

Lübker, Malte; Schulten, Thorsten; Herzog-Stein, Alexander

Research Report

10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Ausblick. Gemeinsame
Stellungnahme von WSI und IMK anlässlich der schriftlichen Anhörung
der Mindestlohnkommission 2025

WSI Policy Brief, No. 88

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Lübker, Malte; Schulten, Thorsten; Herzog-Stein, Alexander (2025) : 10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Ausblick. Gemeinsame Stellungnahme von WSI und IMK anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2025, WSI Policy Brief, No. 88, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/314414>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

POLICY BRIEF

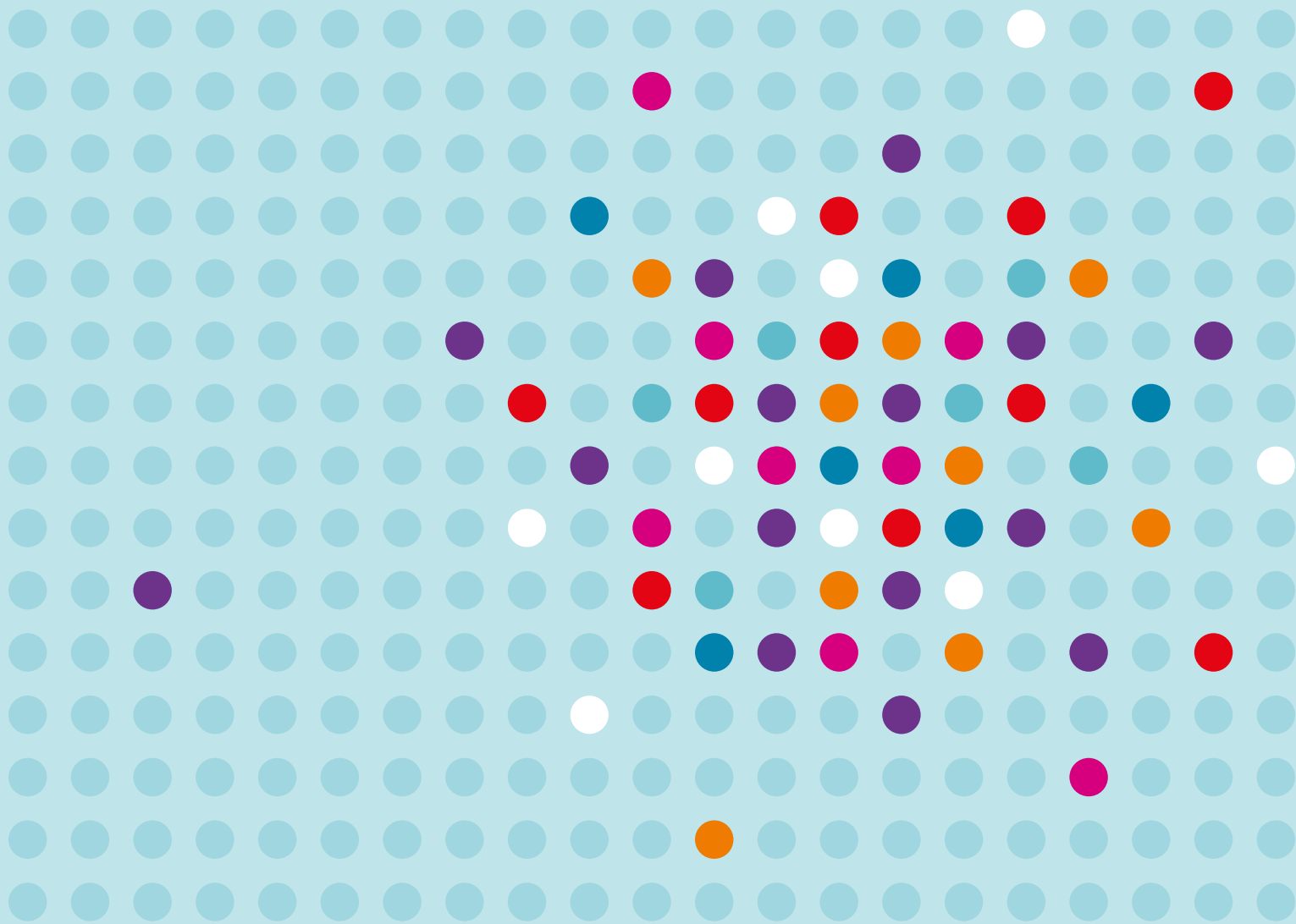
Nr. 88 · Policy Brief WSI · 03/2025

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

10 JAHRE MINDESTLOHN: BILANZ UND AUSBLICK

**Gemeinsame Stellungnahme von WSI und IMK anlässlich
der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2025**

Malte Lübker, Thorsten Schulten, Alexander Herzog-Stein



Inhalt

1	Einleitung: Wie weiter nach zehn Jahren Mindestlohn?	3
2	Mindestlohn und Tarifentwicklung	6
3	Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten	11
4	Weitere Kriterien nach Artikel 5 (2) der Europäischen Mindestlohnrichtlinie	17
4.1	Die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten	18
4.2	Das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung	22
4.3	Die Wachstumsrate der Löhne	24
4.4	Langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen	27
5	Fazit: Zeit für eine Neuorientierung der Mindestlohnkommission	32
	Literatur	35

1 Einleitung: Wie weiter nach zehn Jahren Mindestlohn?

Zehn Jahre nach seiner Einführung fällt die Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns ausgesprochen positiv aus: Im unteren Lohnbereich sind die Stundenlöhne durch den Mindestlohn gestiegen (Bachmann et al. 2022; Börschlein/Bossler 2019; Caliendo/Wittbrodt/Schröder 2019; Dustmann et al. 2022). Dies hat zu einem Rückgang der Lohnungleichheit in Deutschland beigetragen (Bossler/Schank 2023). Der Mindestlohn hat insbesondere seit der Erhöhung auf 12 Euro zu einem deutlichen Rückgang des Niedriglohnssektors geführt (Statistisches Bundesamt 2025; Grabka 2025, S. 107). Da Niedriglöhne insbesondere unter Frauen und in Ostdeutschland verbreitet sind, hat der Mindestlohn den Gender Pay Gap reduziert (Caliendo/Wittbrodt 2022) und Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland verringert (Ahlfeldt/Roth/Seidel 2018; Ohlert 2024). Bessere Löhne haben ihrerseits die Haushaltseinkommen gestützt (Pusch et al. 2021; Pusch 2024) und die Sozialkassen entlastet (Bruckmeier/Schwarz 2022; Schmitz 2019). Der Mindestlohn hat zudem dazu beigetragen, Beschäftigung hin zu größeren Betrieben mit höheren Löhnen und höherer Produktivität zu verlagern (Dustmann et al. 2022). Dies ist gesamtwirtschaftlich sinnvoll und ging mit einer ordnungspolitisch wünschenswerten Umwandlung von geringfügig entlohnter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einher (Garloff 2019; vom Berge/Weber 2017).

Die Befürchtungen, die im Vorfeld der Mindestlohneinführung geäußert wurden, haben sich hingegen nicht bestätigt. Dies gilt insbesondere für die prognostizierten Beschäftigungsverluste, die vor Einführung je nach Modellannahme auf 426.000 bis 1,4 Millionen Beschäftigungsverhältnisse beziffert wurden (Arni et al. 2014; Henzel/Engelhardt 2014; Knabe/Schöb/Thum 2014a, 2014b). Nach heutiger Studienlage sind Beschäftigungsverluste entweder ganz ausgeblieben (Dustmann et al. 2022; Garloff 2019) oder vor allem im Bereich der geringfügig entlohnnten Beschäftigung und in deutlich geringerem Umfang eingetreten (Bonin et al. 2018; Caliendo/Wittbrodt/Schröder 2019; Friedrich 2020; Schmitz 2019). Bossler/Gerner (2020) finden negative Beschäftigungseffekte im Umfang von 1,7 % für vom Mindestlohn betroffenen Betrieben. Anders als Dustmann et al. (2022) berücksichtigen sie aber keine Reallokationseffekte zwischen Betrieben. Einige Studien finden sogar positive Effekte des Mindestlohns auf die Beschäftigungsentwicklung (Ahlfeldt et al. 2018; Stechert 2018).

Auch für die Tarifpolitik lassen sich keine unerwünschten Auswirkungen feststellen: Der Mindestlohn hat in den besonders betroffenen Branchen keine negativen Effekte auf die Tarifbindung gehabt und den Organisationsgrad von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden nicht nennenswert beeinflusst (Bispinck et al. 2020, 2023). Nach Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro haben die Tarifparteien ihre Tarifverträge entsprechend angepasst. In vielen Niedriglohnbranchen kam es in der Folge zu deutlichen Tariflohnsteigerungen. Diese wurden vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Fachkräftemangels auch von dem Bestreben getragen, das Lohnniveau der jeweiligen Branche vom Mindestlohn abzuheben (Bispinck et al. 2023).

Der gesetzliche Mindestlohn ist inzwischen zu einem fest etablierten Regelungsinstrument der deutschen Arbeitsmarktordnung geworden, das von keinem relevanten Akteur mehr in Frage gestellt wird. Jenseits dessen gibt es jedoch regelmäßig öffentliche Kontroversen über die Höhe und die Entwicklungsdynamik des gesetzlichen Mindestlohns. So wird das derzeitige Mindestlohniveau von den Gewerkschaften (z.B. ver.di 2025) und einer Reihe politischer Parteien (Bispinck 2025) als deutlich zu niedrig angesehen und eine weitere strukturelle Erhöhung auf 15 Euro pro Stunde gefordert.

Die Frage, welches Mindestlohniveau angemessen ist, prägte von Beginn an die Diskussionen um den Mindestlohn. Im Mindestlohngesetz (MiLoG) wird in Artikel 9 (2) neben fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen und dem Erhalt von Beschäftigung ein „angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ als zentrale Zielgröße des Mindestlohns definiert. In der Begründung des Mindestlohngesetzes wird auf sozialrechtliche Regelungen wie die Pfändungsfreigrenze oder die staatliche Aufstockung besonders niedriger Löhne verwiesen, aus denen sich der Anspruch auf ein existenzsicherndes Mindestlohniveau im Sinne eines „Living Wage“ ableiten lässt (Bundesregierung 2014, S. 28). Mit dem gesetzlichen Auftrag, im Rahmen einer „Gesamtabwägung“ eine geeignete Höhe des Mindestlohns festzulegen, hat die Mindestlohnkommission einen weiten Ermessensspielraum. Allerdings enthält das deutsche Mindestlohngesetz bisher keine konkrete Zielgröße, aus der sich ein angemessenes Mindestlohniveau direkt ableiten lässt. Stattdessen existiert mit dem Verweis auf die Entwicklung der Tariflöhne lediglich eine Orientierungsgröße für die prozentuale Anpassung des bereits bestehenden Mindestlohns.

Demgegenüber enthält die Europäische Mindestlohnrichtlinie deutlich konkretere Kriterien für angemessene Mindestlöhne (Europäisches Parlament/Rat 2022). Diese Kriterien zielen sowohl auf die regelmäßige Anpassung als auch auf die Festlegung des absoluten Niveaus des Mindestlohns ab. So werden in Artikel 5 (2) beispielsweise die Wachstumsrate der Löhne oder Produktivitätsentwicklungen als relative Anpassungskriterien genannt. Andererseits verweist die Richtlinie hier auch auf absolute Kriterien, wie die Lebenshaltungskosten und das allgemeine Niveau der Löhne. Die für das Mindestlohniveau wichtigste Regelung findet sich allerdings in Artikel 5 (4) der Richtlinie, der die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, „bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde [zu legen].“ Die Richtlinie verweist diesbezüglich auf die „auf internationaler Ebene übliche[n] Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns und/oder Referenzwerte, die auf nationaler Ebene verwendet werden“. Diese Referenzwerte haben sich im Zuge der Umsetzung der Richtlinie inzwischen in vielen EU-Staaten als *de facto*-Standard etabliert (Lübker/Schulten 2025).¹

¹ Damit dürften die Referenzwerte auch dann weiterhin Bestand haben, wenn der Europäische Gerichtshof die Europäische Mindestlohnrichtlinie für europarechtswidrig erklären würde. Die EU-Staaten Dänemark und Schweden hatten Anfang 2023 eine Klage gegen die Richtlinie eingereicht. Im Januar 2025 hat sich der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof in einem Gutachten im Wesentlichen der Argumentation der Kläger angeschlossen und für eine vollständige Annullierung der Richtlinie plädiert. Ob der Europäische Gerichtshof dem Folgen wird, ist derzeit ungewiss. Eine endgültige Entscheidung wird für Mai 2025 erwartet (vgl. Schulten/Müller 2025).

In Deutschland erfolgte die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie bisher durch einen Hinweis der Bundesregierung im Bundesgesetzblatt, wonach keine Änderung des Mindestlohngesetzes notwendig sei (vgl. hierzu kritisch: Schulten 2024). Auch ohne Gesetzesänderung sind die Regelungen aus Artikel 5 (2) der Europäischen Mindestlohnrichtlinie „zwingend zu berücksichtigende Mindestparameter“, die von der Mindestlohnkommission im Zuge einer richtlinienkonformen Auslegung des deutschen Mindestlohngesetzes angewendet werden müssen (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2022, S. 9). Bei der Wahl des Referenzwertes können die Mitgliedstaaten hingegen auch abweichend Regelungen treffen (s.a. Lübker/Schulten 2025, S. 3ff.). Arbeitsminister Heil (2024) hat jedoch bereits im September 2024 in einem Brief an die Kommissionsvorsitzende klargestellt, dass der Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns auch in Deutschland künftig zu berücksichtigen ist.

Die Mindestlohnkommission hat in diesem Sinne im Januar 2025 eine neue Geschäftsordnung verabschiedet, die explizit Bezug auf die Europäische Mindestlohnrichtlinie nimmt. Demnach sollen sich zukünftige Anpassungen des Mindestlohns „im Rahmen einer Gesamtabwägung nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten [orientieren]“ (Mindestlohnkommission 2025, § 2, Abs. 1). Die Mindestlohnkommission berücksichtigt damit bei ihrer anstehenden Entscheidung neben einer Orientierungsgröße für die Anpassung des Mindestlohns erstmals auch einen Referenzwert, mit dem sie die absolute Höhe des Mindestlohns überprüfen und ggf. neu festlegen kann.

In der folgenden Stellungnahme soll die Entwicklung des Mindestlohns im Lichte der hier diskutierten Orientierungsgrößen analysiert werden. Dazu zählen die Tarifentwicklung (Abschnitt 2), der Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten (Abschnitt 3) sowie die weiteren Kriterien aus Artikel 5 (4) der Europäischen Mindestlohnrichtlinie (Abschnitt 4). Auf Grundlage dieser Analyse wird in einem kurzen Fazit der Rahmen für zukünftige Mindestloohnerhöhungen abgesteckt (Abschnitt 5).

2 Mindestlohn und Tarifentwicklung

Für die Mindestlohnkommission war bisher die Entwicklung der Tarifröhne nach § 9 (2) Mindestlohngesetz die wichtigste Orientierungsgröße für die Anpassung des Mindestlohns. In ihrer Anfang 2016 verabschiedeten Geschäftsordnung hat die Mindestlohnkommission dies dahingehend präzisiert, dass der Mindestlohn „im Regelfall gemäß der Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes ohne Sonderzahlungen auf der Basis der Stundenverdienste in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren“ angepasst werden soll (Mindestlohnkommission 2016b, S. 5). Eine Abweichung von dieser Regel sollte nur mit 2/3-Mehrheit der Kommissionsmitglieder möglich sein.

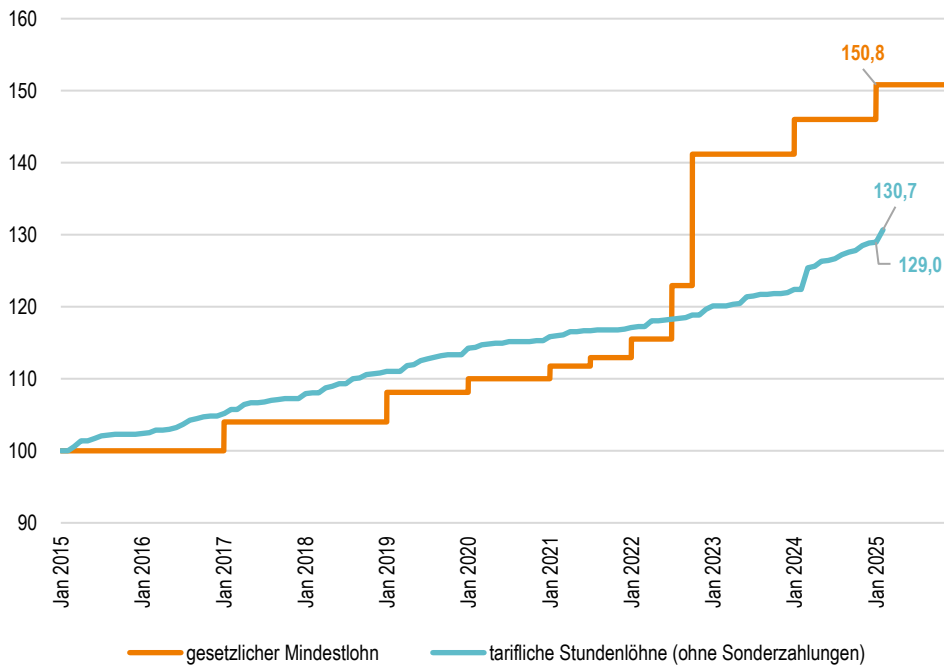
Die ursprüngliche Geschäftsordnung ist vielfach dafür kritisiert worden, dass sie den Gestaltungsspielraum der Mindestlohnkommission stark eingeschränkt hat und die vereinbarte Regelung de facto einer Indexierung des Mindestlohns gleichkam (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2016). Tatsächlich gab es in den ersten Beschlüssen der Mindestlohnkommission nur sehr geringfügige Abweichungen vom Tarifindex, die sich darauf beschränkten, einzelne aktuelle Tarifabschlüsse, die am Rande der jeweiligen Zwei-Jahres-Periode noch wirksam wurden, in die Kalkulation der Mindestlohnanpassung miteinzubeziehen. Angesichts der starken öffentlichen Kritik hat die Mindestlohnkommission die ursprüngliche Geschäftsordnung mit dem Ende der ersten fünfjährigen Amtsperiode auslaufen lassen und in neuer Zusammensetzung während der zweiten Amtsperiode allein auf Grundlage des Mindestlohngesetzes gearbeitet (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2024). Erst die Anfang 2025 neu eingesetzte Mindestlohnkommission hat sich wieder eine Geschäftsordnung gegeben. Diese stuft die Bedeutung der Tarifentwicklung für die Festsetzung des Mindestlohns deutlich herab: Der „Tarifindex des Statistischen Bundesamtes auf Basis der Stundenverdienste in den beiden vorhergehenden Jahren“ stellt nunmehr nur noch einen Orientierungspunkt neben dem Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns dar (Mindestlohnkommission 2025, S. 2).

Im Rückblick auf die vergangenen zehn Jahre zeigt sich, dass der Mindestlohn über lange Zeiträume langsamer gestiegen ist als die Tarifröhne: Legt man den Tarifindex des Statistischen Bundesamtes auf Basis der tarifvertraglichen Stundenlöhne ohne Sonderzahlungen zugrunde, der auch ursprünglich von der Mindestlohnkommission verwendet wurde, so zeigt sich, dass der Mindestlohn in den ersten Jahren bis Mitte 2022 tatsächlich den Tarifröhnen hinterherläuft (Abbildung 1, Panel a). Die Anpassungen des Mindestlohns bleiben dabei immer ein Stück weit hinter der Tarifentwicklung zurück. Erst mit der Mindestloohnerhöhung auf 10,45 Euro zum 1. Juli 2022 überschreitet das nominale Mindestlohnwachstum erstmals leicht die Tarifröhnenentwicklung. Mit der außerordentlichen Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro durch den Deutschen Bundestag zum 1. Oktober 2022 setzt sich der Mindestlohn dann deutlich von der Entwicklung der Tarifröhne ab und macht einen überdurchschnittlichen Wachstumssprung (s. a. Börschlein et al. 2023; Lesch 2023a).

Abbildung 1: Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns und des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes auf Basis der tarifvertraglichen Stundenlöhne ohne Sonderzahlungen, 2015-2025 und 2022-2025

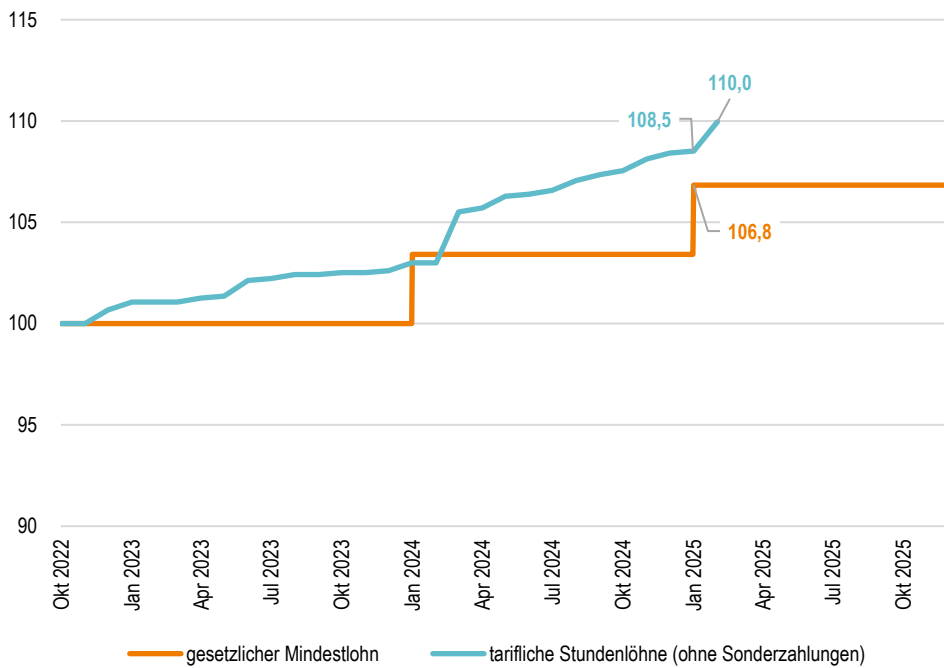
Panel a)

Index, Januar 2015 = 100



Panel b)

Index, Oktober 2022 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt (Seriencode 62231-0001); eigene Berechnungen

WSI

Die Anhebung durch den Gesetzgeber hat dazu geführt, dass der Mindestlohn seit seiner Einführung mit insgesamt 50,8 % deutlich stärker gestiegen ist als die Tariflöhne, die bis Januar 2025 um 29,0 % zugenommen haben. Vergleicht man die indizierten Tariflöhne zum Januar 2025 (Indexstand: 129,0) und den indizierten Mindestlohn (Indexstand: 150,8), zeigt sich ein relativer Abstand von 16,9 % (Abbildung 1, Panel a).² Dies entspricht von der Größenordnung her dem Erhöhungsschritt von 14,8 % durch die außerordentliche Anhebung des Mindestlohns von 10,45 Euro auf 12 Euro. Per Saldo lässt sich also festhalten, dass die Erhebungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission im Wesentlichen die Entwicklung des Tarifindex (ohne Sonderzahlungen) des Statistischen Bundesamtes nachvollzogen haben.

Betrachtet man nur den Zeitraum seit dem 1. Oktober 2022 und damit seit der Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber, läuft die Entwicklung des Mindestlohns den Tariflöhnen wieder hinterher (Abbildung 2, Panel b). Zwar konnte mit der Mindestloohnerhöhung zum 1. Januar 2024 die Tariflohnentwicklung zwischenzeitlich wieder eingeholt werden, die Erhöhung zum 1. Januar 2025 bleibt hingegen hinter der Tariflohnentwicklung zurück. Insgesamt ist der Mindestlohn seit dem 1. Oktober 2022 um 6,8 % gestiegen und bleibt damit hinter der Entwicklung der Tariflöhne zurück, die bis Januar 2025 um 8,5 % und bis Februar 2025 um 10,0 % angestiegen sind. Da die nächste turnusgemäße Mindestloohnerhöhung erst zum 1. Januar 2026 wirksam wird, wird sich bis dahin der Abstand zu den Tariflöhnen noch einmal erheblich vergrößern.

Tabelle 1: Entwicklung der Tariflöhne nach unterschiedlichen Tarifdatenbanken, 2016-2024				
Veränderung des Jahresdurchschnitts gegenüber dem Jahresdurchschnitt des Vorjahres, in Prozent				
	Destatis (ohne Sonderzahlungen)	Destatis (mit Sonderzahlungen)	Bundesbank (mit Sonderzahlungen)	WSI-Tarifarchiv (mit Sonderzahlungen)
2016	2,0	2,0	2,3	2,4
2017	2,9	2,6	2,2	2,4
2018	2,6	2,9	3,0	3,0
2019	2,7	3,2	2,9	2,9
2020	2,4	2,0	2,2	2,0
2021	1,4	1,3	1,5	1,7
2022	1,4	2,2	2,6	2,7
2023	2,5	3,7	4,0	5,5
2024	4,3	4,8	6,1	5,4
Kumuliertes Wachstum der Jahre 2023 und 2024				
2023/24	6,9	8,7	10,3	11,2

Quelle: Bundesbank (2025), Statistisches Bundesamt (Seriencode: 62221-0001), WSI-Tarifarchiv (2025)



² Rechenweg: (150,8 / 129,0) - 1 = 0,169 = 16,9 %.

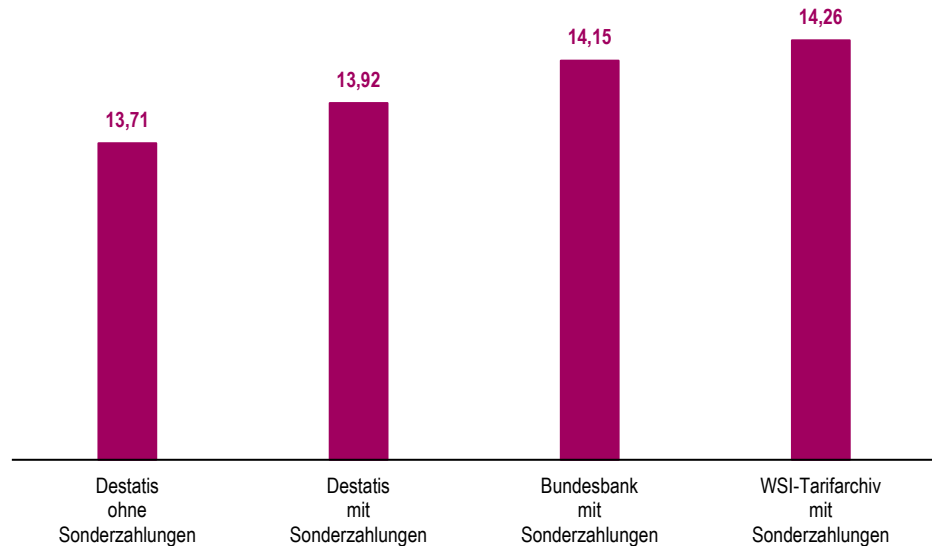
Der Tarifindex des Statistischen Bundesamtes auf Basis der tarifvertraglichen Stundenlöhne ohne Sonderzahlungen ist jedoch nur ein Indikator, mit dem die Tariflohnentwicklung gemessen werden kann. Darüber hinaus weist das Statistische Bundesamt auch einen zweiten Indikator aus, bei dem die Tariflohnentwicklung inklusive aller Sonderzahlungen gemessen wird. Darüber hinaus gibt es in Deutschland mit der Bundesbank und dem WSI-Tarifarchiv noch zwei weitere Tarifdatenbanken, die die Entwicklung der Tariflöhne messen. Bei einem Vergleich der verschiedenen Datenquellen zeigen sich durchaus bedeutsame Unterschiede (Tabelle 1).

Ein wesentlicher Unterschied ergibt sich daraus, ob bei der Tariflohnentwicklung Sonderzahlungen berücksichtigt werden. In den Jahren 2016 bis 2021 haben diese nur eine untergeordnete Rolle gespielt, sodass sich die Tarifentwicklung mit und ohne Sonderzahlungen kaum unterscheidet. Dies ändert sich jedoch in den Jahren 2022 und 2024, in denen die so genannten Inflationsausgleichsprämien eine sehr bedeutsame Rolle bei den Tarifabschlüssen spielen (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2025). Vor diesem Hintergrund ist vom Institut der deutschen Wirtschaft vorgeschlagen worden, dass die Mindestlohnkommission zumindest vorübergehend den Tarifindex mit Sonderzahlungen bei ihren Empfehlungen zur Mindestlohnanpassung berücksichtigt (Lesch 2023b). Auch die Mindestlohnkommission selbst spricht in ihrer neuen Geschäftsordnung vom Januar 2025 nur noch vom Tarifindex des Statistischen Bundesamtes auf Stundenbasis, ohne näher zu spezifizieren, ob hierbei Sonderzahlungen berücksichtigt werden sollen (Mindestlohnkommission 2025). Letzteres gibt ihr eine größere Flexibilität, je nach konkreter Bedeutung der Sonderzahlungen eine Entscheidung zu treffen.

Angesichts der hohen Bedeutung der Inflationsausgleichsprämien für die Tariflohnentwicklung der letzten Jahre wäre es in jedem Fall sinnvoll, bei der kommenden Anpassung des Mindestlohns auch die Sonderzahlungen zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollten neben dem Statistischen Bundesamt auch die Ergebnisse der Tarifdatenbanken der Bundesbank und des WSI-Tarifarchives mit in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, die aufgrund unterschiedlicher Erhebungs- und Berechnungsmethoden in einzelnen Jahren deutlich voneinander abweichen können (Van Gyes/Vanderkerckhove 2016). Würde bei der kommenden Mindestloohnerhöhung lediglich die Tariflohnentwicklung der Jahre 2023 und 2024 inklusive Sonderzahlungen zugrunde gelegt, so ergäbe sich hieraus je nach Datenquelle ein Erhöhungsspielraum auf 13,92 bis 14,26 Euro (Abbildung 2). Berücksichtigt man darüber hinaus, dass als Reaktion auf die hohen Inflationsraten in vielen Tarifverträgen die unteren Lohngruppen überdurchschnittlich hohe Tarifsteigerungen erhalten haben (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2024), so würde dies den Spielraum für eine Anpassung des Mindestlohns weiter erhöhen.

Abbildung 2: Notwendige Erhöhung des Mindestlohns unter Berücksichtigung der Entwicklung der Tariflöhne in den Jahren 2023 und 2024 nach verschiedenen Datenquellen der Tariflohnentwicklung

Angaben in Euro pro Stunde



Quelle: Eigene Berechnung

WSI

Im Kontext der neuen Geschäftsordnung ist an dieser Stelle der Hinweis wichtig, dass die auf Basis der Tarifentwicklung berechneten Werte nur noch ein Orientierungspunkt für die Anpassung des Mindestlohns sind. Darüber hinaus kann eine weitere Mindestlohnerhöhung notwendig sein, um die Zielgröße von 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten zu erreichen und den Mindestlohn so auf ein angemessenes Niveau anzuheben.

3 Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten

In ihrer neuen Geschäftsordnung vom 21. Januar 2025 (§ 2 (1) a)) legt sich die Mindestlohnkommission unter Bezug auf die Europäische Mindestlohnrichtlinie darauf fest, sich künftig auch „am Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten“ zu orientieren (Mindestlohnkommission 2025, S. 1). Die Mindestlohnkommission schließt damit zugleich an den Willen des nationalen Gesetzgebers an, für dessen Beschluss zur außerordentlichen Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro das 60-Prozent-Kriterium eine wesentliche Rolle gespielt hatte. So verweist die Begründung des „Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“ ausdrücklich auf dieses Kriterium und leitet dies inhaltlich wie folgt her:

„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.“

(Bundesregierung 2022, S. 18)

Das neue Mindestlohniveau von 12 Euro wird in der Gesetzesbegründung direkt aus dem 60-Prozent-Kriterium abgeleitet: „Die Erhöhung des Mindestlohns wird dem zur Ermittlung eines angemessenen Mindestlohniveaus international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns gerecht.“ (ibid., S. 18). Auch Arbeitsminister Hubertus Heil hat in einem Brief an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission betont, dass dies der für Deutschland relevante Referenzwert ist, um den in § 9 (2) Mindestlohngesetz verankerten angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen. Ferner heißt es in dem Brief wörtlich: „Bei der Ermittlung der 60-Prozent-Medianlohn-Schwelle sind die Lohndaten von Vollzeitbeschäftigten zugrunde zu legen.“ (Heil 2024)

Anders als in der deutschen Mindestlohndebatte, wo mitunter auch der deutlich niedrigere Medianlohn von allen Beschäftigten benutzt wird (Statistisches Bundesamt 2023), entspricht die Bezugnahme auf Vollzeitbeschäftigte dem international üblichen Vorgehen. So weist die OECD in ihrer Datenbank den Mindestlohn relativ zu den Durchschnittslöhnen (Median bzw. Mittelwert) von Vollzeitbeschäftigten aus.³ Eurostat verwendet diesen Ansatz ebenfalls.⁴ Inhaltlich leitet sich die Beschränkung auf Vollzeitbeschäftigte daraus ab, dass Mindestlohnbeziehende bei einer Vollzeitbeschäftigung einen Lebensstandard erzielen sollen, der angesichts des Lohnniveaus aller Vollzeitbeschäftigten als angemessen gelten kann. Sowohl die Erwägungs-

³ Vgl. OECD Data Explorer, Serie "Minimum relative to average wages of full-time workers", <https://data-explorer.oecd.org> (abgerufen am 27.02.2025).

⁴ Vgl. Eurostat, Serie EARN_MW_CUR, reference metadata, https://doi.org/10.2908/EARN_MW_CUR (abgerufen am 27.02.2025).

gründe für die Europäische Mindestlohnrichtlinie (Europäisches Parlament/Rat 2022, Erwägungsgrund 28) als auch die Begründung des Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (Bundesregierung 2022, S. 17) beziehen sich in diesem Sinne auf das Arbeits-einkommen bei einer Vollzeitbeschäftigung. Die Mindestlohnkommission folgt insofern einem breiten Konsens auf nationaler und internationaler Ebene, wenn sie explizit auf den Bruttomedianlohn der Vollzeitbeschäftigten Bezug nimmt.

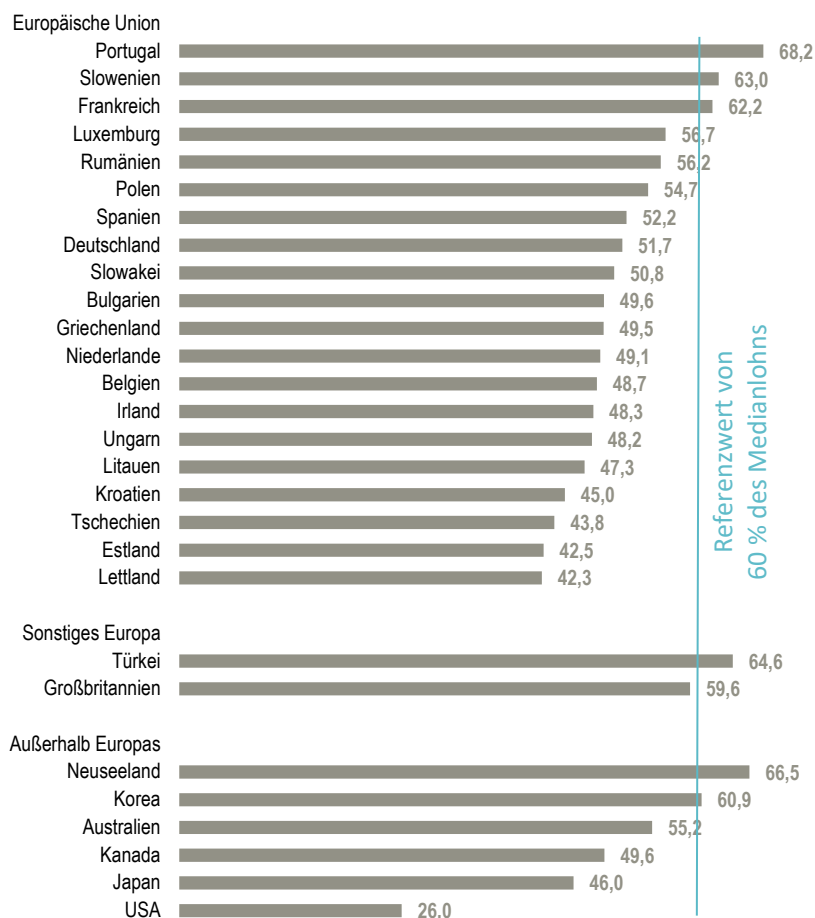
Zusätzlich zu den inhaltlichen Erwägungen gibt es ein methodisches Argument für die Beschränkung auf Vollzeitbeschäftigte: Bei der Berechnung des Medianlohns bezieht sich das Statistische Bundesamt auf Beschäftigungsverhältnisse (und nicht auf bezahlte Arbeitsstunden).⁵ Durch die Verdienstgrenze von aktuell 556 Euro pro Monat weisen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse regelmäßig nur eine wöchentliche Arbeitszeit von bis zu zehn Stunden auf. Trotzdem gehen geringfügig Beschäftigte in die Berechnung des Medianlohns für alle Beschäftigungsverhältnisse mit dem gleichen Gewicht ein wie Vollzeitbeschäftigte und damit weit überproportional zu ihrem Anteil an den bezahlten Arbeitsstunden. Da geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zudem deutlich unterdurchschnittliche Stundenlöhne aufweisen, kommt es zu einer systematischen Verzerrung des Medians nach unten. Der gleiche Effekt tritt – in geringerem Umfang – auch bei sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten ein. Dieser „bias“ wird durch die Beschränkung auf Vollzeitbeschäftigte vermindert, da die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit für diese Gruppe innerhalb eines relativ engen Korridors liegt.

Für Deutschland gibt es eine Reihe von Datenquellen, um den Mindestlohn in Relation zum Medianlohn zu setzen. Für internationale Vergleichszwecke hat sich insbesondere die Datenbank der OECD etabliert, die auch im WSI-Mindestlohnbericht verwendet wird (zuletzt Lübker/Schulten 2025, S. 10f.). Die Datenbank enthält den sogenannten Kaitz-Index, der den jeweils gültigen Mindestlohn wahlweise in Prozent des Median- oder Durchschnittslohns ausdrückt. Für Deutschland verwendet die OECD Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und weist für das Jahr 2023 einen Kaitz-Index auf Median-Basis von 51,7 % aus (siehe Abbildung 3). Deutschland liegt damit innerhalb der Europäischen Union in etwa in der Mitte der Spannweite, die von 42,3 % in Lettland bis zu 68,0 % in Portugal reicht. Neben Portugal erreichten nach den Daten der OECD zuletzt auch Slowenien (63,0 %) und Frankreich (62,2 %) die 60-Prozent-Schwelle, während sie für Luxemburg (56,7 %) und Rumänien (56,2 %) in Reichweite war.

⁵ Statistisches Bundesamt, persönliche Korrespondenz (Referat E17, 14.02.2025).

Abbildung 3: Der relative Wert des Mindestlohns im internationalen Vergleich (Kaitz-Index), 2023

Angaben in Prozent des Medianlohns



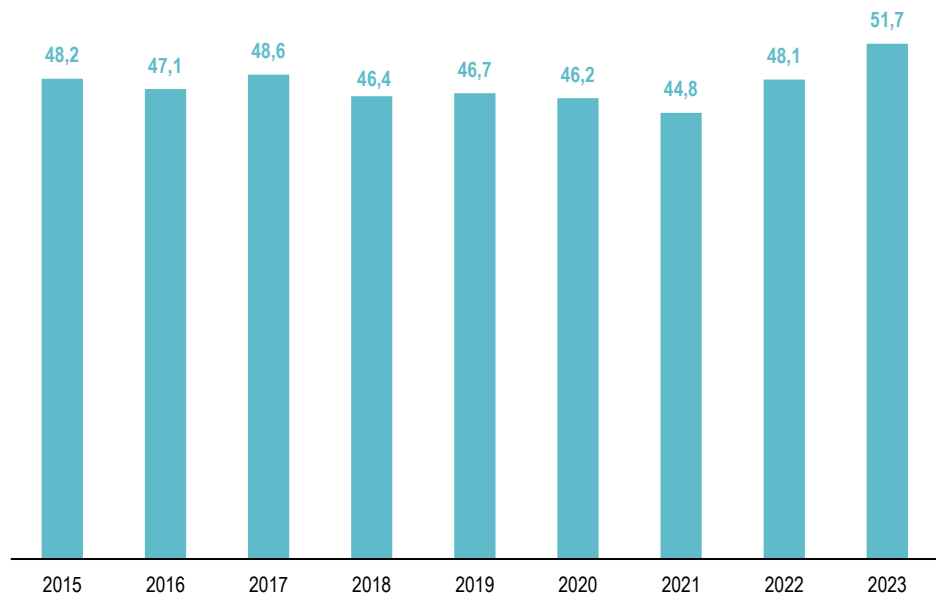
Anmerkung: Die OECD berechnet den Kaitz-Index auf Basis des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten.
Quelle: OECD Earnings Database <https://data-explorer.oecd.org>

WSI

Mithilfe der OECD-Daten lässt sich für Deutschland auch die Entwicklung des Mindestlohns relativ zum Medianlohn über die Zeit darstellen (Abbildung 4). Auch anhand dieser Daten lässt sich belegen, dass der Mindestlohn 2015 mit einem Kaitz-Index von 48,2 % auf einem im Verhältnis zum allgemeinen Lohnniveau relativ niedrigen Niveau eingeführt wurde. Hintergrund für das vorsichtige Vorgehen des Gesetzgebers waren die teilweise dramatischen Warnungen vor erheblichen Beschäftigungsverlusten im Vorfeld der Mindestlohneinführung (Arni et al. 2014; Knabe/Schöb/Thum 2014a, 2014b; Henzel/Engelhardt 2014). Inzwischen ist gut belegt, dass der Mindestlohn nicht in signifikantem Ausmaß zu Verlusten bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geführt, sondern allenfalls zu einem ordnungspolitisch wünschenswerten Rückgang der Anzahl geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse (Börschlein/Bossler 2019; Bonin et al. 2020; Dustmann et al. 2022). Bruttel, Baumann und Dütsch (2019) sehen die Ursache der Fehlprognosen in einem „eher selektive[n] Rückgriff auf zur Verfügung stehende theoretische[n] Ansätze“, der zudem oftmals mit „einem nicht immer ausgewogenen Resümee des internationalen Forschungsstandes“ verbunden war (ibid., S. 250).

Abbildung 4: Entwicklung des Kaitz-Index für Deutschland, 2015-2023

Angaben in Prozent des Medianlohns, Jahresmittelwert

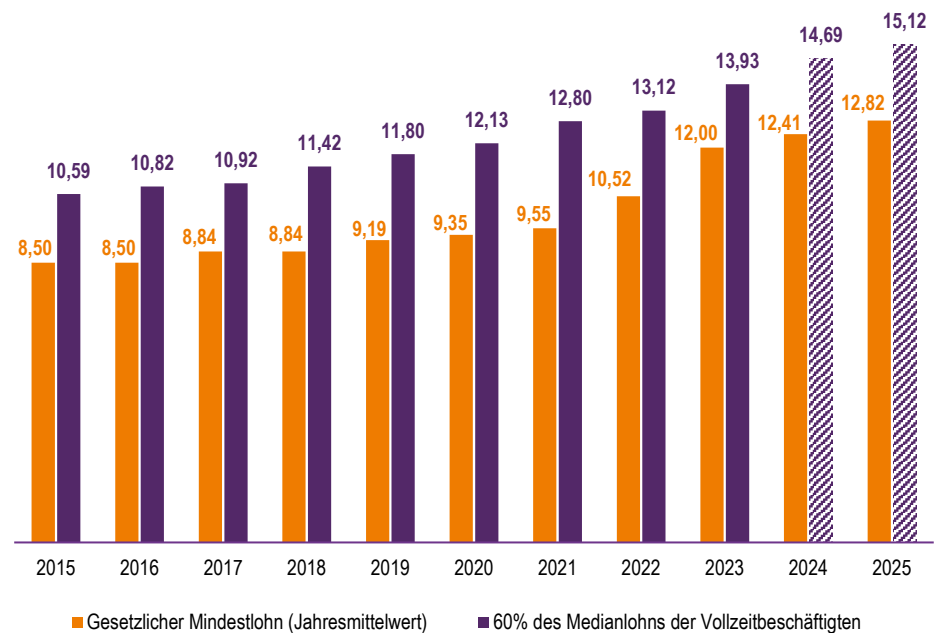


Anmerkung: Die OECD berechnet den Kaitz-Index auf Basis des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten.
Quelle: OECD Earnings Database (<https://data-explorer.oecd.org>)

WSI

Abbildung 5: Tatsächlicher Mindestlohn und zum Erreichen des Schwellenwertes von 60 Prozent des Medianlohns notwendiger Mindestlohn, 2015-2025

Angaben in Euro, Jahresmittelwert



Anmerkung: Berechnung auf Basis der Daten der OECD zum Kaitz-Index von Vollzeitbeschäftigten. Fortschreibung für das Jahr 2024 mit der Erhöhung der Stundenlöhne um 5,5 % laut VGR des Statistischen Bundesamtes und für das Jahr 2025 auf Grundlage der Jahresprojektion der Bundesregierung von 2,9 % (Januar 2025).
Quelle: Eigene Berechnungen, OECD Earnings Database (<https://data-explorer.oecd.org>)

WSI

Diesen „Geburtsfehler“ des Mindestlohns (Reuter 2025) hat die Mindestlohnkommission in den Folgejahren nicht korrigiert. Im Gegenteil ist der Mindestlohn im Verhältnis zum Medianlohn weiter gesunken, sodass der Kaitz-Index im Jahr 2021 nur noch 44,8 % betrug (Abbildung 4). Erst die Erhöhung auf 10,45 Euro zum 1. Juni 2022 und die außerordentliche Anhebung auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber haben dazu geführt, dass der Kaitz-Index im Jahresmittel 2022 wieder das Ausgangsniveau erreichte und 2023 mit 51,7 % erstmals die 50-Prozent-Schwelle überschritten hat. Anhand der OECD-Daten lässt sich auch darstellen, welches Mindestlohniveau im Rückblick erforderlich gewesen wäre, um den Referenzwert von 60 % des Medianlohns zu erreichen (Abbildung 5). Schon im Jahr seiner Einführung hätte der Mindestlohn demnach bei 10,59 Euro liegen und bis 2023 auf 13,93 Euro steigen müssen. Wenn man die Daten fortschreibt,⁶ ergibt sich für das Jahr 2024 ein Wert von 14,69 Euro und für das Jahr 2025 ein Mindestlohn von rund 15 Euro.

Tabelle 2: Tatsächlicher Mindestlohn und zum Erreichen des Schwellenwertes von 60 Prozent des Medianlohns notwendiger Mindestlohn sowie Fortschreibung, 2015-2024 bzw. 2025-2027

	Medianlohn der Vollzeit- beschäftigten (Euro)	Gesetzlicher Mindestlohn (Euro)	Kaitz-Index, in %	60 % des Medianlohns (Euro)	Struktureller Erhöhungs- bedarf, in %
April 2014	17,35	..		10,41	
April 2018	19,09	8,84	46,3	11,45	29,6
April 2022	21,23	9,82	46,3	12,74	29,7
April 2023	22,20	12,00	54,1	13,32	11,0
April 2024	23,49	12,41	52,8	14,09	13,6

Fortschreibung des Wertes vom April 2024 (14,09 Euro)	Fortschreibung mit der jeweiligen Prognose des Lohnwachstums		Fortschreibung mit einem Trendwachstum von 3,0 %	
	Prognose für 2025, in %	2025	2026	2027
Jahresprojektion der Bundesregierung	2,9	14,50	14,94	15,39
Sachverständigenrat	3,5	14,59	15,02	15,48
IMK	3,5	14,59	15,02	15,48
ifo, Basisszenario	2,4	14,43	14,87	15,31
ifo, Alternativszenario	2,5	14,45	14,88	15,33

Anmerkung: Daten für die Stichmonate April 2014 und April 2018 basieren auf der Verdienststrukturerhebung (VSE), Daten für die Stichmonate April 2022, April 2023 und April 2024 auf der Verdiensterhebung (VE).
Quelle: Statistisches Bundesamt (Auswertung vom 14.02.2025, Referat E17); BMWK (2025); Sachverständigenrat (2024); Dullien et al. (2024); Wollmershäuser et al. (2024); eigene Berechnungen



Die Mindestlohnkommission verwendet laut § 2 (1) a) ihrer Geschäftsordnung eine andere Datenquelle, die zu geringfügig abweichenden Ergebnissen kommt: den vom Statistischen Bundesamt ermittelten Bruttomedianlohn. Für die Jahre 2014 und 2018 steht dieser jeweils für den Stichmonat April auf Basis der Verdienststrukturerhebung (VSE) zur Verfügung; für die Jahre 2022 bis 2024 auf Basis der neuen Verdiensterhebung (VE). Ähnlich wie

⁶ Für 2024 wird hierfür das Wachstum der Stundenlöhne von 5,5 % verwendet, das das Statistische Bundesamt in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ausweist, für Jahr 2025 die Prognose von 3,5 % des Sachverständigenrats (November 2024).

bereits oben auf Grundlage der OECD-Daten dargestellt, bestätigen auch die Daten des Statistischen Bundesamtes, dass der deutsche Mindestlohn gemessen am Referenzwert von 60 % des Medianlohns deutlich zu niedrig festgelegt wurde: Sowohl 2018 als auch 2022 betrug der Kaitz-Index jeweils 46,3 % (Tabelle 2). Die Erhöhung durch den Gesetzgeber auf 12 Euro führte im April 2023 zu einer deutlichen Steigerung des Kaitz-Indexes auf 54,1 %. Dieser fiel im April 2024 allerdings wieder auf einen Wert von 52,8 % zurück. Hintergrund ist die auch im europäischen Vergleich geringe Erhöhung zum Jahr 2024, die von der Mindestlohnkommission gegen die Stimmen der Gewerkschaftsvertreter*innen beschlossen wurde (s. a. Lübker/Schulten 2024).

Zur Erreichung des Referenzwertes von 60 % des Medianlohns wäre auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes im April 2018 ein Mindestlohn von 11,45 Euro notwendig gewesen, im April 2022 ein Wert von 12,74 Euro (vgl. Tabelle 2). Gemessen an dem im jeweiligen Stichmonat tatsächlich gültigen Mindestlohn von 8,84 Euro (April 2018) und 9,82 Euro (April 2022) ergibt sich hieraus ein struktureller Erhebungsbedarf von 29,6 % bzw. 29,7 % (letzte Spalte in Tabelle 2). Anders als vom Gesetzgeber intendiert, wurde die Lücke mit der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro nicht vollständig geschlossen, sodass auch im April 2023 noch ein struktureller Erhebungsbedarf von 11,0 % verblieb. Dies macht deutlich, dass der Eingriff des Gesetzgebers durch die Nominallohnentwicklung überholt wurde.⁷ Zum April 2024 hat sich der strukturelle Anpassungsbedarf wieder ausgeweitet und lag bei 13,6 %. Da sich die Nominallöhne auch künftig weiter erhöhen werden, besteht dieser strukturelle Anpassungsbedarf zusätzlich zur regulären Anpassung des Mindestlohns, wie sie sich etwa aus der Tarifentwicklung (Abschnitt 2) oder der Lohnentwicklung (Abschnitt 4.3) ableiten lässt.

Um die Höhe des Mindestlohns abzuschätzen, die in den Jahren 2026 und 2027 notwendig sein wird, um den Referenzwert von 60 % des Medians zu erreichen, wird in Tabelle 2 folgendes Verfahren angewendet: Zunächst wird der Wert von 14,09 Euro (April 2024) für das Jahr 2025 fortgeschrieben. Hierzu werden die Prognosen der Bundesregierung (BMWK 2025), des Sachverständigenrates (SVR 2024), des IMKs (Dullien et al. 2024) und des ifo (Wollmershäuser et al. 2024) verwendet. Je nach Institut ergibt sich hieraus ein Wert von 14,43 bis 14,59 Euro. Aufgrund des etwas geringeren Ausgangsniveaus in den Daten des Statistischen Bundesamtes liegen die Werte für 2025 hier niedriger als der in Abbildung 5 ausgewiesene Wert von 15,19 Euro, der auf Angaben der OECD beruht. Im zweiten Schritt wird der so ermittelte Wert für 2026 und 2027 mit einem geldpolitisch neutralen Lohnwachstum von jährlich 3,0 % fortgeschrieben, das sich aus dem Inflationsziel der EZB von 2,0 % und einem Produktivitätszuwachs von 1,0 % ableiten lässt (vgl. Abschnitt 4.4). Für das Jahr 2026 ergibt sich so ein Mindestlohn im Bereich von 14,87 bis 15,02 Euro, für das Jahr 2027 ein Korridor von 15,31 bis 15,48 Euro.

⁷ Die Gleichsetzung von 12 Euro mit der 60-Prozent-Schwelle geht u.a. auf ein Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zurück und bezog sich dort auf das Jahr 2020 (Weinkopf/Kalina 2020).

4 Weitere Kriterien nach Artikel 5 (2) der Europäischen Mindestlohnrichtlinie

Die im Herbst 2022 verabschiedete Europäische Mindestlohnrichtlinie (Europäisches Parlament/ Rat 2022) verfolgt das grundlegende Ziel, in der Europäischen Union die Durchsetzung angemessener Mindestlöhne zu fördern (Müller/Schulten 2022). Um dieses Ziel zu erreichen, enthält insbesondere Artikel 5 der Richtlinie eine Reihe von prozeduralen und inhaltlichen Vorgaben, die von den EU-Mitgliedsstaaten bei der Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne berücksichtigt werden sollen. Im Kern fordert die Richtlinie von den Mitgliedsstaaten transparente und klar definierte Kriterien festzulegen, die zukünftig die Grundlage für die Anpassungen des Mindestlohns bilden sollen (Europäisches Parlament/Rat 2022, Artikel 5 (1)).

Die Auswahl und Gewichtung der Kriterien können die EU-Mitgliedsstaaten weitgehend frei bestimmen. Allerdings müssen nach Artikel 5 (2) der Richtlinie zwingend vier Kriterien bei der Festlegung und Anpassung von Mindestlöhnen berücksichtigt werden:

- 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.“

Die vier Kriterien haben auch in die neue Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission Eingang gefunden. Wie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2022, S. 8f.) hervorheben, ist die konkrete Mindestlohnaktualisierung sowohl nach der Europäische Mindestlohnrichtlinie als auch nach dem deutschen Mindestlohngesetz immer das Ergebnis einer Gesamtabwägung, in die verschiedene Kriterien einfließen. Durch die relative Offenheit des Mindestlohngesetzes hat die Mindestlohnkommission die Möglichkeit, selbst geeignete Kriterien für die Gesamtabwägung festzulegen. Da die Kriterien aus Artikel 5 (2) mit dem gesetzlichen Mandat der Kommission in Einklang stehen, gelten diese auch für den Fall, dass der Europäische Gerichtshof die Europäische Mindestlohnrichtlinie aufhebt. Im Folgenden sollen deshalb alle vier Kriterien im Hinblick auf die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland diskutiert werden.

4.1 Die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten

Veränderungen in den Lebenshaltungskosten sind weltweit das mit großem Abstand am häufigsten verwendete Kriterium zur Anpassung des Mindestlohns (Eyraud/Saget 2005, S. 29ff; ILO 2014, S. 123ff.). Zur Operationalisierung bezieht sich die nationale Gesetzgebung in der Regel allgemein auf die Inflationsrate oder den jeweiligen Verbraucherpreisindex (VPI). In einigen Ländern werden zum Zweck der Mindestlohnanpassung spezielle Indices herangezogen: So verwendet Belgien den sogenannten „Gesundheitsindex“, der besonders gesundheitsschädliche Produkte wie Alkohol und Tabak außen vor lässt, und Frankreich den VPI für Haushalte im untersten Quintil der Einkommensverteilung (ILO 2014, S. 124). In beiden Ländern wird der Mindestlohn über eine Index-Formel automatisch erhöht, wenn die Lebenshaltungskosten seit der vorangehenden Anpassung um mindestens 2 % gestiegen sind (Lübker/Schulten 2023, S. 119). Insbesondere in den vergangenen drei Jahren hat dieses Verfahren zu regelmäßigen, unterjährigen Anpassungen geführt, die die Kaufkraft des Mindestlohns gesichert haben. In beiden Ländern sind darüberhinausgehende Anhebungen möglich, um den Mindestlohn auch real zu erhöhen (Lübker/Schulten 2025, S. 14ff.).

In Deutschland hat die Mindestlohnkommission (2016a), 2018, 2020, 2023) bisher Veränderungen in den Lebenshaltungskosten oder die Inflationsrate in ihren Anpassungsbeschlüssen nicht berücksichtigt.⁸ Einzige Ausnahme ist das Minderheitenvotum der Arbeitnehmerseite im Jahr 2023. Die Gewerkschaftsvertreter*innen verweisen hier auf den vom Mindestlohngesetz geforderten Mindestschutz und argumentieren, dass der Mindestlohn zum Ausgleich der Inflation und zum Erhalt der Kaufkraft für die untersten Einkommensbezieher*innen deutlich, zumindest auf 13,50 Euro, hätte steigen müssen (Mindestlohnkommission, 2023, S. 3). Insofern ist die Festlegung der Mindestlohnkommission (2025, S. 1f.), sich künftig auch an der Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten zu orientieren, eine Neuerung. Die neue Geschäftsordnung enthält keine Angaben dazu, welcher Index zu diesem Zweck verwendet werden soll.

Vom Statistischen Bundesamt werden für Deutschland regelmäßig zwei Indices veröffentlicht: der nationale Verbraucherpreisindex (VPI) und der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI). Beide beruhen auf derselben Datenbasis, unterscheiden sich jedoch in einigen methodischen Details: So wird das Wägungsschema für den HVPI jährlich aktualisiert, beim VPI erfolgen Anpassungen hingegen nur in größeren Abständen. Anders als der HVPI enthält der VPI auch die imputierten Ausgaben für selbstgenutztes Wohneigentum sowie für Glücksspiel und den Rundfunkbeitrag.⁹ Der HVPI wird europaweit einheitlich berechnet und dient der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB) zur Überprüfung der

⁸ Im Anpassungsbeschluss aus dem Jahr 2023 wird die hohe Inflation des Vorjahres in einem Absatz zur wirtschaftlichen Lage erwähnt (Mindestlohnkommission 2023, S. 1). Es ist aber nicht erkennbar, dass dies die Höhe der Anpassung beeinflusst hat.

⁹ Vgl. die methodischen Erläuterungen von Destatis auf <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Methoden/Erlaeuterungen/harmonisierter-verbraucherpreisindex.html>.

Preisstabilität.¹⁰ Aufgrund der höheren internationalen Vergleichbarkeit der Daten nutzt auch der WSI-Mindestlohnbericht den HVPI zur Preisbereinigung (zuletzt Lübker/Schulten 2025). In der vorliegenden Stellungnahme werden hingegen beide Preisindizes verwendet.

Abbildung 6 stellt die Entwicklung des Mindestlohns und der Verbraucherpreise seit 2015 dar, wobei Panel (a) den VPI und Panel (b) den HVPI verwendet (jeweils mit dem Basisjahr 2015). Die beiden Verbraucherpreisindizes werden dazu genutzt, die preisbereinigte Entwicklung des Mindestlohns abzuleiten. Sowohl der nominale als auch der reale Mindestlohn werden auf den Wert 100 im Januar 2015 indiziert. Für den Zeitraum von Januar 2015 bis einschließlich September 2022 lässt sich feststellen, dass Preise und nominaler Mindestlohn etwa im gleichen Ausmaß gestiegen sind: Der Mindestlohn erhöhte sich von 8,50 Euro auf 10,45 Euro, oder um 22,9 %. Dem steht ein Anstieg des VPIs um 21,1 % (Panel a) bzw. des HVPIs um 24,5 % (Panel b) gegenüber. Daraus ergibt sich abhängig vom verwendeten Preisindex ein realer Zuwachs von +1,6 % (VPI) bzw. ein realer Rückgang von -1,2 % (HVPI). Damit lässt sich für die ersten gut sieben Jahre keine nennenswerte reale Veränderung des Mindestlohns feststellen.

Dieses Fazit lässt allerdings die Tatsache außer Acht, dass Arbeitnehmer*innen mit niedrigen Einkommen im Jahr 2022 deutlich stärker unter den hohen Inflationsraten zu leiden hatten, da sie prozentual einen höheren Anteil ihres Einkommens für Waren wie Lebensmittel und Energie ausgeben mussten, die besonders hohe Preissteigerungsraten aufgewiesen haben. Entsprechend waren die haushaltsspezifischen Inflationsraten für die unteren Einkommensgruppen höher als für Besserverdienende (Dullien/Tober 2022; Priem et al. 2022). Insofern dürften viele Mindestlohnbeschäftigte über den Zeitraum bis September 2022 sogar Kaufkraftverluste erlitten haben.

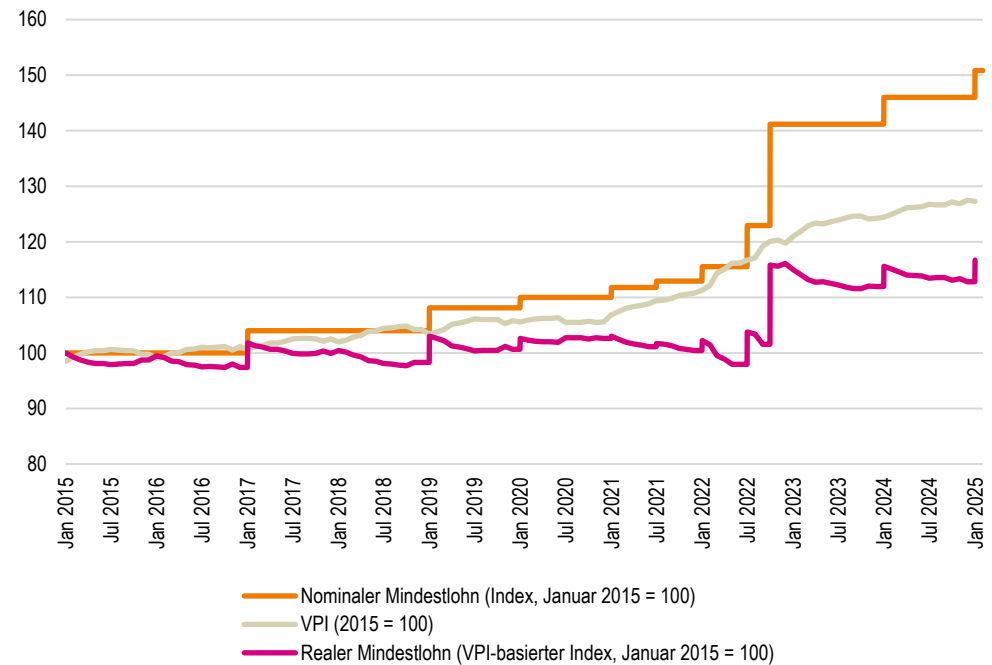
Erst die Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022, oder um 14,8 %, brachte einen deutlichen Kaufkraftgewinn für Mindestlohnbeschäftigte. Die nachfolgenden Mindestlohnanpassungen durch die Mindestlohnkommission haben im Wesentlichen erneut nur einen Inflationsausgleich bewirkt: Im Januar 2025 lag der Mindestlohn mit 12,82 Euro je nach verwendetem Preisindex preisbereinigt 16,7 % (VPI) bzw. 13,9 % (HVPI) oberhalb seines Einführungsniveaus vom Januar 2015. Dies entspricht von der Größenordnung her der außerordentlichen Anhebung durch den Deutschen Bundestag im Jahr 2022. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission über die vergangenen zehn Jahre per Saldo zu keiner nennenswerten realen Erhöhung des Mindestlohns geführt haben. Abgesehen vom Eingriff des Gesetzgebers ist der Mindestlohn damit dem Pfad gefolgt, der in Frankreich und Belgien durch eine Kopplung des Mindestlohns an die Preisentwicklung erreicht wird (Lübker/Schulten 2025, S. 15f.).

¹⁰ Vgl. Verordnung (EU) 2016/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 und Durchführungsverordnung (EU) 2020/1148 der Kommission vom 31. Juli 2020.

Abbildung 6: Entwicklung des Mindestlohns und der Verbraucherpreise, 2015-2025

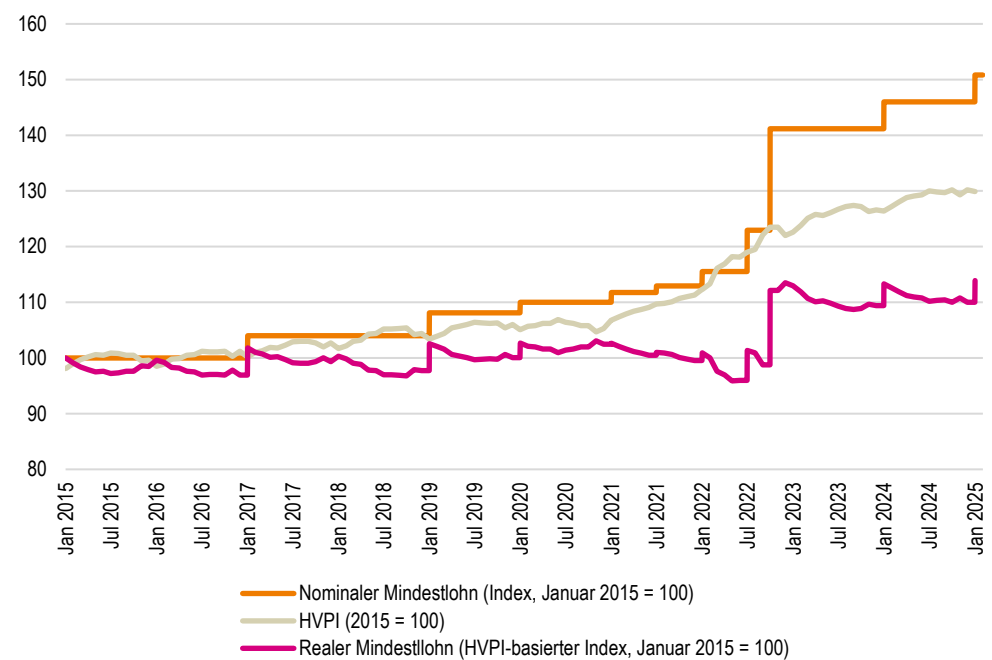
Panel a)

Verbraucherpreisindex (VPI)



Panel b)

Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI)



Anmerkung: Nominaler und realer Mindestlohn sind jeweils auf den Wert von 100 im Januar 2015 indiziert.
Der VPI mit dem aktuellen Basisjahr 2020 wurde auf den Wert von 2015 = 100 umgestellt.
Quelle: Statistisches Bundesamt (Seriencode 61111-0002 und 61121-0002), eigene Berechnungen

Für den aktuell anstehenden Anpassungsbeschluss könnte sich die Mindestlohnkommission zur Berücksichtigung des Kriteriums „Lebenshaltungskosten“ – ähnlich wie beim Tarifindex – nachlaufend an der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in den vergangenen zwei Jahren orientieren. Gemessen am VPI sind die Preise 2023 um 5,9 % und 2024 um 2,2 % gestiegen; insgesamt betrug die Preissteigerung 8,3 %.¹¹ Gemessen am HVPI betrug die Preissteigerung 6,0 % (2023) sowie 2,5 % (2024) und lag mit insgesamt 8,7 % etwas höher.¹² Eine rein mechanische Anwendung der Steigerungsraten auf den derzeitigen Mindestlohn von 12,82 Euro würde zu einem Wert von 13,88 Euro (VPI) bzw. 13,94 Euro (HVPI) führen.

Ähnlich wie bei der Tarifentwicklung berücksichtigen die aus den aktuellen Inflationsraten kalkulierten Werte für eine mögliche Erhöhung des Mindestlohns noch nicht den strukturellen Erhebungsbedarf zum Erreichen des Referenzwertes von 60 % des Medianlohns (siehe Abschnitt 3).

Das Kriterium „Lebenshaltungskosten“ lässt sich zudem nicht nur im Sinne einer Veränderungsrate interpretieren, sondern auch zur Bestimmung des Mindestlohnlevels heranziehen. Etabliert ist hierfür der Ansatz, mithilfe eines Warenkorbs ein „Living Wage“ zu berechnen (Anker/Anker 2017). Auch die Europäische Mindestlohnrichtlinie bezieht sich in den Erwägungsgründen hierauf: „Neben anderen Instrumenten kann ein Waren- und Dienstleistungskorb zu realen Preisen, der auf nationaler Ebene festgelegt wird, entscheidend dazu beitragen, die Lebenshaltungskosten mit dem Ziel zu bestimmen, einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen.“ (Europäisches Parlament/Rat 2022, Erwägungsgrund 28).

Auch in Deutschland ist der Gedanke eines „Living Wages“ bereits im Mindestlohngesetz angelegt, wenn in § 9 (2) das Ziel formuliert wird, „zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen.“ Auch wenn es hierzulande bisher keinen Waren- und Dienstleistungskorb zum Zwecke der Mindestlohnsetzung gibt, so enthält die ursprüngliche Begründung des Mindestlohngesetzes doch eine Reihe von Hinweisen und Bezugnahmen auf die verankerten Werte in der Sozialgesetzgebung (Bundesregierung 2014, S. 28). Auf dieser Basis lässt sich zum Beispiel der notwendige Stundenlohn berechnen, mit dem Beschäftigte die Pfändungsfreigrenze erreichen oder bei einer Vollzeitbeschäftigung den Anspruch auf „Aufstockungsleistungen“ nach SGB II verlieren. Ebenso lässt sich der notwendige Stundenlohn ermitteln, mit dem im Alter die Grundsicherungsschwelle erreicht wird. Diese Ansätze zeigen regelmäßig einen strukturellen Erhebungsbedarf für den Mindestlohn auf (Herzog-Stein et al. 2020, S. 10ff.). Da sich die Mindestlohnkommission inzwischen auf den Referenzwert von 60 % des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten als absolutes Kriterium für einen angemessenen Mindestlohn festgelegt hat, verzichtet die gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI in diesem Jahr auf entsprechende Berechnungen.

¹¹ Zur Vermeidung von kumulativen Rundungsfehlern basiert die Berechnung auf den Ausgangswerten des VPI im Jahr 2022 (110,2) und im Jahr 2024 (119,3). Siehe Destatis, Serie 61111-0001, abgerufen am 26.02.2025.

¹² Auch hier basiert die Berechnung auf den Ausgangswerten des HVPI im Jahr 2022 (118,7) und im Jahr 2024 (129,0). Destatis, Serie 61121-0001.

4.2 Das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung

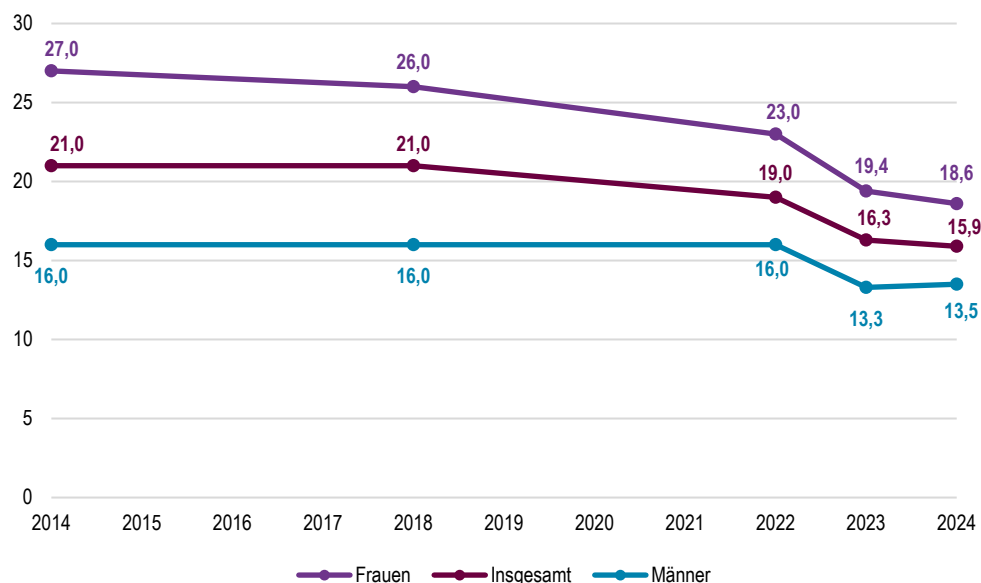
Die Europäische Mindestlohnrichtlinie bezweckt ausdrücklich nicht, ein europäisches Mindestlohniveau zu schaffen (Lübker/Schulten 2023, S. 13), sondern setzt den Mindestlohn ins Verhältnis zum nationalen Lohngefüge. In Erwägungsgrund 28 heißt es dazu: „Mindestlöhne gelten als angemessen, wenn sie angesichts der Lohnskala im jeweiligen Mitgliedstaat gerecht sind und den Arbeitnehmern auf der Grundlage einer Vollzeitbeschäftigung einen angemessenen Lebensstandard sichern“ (Europäisches Parlament/Rat 2022, S. 6). Die Bedeutung des nationalen Lohngefüges für die Festlegung und Aktualisierung des Mindestlohns wird auch dadurch unterstrichen, dass Artikel 5 den Bezug an zwei Stellen herstellt: So führt Absatz 2 b) das „das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung“ als zwingend zu berücksichtigendes Kriterium an und Absatz 4 stellt über Referenzwerte zu Beurteilung der Angemessenheit des Mindestlohns einen Bezug zum nationalen Lohnniveau her.

Wie in Abschnitt 3 ausführlich dargestellt, verfügt die Mindestlohnkommission damit über ein hinreichend konkretes Kriterium, das allgemeine Niveau der Löhne in ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Bezüglich der Verteilung der Löhne bietet sich mit der Niedriglohnquote ein für den Mindestlohn besonders relevante Kennzahl an. Diese knüpft direkt an den Hauptzweck des Mindestlohns an, der in der Begründung des Mindestlohngesetzes wie folgt angegeben wurde: „Durch die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt.“ (Bundesregierung 2014, S. 2). Nach der vom Statistischen Bundesamt (2025a) angewendeten Definition „zählen alle Beschäftigungsverhältnisse (ohne Auszubildende), die mit weniger als zwei Drittel des mittleren Bruttostundenverdienstes entlohnt werden“ zum Niedriglohnsektor. Deren Anteil allen Beschäftigungsverhältnissen wird als Niedriglohnquote bezeichnet.

Wie aus Abbildung 7 deutlich wird, hat sich die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 nicht in einem Rückgang der Niedriglohnquote niedergeschlagen: Zwischen April 2014 und April 2018 blieb der Anteil des Niedriglohnsektors an der Gesamtbeschäftigung mit 21,0 % unverändert. Dies lässt sich auch damit erklären, dass der Mindestlohn auf einem Niveau deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle eingeführt wurde (vgl. Abschnitt 3). Über die folgenden vier Jahre ist die Niedriglohnquote auf 19,0 % (April 2022) gesunken und dann innerhalb eines Jahres auf 16,3 % (April 2023) gefallen. Wie das Statistische Bundesamt (2025a) herausstreicht, war dies „der stärkste Rückgang der Niedriglohnquote innerhalb der vergangenen zehn Jahre“.

Abbildung 7: Entwicklung der Niedriglohnquote in Deutschland, 2014-2024

Angaben in Prozent



Anmerkung: Die Daten beziehen sich jeweils auf den Stichmonat April.
Quelle: Statistisches Bundesamt, VSE (Seriencode 62111-0001) und VE (62361-0043)

WSI

Der Rückgang der Niedriglohnquote fällt zeitlich zusammen mit einem Anstieg des Mindestlohns von 9,82 Euro (April 2022) auf 12,00 Euro (April 2023). Es ist damit plausibel, dass die außerordentliche Mindestlohnenerhöhung auf 12 Euro wesentlich zum Rückgang der Niedriglohnquote beigetragen hat.¹³ Zwar lag der Mindestlohn auch auf dem Niveau von 12 Euro im April 2023 noch unter der damaligen Niedriglohnschwelle von 13,04 Euro. Die Erhöhung gab in vielen Branchen aber einen Impuls, um auch über dem Mindestlohn liegende Löhne zu erhöhen, sodass ein kausaler Zusammenhang naheliegt. So haben die Tarifparteien in vielen Niedriglohnbranchen ihre Entgelttabellen auch im Hinblick auf den sich verschärfenden Fachkräftemangel angepasst, um diese oberhalb des Mindestlohns zu positionieren (Bispinck et al. 2023). Dazu haben auch tarifvertragliche Mindestlöhne beigetragen, bei den sich die einzelnen Gewerkschaften intern auf einen bestimmten Betrag oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns verständigt haben, der in der Regel durch Tarifverträge nicht mehr unterschritten werden darf. Ein solches Verfahren wird z.B. von ver.di angewendet, deren interner gewerkschaftlicher Mindestlohn zumeist mindestens einen Euro oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegt (Reuter 2025). Dies zeigt insgesamt, dass ein höherer Mindestlohn im Zusammenspiel mit der Tarifpolitik ein wirksames Mittel ist, um den Niedriglohnsektor einzugrenzen. Hiervon profitiert haben insbesondere Frauen, die deutlich häufiger als Männer zu niedrigen Löhnen arbeiten. Entsprechend fällt der Rückgang der Niedriglohnquote für Frauen (-8,4 Prozentpunkte) über die vergangenen zehn Jahre deutlich stärker aus als für Männer (-2,7 Prozentpunkte).

¹³ Dies bedeutet nicht, dass der Mindestlohn der einzige Faktor für den Rückgang der Niedriglohnquote ist. Siehe dazu ausführlich Grabka (2024).

4.3 Die Wachstumsrate der Löhne

Mithilfe der Wachstumsrate der Löhne lässt sich der Mindestlohn in Bezug zur allgemeinen Lohnentwicklung setzen. Hierzu stützt sich dieser Abschnitt insbesondere auf die Daten zu den durchschnittlichen Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmerstunde, die vom Statistischen Bundesamt in den Vierteljahresergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ausgewiesen werden.¹⁴ Da die Bruttolöhne und -gehälter u.a. durch Sonderzahlungen im Jahresverlauf stark schwanken, stellt das Statistische Bundesamt (2025b) auch saisonbereinigte Vierteljahresergebnisse zur Verfügung, in denen die saisonalen und kalenderbedingten Schwankungen aus den Ursprungswerten herausgerechnet werden. Dadurch ergibt sich ein Indikator für das zugrundeliegende Lohnwachstum, der sich als Vergleichsmaßstab für die Mindestlohnentwicklung eignet.

Zusätzlich veröffentlicht das Statistische Bundesamt vierteljährlich den Nominallohnindex und den Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste.¹⁵ Die Indices werden jeweils als Laspeyres-Kettenindices gebildet, d.h. zur Indexberechnung wird die Beschäftigtenstruktur aus dem jeweiligen Vorjahr übernommen. Dabei hält das Statistische Bundesamt die Anzahl der Arbeitnehmer*innen nach Bundesländern, Wirtschaftszweigen, Beschäftigungsumfang, beruflichen Ausbildungsabschluss und Geschlecht konstant. Veränderungen der Indexwertes lassen sich damit als Wachstum der Lohnrate unter Ausblendung von Kompositionseffekten interpretieren.

Trotz ihrer Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die beiden Indices in wichtigen Details: So bezieht sich der Index der Bruttostundenverdienste ausschließlich auf vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer*innen und wird ohne Sonderzahlungen gebildet. Der Nominallohnindex berücksichtigt hingegen alle Arbeitnehmer*innen und bezieht sich auf Monatsverdienste mit Sonderzahlungen. Veränderungen in der wöchentlichen Arbeitszeit werden deshalb nicht bereinigt. Da Sonderzahlungen insbesondere im 4. Quartal anfallen, ist der Nominallohnindex im Jahresverlauf deutlich volatiler als der Index der Bruttostundenverdienste. Zur Glättung der Daten wird für die Darstellung des Nominallohnindex deshalb ein gleitender Durchschnitt gebildet.¹⁶

Damit stehen insgesamt drei Indikatoren für die Lohnentwicklung zur Verfügung: Die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter auf Stundenbasis aus der VGR als Indikator für die Entwicklung des allgemeinen Lohnniveaus sowie ergänzend die beiden Indices, die Struktureffekte ausblenden. Sowohl der Mindestlohn als auch die Indikatoren für die Lohnentwicklung werden für das 1. Quartal 2015 (Einführung des Mindestlohns) auf den Wert von 100 indiziert, damit sich das kumulative Wachstum von Mindestlohn und Löhnen direkt vergleichen lässt. Zusätzlich werden Indices mit dem Ausgangswert 100 im 4. Quartal 2022 gebildet, mit dem sich die kumulative Entwicklung seit der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro verfolgen lässt.

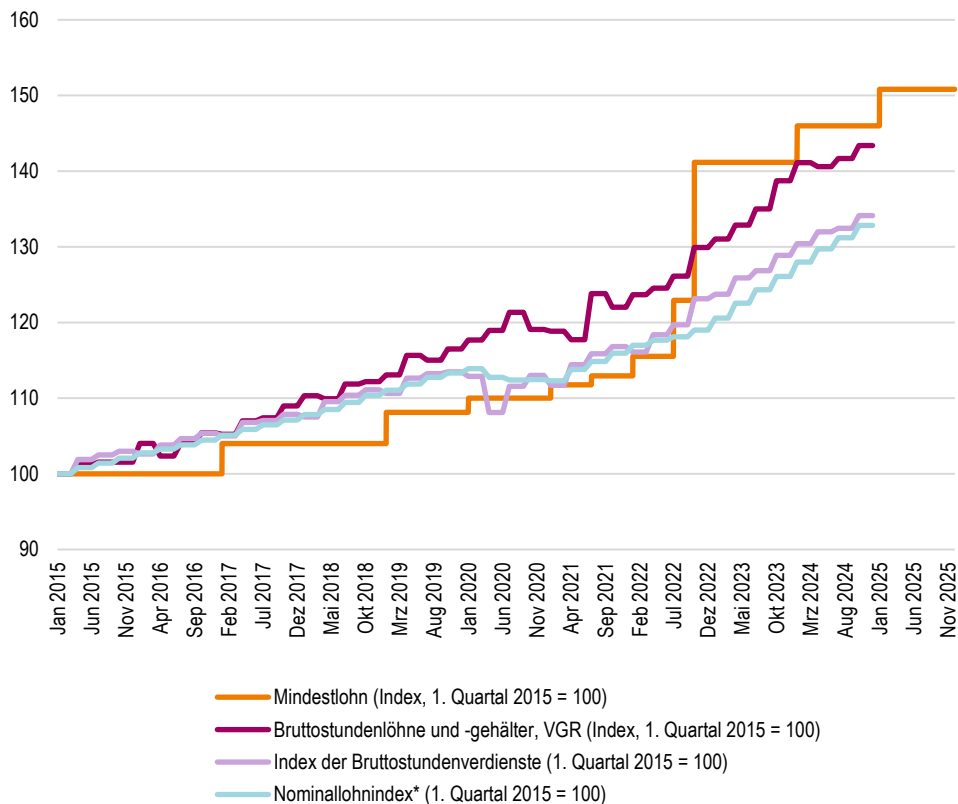
¹⁴ Anders als das Arbeitnehmerentgelt enthalten sie keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und werden damit nicht durch Änderungen der Sozialabgaben beeinflusst.

¹⁵ Die lange Reihe bezieht sich auf das Produzierende Gewerbe und den Dienstleistungsbereich (Wirtschaftsabschnitte B bis S) und beruht auf einer Verknüpfung der vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) mit der neuen Verdiensterhebung (VE).

¹⁶ Dieser wird als Mittelwert des jeweiligen Quartals und der drei Vorquartale gebildet.

Abbildung 8: Entwicklung des Mindestlohns und des allgemeinen Lohnniveaus, 2015-2025

Index, 1. Quartal 2015 = 100



* Gleitender Durchschnitt über vier Quartale.

Anmerkung: Die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde bezieht sich auf saisonbereinigte Vierteljahresergebnisse nach X13.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Fachserie 18, Reihe 1.3), Nominallohnindex (Seriencode: 62361-0016) und Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste (Seriencode: 62361-0016); eigene Berechnungen

WSI

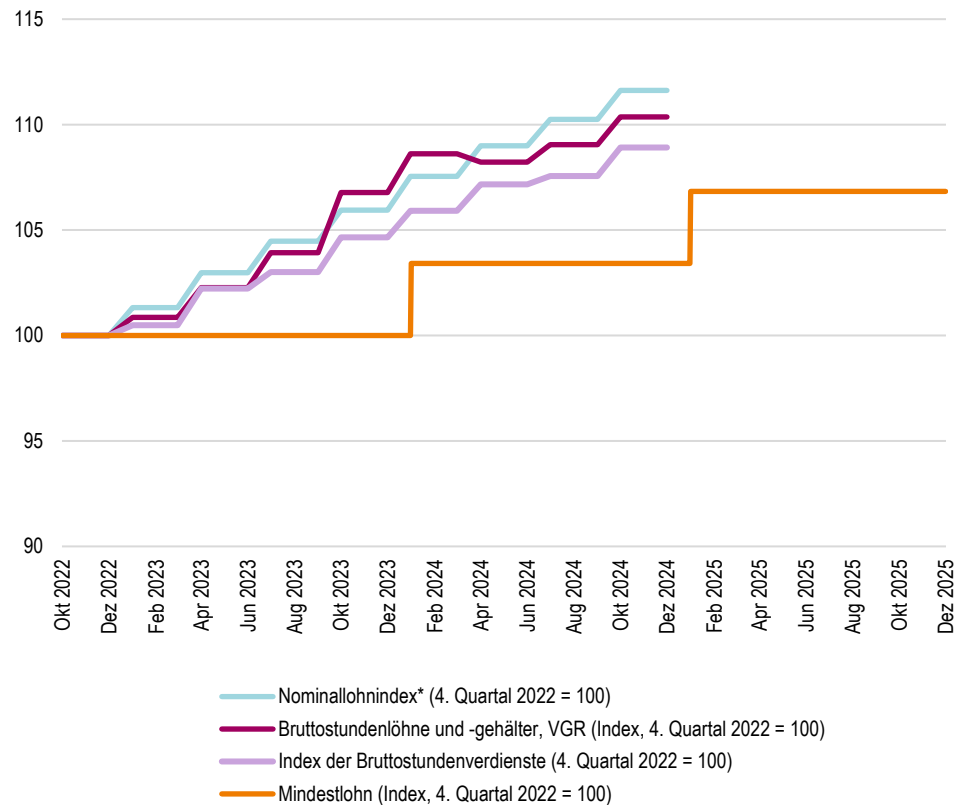
Abbildung 8 zeigt die Entwicklung seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015. Für die Zeit bis zur Corona-Pandemie wird unabhängig vom verwendeten Indikator deutlich, dass die Mindestlohnentwicklung hinter das Lohnwachstum zurückfällt: Im 1. Quartal 2020 lag der Mindestlohn von damals 9,35 Euro um 10 % oberhalb seines Ausgangsniveaus, während der (geglättete) Nominallohnindex um 13,9 % und der Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste um 12,9 % gestiegen sind.¹⁷ Die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne und -gehälter sind in demselben Zeitraum sogar um 17,7 % gewachsen. In den Folgequartalen, die durch die Corona-Pandemie geprägt waren, stagnieren die Verdienste weitgehend.

¹⁷ Der (ungeglättete) Ausgangswert des Nominallohnindex stieg vom 1. Quartal 2015 (80,9) zum 1. Quartal 2020 (91,9) um 13,6 %.

Interessant ist der Vergleich im 3. Quartal 2022: Mit der durch die Mindestlohnkommission beschlossenen Erhöhung auf 10,45 Euro (ab 1. Juli 2022) lag der Mindestlohn um 22,9 % oberhalb seines Ausgangsniveaus, während die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne und -gehälter seit dem 1. Quartal 2015 um 26,1 % gewachsen sind. Auch hier lässt sich also bilanzieren, dass der Mindestlohn in den ersten Jahren unter Ägide der Mindestlohnkommission den Anschluss zur allgemeinen Lohnentwicklung verloren hat – ähnlich wie dies in Abschnitt 3 mit Hilfe des Kaitz-Index für die Relation zwischen Mindestlohn und Medianlohn dargestellt wurde. Wenn Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur ausgeblendet werden, ergibt sich hingegen ein leichter Vorsprung für den Mindestlohn: Der Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste (+19,7 %) und der Nominallohnindex (+18,1 %) sind im selben Zeitraum etwas geringer als der nominale Mindestlohn angestiegen.

Abbildung 9: Entwicklung des Mindestlohns und des allgemeinen Lohnniveaus seit Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro, 2022-2025

Index, 4. Quartal 2022 = 100



Anmerkung: * Gleitender Durchschnitt über vier Quartale.

Die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde bezieht sich aus Saisonbereinigte Vierteljahresergebnisse nach X13.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Fachserie 18, Reihe 1.3), Nominallohnindex (Seriencode: 62361-0016) und Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste (Seriencode: 62361-0016); eigene Berechnungen

WSI

Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 setzt sich deutlich vom bisherigen Verlauf ab. Wie oben ausgeführt lässt sich die Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber als Korrektur des geringen Ausgangsniveaus verstehen. Abbildung 9 trägt dem Rechnung und setzt die Indices für den Mindestlohn und die Lohnentwicklung für das 4. Quartal 2022 auf den Wert von 100 zurück. Erneut zeigt sich, dass der Mindestlohn hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleibt: Im 1. Quartal 2024 lag das Lohnniveau um 8,6 % (durchschnittliche Bruttostundenlöhne und -gehälter), 7,5 % (geglätteter Nominallohnindex) bzw. 5,9 % (Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste) oberhalb des Niveaus im 4. Quartal 2022. Der Mindestlohn wurde hingegen nur um 3,4 % angehoben. Am aktuellen Rand (4. Quartal 2024) liegen die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne und -gehälter bereits um 10,4 %, der (geglättete) Nominallohnindex bereits um 11,6 % und der Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste um 8,9 % über dem Niveau des 4. Quartals 2022. Demgegenüber steigt der Mindestlohn auch im zweiten Erhöhungsschritt zum 1. Januar 2025 nur um 6,8 % gegenüber dem Referenzzeitpunkt. Im Jahresverlauf dürfte sich der Rückstand des Mindestlohns gegenüber dem allgemeinen Lohnwachstum entsprechend noch stärker ausweiten.

Insgesamt lässt sich damit im Rückblick festhalten, dass die Mindestlohnanpassungen durch die Mindestlohnkommission nicht mit der allgemeinen Lohnentwicklung Schritt hält.¹⁸ Besonders deutlich wird das Muster am aktuellen Rand: Seit der Anhebung auf 12 Euro durch den Gesetzgeber ist der Mindestlohn wieder deutlich hinter die allgemeine Lohnentwicklung zurückgefallen. Dies ist Folge des jüngsten Anpassungsbeschlusses, den die Mindestlohnkommission gegen die Stimmen der Gewerkschaftsvertreter*innen gefällt hat. Auch hinsichtlich dieses Kriteriums besteht damit ein struktureller Erhebungsbedarf, um die Lücke zwischen Mindestlohn und der allgemeinen Lohnentwicklung zu schließen, die sich seit der Intervention des Gesetzgebers im Jahr 2022 wieder geöffnet hat.¹⁹

4.4 Langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen

Die langfristige Entwicklung des ökonomischen Wohlstands einer Gesellschaft wird im Wesentlichen vom Produktivitätsfortschritt getragen. Damit die abhängig Beschäftigten an diesem Wohlstandszuwachs angemessen teilhaben können, ist es notwendig, dass die Reallöhne mit der Produktivitätsentwicklung Schritt halten (s.a. Herzog-Stein et al. 2023, S. 20ff.). Gleichzeitig leisten die damit einhergehenden Reallohnzuwächse der privaten Haushalte in den makroökonomischen Kreislaufzusammenhängen einen gewichtigen Beitrag zu einer stabilen und nachhaltigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Vor diesem Hintergrund wurden die langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen als ein Orientierungskriterium mit in die

¹⁸ Einzige, teilweise Ausnahme ist das 3. Quartal 2022, in dem sich der Mindestlohn kurzzeitig von der Entwicklung des Nominallohnindex und des Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste nach oben abgesetzt hat. Auch zu diesem Zeitpunkt bestand allerdings ein Rückstand gegenüber den durchschnittlichen Bruttostundenlöhnen und -gehältern.

¹⁹ Da für das 1. Quartal 2025 noch keine Daten vorliegen, lässt sich die Höhe der Lücke nicht genau beziffern. Schon aufgrund der Daten aus dem 4. Quartal 2024 ergibt sich jedoch ein Nachholbedarf von 1,9 % (Index der Bruttostundenverdienste) bzw. 4,5 % (Nominallohnindex).

Europäische Mindestlohnrichtlinie aufgenommen. Das Kriterium steht dabei stellvertretend für die Berücksichtigung der allgemeinen ökonomischen Rahmenbedingungen. Gerade für den Zwecke der Mindestlohnanpassung darf das Kriterium aber nicht zu eng ausgelegt werden, da es wichtige Unterschiede zwischen der Mindestlohn- und der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung gibt. Letztere sollte sich auch aus Gründen einer nachhaltigen stabilen Entwicklung mittel- und langfristig real an der trendmäßigen Entwicklung der Arbeitsproduktivität orientieren (Herr/Horn 2012).

Bei der Festsetzung des Mindestlohns kommt hingegen auch dessen Niveau eine wichtige Bedeutung zu. In monopsonistischen Arbeitsmärkten führt Marktmacht auf Seiten der Arbeitgeber zu ökonomischer Ausbeutung und zu ungerechtfertigt niedrigen Löhnen. In einer solchen Situation kann eine Anhebung des Mindestlohns die Arbeitsproduktivität über zwei Wirkungskanäle erhöhen: Einerseits führen höhere Löhne zu einer effizienteren Arbeitsorganisation und zweitens wechseln Arbeitskräfte von weniger produktiven hin zu produktiveren Betrieben. Solche produktivitätssteigernden Reallokationseffekte lassen sich auch für Deutschland nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nachweisen (Dustmann et al. 2022). In diesem Zusammenhang ist es aus makroökonomischer Sicht unproblematisch, wenn der reale Mindestlohn zeitweilig schneller als die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung steigt. Zudem ist der von einer Mindestloohnerhöhung ausgehende Lohnimpuls begrenzt und hat damit nur geringe Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme (Dullien et al. 2022).

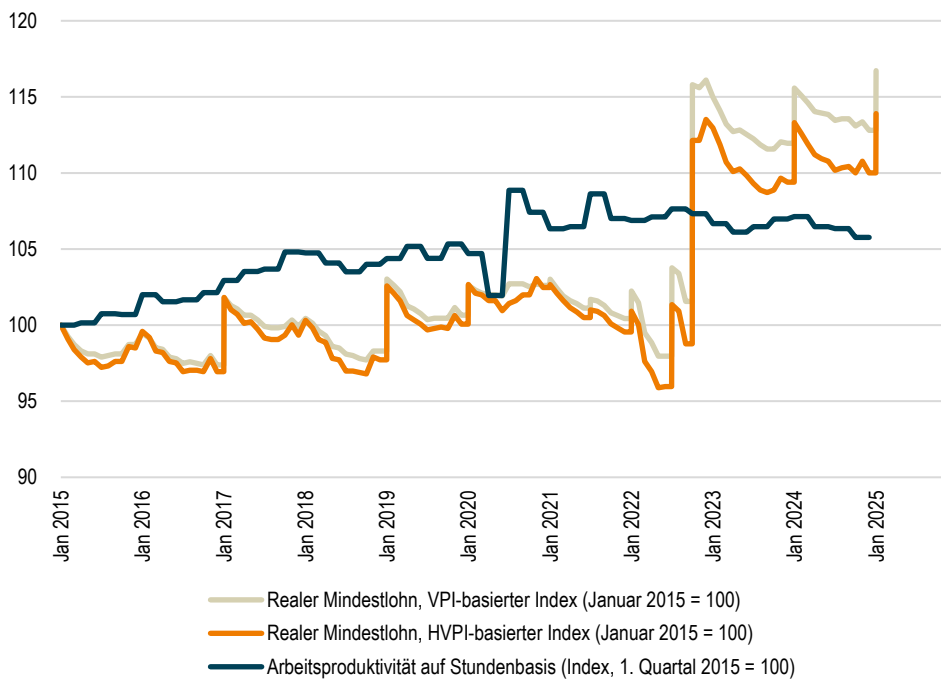
Abbildung 10 zeigt, dass der reale Mindestlohn von 2015 bis Ende 2024 deutlich stärker gestiegen ist als die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde. Dies ist allerdings allein das Resultat der außerordentlichen Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber zum 1. Oktober 2022, die – wie bereits zuvor ausgeführt – als eine Korrektur des geringen Ausgangsniveaus verstanden werden kann (Abschnitt 3). Deshalb ist es auch für die Arbeitsproduktivität sinnvoll, die beiden Zeiträume vor und nach der außerordentlichen Mindestlohnanhebung getrennt voneinander zu betrachten.

Für den Zeitraum von der Einführung des Mindestlohns bis September 2022 zeigt sich dabei, dass es der Mindestlohnkommission nicht gelungen ist, sicherzustellen, dass Mindestlohnbeschäftigte angemessen an der Zunahme des ökonomischen Wohlstands in Deutschland partizipierten: Vom 1. Quartal 2015 bis zum 3. Quartal 2022 stieg die Arbeitsproduktivität auf Stundenbasis um insgesamt 7,6 %. Demgegenüber stagnierte die Kaufkraft des Mindestlohns weitgehend. Je nachdem, welcher Preisindex für die Deflationierung gewählt wird, stieg der reale Mindestlohn um 1,6 % (VPI) oder ging um 1,2 % (HVPI) zurück (vgl. auch Abschnitt 4.1). Im Ergebnis hat der Ansatz der Mindestlohnkommission, sich vornehmlich an der Tariflohnentwicklung zu orientieren, also dazu geführt, dass die realen Mindestlohnanpassungen über lange Zeit deutlich hinter dem Produktivitätswachstum zurückgeblieben sind.

Abbildung 10: Entwicklung von Arbeitsproduktivität und realem Mindestlohn, 2021-2025

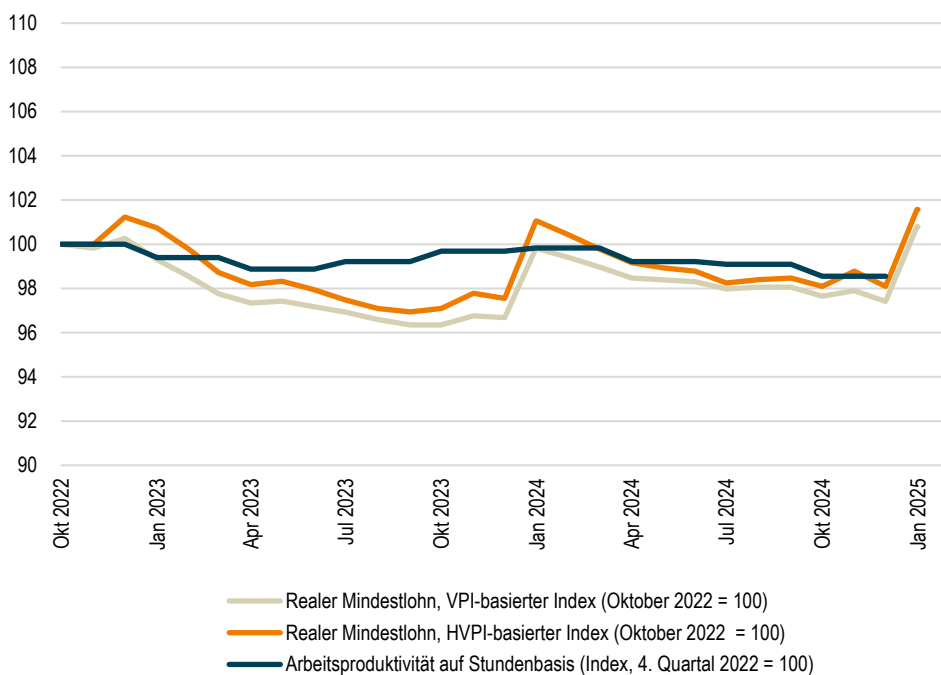
Panel a)

Index, Januar 2015 bzw. 1. Quartal 2015 = 100



Panel b)

Index, Oktober 2022 bzw. 4. Quartal 2022 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 18.13 sowie Seriencode 61111-0002 und 61121-0002); eigene Berechnungen

WSI

Im Zeitraum seit Oktober 2022 haben sich die Arbeitsproduktivität und der reale Mindestlohn weitgehend parallel entwickelt: Die Arbeitsproduktivität auf Stundenbasis nahm bis Ende 2024 um insgesamt fast 1,5% ab; der Mindestlohn ging im selben Zeitraum real etwas stärker um 1,9 % (HVPI) beziehungsweise 2,6 % (VPI) zurück (Abbildung 10, Panel b). Die schwache Produktivitätsentwicklung ist in erster Linie eine Folge der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnationsphase, in der sich die deutsche Volkswirtschaft nunmehr schon seit drei Jahren befindet (Dullien et al. 2024). Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität verhält sich im konjunkturellen Verlauf prozyklisch, weshalb eine Orientierung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung an der kurzfristigen Produktivitätsentwicklung prozyklisch und tendenziell destabilisierend wirkt. Auch die Europäische Mindestlohnrichtlinie bezieht sich in diesem Sinne ausdrücklich auf die langfristige Produktivitätsentwicklung. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist es daher auch nicht sinnvoll, dass der Mindestlohn sich seit Oktober 2022 real sogar eher noch etwas schwächer als die Arbeitsproduktivität entwickelt hat.

Betrachtet man die Kriterien einer makroökonomisch orientierten Lohnpolitik vor dem Hintergrund einer stabilitätsorientierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – wonach die nominale Lohnentwicklung langfristig dem Zusammenspiel aus der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank und dem Trendwachstum der Arbeitsproduktivität folgen sollte –, wird dies deutlich. Zwar ist aufgrund der zahlreichen Schocks der letzten Jahre das langfristige Trendwachstum der Arbeitsproduktivität nicht leicht zu bestimmen. Behilft man sich aber hierfür mit dem Durchschnitt der Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität über einen längeren Zeitraum (seit der Mindestlohneinführung), so zeigt sich doch eine Tendenz: Von 2014 bis 2022 betrug jährliche Produktivitätsfortschritt durchschnittlich 0,9 %. Will man auch die durch die Coronapandemie bedingten Krisenjahre aus der Betrachtung ausschließen und nimmt nur den Zeitraum von 2014 bis 2019, so liegt der Durchschnitt bei 1,0 % pro Jahr. Daraus ergibt sich für die Jahre 2023 und 2024 insgesamt ein geldpolitisch neutraler Verteilungsspielraum von 6,6 % bis 6,9 %.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist deutlich geworden, dass bei der Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns die Orientierung an lediglich einem Kriterium – wie es in Deutschland in der Vergangenheit mit der nachlaufenden Orientierung an der Tariflohnentwicklung der Fall war – suboptimal ist. Zum einen war so nicht gewährleistet, dass mittelfristig der Mindestlohn real mit der Arbeitsproduktivität schritt hält und damit sichergestellt ist, dass die Beschäftigten, die den Mindestlohn erhalten, auch ausreichend an der Zunahme des ökonomischen Wohlstands der Gesellschaft teilhaben. Zum anderen hat sich gezeigt, dass in Zeiten unvorhergesehener ökonomischer Schocks eine solche Orientierung kurzfristig zu erheblichen Reduktionen in der realen Kaufkraft des Mindestlohns und damit der Einkommen von Mindestlohnbeschäftigten führen kann. Haushalte mit niedrigen Nettoeinkommen können reale Kaufkraftverluste ihrer Arbeitseinkommen kaum oder gar nicht ausgleichen, da ihre finanzielle Lage meist weder vorausschauendes Sparen ermöglicht noch ausreichenden Zugang zu Krediten bietet. Dadurch bleibt ihnen die Möglichkeit einer intertemporalen Konsumglättung weitgehend verwehrt.

Darüber hinaus birgt die Orientierung an einem Kriterium, das ausschließlich Veränderungsraten zur Anpassung des Mindestlohns berücksichtigt, ohne auch dessen Angemessenheit zu hinterfragen, eine erhebliche Gefahr. In monopsonistischen Arbeitsmärkten kann die Marktmacht auf der Arbeitgeberseite dazu führen, dass ein zu niedriges Mindestlohniveau über lange Zeit oder sogar dauerhaft bestehen bleibt – insbesondere dann, wenn, wie in Deutschland geschehen, aus Sorge vor möglichen negativen Beschäftigungseffekten zunächst ein vergleichsweise niedriges Ausgangsniveau festgelegt wurde. Aus all diesen Gründen ist es gesamtwirtschaftlich zu begrüßen, dass die Mindestlohnkommission in ihrer neuen Geschäftsordnung eine größere Zahl an Kriterien benannt hat, die sie zukünftig bei der Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns berücksichtigt. Insbesondere sollte die Mindestlohnkommission dabei neben der Entwicklung auch das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns im Blick haben.

5 Fazit: Zeit für eine Neuorientierung der Mindestlohnkommission

Gegenüber der positiven Gesamteinschätzung des Mindestlohns fällt die Bilanz der bisherigen Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission verhaltener aus. Dies wird teilweise auch von den beteiligten Akteuren so gesehen: So gelangt z.B. Reuter (2025, S. 36) zu dem Ergebnis, dass die von der Kommission beschlossenen Steigerungen des Mindestlohns über die vergangenen zehn Jahre „hinter den Ansprüchen der Gewerkschaften“ zurückgeblieben sind. Er begründet dies mit dem „Einigungsdruck [...] in der Mindestlohnkommission und der Möglichkeit des/der jeweiligen Vorsitzenden, der jeweils anderen Seite zur Mehrheit zu verhelfen“. Körzell, seit Gründung Mitglied der Mindestlohnkommission, weist darauf hin, dass insbesondere „das Ziel der Arbeitnehmerbank, den Mindestlohn in Richtung 12 Euro weiterzuentwickeln“, am Veto der Arbeitgeberbank gescheitert ist (Körzell 2025, S. 7). In den ersten Jahren hätten sich aber „Arbeitgeber und Gewerkschaften [...] trotz unterschiedlicher Interessen zusammengerauft und einen Kompromiss gefunden, mit dem beide Seiten leben konnten“ (ebda.). Zilius (2025, S. 26), von 2015 bis 2022 Vorsitzender der Kommission, hebt hervor, dass einstimmige Beschlüsse der Sozialpartner entscheidend dafür gewesen seien, die Akzeptanz des Mindestlohns zu stärken.

Wie in dieser Stellungnahme detailliert dargelegt wurde, haben die Beschlüsse der Kommission über lange Zeit dazu geführt, dass die Mindestlohnentwicklung mit vielen relevanten Indikatoren nicht Schritt gehalten hat. So bleiben die Anpassungen bis Mitte 2022 unterhalb der Tariflohnentwicklung (Abschnitt 2), der allgemeinen Lohnentwicklung (Abschnitt 4.3) und der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung (Abschnitt 4.4).²⁰ Auch gegenüber dem Referenzwert von 60 % des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten ist der Mindestlohn unter Ägide der Mindestlohnkommission zurückgefallen (Abschnitt 3). Nach Berechnungen der OECD sank der Kaitz-Index zwischen 2015 und 2021 von 48,2 % auf 44,8 %. Anders als intendiert wurde das Zielniveau auch durch die außerordentliche Erhöhung auf 12 Euro nicht erreicht. In Folge des jüngsten Anpassungsbeschlusses der Kommission, der gegen die Stimmen der Gewerkschaftsvertreter*innen gefällt wurde, ist der Kaitz-Index nach Daten des Statistischen Bundesamtes erneut zurückgegangen, und zwar von 54,1 % (April 2023) auf 52,8 % (April 2024) (Abschnitt 3).

Vergleicht man den Mindestlohn mit der Entwicklung der Verbraucherpreise, so zeigt sich, dass der Mindestlohn von der Mindestlohnkommission bisher real nicht nennenswert erhöht wurde: Im Januar 2025 lag der Mindestlohn je nach verwendetem Preisindex inflationsbereinigt um 16,7 % (VPI) bzw. 13,9 % (HVPI) oberhalb seines Einführungsniveaus vom Januar 2015. Dies entspricht von der Größenordnung in etwa der außerordentlichen Erhöhung des Mindestlohns um 14,8 % durch den Gesetzgeber zum 1. Oktober 2024 (Abschnitt 4.1). Per Saldo hat die Mindestlohnkommission in den vergangenen zehn Jahren also keine reale Erhöhung des Mindestlohns erreicht,

²⁰ Durch den von der Mindestlohnkommission beschlossenen Erhöhungsschritt auf 10,45 Euro wurde der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung für drei Monate (im 3. Quartal 2022) aufgeholt. Dies gilt mit Einschränkungen auch für die Lohnentwicklung.

sondern nur einen Inflationsausgleich. Dasselbe Ergebnis wird beispielsweise in Belgien und Frankreich durch eine Kopplung des Mindestlohns an einen Verbraucherpreisindex erreicht, die zu einer automatischen Anhebung des Mindestlohns führt (Lübker/Schulten 2023, S. 119f.).

Über die vergangenen zehn Jahre hat sich damit in der Praxis ein hybrides System herausgebildet: Die Mindestlohnkommission hat den Mindestlohn auf dem existierenden Niveau fortgeschrieben, aber per Saldo keine nennenswerte reale Erhöhung beschlossen. Diese kam erst durch die Anhebung des Mindestlohns durch den Deutschen Bundestag zum 1. Oktober 2022 zustande. Das Eingreifen der Politik hält zwar einer verfassungsrechtlichen Überprüfung stand (Bayreuther 2023), schwächt aber die Autorität der Mindestlohnkommission durch die „vorübergehende Suspendierung der Anpassungsbefugnis[se]“ (Lesch 2023a, S. 59). Die Mindestlohnkommission hätte dies vermeiden können, wenn sie – wie von den Arbeitnehmerbank gefordert – den Mindestlohn selbst in Richtung 12 Euro weiterentwickelt hätte (vgl. auch Körzell 2025, S. 7). In den Augen vieler Beobachter*innen hat die Legitimität der Kommission zudem unter dem jüngsten Anpassungsbeschluss gelitten, der abweichend von der bisherigen Praxis gegen die Stimmen der Gewerkschaftsvertreter*innen gefällt wurde (Mindestlohnkommission 2023). Dieser „Pyrrhussieg der Arbeitgeber“ (Schulten 2023) hat dazu beigetragen, dass die Forderung nach einem höheren Mindestlohn auch im jüngsten Bundestagswahlkampf wieder Thema war (Bispinck 2025).

Eine Analyse im aktuellen WSI-Mindestlohnbericht zeigt, dass solch eine dysfunktionale Arbeitsteilung nicht zwangsläufig ist: In Irland und Großbritannien hat sich die Politik darauf beschränkt, eine Zielvorgabe für ein angemessenes Mindestlohniveau festzulegen, dessen Umsetzung aber an die zuständige Kommission delegiert (Lübker/Schulten 2025, S. 14f.). In Portugal wurde eine graduelle, strukturelle Erhöhung des Mindestlohns von einem Konsens der Tarifparteien getragen (Oliveira 2023). Die in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie verankerten Referenzwerte für ein angemessenes Mindestlohniveau von 60 % des Medianlohns bzw. 50 % des Durchschnittslohns spielen dabei in vielen Ländern Europas eine zunehmende Rolle (Lübker/Schulten 2025, S. 5). Wie Radtke (2025, S. 38) argumentiert, könnte die Umsetzung des europäischen Referenzwerts von 60 % des Medianlohns auch in Deutschland zu einer „dauerhaften Befriedung“ beitragen (ebda.).

Vor diesem Hintergrund gibt die neue Geschäftsordnung, die sich die Mindestlohnkommission im Januar 2025 gegeben hat, Grund zur Hoffnung, dass es auch in Deutschland zu einer Neuorientierung kommt. Künftig will sich die Kommission bei ihren Anpassungsbeschlüssen im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages zur Gesamtabwägung nicht nur nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren, sondern auch am Referenzwert von 60 % des Brutto-medianlohns von Vollzeitbeschäftigten (Mindestlohnkommission 2025, § 2 (1)). Wie diese Stellungnahme zeigt, ergibt sich hieraus ein struktureller Erhebungsbedarf (Abschnitt 3). Die Kommission hat sich zudem darauf verständigt, im Regelfall zu einer einstimmigen Beschlussfassung zurückzukehren und hat hierfür ein mehrstufiges Verfahren beschlossen (Mindestlohnkommission 2025, § 2 (2)). Gelingt dies, kann die Kommission damit

langfristig ihre Glaubwürdigkeit zurückgewinnen und ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen. Wenn die Kommission aus eigener Kraft eine reale Erhöhung des Mindestlohns auf 60 % Medianlohns erreicht, entfällt auch die Notwendigkeit für einen erneuten Eingriff durch den Gesetzgeber.

Die relative Offenheit der in § 9 Abs. 2 des Mindestlohngesetzes genannten Aspekte erlaubt es der Mindestlohnkommission, sich in ihren Anpassungsbeschlüssen daran zu orientieren, „in welchem Verhältnis die Mindestlohnhöhe zum Bruttodurchschnitts- bzw. Bruttomedianlohn steht“ (Riechert/Nimmerjahn 2017, § 9, Rn. 13). Trotzdem wäre eine Aufnahme des Referenzwertes von 60 % des Medianlohns in den Kriterienkatalog des Mindestlohngesetzes sinnvoll, um das Mandat der Kommission zu stärken und die Orientierung an dem Referenzwert über die Amtszeit der aktuellen Kommission hinaus abzusichern (Schulten 2024). Außerdem würde eine Aufnahme des Referenzwertes von 60 % des Medianlohns in das Mindestlohngesetz auch eine Art Rückfallversicherung darstellen, falls der Europäische Gerichtshof die Mindestlohnrichtlinie ganz oder in Teilen aufhebt.

Eine gesetzliche Verankerung des 60 %-Kriteriums könnte in der aktuellen Legislaturperiode des 21. Bundestages gelingen. Vom Ergebnis her würde dies zu der von der SPD geforderten, strukturellen Erhöhung des Mindestlohns auf 15 Euro pro Stunde führen. Gleichzeitig wäre die Mindestlohnkommission, wie von der CDU/CSU im Wahlkampf angemahnt, weiterhin Herrin des Verfahrens. Da die Mindestlohnkommission sich inzwischen selbst zu dem 60 %-Kriterium bekannt hat, ließe sich eine gesetzliche Verankerung des Referenzwertes auch nicht als Einmischung in deren Angelegenheiten interpretieren. In den Sondierungsgesprächen zwischen CDU, CSU und SPD deutet sich derzeit ein Kompromiss entlang dieser Linie an:

„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, S. 6)

Die Mindestlohnkommission hätte damit auch politische Rückendeckung für ihr selbstgestecktes Ziel, den Mindestlohn am Referenzwert von 60 % des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten auszurichten. Für den anstehende Beschluss bietet sich hierfür ein zweistufiges Verfahren an: Die Orientierung an der Tarifentwicklung der vergangenen zwei Jahre und anderen Verlaufsindekatoren wie beispielsweise der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung könnte den Maßstab für die reguläre Anpassung des Mindestlohns darstellen. Als zweites könnte bis zum Erreichen des Zielwertes von 60 % des Medianlohn eine weitere Komponente hinzukommen, mit der die bestehende Lücke geschlossen wird. Die Kommission könnte damit Transparenz über ihre eigene Entscheidungsfindung schaffen und Verlässlichkeit über weitere Entwicklung des Mindestlohns herstellen. Sie könnte zugleich ihre eigene Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen und so verlorene Glaubwürdigkeit zurückgewinnen.

Literatur

Ahlfeldt, G. M./ Roth, D./ Seidel, T. (2018): The regional effects of Germany's national minimum wage, in: *Economics Letters* 172, S. 127–130

Anker, R./ Anker, M. (2017): Living wages around the world: Manual for measurement, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing

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

Bachmann, R./ Boockmann, B./ Gonschor, M./ Kalweit, R./ Klauser, R./ Laub, N./ Rulff, C./ Vonnahme, C. (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, RWI Projektberichte 547, Essen

Bayreuther, F. (2023): Mindestlohnerhöhung per Gesetz und Tarifautonomie, in: *Soziales Recht* 13 (2), S. 42–49

Bispinck, R. (2025): Stärkung der Tarifbindung und Weiterentwicklung des Mindestlohns – was wollen die Parteien? WSI-Blog vom 28.01.2025,

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, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Forschungsbericht 562, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-71237-4>

Bispinck, R./ Fulda, C./ Lesch, H./ Lübker, M./ Schröder, C./ Schulten, T./ Vogel, S. (2023): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Berlin/Köln

Bonin, H./ Isphording, I.E./ Krause-Pilatus, A./ Lichter, A./ Pestel, N./ Rinne, U. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, IZA Research Report 83, Nürnberg

Bonin, H./ Isphording, I.E./ Krause-Pilatus, A./ Lichter, A./ Pestel, N./ Rinne, U. (2020): The German Statutory Minimum Wage and Its Effects on Regional Employment and Unemployment, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240 (2-3), S. 295–319

Börschlein, B./ Bossler, M. (2019): Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte, in: IAB-Kurzbericht, 24/2019, <https://www.econstor.eu/handle/10419/216715>

Börschlein, B./ Bossler, M./ Fitzenberger, B./ Popp, M. (2023): Mit der Erhöhung auf 12 Euro liegt die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns über der Tariflohn- und Preisentwicklung, in: IAB-Forum 11. Dezember 2023, <https://www.iab-forum.de/mit-der-erhoehung-auf-12-euro-liegt-die-entwicklung-des-gesetzlichen-mindestlohns-ueber-der-tariflohn-und-preis-entwicklung/>

Bossler, M./ Gerner, H. D. (2020): Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata, in: ILR review, 73 (5), S. 1070–1094

Bossler, M./ Schank, T. (2023): Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction, in: Journal of Labor Economics 41 (3), S. 813–857

Bruckmeier, K./ Schwarz, S. (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den Bezug von Sozialleistungen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IAB-Forschungsbericht 14, Nürnberg

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

Bsirske, F. (2024): Arbeit darf nicht arm machen! Vorschläge zur Reform des Mindestlohngesetzes, in: WSI-Mitteilungen 77(4), 313–314

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2025): Jahreswirtschaftsbericht 2025. Für eine neue wirtschaftliche Dynamik, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=60

Bundesregierung (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558 vom 28.05.2014, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/015/1801558.pdf>

Bundesregierung (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Deutscher Bundestag Drucksache 20/1408 vom 13.04.2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001408.pdf>

Caliendo, M./ Wittbrodt, L. (2022): Did the minimum wage reduce the gender wage gap in Germany?, in: Labour Economics 78, 102228

Caliendo, M./ Wittbrodt, L./ Schröder, C. (2019): The causal effects of the minimum wage introduction in Germany – An overview, in: German Economic Review, 20 (3), S. 257–292

CDU, CSU und SPD (2025): Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD, Berlin, 8. März 2025, [20250308_Sondierungspapier_CDU_CSU_SPD.pdf](https://www.cdu.de/20250308_Sondierungspapier_CDU_CSU_SPD.pdf)

Dullien, S./ Herzog-Stein, A./ Hohlfeld, P./ Rietzler, K./ Stephan, S./ Theobald, T./ Tober, S./ Watzka, S. (2024): Stark belastete deutsche Wirtschaft verharrt in Stagnation. Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahreswende 2024/2025, IMK-Report 193, Düsseldorf

Dullien, S./ Herzog-Stein, A./ Lübker, M./ Pusch, T./ Theobald, T. (2022): Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro beeinflusst Inflation kaum – Makroökonomische Simulationsstudie mit dem NiGEM-Modell, IMK Policy Brief Nr. 116, Düsseldorf

Dullien, S./ Tober, S. (2022): IMK-Inflationsmonitor: Erdgas- und Strompreise treiben massive Teuerung der Haushaltsenergie im September 2022, IMK Policy Brief Nr. 137, Düsseldorf

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

Europäisches Parlament/ Rat (2022): Richtlinie 2022 / 2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union L275 vom 25.10.2022, S. 33–47

Eyraud, F./ Saget, C. (2005): The fundamentals of minimum wage fixing. Geneva: International Labour Office

Friedrich, M. (2020): Using Occupations to Evaluate the Employment Effects of the German Minimum Wage, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 240 (2-3), S. 269–294

Garloff, A. (2019): Did the German Minimum Wage Reform Influence (Un)employment Growth in 2015? Evidence from Regional Data, in: German Economic Review 20 (3), S. 356–381

Grabka, M. M. (2024): Niedriglohnsektor in Deutschland schrumpft seit 2017, DIW-Wochenbericht 5/2024, S. 67–76, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2024-5-1

Grabka, M. M. (2025): Einkommensverteilung: Anzeichen für Trendbruch beim Armutsrisiko – Alleinerziehende seltener von Armut bedroht, in: DIW-Wochenbericht 8/2025, S. 103–113, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.937280.de/25-8-1.pdf

Heil, H. (2024): Brief an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission vom 09.09.2024, Berlin

Henzel, S. R./ Engelhardt, K. (2014): Arbeitsmarkteffekte des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland, in: ifo Schnelldienst 67 (10), S. 23–29, https://www.ifo.de/DocDL/ifosd_2014_10_3.pdf

Herr, H./ Horn, G.A. (2012): Lohnpolitik heute, IMK Policy Brief, Düsseldorf, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-005267/p_imk_pb_3_2012.pdf

Herzog-Stein, A./ Lübker, M./ Pusch, T./ Schulten, T./ Watt, A. (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, WSI Policy Brief Nr. 75, Düsseldorf,

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

International Labour Office (ILO) (2014): General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135), ILC.103/III/1B, International Labour Conference, 103rd Session, Geneva

Knabe, A./ Schöb, R./ Thum, M. (2014a): Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15(2), S. 133–157

Knabe, A./ Schöb, R./ Thum, M. (2014b): Der flächendeckende Mindestlohn, in: Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin Diskussionsbeiträge Economics 2014/4, Berlin

Körzell, S. (2025): Der Mindestlohn – ein wichtiger Erfolg der Gewerkschaften, in: DGB (Hrsg.), 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Rückblick – Ausblick – Wirkungen, S. 6–7

Lesch, H. (2023a): Mindestlohn, Mindestlohnanpassung und Tarifautonomie: Eine institutionenökonomische Perspektive, in: Soziales Recht 13 (2), S. 50–60

Lesch, H. (2023b): Mindestlohnanpassung: verlorenes Vertrauen wiederherstellen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. April 2023, <https://www.iwkoeln.de/presse/in-den-medien/hagen-lesch-verlorenes-vertrauen-wiederherstellen.html>

Lübker, M./ Schulten, T. (2023): WSI-Mindestlohnbericht 2023: Kaufkraftsicherung als zentrale Aufgabe in Zeiten hoher Inflation, in: WSI-Mitteilungen 76 (2), S. 112–122

Lübker, M./ Schulten, T. (2024): WSI -Mindestlohnbericht 2024: Reale Zugewinne durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie, in: WSI-Mitteilungen 77 (2), S. 107–119

Lübker, M./ Schulten, T. (2025): WSI-Mindestlohnbericht 2025: Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung, WSI-Report 100, Düsseldorf

Mindestlohnkommission (2016a): Erster Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 28.06.2016, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/bericht-1_node

Mindestlohnkommission (2016b): Geschäftsordnung (GO) der Mindestlohnkommission vom 27.01.2016

Mindestlohnkommission (2018): Zweiter Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 26.06.2018, <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2018?nn=fae7cb7f-40e4-42e7-8aba-7e13c1ffde63>

Mindestlohnkommission (2020): Dritter Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 30.06.2020, <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020?nn=9d2a1cc2-242e-4f0a-a470-3d0efb55a5f7>

Mindestlohnkommission (2023): Dritter Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 26.06.2023, <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2023?nn=48eee1a4-d406-432b-97b1-adbe8e4138ab>

Mindestlohnkommission (2025): Geschäftsordnung (GO) der Mindestlohnkommission vom 22.01.2025, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Kommission/_pdf/Gesch%C3%A4ftsordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=6

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

Ohlert, C. (2024): Gesetzlicher Mindestlohn: Auswirkungen auf Frauen und Männer, in: *Wirtschaftsdienst* 104 (2), S. 117–122

Oliveira, C. (2023): The minimum wage and the wage distribution in Portugal, in: *Labour Economics* 85 (1), 102459

Priem, M./ Kritikos, A.S./ Morales, O. / Schulze Düding, J. (2022): Folgen der Inflation treffen untere Mittelschicht besonders: staatliche Hilfspakete wirken nur begrenzt, in: *DIW Wochenbericht* 28/2022, S. 387–394, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.845460.de/22-28-1.pdf

Pusch, T. (2024): Einkommenseffekte des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland reichen bis in die Mitte der Verteilung, *WSI Policy Brief* 82, Düsseldorf

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

Radke, D. (2025): Wegweiser für ein soziales Europa, in: DGB (Hrsg.), 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Rückblick – Ausblick – Wirkungen, S. 37–38

Reuter, N. (2025): Eine Erfolgsgeschichte mit Schattenseiten. Zehn Jahre gesetzlicher Mindestlohn, in: Sozialismus 52 (1), S. 25–37.

Riechert, C./ Nimmerjahn, L. (2017): Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG) (2. Auflage), München: C.H.Beck

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/25, Wiesbaden

Schmitz, S. (2019): The Effects of Germany's Statutory Minimum Wage on Employment and Welfare Dependency, in: German Economic Review 20 (3), S. 330–355

Schulten, T. (2023): Pyrrhussieg der Arbeitgeber, in: Wirtschaftsdienst 103 (7), S. 432

Schulten, T. (2024): Die (fehlende) Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie in Deutschland, WSI-Kommentar Nr.4, Düsseldorf, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008978/p_wsi_kommentar_4_2024.pdf

Schulten, T./ Müller, T. (2025): Die EU-Mindestlohnrichtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof, WSI-Blog vom 24.01.2025, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-die-eu-mindestlohnrichtlinie-vor-dem-europaeischen-gerichtshof-66248.htm>

Schulten, T./ WSI-Tarifarchiv (2024): Tarifpolitischer Jahresbericht 2023: Offensive Tarifpolitik angesichts anhaltend hoher Inflationsraten, Berichte des WSI-Tarifarchives, Düsseldorf

Schulten, T./ WSI-Tarifarchiv (2025): Tarifpolitischer Jahresbericht 2024: Anhaltend hohe Tarifabschlüsse trotz rückläufiger Inflationsraten, Berichte des WSI-Tarifarchives, Düsseldorf

Statistisches Bundesamt (2023): 5,8 Millionen Jobs von Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffen, Pressemitteilung Nr. 211 vom 1. Juni 2023, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_211_62.html

Statistisches Bundesamt (2025a): 1,3 Millionen weniger Niedriglohnjobs von 2014 bis 2024, Pressemitteilung Nr. 047 vom 06.02.2025, Wiesbaden https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25_047_623.html

Statistisches Bundesamt (2025b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Saisonbereinigte Vierteljahresergebnisse nach X13, 4. Vierteljahr 2024, Fachserie 18 Reihe 1.3, Wiesbaden

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

Van Gyes, G./ Vandekerckhove, S. (2016): Tariflohnstatistiken in Europa – Methodische Schwierigkeiten beim europäischen Vergleich von Tariflöhnen, in: Müller, T./ Schulten, T./ Van Gyes, G. (Hrsg.), Lohnpolitik unter europäischer »Economic Governance« Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, S. 20–39

ver.di (2025): Mindestlohn: Warum er auf 15 Euro steigen muss, Meldung vom 15.02.2025, <https://www.verdi.de/themen/arbeit/++co++d4ff4502-5cd5-11ec-9ee8-001a4a16012a>

vom Berge, P./ Weber, E. (2017): Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen, IAB-Kurzbericht 11, Nürnberg

Weinkopf, T./ Kalina, T. (2020): Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Forschungsbericht 561, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-71244-4>

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016): Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission, Deutscher Bundestag WD 6 - 3000 - 041/16, 12.04.2016, <https://www.bundestag.de/resource/blob/424060/db8f0fb799b724c08460b882e93d6ebf/wd-6-041-16-pdf-data.pdf>

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022): Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf beim Mindestlohngesetz auf der Grundlage des konsentierten Entwurfs einer EU-Mindestlohnrichtlinie, Deutscher Bundestag WD 6 - 3000 - 051/22, 29.09.2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/919644/6634e9fba1e6bcf3ae65c142677a8563/wd-6-051-22-pdf.pdf>

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024): Zur Unabhängigkeit der Mindestlohnkommission, Deutscher Bundestag WD 6 - 3000 - 072/24, 31.10.2024, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1039876/8036e1c46f4ba9a72cb19417a42e9c5b/wd-6-072-24-pdf.pdf>

Wollmershäuser, T./ Ederer, S./ Fourné, F./ Lay, M./ Lehmann, R./ Link, S./ Möhrle, S./ Schasching, M, Schiman-Vukan, S./ Wibault, T./ Wolf, G./ Zarges, L. (2024): ifo Konjunkturprognose Winter 2024: Deutsche Wirtschaft am Scheideweg, ifo Schnelldienst Sonderausgabe 77, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2024-sonderausgabe-dezember-wollmershaeuser-et-al-ifo-konjunkturprognose.pdf>

Zilius, J. (2025): Die Mindestlohnkommission: Spielraum für Konsens, in: DGB (Hrsg.), 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Rückblick – Ausblick – Wirkungen, S. 26–27

AUTOREN

Dr. Malte Lübker

Referat: Tarif- und Einkommensanalysen

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf

malte-luebker@boeckler.de

Prof. Alexander Herzog-Stein, PhD

Referat: Arbeitsmarktökonomik

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf

alexander-herzog-stein@boeckler.de

Prof. Dr. Thorsten Schulten

Referat: Arbeits- und Tarifpolitik in Europa

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf

thorsten-schulten@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