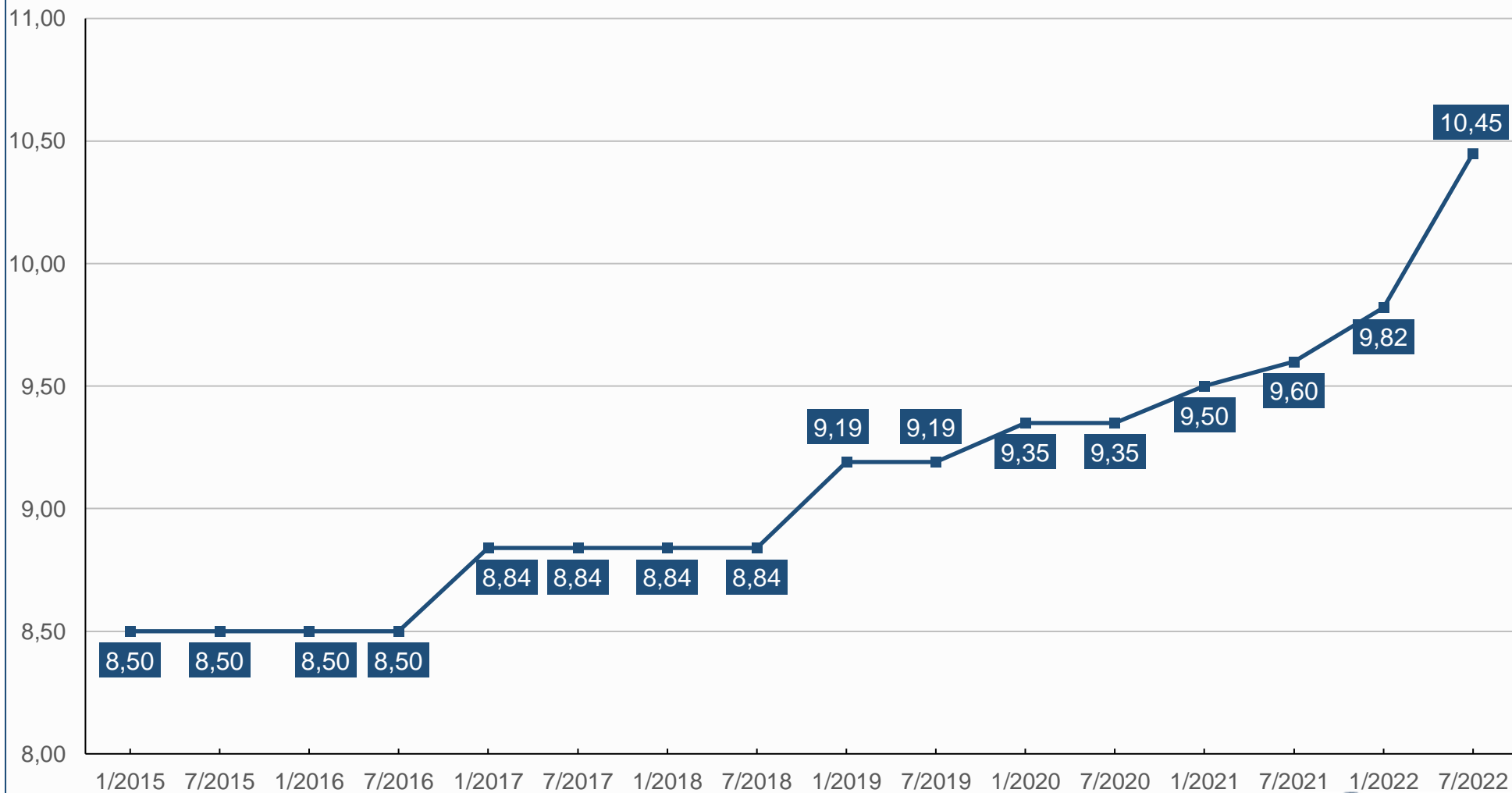


■ **Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 - 2022**  
in Euro pro Stunde



Quelle: Mindestlohnkommission 2020

## Mindestlohn steigt im Januar 2021 nur moderat, bis Juli 2022 jedoch um 11,8%

### Kurz gefasst

- Am 30. Juni 2020 einigte sich die Mindestlohnkommission auf eine Erhöhung des aktuellen gesetzlichen Mindestlohns von 9,35 € bis Mitte 2022 in vier Stufen: Aufgrund der derzeitigen Corona-Krise mit dem verbundenen wirtschaftlichen Einbruch steigt der Mindestlohn zum 01. Januar 2021 zunächst nur um 15 Cent auf 9,50 € (+1,6%) und zum 01. Juli 2021 nochmals lediglich um 10 Cent auf 9,60 €. Im dritten Schritt wird der Mindestlohn zum 01. Januar 2022 auf 9,82 € angehoben. Als Kompromisslösung zu dem zunächst moderaten Anstieg, einigte sich die Kommission auf eine vierte und spürbar größere Erhöhung zum 01. Juli 2022 auf 10,45 €.
- Damit wird der gesetzliche Mindestlohn im Vergleich zum jetzigen Stand in den nächsten zwei Jahren um insgesamt 11,8 % ansteigen. Dies ist eine deutlich stärkere Erhöhung als die tarifliche Lohnentwicklung der vergangenen beiden Jahre mit 5,7% vorgegeben hat und die höchste Anhebung durch die noch junge Mindestlohnkommission. Der von den Gewerkschaften und Teilen der politischen Parteien angestrebte Wert von 12 € wird damit jedoch frühestens erst 2023 erreicht werden, vermutlich noch später.
- Der Mindestlohn in Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte. In den vergangenen Jahren vor der Corona-Krise konnten keine erkennbaren negativen Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit festgestellt werden. Lediglich bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist es zu einem leichten Rückgang gekommen, während jedoch gleichzeitig die geringfügigen Nebenjobs zugenommen haben.
- Der Mindestlohn hat zu überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen in den unteren Bereichen der Einkommensverteilung geführt. 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.
- Studien belegen jedoch, dass in den vergangenen Jahren bis zu 3,2 Mio. anspruchsberechtigte Beschäftigte der Mindestlohn vorenthalten wurde und offenbaren damit hohe Kontroll- und Durchsetzungsprobleme, die oftmals auf eine zunehmende Heterogenität von Beschäftigungsformen und Branchenstrukturen zurückzuführen sind. Eine höhere Tarifbindung und mehr staatliche Unterstützung für die Beschäftigten könnten zu einer besseren Durchsetzung der Mindestlöhne führen.
- Auf EU-Ebene wird derzeit ein Dialog über angemessene und gerechte Mindestlöhne für alle EU-Länder geführt. Ein Vorschlag beinhaltet die Festlegung der nationalen Mindestlöhne bei mindestens 60% des mittleren Einkommens. Für das Jahr 2018 lag der Mindestlohn in Deutschland mit 8,84 € bei 45,6% des Medians. Werden die 60% des Medians zugrunde gelegt, hätte der Mindestlohn im gleichen Jahr 11,53 € betragen müssen.

## Hintergrund

Die Festlegung und Einhaltung von Lohnstandards wurde in Deutschland lange nicht als staatliche Aufgabe angesehen. Man vertraute auf die Sozialpartner, die autonom nicht nur Löhne, Arbeitszeiten und viele andere Arbeitsbedingungen aushandelten, sondern auch für die Einhaltung und Kontrolle ihrer Vereinbarungen verantwortlich waren. Vor allem über die Mitbestimmung der Betriebsräte stärkte der Staat dabei die Ressourcen der schwächeren Seite der Beschäftigten. Dieses System der autonomen Festlegung und Kontrolle von Löhnen und Arbeitsstandards durch die Sozialpartner funktionierte in Deutschland bis Anfang der 1990er Jahre sehr gut. 85% der Beschäftigten fielen unter einen Tarifvertrag und die Kontrolle der Einhaltung der Gesetze und der Tarifverträge gehörten zu den zentralen Aufgaben der Betriebsräte. Allerdings wurden auch damals lange nicht alle Beschäftigten durch einen Betriebs- oder Personalrat vertreten. Die fast selbstverständliche Einhaltung von gesetzlichen und tariflichen Standards ist daher ohne die in der Vergangenheit fest verankerten Wertvorstellungen von fairer Bezahlung bei den meisten Unternehmen nicht zu erklären. Die Schwächung der autonomen Normsetzung und Kontrollfähigkeit der Sozialpartner durch die Deregulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten, wachsenden Kostendruck im Wettbewerb, zunehmend intransparente Subunternehmerketten auch über die nationalen Grenzen hinaus sowie organisierte Kriminalität zwang den Staat, in die Bresche zu springen. Er verlieh zunächst tariflich ausgehandelten Branchenmindestlöhnen gesetzlichen Charakter (vgl. [Abbildung III.4a](#)) und setzte ab Anfang 2015 durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine eigene Lohnuntergrenze. Damit verbunden übernahm er die Aufgabe, auch die Einhaltung dieser Mindestlöhne zu kontrollieren und Sozialversicherungsbetrug mit abschreckenden Strafen zu sanktionieren. Von der Verpflichtung, den Mindestlohn zu zahlen, gibt es Ausnahmen. Diese gelten für Auszubildende, Minderjährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Pflichtpraktikanten oder Absolventen eines freiwilligen Praktikums bis zu drei Monaten sowie Langzeitarbeitslose in der Phase des Wiedereinstiegs während der ersten sechs Monate. Diese Personen haben keinen Rechtsanspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn.

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 €

Vorausgegangen waren intensive Verhandlungen zwischen den Arbeitgebervertreter\*innen und den Gewerkschaften, obwohl die regelmäßige Anpassung des Mindestlohns formal geregelt ist. 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. Gemäß dieser amtlichen Statistik sind die Tariflöhne in den vergangenen beiden Jahren um 5,7 % angestiegen. Um den Tarifabschluss des öffentlichen Dienstes von 2018 nicht doppelt zu zählen, war die Ausgangsbasis zur Berechnung des neuen Mindestlohns nicht 9,35 €, sondern 9,29 €. Dementsprechend hätte der Mindestlohn bereits ab Januar 2021 auf 9,82 € angehoben werden müssen. Allerdings soll die Kommission im Rahmen einer wirtschaftlichen Gesamtabwägung zusätzlich prüfen, ob mit einer Erhöhung der faire und funktionierende Wettbewerb sowie der Schutz der Beschäftigten vor Arbeitsplatzverlust gewahrt bleibt.

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. Als Kompromisslösung zu der zunächst moderaten Erhöhung, einigte sich die Kommission auf eine vierte und spürbare größere Erhöhung 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. Dies ist eine deutlich stärkere Erhöhung als die tarifliche Lohnentwicklung der vergangenen beiden Jahre vorgegeben hat und die höchste Anhebung durch die noch junge Mindestlohnkommission. Der von den Gewerkschaften und Teilen der politischen Parteien angestrebte Wert von 12 € wird damit jedoch frühestens erst 2023 erreicht werden, vermutlich noch später.

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.

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.

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.

Ein möglicher schnellerer Weg für eine bessere Entlohnung von Beschäftigten im Niedriglohnbereich bildet die Ankündigung von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, einen rechtlichen Rahmen für gerechte und angemessene Mindestlöhne in allen EU-Ländern einführen zu wollen. Dabei soll es nicht darum gehen, einen einheitlichen Stundenlohn für alle EU-Länder festzusetzen, sondern feste Regelungen für die Berechnung des Mindestlohns. Im Dialog mit Gewerkschaften und Arbeitgebern soll diskutiert werden, wie eine solche Regelung aussehen kann. Während Arbeitgebervertreter\*innen eine EU-weite Mindestlohnregelung eher ablehnen, präferieren die Gewerkschaften eine untere Haltelinie von 60% des mittleren Einkommens (Medianlohn), die gleichzeitig die Armutsgefährdungsgrenze bildet. Für das Jahr 2018 lag der Mindestlohn in Deutschland mit 8,84 € bei 45,6% des Medians. Dagegen hätte im gleichen Jahr ein Mindestlohn auf Basis von 60% des Medians bei 11,53 € gelegen.

### **Methodische Hinweise**

Die Daten beruhen auf den Angaben der Mindestlohnkommission.

In manchen Branchen lagen die Stundenlöhne im Jahr 2017 unter 8,84 Euro. Um eine stufenweise Anpassung an den Mindestlohn zu ermöglichen, gab es eine dreijährige Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2017. Voraussetzung dafür war, dass die Branchen bereits vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns allgemeinverbindliche tarifliche Mindestlöhne nach dem Entsendegesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz oder Tarifvertragsgesetz abgeschlossen hatten. 2017 betraf dies die Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, die Fleischindustrie sowie die Land- und Forstwirtschaft, inklusive Gartenbau. Seit dem Jahr 2018 gibt es keine Branche mehr, die vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen ist.

**Monatsgrafik Juli 2020 – Kontakt:**

Frederic Hüttenhoff | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 379 2394 | frederic.huettenhoff@uni-due.de