranzöge. Bezöge sich das 60-Prozent-Kriterium auf den Nettolohn anstatt auf den Bruttolohn, würde sich wegen der progressiv ausgestalteten Steuersysteme zurückgerechnet ebenfalls ein niedriger Bruttolohn ergeben als bei einem prozentual gleichhohen Referenzwert zum Bruttoverdienst.

Eine Übersicht des Mindestlohnberichts des WSI zeigt, dass zwar viele Länder einen prozentualen Referenzwert ausweisen, diese aber in der Höhe und in der Wahl der Basiseinkommen höchst unterschiedlich

ausfallen (Lübker/Schulten, 2025, 5). So strebt etwa Irland an, den Mindestlohn bis 2026 auf 60 Prozent des Medianeinkommens zu erhöhen. Basis sind hier aber die Verdienste aller Beschäftigten. Bezogen auf die Vollzeitbeschäftigten wären dies nur etwa 55 Prozent. In Frankreich und Spanien beziehen sich die 60 Prozent des Medians auf den Nettolohn von Vollzeitäquivalenten. Die Niederlande halten bereits einen Referenzwert von 50 Prozent des Bruttomedianlohns für angemessen. Tschechien und Lettland beziehen sich – wie viele andere osteuropäische Länder – auf den Durchschnittslohn als Referenz, bleiben aber mit Prozentsätzen von 46 beziehungsweise 47 Prozent unter der in der Richtlinie genannten Marke von 50 Prozent. Rumänien gibt einen Korridor von 47 bis 52 Prozent des Durchschnittslohns vor und Litauen legt sich mit einer Spanne von 45 bis 50 Prozent ebenfalls nicht auf einen konkreten Wert fest. Formal besonders hoch legt die Slowakei den Grenzwert mit 60 Prozent des Durchschnittslohns fest, lässt den Tarifpartnern aber die Möglichkeit offen, sich auf einen anderen Wert zu einigen.

Es zeigt sich somit, dass die in der GO-MLK vom 22. Januar 2025 genannte Marke von 60 Prozent des Bruttomedianlohns (sie entspricht in etwa 50 Prozent des Durchschnittslohns) von Vollzeitbeschäftigten unter den gewählten Referenzwerten eine Obergrenze darstellt, die nur von wenigen Ländern in der EU anvisiert wird.

4 Empfehlungen

Ein verlässlicher Anpassungsmechanismus beim gesetzlichen Mindestlohn ist für die Wahrung der Tarifautonomie unerlässlich. Es gibt Branchen, in denen das Tarifgeschehen stark von der Mindestlohnentwicklung beeinflusst wird. Soll die Bereitschaft der Tarifpartner erhalten bleiben, in diesen Branchen Tariflöhne zu verhandeln, darf die Mindestlohnentwicklung nicht immer wieder zu einer Verdrängung von Tariflöhnen führen. Eine autonome Mindestlohnkommission, die nicht ständig politisch unter Druck gesetzt wird, wäre der beste Garant für eine solche Verlässlichkeit. Im Sondierungspapier, das CDU, CSU und SPD nach der Bundestagswahl am 8. März 2025 vorgelegt haben, fehlt dazu ein klares Bekenntnis. Einerseits wird die Autonomie der Mindestlohnkommission betont: „An einer starken und unabhängigen Mindestlohnkommission halten wir fest“. Andererseits wird die Kommission implizit aufgefordert, den Mindestlohn rasch auf 15 Euro je Stunde zu erhöhen: „Für die weitere Entwicklung des Mindestlohns wird sich die Mindestlohnkommission im Rahmen einer Gesamtabwägung sowohl an der Tarifentwicklung als auch an 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten orientieren. Auf diesem Weg ist ein Mindestlohn von 15 Euro im Jahr 2026 erreichbar“ (CDU/CSU und SPD, 2025).

Mit diesen politischen Kompromissformeln, die unterschiedliche Auffassungen zwischen Union und SPD in der Mindestlohnpolitik widerspiegeln, wird Druck auf die Mindestlohnkommission ausgeübt. Die Situation erinnert somit an die Koalitionsvereinbarung der „Ampel“-Koalition aus SPD, Grünen und FDP im Jahr 2021 und der darauffolgenden Änderung des Mindestlohngesetzes. Damals wurde die Erhöhung auf 12 Euro je Stunde als einmaliger Eingriff in die Entscheidungsbefugnisse der Mindestlohnkommission beschlossen. Dabei ließ die Bundesregierung die Anpassungskriterien im MiLoG unverändert, während in der Begründung des MiLoEG auf das 60-Prozent-Kriterium Bezug genommen wurde (Deutscher Bundestag, 2022, 18). Im Vorfeld der Entscheidung der Mindestlohnkommission im Juni 2023 verstärkte Bundesarbeitsminister Hubertus Heil zudem die Erwartungen an einen hohen Anstieg, indem er gegenüber der Bild-Zeitung verkündete, dass er mit einer deutlichen Steigerung rechne und dies auch mit der hohen Inflation begründete (BMAS, 2023). Damit wurde ein Spannungsfeld zwischen gesetzlicher Regelung und politischer Intention aufgebaut, das den

politischen Druck erhöhte und auf diese Weise die Entscheidungsfindung in der Mindestlohnkommission nicht einfacher machte.

Mit der im Sondierungspapier von Union und SPD formulierten Erwartung droht die Mindestlohnkommission erneut politisch unter Druck gesetzt zu werden. Bereits in der GO-MLK vom 22. Januar 2025 ist das 60-Prozent-Niveau als zusätzliches Anpassungskriterium aufgeführt. Diese Ergänzung geht über die Regelungen im MiLoG hinaus und dürfte der anhaltenden nationalen politischen Einflussnahme ebenso geschuldet sein wie der EU-Mindestlohnrichtlinie, auf die in der GO-MLK auch explizit Bezug genommen wird. Damit ermöglicht die Geschäftsordnung einen Paradigmenwechsel: weg von einer Lohnuntergrenze hin zu einem Living Wage. Da aber weiterhin auch die tarifliche Lohnentwicklung berücksichtigt wird und nach dem MiLoG auch die Beschäftigung nicht gefährdet werden soll (§ 9 Abs. 2 Satz 1 MiLoG), hat die Mindestlohnkommission einen Spielraum, den sie verantwortungsvoll nutzen kann. Dabei lässt der durch die nachlaufende Orientierung am Tariflohnindex und dem 60-Prozent-Kritierium abgesteckte Korridor ausreichend Raum, um den Mindestlohn – gemäß der politischen Erwartung – schrittweise in Richtung Living Wage zu erhöhen. Gleichzeitig stellen die gesetzlichen Regelungen sicher, dass bei erwartbar negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auch die Möglichkeit besteht, unter dem 60-Prozent-Niveau zu bleiben. Zudem ist Rücksicht auf das Tarifgeschehen zu nehmen. Vielfach liegen die untersten Tariflöhne noch unter dem Schwellenwert von 15 Euro je Stunde. Den Tarifpartnern muss ausreichend Zeit eingeräumt werden, die Tariflöhne anzupassen. Je mehr sich die Mindestlohnanpassung von einer nachlaufenden Orientierung am Tarifindex entfernt, desto mehr nimmt die Tarifautonomie Schaden, indem entweder keine neuen Tarifanpassungen mehr vereinbart oder auf Berufsgruppen mit beruflicher Ausbildung beschränkt werden.

Im Falle einer raschen Erhöhung auf 15 Euro würde das 60-Prozent-Kriterium faktisch dominieren. Eine solche Abkoppelung vom Tarifgeschehen kann aber weder im Interesse der Mindestlohnkommission noch im Sinne von Union und SPD liegen. Es bietet sich daher ein schrittweises Vorgehen bei der Anpassung an. Auch in anderen Ländern wie beispielsweise Irland und dem Vereinigten Königreich wurde und wird der Weg Richtung Living Wage in vielen Zwischenschritten vollzogen und mehrfach evaluiert. Aufgrund des starken Anstiegs der Tariflöhne wird der Mindestlohn ohnehin spürbar angehoben. Die politische Erwartung, wonach der Mindestlohn im Laufe des Jahres 2026 die Marke von 15 Euro je Stunde erreicht, steht zudem eine Eintrübung des Arbeitsmarktes entgegen. Dies hat auch die Mindestlohnkommission im Rahmen ihrer gesetzlich vorgeschriebenen „Gesamtabwägung“ zu berücksichtigen. Die neue Bundesregierung wäre demnach gut beraten, den Entscheidungsprozess innerhalb der Mindestlohnkommission nicht noch einmal durch politischen Druck zu erschweren.

Literaturverzeichnis

Backhaus, Teresa / Müller, Kai-Uwe, 2019, Does the German Minimum Wage Help Low Income Households? Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects, Discussion Papers 1805, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.623948.de/dp1805.pdf [7.3.2025]

BdS – Bundesverband der Systemgastronomie, 2025, Tarifverhandlungen der Systemgastronomie: BdS und NGG einigen sich auf Schlichtung, Online-Meldung vom 11.2.2025, https://www.bundesverband-systemgastronomie.de/aktuelles/nachricht/tarifverhandlungen-der-systemgastronomie-bds-und-ngg-einigen-sich-auf-schlichtung.html [10.3.2025]

Bispinck, Reinhard / Dribbusch, Heiner / Kestermann, Christian / Lesch, Hagen / Lübker, Malte / Schneider, Helena / Schröder, Christoph / Schulten, Thorsten / Vogel, Sandra, 2020, Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, BMAS (Hrsg.): Forschungsbericht Nr. 562, Dezember, https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-562-entwicklung-tarifgeschehen-vor-und-nach-einfuehrung-des-mindestlohns.html [7.3.2025]

Bispinck, Reinhard / Fulda, Carolin / Lesch, Hagen / Lübker, Malte / Schröder, Christoph / Schulten, Thorsten / Vogel, Sandra, 2023, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehens, Gutachten im Auftrag der Mindestlohnkommission, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-2023-IW-WSI.html?nn=9e352723-66d1-4e61-9772-de59a2072445 [7.3.2025]

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2023, Weitere Mindestlohnerhöhung zum nächsten Januar, https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Interviews/2023/2023-04-09-bild-am-sonntag.html [10.3.2025]

Bundesgesetzblatt, 2020, Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), Nr. 38 vom 18.08.2020, S. 1.879–1.886

Caliendo, Marco / Olthaus, Rebecca / Pestel, Nico, 2023, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Update 2022/2023), Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-2023-Caliendo?nn=9e352723-66d1-4e61-9772-de59a2072445 [7.3.2025]

CDU/CSU und SPD, 2025, Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/20250308_Sondierungspapier_CDU_CSU_SPD.pdf [10.3.2025]

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

Groll, Dominik, 2022, The causal effects ot the minimum wage in Germany – What have we learned so far?, https://www.ifw-kiel.de/publications/the-causal-effects-of-the-minimum-wage-in-germany-what-have-we-learned-so-far-32788/ [7.3.2025]

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

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

Lesch, Hagen, Schröder, Christoph, 2020, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, in: Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Dritten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Ergaenzungsband-Stellungnahmen2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [5.3.2025]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021, Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, Gutachten im Auftrag der INSM, Köln/Berlin https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/publikationen/positionspapiere/210218_Mindestlohnanpassung_Gutachten.pdf [5.3.2025]

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2022, Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 16. Mai 2022, IW-Report Nr. 23/2022, https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-christoph-schroeder-gesetz-zur-erhoehung-des-schutzes-durch-den-gesetzlichen-mindestlohn-und-zu-aenderungen-im-bereich-der-geringfuegigen-beschaeftigung.html [5.3.2025]

Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2023, Vertrauen in die Mindestlohnanpassung wiederherstellen. Schriftliche Stellungnahme zur vierten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, IW-Report Nr. 22/2023, https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-christoph-schroeder-vertrauen-in-die-mindestlohnanpassung-wiederherstellen.html [5.3.2025]

Lübker, Malte / Schulten, Thorsten, 2025, WSI-Mindestlohnbericht 2025: Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung, WSI-Report Nr. 100

Mindestlohnkommission, 2023, Dritter Beschluss vom 30.06.2020, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020?nn=9d2a1cc2-242e-4f0a-a470-3d0efb55a5f7 [5.3.2025]

Schröder, Christoph, 2021, Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, IW-Policy Paper, Nr. 25, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper_2021-Europäischer-Mindestlohn.pdf [7.3.2023]

Schulten, Thorsten, 2023, Mindestlohnkommission: Pyrrhussieg der Arbeitgeber, in: Wirtschaftsdienst, 103. Jg., Nr. 7, S. 432

Wissenschaftliche Dienste, 2016, Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission. Regelung der Beschlussfassung, https://www.bundestag.de/resource/blob/426718/43d703f0e996922ebd0051186b0d5ec2/WD-6-042-16-pdf.pdf [5.3.2025]