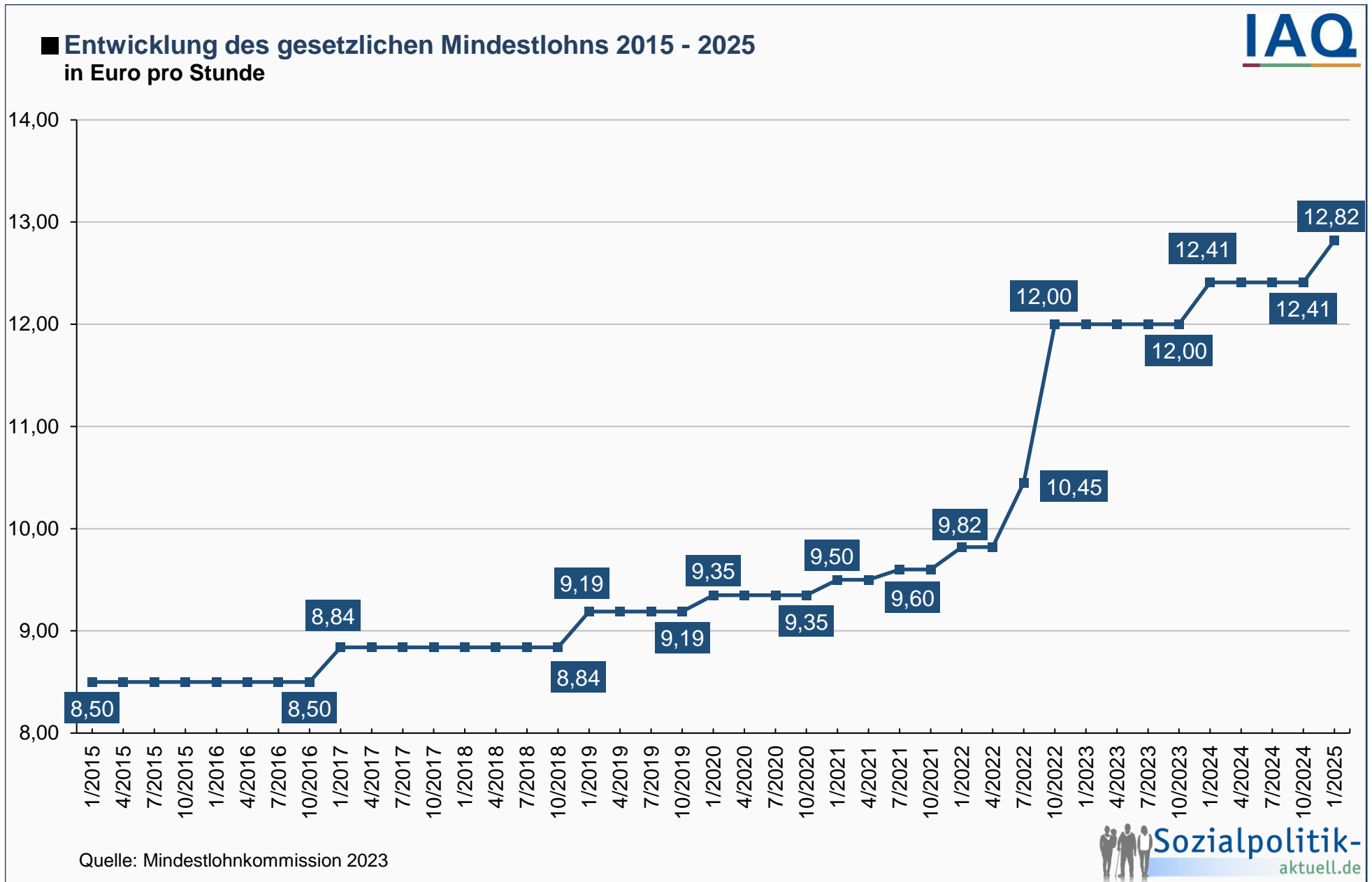


Mindestlohn: Geplante Erhöhung sichert nicht die Kaufkraft der Beschäftigten



Mindestlohn: Geplante Erhöhung sichert nicht die Kaufkraft der Beschäftigten

Kurz gefasst

- Am 26. Juni 2023 hat die Mindestlohnkommission eine Erhöhung des aktuellen gesetzlichen Mindestlohns von 12 Euro bis Anfang 2025 in zwei Stufen empfohlen: Zum 1. Januar 2024 steigt der Mindestlohn um 41 Cent auf 12,41 Euro (+ 3,4 Prozent) und zum 1. Januar 2025 nochmals um 41 Cent auf 12,82 Euro. Damit wird der gesetzliche Mindestlohn im Vergleich zum jetzigen Stand in den nächsten Jahren um insgesamt 6,8 Prozent ansteigen.
- Bedenklich ist die Art und Weise, wie der Beschluss zustande kam. Denn die neue Vorsitzende Christiane Schönefeld stimmte zusammen mit den drei Arbeitgebervertreter*innen gegen die drei Gewerkschafter*innen. Damit gab es erstmals von der Kommission keinen von beiden Seiten getragenen Kompromiss.
- Nach Gewerkschaftsangaben hätte der Mindestlohn im kommenden Jahr wenigstens auf 13,50 Euro steigen müssen, um die aktuell hohe Inflation auszugleichen. Die politische Erhöhung auf 12 Euro im vergangenen Jahr konnte die Kaufkraft bei der letztjährigen Inflationsrate von 7,9 Prozent gerade so sichern. Für die beschlossene Erhöhung von 3,4 Prozent im nächsten Schritt gilt das nicht. Der gesetzlich vorgeschriebene Mindestschutz für Beschäftigte wird damit weiterhin nicht erreicht.
- Der Mindestlohn hatte keine erkennbaren negativen Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Gerade in Niedriglohnbranchen ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sogar stärker gestiegen als in anderen Branchen. Lediglich bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist es zu einem leichten Rückgang gekommen, während jedoch gleichzeitig die geringfügigen Nebenjobs zugenommen haben.
- Der Mindestlohn führte zu einem überproportionalen Anstieg der unteren Stundenlöhne, wodurch sich die Lohnunterschiede insgesamt und vor allem zwischen Stadt und Land sowie Ost und West verringert haben.
- Gradmesser für die künftige Höhe des Mindestlohns könnte eine neue EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne bilden, womit der Mindestlohn vollzeitbeschäftigten Erwerbstätigen einen angemessenen Lebensstandard sichern soll. Zur Sicherstellung für einen angemessenen Mindestlohn sollen international übliche Referenzwerte verwendet werden, etwa 60 Prozent des Bruttomedianlohns oder 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns. Die Richtlinie muss bis November 2024 in deutsches Recht umgesetzt werden. Gut möglich, dass es doch noch zu einer weiteren Erhöhung des Mindestlohns in dieser Legislaturperiode kommt.

Hintergrund

Die Erhöhungen des Mindestlohns werden in der Regel 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 einer Vorsitzenden, je drei stimmberechtigten ständigen Mitgliedern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite, sowie zwei Mitgliedern aus Kreisen der Wissenschaft ohne Stimmrecht (beratende Mitglieder).

Am 26. Juni 2023 empfahl die Mindestlohnkommission ohne Zustimmung der Gewerkschaften eine geringfügige Erhöhung von 82 Cent in zwei Schritten, jeweils 41 Cent zum 1. Januar 2024 und 1. Januar 2025. Möglich war das, weil die Vorsitzende Christiane Schönfeld zusammen mit den drei Arbeitgebervertreter*innen gegen die drei Gewerkschafter*innen stimmte. Die Gewerkschaften begründeten ihre Ablehnung damit, dass die durchgesetzte Erhöhung nicht ausreicht, um die Kaufkraft der Betroffenen zu sichern.

Die Funktion des gesetzlichen Mindestlohns sowie der daraus resultierende Auftrag der Mindestlohnkommission sind im Mindestlohngesetz klar benannt. Demnach soll die Kommission sicherstellen, dass der Mindestlohn einen angemessenen Mindestschutz für die Beschäftigten sicherstellt, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen ermöglicht sowie Beschäftigung nicht gefährdet (§ 9 Abs. 2 MiLoG). Der gleichzeitig mit dem Beschluss zur Erhöhung des Mindestlohns veröffentlichte vierte Bericht der Mindestlohnkommission zeigt erneut, wie schon die drei vorherigen Berichte, dass der Mindestlohn weder der Beschäftigung geschadet noch einen funktionierenden Wettbewerb verhindert hat.

Dagegen wurde das Ziel eines angemessenen Mindestschutzes für Beschäftigte bis heute nicht erreicht. Laut anerkannter Definition der ILO und OECD beträgt ein angemessener Mindeststandard 60 Prozent des Medianbruttolohns bzw. 50 Prozent des Durchschnittsbruttolohns zumindest bei vollzeitbeschäftigten Erwerbstätigen. Der Einführungsbetrag von 8,50 Euro wurde verhältnismäßig niedrig angesetzt, um erst einmal einen Einstieg zu schaffen und die Folgewirkungen abzuschätzen. Allerdings war damit die Hoffnung verbunden, dass die Kommission für eine zügige Erhöhung sorgen würde, sobald die negativen Befürchtungen ausgeräumt seien. Doch dazu kam es nicht, da sich die Arbeitgeberseite dem verweigerte.

Aus diesem Grund reagierte die derzeitige Bundesregierung und beschloss eine einmalige Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro, um den ausgebliebenen Mindestschutz für knapp sechs Millionen Beschäftigte herzustellen. Diese Entscheidung fiel vor dem verheerenden Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, der im Jahr 2022 eine Inflation von 7,9 Prozent zur Folge hatte. Gerade Niedriglohneempfänger*innen müssen einen hohen Anteil ihres Einkommens für Dinge des täglichen Bedarfs ausgeben. Die drastischen Preiserhöhungen für Lebensmittel und Energie haben sie deshalb besonders stark getroffen.

Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro konnte die letztjährige Inflationsrate gerade so ausgleichen. In diesem Jahr wird mit einer Inflationsrate von wenigstens 5 Prozent gerechnet, im nächsten Jahr mit über 3 Prozent. Eine Erhöhung des Mindestlohns von jährlich rund 3,4 Prozent gleicht das nicht aus. Nach Gewerkschaftsangaben hätte der Mindestlohn deshalb wenigstens auf 13,50 Euro steigen müssen. Aber die Mehrheit in der Mindestlohnkommission hat sich nicht daran orientiert, die Kaufkraft des Mindestlohns zu sichern.

Die für die zweite Amtszeit der Mindestlohnkommission (2019-2024) berufene Vorsitzende der Kommission, Christiane Schönefeld, hat das Recht, für einen der beiden der Tarifpartner zu stimmen, wenn es zu keiner Einigung der Gewerkschaften mit der Arbeitgeberseite kommt. Ihr Vorgänger Jan Zilius war stets darauf bedacht, dass er von diesem Recht niemals Gebrauch machen muss, weil ihm die Bedeutung eines für beide Seiten tragfähigen Kompromisses wichtig war. So wie es auch in Tarifverhandlungen der Fall ist. Dagegen hat Christiane Schönefeld mit ihrer Entscheidung zugunsten der Position der Arbeitgeberseite erheblich an Vertrauen bei den Gewerkschaften verloren und damit die moderierende Funktion des Vorsitzes aufgegeben.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat seit 2015 zu einer deutlichen Erhöhung der Löhne am unteren Ende der Einkommensverteilung geführt. Bedeutsam ist, dass es sich nicht um einen Einmaleffekt direkt nach der Einführung handelt, sondern dass diese Entwicklung anhält. Der Mindestlohn hat auch die regionalen Lohnunterschiede vermindert. Da in Ostdeutschland und in den ländlichen Regionen überdurchschnittlich viele Beschäftigte vom Mindestlohn und seinen Erhöhungen profitierten, kam es zu einer Verringerung der regionalen Ungleichheiten. Zudem kommen verschiedene Untersuchungen zu dem Schluss, dass der Mindestlohn auch zu positiven Spillover-Effekten geführt hat, d.h. Löhne oberhalb des Mindestlohns ebenfalls angestiegen sind. Dies könnte gleichzeitig ein Grund dafür sein, dass der Niedriglohnssektor seit der Einführung des Mindestlohns bis 2020 auf knapp 20 Prozent gesunken ist, obwohl der gesetzliche Mindestlohn bislang unterhalb der Niedriglohnschwelle liegt (vgl. [Abbildung III.32](#)). Trotz der überdurchschnittlichen Einkommenseffekte waren bislang keine negativen Auswirkungen aufgrund des Mindestlohns auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vgl. [Abbildung IV.2](#)) oder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit erkennbar (vgl. [Abbildung IV.33](#)). Gerade in Niedriglohnbranchen ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sogar stärker gestiegen als in anderen Branchen. Lediglich bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist es zu einem leichten Rückgang gekommen, während jedoch gleichzeitig die Nebenjobs zugenommen haben (vgl. [Abbildung IV.91](#)). Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit ist offensichtlich eher von anderen Faktoren wie der allgemeinen Konjunkturlage abhängig.

Getrübt wird die positive Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns durch die hohe Zahl von Beschäftigten, die weiterhin weniger als den Mindestlohn erhalten. Nach Berechnungen des sozioökonomischen Panels (SOEP) erhielten 2019 rund 5,9 Prozent der Hauptbeschäftigten und 7,8 Prozent unter Einschluss der Nebentätigkeiten nicht den Mindestlohn. Auch die Jahresstatistik des Zolls lässt erahnen, dass mit über 110.000 eingeleiteten Strafverfahren bei knapp 53.000 Arbeitgeberprüfungen der FKS im Jahr 2022 die Zahl der Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen weiterhin hoch ist.

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. Vor allem die Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze auf 520 Euro ist in diesem Kontext kritisch zu bewerten. Zwar werden die Arbeitgeber im Übergangsbereich stärker als bislang belastet (vgl. [Abbildung II.42](#)). Aber entscheidend für das Interesse der Betriebe an Minijobs ist, dass in der Praxis die eigentlich verpflichtenden arbeits- und tarifrechtlichen Regelungen (Entgeltfortzahlung, bezahlter Mindesturlaub, Elternzeit usw.) nicht oder nur begrenzt zur Anwendung kommen. Das bringt für Unternehmen erhebliche Kostenvorteile. Denn tatsächlich sind Minijobs für Arbeitgeber bei Einhaltung aller

rechtlichen Vorgaben die teuerste Form der Beschäftigung, da die Pauschalabgaben, die Arbeitgeber für Minijobs abführen müssen deutlich höher sind als für voll sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse.

Die für Mindestlohnkontrollen zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist 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. Die Gewerkschaften besitzen vor allem 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.

Möglicherweise wird erneut ein Eingriff der Politik für eine außerplanmäßige Mindestlohnerhöhung sorgen. Denn im Herbst 2022 verabschiedeten der Europäische Rat und das EU-Parlament mit großer Mehrheit die Richtlinie 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der EU. Im Kern sieht die Richtlinie vor, dass in allen EU-Staaten, in denen bereits ein gesetzlicher Mindestlohn vorhanden ist, dieser Mindestlohn vollzeitbeschäftigten Erwerbstätigen einen angemessenen Lebensstandard sichern soll. Dabei sind bei der zukünftigen Höhe des Mindestlohns mindestens vier feste Kriterien zu berücksichtigen (Art. 5, Abs. 2):

- Die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten
- Das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung
- Die Wachstumsrate der Löhne
- Langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen

Mit diesen Kriterien soll sichergestellt werden, dass der Mindestlohn einen angemessenen Lebensstandard für Vollzeitbeschäftigte sicherstellt und die Entwicklung des Mindestlohns nicht hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleibt. Zur Sicherstellung für einen angemessenen Mindestlohn sollen international übliche Referenzwerte verwendet werden, etwa 60 Prozent des Bruttomedianlohns oder 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns (Art. 5, Abs. 4 Richtlinie 2022/2041). Die Richtlinie muss bis November 2024 in deutsches Recht umgesetzt werden. Gut möglich also, dass es doch noch in dieser Legislaturperiode eine weitere Mindestloohnerhöhung gibt.

Methodische Hinweise

Die Daten beruhen auf den Angaben der Mindestlohnkommission.

Monatsgrafik August 2023 – Kontakt:

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