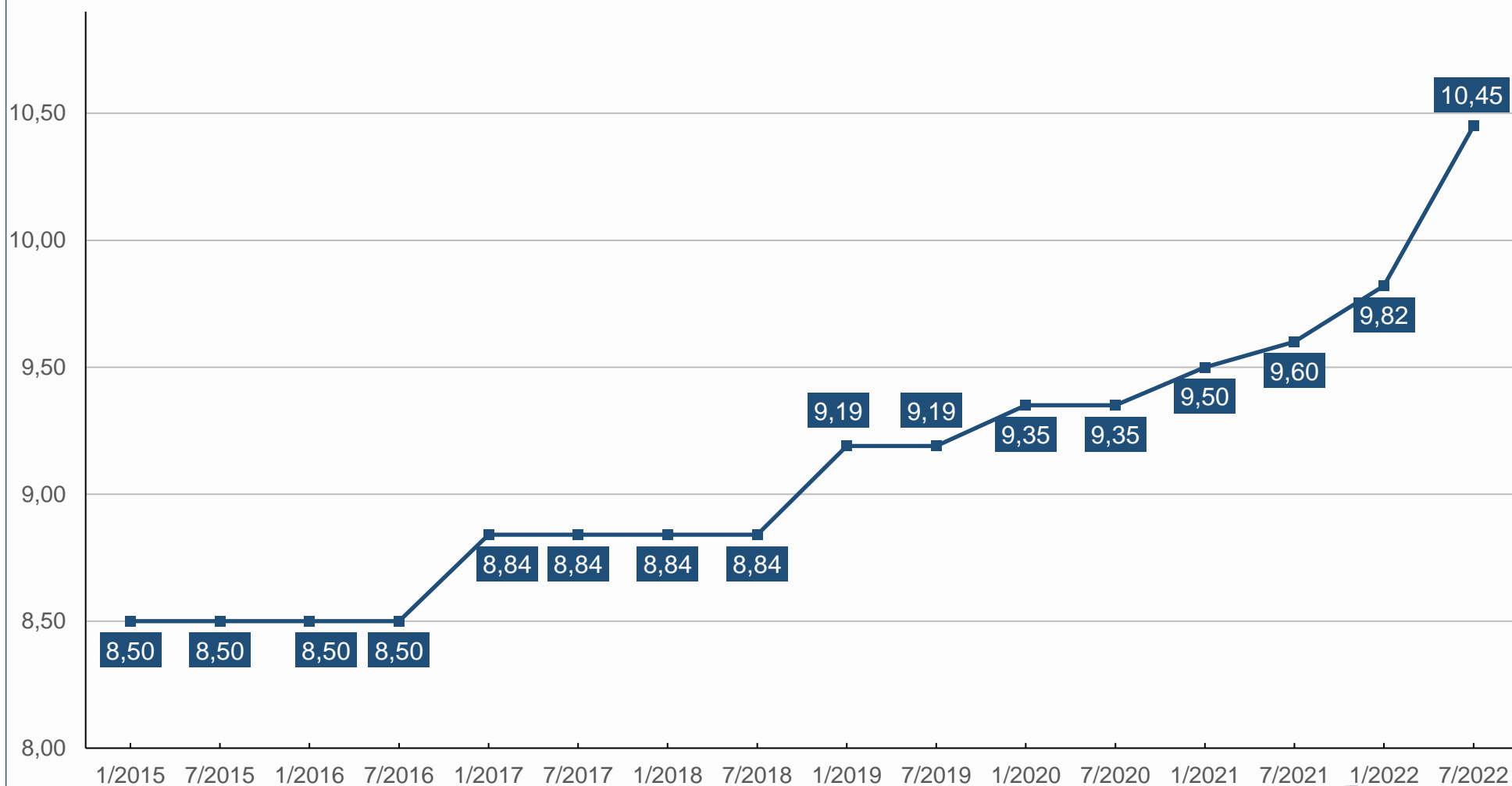


■ **Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 - 2022**
in Euro pro Stunde



Quelle: Mindestlohnkommission 2020

Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 - 2022

In Deutschland ist es in den zurückliegenden Jahren zu einer raschen Zunahme von Niedriglöhnen gekommen (vgl. [Abbildung III.32](#)). Dennoch gab es im Unterschied zu den meisten europäischen Ländern in Deutschland bis Ende 2014 keinen gesetzlichen Mindestlohn. Das hat sich durch die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns mit Wirkung ab dem 01.01.2015 geändert. Im Jahr 2020 liegt der Mindestlohn bei 9,19 Euro. Er muss allen Beschäftigten gezahlt werden.

Allerdings gibt es einige Ausnahmen, die sich auf folgende Bereiche und Personengruppen beziehen

- verpflichtende Praktika im Rahmen einer schulischen oder hochschulischen Ausbildung sowie freiwillige Praktika von bis zu 6 Wochen,
- Auszubildende, unabhängig vom Alter, im Rahmen einer Berufsausbildung;
- Jugendliche bis 18 Jahren ohne Berufsabschluss (hier gibt es überhaupt keinen Mindestlohn, auch keinen abgesenkten);
- Langzeitarbeitslose für einen Zeitraum von 6 Monaten;
- ehrenamtlich Tätige.

Der gesetzliche Mindestlohn sichert die Entgelte nach unten hin ab. Über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen allgemeinverbindliche tarifliche Mindestlöhne, die nach dem Entsendegesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz oder Tarifvertragsgesetz abgeschlossen worden sind (vgl. [Abbildung III.4a](#)). Im Gegensatz zum gesetzlichen Mindestlohn gibt es bei den Branchenmindestlöhnen praktisch keine Ausnahmeregelungen. Lediglich für Auszubildende wird in der Regel eine niedrigere Vergütung gezahlt.

Die Erhöhungen des Mindestlohns werden auf Vorschlag einer ständigen Kommission der Tarifpartner (Mindestlohnkommission) durch Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt. Die Kommission wird alle fünf Jahre durch die Bundesregierung neu berufen. Sie besteht aus einem Vorsitzenden, je drei stimmberechtigten ständigen Mitgliedern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite, sowie zwei Mitgliedern aus Kreisen der Wissenschaft ohne Stimmrecht (beratende Mitglieder). Am 30. Juni 2020 empfahl die Kommission einstimmig, den aktuellen Mindestlohn von 9,35 € bis Mitte 2022 in vier Stufen alle sechs Monate zu erhöhen:

- Zum 01. Januar 2021: 9,50 €
- Zum 01. Juli 2021: 9,60 €
- Zum 01. Januar 2022: 9,82 €
- Zum 01. Juli 2022: 10,45 €

Grundsätzlich orientiert sich die Kommission an der Tarifentwicklung der letzten zwei Jahre. Die Datengrundlage bilden ca. 700 Tarifabschlüsse aus allen Branchen, aus denen das Statistische Bundesamt einen gewichteten Index für die Entwicklung der Tariflöhne (Tarifindex) auf der Basis von Stundenlöhnen ohne Sonderzahlungen bildet.

Aufgrund der derzeitigen Corona-Krise mit dem verbundenen wirtschaftlichen Einbruch kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn zum 01. Januar 2021 zunächst nur um 15 Cent auf 9,50 € (+1,6%) ansteigt und zum 01. Juli 2021 nochmals lediglich um 10 Cent auf 9,60 €. Erst zum Januar 2022 wird die gemäß des Tarifindex angestrebte Zielmarke von 9,82 € erreicht. Eine vierte und spürbare größere Erhöhung erfolgt zum 01. Juli 2022 auf 10,45 €. Damit wird der gesetzliche Mindestlohn im Vergleich zum jetzigen Stand in den nächsten zwei Jahren um 11,8 % erhöht. Der von den Gewerkschaften und Teilen der politischen Parteien angestrebte Wert von 12 € wird damit jedoch frühestens erst 2023 erreicht werden, vermutlich noch später.

Hintergrund

Der Mindestlohn in Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte. In den vergangenen Jahren vor der Corona-Krise konnten keine erkennbaren negativen Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vgl. [Abbildung IV.2](#)) oder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit festgestellt werden (vgl. [Abbildung IV.33](#)). Lediglich bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist es zu einem leichten Rückgang gekommen, während jedoch gleichzeitig die Nebenjobs zugenommen haben (vgl. [Abbildung IV.91](#)). Der Rückgang der ausschließlichen Minijobs dürfte auch u.a. mit einer zunehmend reduzierten Stundenanzahl zusammenhängen. Im Jahr 2015 lag die erlaubte wöchentliche Arbeitszeit mit einem Mindestlohn von damals 8,50 € bei 12,2 Stunden. Mit dem aktuellen Mindestlohn von 9,35 € reduzierte sich die zulässige Arbeitszeit auf 11,1 Stunden pro Woche. Denn wenn länger gearbeitet wird und das regelmäßig erzielte monatliche Arbeitsentgelt den Betrag von 450 € überschreitet, muss der Arbeitsvertrag durch Reduzierung der vereinbarten monatlichen Arbeitszeit angepasst werden, damit weiterhin ein 450 €-Minijob vorliegt. Wird jedoch diese Geringfügigkeitsgrenze regelmäßig überschritten, liegt kein Minijob mehr vor, sondern ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Studien der letzten Jahre deuten vermehrt darauf hin, dass durch den Mindestlohn ein Teil der Minijobs in versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt worden sind.

Der Mindestlohn und auch seine bisherigen Erhöhungen haben zu überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen in den unteren Bereichen der Einkommensverteilung geführt. Allein nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 konnte eine Lohnsteigerung von 13% bei Tätigkeiten erzielt werden, die mit dem Mindestlohn entlohnt werden. Profitiert haben vor allem Beschäftigte in Ostdeutschland, in kleinen Betrieben, Personen ohne Berufsausbildung, Migrant*innen, Frauen, befristet Beschäftigte und Arbeitskräfte in Branchen mit hohem Niedriglohnanteil. Dazu gehören u.a. das Gesundheits- und Sozialwesen, der Einzelhandel, das Gastgewerbe, unternehmensnahe Dienstleistungen sowie Taxi- und Kurierdienste.

Mehrere Studien der letzten Jahre belegen, dass der Mindestlohn einem nicht unerheblichen Anteil der Beschäftigten nicht in vollem Umfang gezahlt wurde. Die Größenordnungen der ermittelten Nichteinhaltung variieren allerdings nach Erhebungsmethode. Fragt man die Beschäftigten direkt nach ihrem Stundenlohn, erhielten 2017 nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) rund 1,3 Millionen Personen im Hauptjob und 500.000 im Nebenjob weniger als 8,84 € pro Stunde. Berechnet man die Stundenlöhne aus den Angaben der Beschäftigten zur Arbeitszeit und zu den Löhnen, gelangt man in der gleichen Befragung zu höheren Werten (insgesamt bis zu 3,2 Millionen). Die Unterschiede können sich aus variablen Arbeitszeiten ergeben, die für die Forschung, aber auch für die Beschäftigten selbst exakte Angaben zu den Stundenlöhnen erschweren. Zu deutlich geringeren Zahlen der Nichteinhaltung kommt die Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes, die auf einer Unternehmensbefragung beruht. Danach zahlten die Unternehmen 2018 rund 509.000 Personen einen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns.

Durchsetzung und Kontrolle der Mindestlöhne

Die Probleme der Nichteinhaltung offenbaren strukturelle Einfallstore für Umgehungen des Mindestlohns und konzentrieren sich vornehmlich auf besondere Beschäftigungsformen wie vor allem Minijobs sowie in den bekannten Risikobranchen mit hohen Anteilen an Kleinbetrieben, wechselnden Arbeitszeiten und Einsatzorten sowie geringer Tarifbindung und geringer Vertretung durch Betriebsräte. Zudem ist die für Mindestlohnkontrollen zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) mit wachsenden Kontrollproblemen konfrontiert, die sich oftmals auf eine zunehmende Fragmentierung von Unternehmen durch die Auslagerung vieler Tätigkeiten aus den Unternehmen in unübersichtliche Subunternehmerketten und in der wachsenden Heterogenität von Beschäftigungsformen zurückführen lassen. In fragmentierten Unternehmen bleibt oft unklar, wer eigentlich der für die Arbeitsbedingungen verantwortliche Unternehmer ist. Die Aufspaltung der Unternehmen erhöht den Aufwand für externe Kontrollen um ein Vielfaches, weil nicht nur der eigentliche Arbeitgeber identifiziert werden muss, sondern auch, welche spezifischen Regelungen für die jeweiligen Unternehmen gelten. Die erheblichen Probleme der Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlöhnen können nicht alleine durch staatliche Kontrollen verringert werden. Notwendig ist eine Stärkung der Selbstkontrollen der Sozialpartner. Die geringsten Probleme mit der Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards finden sich in Branchen, in denen das traditionelle autonome Lohnsystem noch funktioniert. Das gilt etwa für den öffentlichen Dienst, die Metall- und die chemische Industrie, wo die Tarifbindung hoch ist, die üblichen Einstiegsgehälter deutlich über dem Mindestlohn liegen und starke Personal- und Betriebsräte die Einhaltung von Gesetzen und Tarifen kontrollieren. Daneben müssen die staatlichen Kontrollbehörden die Durchsetzung der Lohnansprüche der Beschäftigten unterstützen, da diese bislang die alleinige Verantwortung haben, Verstöße vor Gericht zu beweisen.

Fraglich ist in der Praxis vor allem, ob bei festen Monatsentgelten die Arbeitszeiten tatsächlich so eingehalten werden, dass der Lohn pro Stunde nicht unterschritten wird. Dies ist bei den Minijobs besonders kritisch; denn die Einkommensgrenze von 450 Euro erlaubt bei einem Mindeststun-

denlohn von 9,35 € nur eine wöchentliche Arbeitszeit von rund 11,1 Stunden. Erhöht sich der Mindestlohn, dann muss die Arbeitszeit entsprechend verkürzt werden. Im anderen Fall entfällt die Beitrags- und Steuerfreiheit, was zu einem sinkenden Nettoeinkommen führen kann (vgl. [Abbildung III.101](#) und [Abbildung III.100](#)).

Mindestlohn und Tarifbindung

Die verbundene Hoffnung mit dem gesetzlichen Mindestlohn, dass sich dadurch auch die Tarifbindung erhöhen lässt, haben sich bislang nicht erfüllt (vgl. [Abbildung III.8](#)). Um dies zu erreichen, müsste der Anteil von Unternehmen mit so genannten OT-Mitgliedschaften („ohne Tarifbindung“) in Arbeitgeberverbänden bzw. derjenigen, die nicht Mitglied in einem Arbeitgeberverband sind, verringert werden. Derzeit ist aber in vielen Branchen eher ein gegenläufiger Trend zu verzeichnen. Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns arbeitete mehr als jeder fünfte abhängig Beschäftigte in Deutschland im Niedriglohnbereich (vgl. [Abbildung III.32](#)). Die Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland entfaltet nur einen begrenzten Einfluss auf den Umfang des Niedriglohnssektors. Dies liegt vor allem daran, dass der gesetzliche Mindestlohn von 9,35 € deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns liegt und eher darauf abzielt, das Ausmaß des Ausfransens des Lohnspektrums nach unten zu begrenzen. Selbst unter Berücksichtigung, dass es sich bei den vereinbarten niedrigen Tariflöhnen um unterste tarifliche Grund- und Einstiegsentgelte handelt und sich für die individuellen Effektivverdienste durch Zulagen und Einmalzahlungen höhere Einkommen ergeben, bleibt das Entgeltniveau im prekären Bereich.

Den Gewerkschaften besitzen in den Niedriglohn-Branchen schon seit Jahren keine ausreichenden Machtressourcen mehr und ihre Verhandlungsposition ist dadurch relativ schwach. Zusätzlich wird die Machtposition durch eine Vielzahl von Faktoren geschwächt: So sind besonders Dienstleistungsbranchen und -berufe von Niedriglöhnen betroffen. Hier dominieren kleine und mittelgroße Betriebe, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten gering ist und die auch deshalb vergleichsweise selten einer Tarifbindung unterliegen. Zudem werden tarifgebundene Betriebe und damit auch die Beschäftigten durch das Lohndumping in den tariffreien Bereichen des Dienstleistungssektors unter Druck gesetzt. Wenn die Differenz zwischen den (geforderten) Tariflöhnen und den tariffreien Löhnen so groß wird, dass Unternehmen um ihre Konkurrenzfähigkeit fürchten, dann wird ein Austritt dieser Unternehmen aus den Arbeitgebervereinigungen wahrscheinlicher.

MindestlohnAusnahmeregelung für Langzeitarbeitslose

Vor allem die Ausnahme für Langzeitarbeitslose, begründet mit dem Argument, so werde die berufliche Wiedereingliederung erleichtert, ist heftig umstritten. Die Problematik beginnt schon bei der Abgrenzung, denn die Definition nach §18, Abs. 1 SGB III umfasst nur jene, die auch in

Deutschland arbeitslos gemeldet sind. Beschäftigte aus dem Ausland oder BerufsrückkehrerInnen bleiben ausgeklammert, obgleich sie womöglich sehr viel länger ohne Beschäftigung waren. Insgesamt besteht die Gefahr, dass die Diskriminierung und Stigmatisierung von Langzeitarbeitslose noch verstärkt wird, wenn sie bei einer Bewerbung um eine Stelle einen entsprechenden Nachweis vorlegen. Dazu können sie allerdings von den Arbeitsagenturen/Jobcentern nicht gezwungen werden.

Im Vorfeld der Mindestlohneinführung wurde zusätzlich befürchtet, dass einzelne Arbeitgeber die Beschäftigung von preiswerten, nicht unter den Mindestlohn fallenden Langzeitarbeitslosen im Rotationsverfahren praktizieren: Wenn nach 6 Monaten der befristete Arbeitsvertrag ausläuft, werden neue Arbeitslose eingestellt. Eine Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat jedoch gezeigt, dass der befürchtete Drehtüreffekt nicht eintritt, allerdings konnte auch keine bessere Integration der Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt erreicht werden. Denn die geringen Chancen einer dauerhaften Erwerbsintegration von Langzeitarbeitslosen sind im Wesentlichen gerade nicht eine Folge zu hoher Löhne, sondern Folge vor allem von unzureichenden bzw. veralteten Qualifikationen, von gesundheitlichen und psychischen Problemen und nicht zuletzt von Vorurteilen.

Methodische Hinweise

Die Daten beruhen auf den Angaben der Mindestlohnkommission.