

› Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung
nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz

> Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung
nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Vorwort	5
Die Kommission	7
Zusammenfassung	9
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	19
1.1 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission	19
1.2 Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns	21
1.3 Die Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union	21
1.4 Das wirtschaftliche Umfeld in der Berichtsperiode	22
1.5 Mindestlöhne im internationalen Kontext	24
1.6 Theoretische und methodische Grundlagen der Mindestlohnevaluation	27
1.7 Datenbasis	33
1.8 Beauftragte Forschungsprojekte der Jahre 2023 bis 2025	46
2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	51
2.1 Beschäftigte im Mindestlohnbereich und Betroffenheit von den Anhebungen des Mindestlohns	51
2.2 Verdienstentwicklung	55
2.3 Veränderung der Lohnverteilung	61
2.4 Mindestlohnverstöße und -kontrollen	66
2.5 Mindestlohn und soziale Sicherung	90
3 Mindestlohn und Beschäftigung	99
3.1 Beschäftigungsentwicklung	99
3.2 Arbeitslosigkeit	122
3.3 Arbeitszeit	126
3.4 Arbeitsangebot und -nachfrage	133
3.5 Aus- und Weiterbildung sowie Praktika	137
3.6 Selbständigkeit	142

4	Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen	149
4.1	Betriebliche Betroffenheit und Reaktionen auf die Anhebung des Mindestlohns	149
4.2	Arbeitskosten und Produktivität	153
4.3	Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand	158
4.4	Investitionen	161
4.5	Preise	162
4.6	Privater Konsum	168
4.7	Ertragslage und Gewinne	171
4.8	Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität	173
5	Forschungsperspektiven	181
6	Literatur	189
7	Anhang	207
	Abkürzungsverzeichnis	211
	Abbildungsverzeichnis	213
	Tabellenverzeichnis	215

Vorwort

Seit dem Jahr 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Bei seiner Einführung betrug die Höhe 8,50 Euro pro Stunde. Aktuell beträgt der Mindestlohn 12,82 Euro pro Stunde.

Die Mindestlohnkommission beschließt in diesem Jahr erneut über die Anpassung dieser gesetzlichen Lohnuntergrenze. Zusätzlich zu ihrem Beschluss hat die Kommission den Auftrag, der Bundesregierung einen Bericht über die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung zur Verfügung zu stellen. Diesem Auftrag kommt sie mit dem vorliegenden, einstimmig beschlossenen Fünften Bericht nach.

Der Betrachtungszeitraum des vorliegenden Berichts umfasst schwerpunktmäßig die Jahre 2022 bis 2024. Er dokumentiert die wissenschaftlichen Befunde zur Wirkung des Mindestlohns in diesem Zeitraum. Der Bericht enthält umfangreiche Befunde zu den Effekten der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022, die im Rahmen einer Gesetzesänderung durch den Deutschen Bundestag beschlossen wurde. Dies war für diesen Bericht erstmals auf breiter Datenbasis möglich.

Die dargestellten Ergebnisse stützen sich auf Forschungsprojekte, die die Mindestlohnkommission beauftragt hat, weitere wissenschaftliche Publikationen zur Mindestlohnforschung sowie Analysen, die von der Geschäftsstelle der Kommission durchgeführt wurden.

Die Mindestlohnkommission dankt den mit der Durchführung der Forschungsprojekte beauftragten Instituten für ihre hervorragende Arbeit. Besonderer Dank gilt außerdem dem Statistischen Bundesamt, der Statistikabteilung der Bundesagentur für Arbeit sowie der Generalzolldirektion für die umfangreichen Daten, die diese der Mindestlohnkommission für ihren Bericht zur Verfügung gestellt haben. Zudem dankt die Kommission den Sachverständigen und Institutionen für die Stellungnahmen, die sie im Rahmen der im Frühjahr 2025 durchgeführten schriftlichen Anhörung abgegeben haben. Die Stellungnahmen sind in einem Ergänzungsband zu diesem Bericht dokumentiert.

Berlin, im Juni 2025

Christiane Schönefeld (Vorsitzende)

Die Kommission

Die Mindestlohnkommission besteht nach § 4 Abs. 2 des Mindestlohngesetzes (MiLoG) aus einem Vorsitzenden bzw. einer Vorsitzenden, sechs stimmberechtigten Mitgliedern sowie zwei beratenden wissenschaftlichen Mitgliedern.

Die Mitglieder sind:

- » Christiane Schönefeld, Vorsitzende

Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:

- » Andrea Kocsis, Stellvertretende Vorsitzende der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
- » Stefan Körzell, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)
- » Guido Zeitler, Vorsitzender der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG)

Für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber:

- » Brigitte Faust, Präsidentin der Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss (ANG) (2011–2020)
- » Steffen Kampeter, Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- » Karl-Sebastian Schulte, Geschäftsführer des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH)

Beratende wissenschaftliche Mitglieder:

- » Professor Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld, Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter Eucken Instituts
- » Professor Tom Krebs, PhD, Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn

- » Dr. Arne Baumann (Leitung)
- » Susanne Bühler
- » Prof. Dr. Matthias Dütsch
- » PD Dr. Ralf Himmelreicher
- » Dr. Clemens Ohlert
- » Juliane Pehla
- » Anja Rocho
- » Ulrike Schuster

Zusammenfassung

- 1 Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Über die Anpassung seiner Höhe beschließt die Mindestlohnkommission. Die Mindestlohnkommission hat den gesetzlichen Auftrag, einen Bericht über die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität zu erstellen. Der vorliegende Bericht der Mindestlohnkommission dokumentiert den aktuellen Erkenntnisstand. Er umfasst den Berichtszeitraum der Jahre 2022 bis 2024.
- 2 Die aktuelle Höhe des gesetzlichen Mindestlohns beträgt 12,82 Euro brutto pro Stunde. Abweichend vom regelmäßigen Anpassungsverfahren beschloss der Deutsche Bundestag, den Mindestlohn per Änderung des Mindestlohngesetzes (MiLoG) auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022 anzuheben. Mit dem im Juni 2023 durch eine Mehrheitsentscheidung gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter erfolgten Anpassungsbeschluss der Mindestlohnkommission wurde der gesetzliche Mindestlohn zum 1. Januar 2024 auf 12,41 Euro pro Stunde und zum 1. Januar 2025 auf 12,82 Euro pro Stunde erhöht. Ein Sondervotum in der Beschlussbegründung legte die Gründe für die Ablehnung der Arbeitnehmervertreterin und -vertreter dar.
- 3 Im April 2024 gab es rund 2,3 Mio. Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich mit Verdiensten am oder unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns von 12,41 Euro. Dies entsprach einem Anteil von rund 5,9 Prozent an der Gesamtbeschäftigung. Davon befanden sich rund 1,4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse oder 3,7 Prozent der Gesamtbeschäftigung in einem Band von 10 Cent um den Mindestlohn. Im April 2023, acht Monate vor der Anhebung des Mindestlohns im Januar 2024, gab es noch 4,1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit einem Verdienst von weniger als dem zukünftig geltenden Mindestlohn von 12,41 Euro. Diese werden als vom Mindestlohn betroffene Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet. Der Anteil von Beschäftigten im Mindestlohnbereich war im April 2024 in Ostdeutschland mit 6,5 Prozent etwas höher als in Westdeutschland mit 5,7 Prozent. Frauen waren häufiger im Mindestlohnbereich beschäftigt als Männer. Der Anteil der im Mindestlohnbereich Beschäftigten war unter Personen mit nicht deutscher Staatsbürgerschaft höher als unter denjenigen mit deutscher Staatsbürgerschaft. Geringfügig Beschäftigte in sogenannten Mini-jobs und Beschäftigte in Betrieben mit weniger als fünf Beschäftigten wiesen mit rund 24 bzw. rund 17 Prozent besonders häufig Verdienste im Mindestlohnbereich auf. Von der Anhebung des Mindestlohns zum 1. Januar 2024 waren rund 41 Prozent der Betriebe in Deutschland betroffen. Ostdeutsche Betriebe waren häufiger betroffen als westdeutsche Betriebe. Der durchschnittliche Anteil der betroffenen Beschäftigten in den Betrieben lag bezogen auf alle Betriebe bei rund 20 Prozent und bezogen auf vom Mindestlohn betroffene Betriebe bei rund 49 Prozent.¹
- 4 In den Jahren 2022 und 2023 erreichte der Anstieg der Verbraucherpreise unter anderem wegen durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine stark gestiegener Energie- und Strompreise historische Höchststände. Im Jahr 2024 sank die Inflation deutlich. Die Preise für Nahrungsmittel und Dienstleistungen verteuerten sich dauerhaft, sodass die Lebenshaltungskosten vergleichsweise stark gestiegen sind. Unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes entsprach die durch den Deutschen

¹ Der Begriff „Betroffenheit“ ist in der Mindestlohnforschung weit verbreitet und wird regelmäßig verwendet, wenn Beschäftigte oder Beschäftigungsverhältnisse zu Entgelten unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden. Es ist damit keine Wertung oder negative Konnotation verbunden.

Bundestag beschlossene Anhebung des nominalen Mindestlohns um 14,8 Prozent auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022 einer Erhöhung des realen Wertes des Mindestlohns um rund 13 Prozent. Nach Verlusten des realen Wertes des Mindestlohns im Jahr 2023 führte die Anhebung der nominalen Höhe des Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2024 auf 12,41 Euro pro Stunde auch aufgrund der deutlich niedrigeren Inflation im Jahr 2024 zur Wiederherstellung der realen Kaufkraft des Mindestlohns von Oktober 2022.

Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

- 5 Der durchschnittliche Stundenlohn von Beschäftigten im Mindestlohnbereich lag im Jahr 2024 rund 30 Prozent höher als Anfang des Jahres 2022. Der durchschnittliche monatliche Verdienst in diesem Bereich fiel rund 16 Prozent höher aus. Die Verdienstentwicklung in der Gesamtwirtschaft fiel im gleichen Zeitraum mit rund 10 Prozent ebenfalls vergleichsweise hoch aus. Die Preissteigerung betrug im Jahr 2022 rund 7 Prozent, im Jahr 2023 rund 6 Prozent und im Jahr 2024 rund 2 Prozent. Vorliegende Wirkungsanalysen zeigen, dass es positive kausale Lohneffekte der Anhebung des Mindestlohns auf 10,45 Euro von rund 5 Prozent und infolge der Anhebung auf 12 Euro von rund 6 Prozent auf die Stundenlöhne betroffener Beschäftigter gegeben hat. Auf die monatlichen Verdienste hatte die Anhebung des Mindestlohns auf 10,45 Euro keinen Effekt und die Anhebung auf 12 Euro einen positiven Effekt von rund 5 Prozent. Der Grund für geringere Zuwächse bei den Monatslöhnen als bei den Stundenlöhnen kann in der Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeiten liegen.
- 6 Von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro konnten Frauen mit einem Stundenlohnanstieg in Höhe von 4 Prozent stärker profitieren als Männer mit einem Stundenlohnanstieg von rund 3 Prozent. Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro hat den Gender Pay Gap somit tendenziell reduziert. Die mindestlohnbedingten Anstiege von Stundenlöhnen fielen in Ostdeutschland mit rund 4 Prozent größer aus als in Westdeutschland mit rund 3 Prozent. Je nach Studie lassen sich Effekte auf die Stundenlöhne sowohl bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als auch teilweise bei geringfügig Beschäftigten feststellen.
- 7 Der Mindestlohn hat die Struktur der Lohnverteilung verändert. Neben der Stauchung im unteren Bereich der Lohnverteilung nach der gesetzlichen Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro legen Kausalstudien mehrheitlich nahe, dass es auch positive Effekte auf die Stundenlöhne in Lohngruppen oberhalb des Mindestlohns gab. Demnach waren solche Spillover-Effekte in Form eines Stundenlohnanstiegs in Höhe von 3 bis 4 Prozent in Lohngruppen bis unter 16 Euro zu beobachten. Die Größe des Niedriglohnsektors ist im Jahr 2022 durch die Mindestlohnanhebungen deutlich gesunken und in den Jahren 2023 und 2024 weitgehend unverändert geblieben. Eine Reihe von Studien stellte fest, dass die Ungleichheit der Stunden- und Monatslöhne aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns zurückgegangen ist. Hinsichtlich der Entwicklung der Tariflöhne kam es dem Statistischen Bundesamt zufolge Ende des Jahres 2022 und im Jahr 2023 zu einer stärkeren Erhöhung der tariflichen Verdienste als in den Jahren zuvor. Laut Statistischem Bundesamt ist dies auch auf die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns im Oktober 2022 auf 12 Euro zurückzuführen. Dies zeigt, dass die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro die Entwicklung der Tarifgefüge beeinflusst hat.
- 8 Bei der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sind weiterhin Defizite festzustellen. Dies verdeutlichen unter anderem die Kontrollen des Zolls, dessen Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Überwachung der Einhaltung des Mindestlohns zuständig ist. Von den 6.159 im Jahr 2024 durch die FKS eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren nach dem Mindestlohngesetz entfielen rund 45 Prozent auf die nicht oder nicht rechtzeitig erfolgte Zahlung des Mindestlohns und rund 50 Prozent bezogen sich auf Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten und das Bereithalten von Unterlagen. Aus Sicht der Mindestlohnkommission sind

Mindestlohnverstöße nicht akzeptabel. Die Maßnahmen des Zolls für einen effektiveren Personaleinsatz hält die Mindestlohnkommission grundsätzlich für sinnvoll. Gleichwohl ist die Mindestlohnkommission der Auffassung, dass verdachtsunabhängige Kontrollen auch in Zukunft durchgeführt werden müssen, um durch sichtbare Präsenz der Zollbehörden Mindestlohnverstöße präventiv zu verhindern. Hierfür hat der Gesetzgeber den Zollbehörden ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen. Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission außerdem wichtig, dass der Zoll bei seinen Prüfungen diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nimmt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besonders hohe Relevanz hat. Eine hohe Prüfungsdichte und verdachtsunabhängige Prüfungen in diesen vom Mindestlohn besonders betroffenen Bereichen leisten einen wichtigen Beitrag dazu, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zügig aufgedeckt und geahndet werden.

- 9 Im Rahmen von Zollprüfungen sowie qualitativen Studien wurden verschiedene Vorgehensweisen zur Umgehung des Mindestlohns identifiziert. Die nicht korrekte Erfassung der Arbeitszeit ist dabei besonders relevant. Darunter fällt unter anderem die Nichtdokumentation von geleisteten Arbeitsstunden, das Einrechnen von nicht gewährten Pausen in die Arbeitszeit, die Nichtvergütung von Rüstzeiten oder Vor- und Nacharbeiten, die Nichtvergütung von Leerfahrten im Personentransportgewerbe sowie fehlerhaft geführte Arbeitszeitkonten. Auch Schwarzarbeit stellt eine Umgehung des Mindestlohns dar. Ein Zusammenhang zwischen Mindestlohnerhöhungen und Veränderungen im Ausmaß der nachgefragten oder der angebotenen Schwarzarbeit lässt sich auf Basis der Datenlage nicht belegen.
- 10 Explizit vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns sind nach Einschätzung des Zolls und der vorliegenden qualitativen Studien selten anzutreffen. Dementsprechend sind vorhandene Zahlen der Verdiensterhebung (VE) des Statistischen Bundesamtes sowie des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Basis bezahlter oder vereinbarter Stunden begrenzt aussagekräftig für die Frage, wie viele Beschäftigte Löhne unterhalb des Mindestlohns erhalten. Beide Erhebungen sind nicht dafür konzipiert, die Nichteinhaltung des Mindestlohns zu messen. Dies erklärt auch die große Bandbreite der vorliegenden Ergebnisse. Sie geben dennoch Hinweise auf Probleme hinsichtlich der Einhaltung des Mindestlohns. Die in den Daten erkennbare Nichteinhaltung ist unmittelbar nach Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns am höchsten und nimmt in den Folgemonaten ab. Ein Teil der Nichteinhaltung des Mindestlohns geht somit auf Zeitverzögerungen bei der Umsetzung von Mindestlohnanpassungen in den Betrieben zurück. Unabhängig von ihrer Aussagekraft für die Messung der Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns sind beide Erhebungen wichtige Datensätze zur Analyse von Entwicklungen bei Löhnen und Arbeitszeiten.
- 11 Eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung des Mindestlohns stellt die Kenntnis über die aktuelle Höhe des gesetzlichen Mindestlohns dar. Repräsentative Beschäftigtenbefragungen im Auftrag der Mindestlohnkommission kamen zu dem Ergebnis, dass 97 Prozent der Befragten wissen, dass es einen Mindestlohn gibt, aber lediglich knapp die Hälfte der Befragten die ungefähre Höhe des Mindestlohns in einer Bandbreite von 50 Cent um den tatsächlichen Wert kennt. Vom Mindestlohn überdurchschnittlich häufig betroffene Beschäftigungsgruppen wiesen eine besonders geringe Kenntnis auf. Knapp drei Viertel der Befragten kannten keine der öffentlich verfügbaren Informationsquellen und -angebote zum Mindestlohn. Die überwiegende Mehrheit der Befragten erhielt ihre Informationen zum Mindestlohn über das soziale Umfeld oder betriebliche Quellen. Aus Sicht der Mindestlohnkommission ist eine wichtige Voraussetzung für die Einhaltung des Mindestlohns, dass Betriebe und Beschäftigte dessen aktuelle Höhe kennen. Deshalb ist eine Ausweitung des Informationsangebots zum gesetzlichen Mindestlohn und eine bessere Ausrichtung auf die Zielgruppe der Mindestlohnbeschäftigten wünschenswert. Die Mindestlohnkommission hat mit der Aktualisierung und Erweiterung ihrer Internetseite einen Beitrag zur Verbesserung des verfügbaren Informationsangebots geleistet.

Mindestlohn und Beschäftigung

- 12** Auf dem Arbeitsmarkt war im Berichtszeitraum insbesondere aufgrund konjunktureller und struktureller Herausforderungen ein Abwärtstrend zu verzeichnen, der sich in steigender Arbeitslosigkeit und einem Rückgang der offenen Stellen niederschlug. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland ging das Beschäftigungswachstum in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im vierten Quartal 2022 und damit nach der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022 zurück. Insbesondere die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen fiel deutlich unterdurchschnittlich aus, während die ausschließlich geringfügige Beschäftigung in diesen Wirtschaftszweigen stärker wuchs als im Durchschnitt. Nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12,41 Euro im Januar 2024 ist keine starke Veränderung in der Entwicklung der Beschäftigung zu beobachten.
- 13** Die große Mehrheit der vorliegenden Kausalanalysen zur Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 und zu den Anpassungen des Mindestlohns bis zum Jahr 2021 findet keinen nennenswerten Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, aber einen deutlichen Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung. In Bezug auf die Gesamtbeschäftigung, die sich aus sozialversicherungspflichtiger und ausschließlich geringfügiger Beschäftigung zusammensetzt, finden die empirischen Studien allenfalls einen moderat negativen Effekt. Aktuelle Kausalanalysen zu den kurzfristigen Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro ergeben keinen einheitlichen Befund. Eine Studie basierend auf Betriebsbefragungen ergibt einen Rückgang der betrieblichen Gesamtbeschäftigung, der vorwiegend auf einen Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückgeht. Eine Studie findet einen negativen Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, der jedoch im Hinblick auf alternative Schätzmethoden nicht vollständig robust ist. Zwei Studien finden keinen nennenswerten Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zudem findet die Mehrheit der Studien keinen mindestlohnbedingten Effekt auf die geringfügige Beschäftigung, was die Studienautorinnen und -autoren auf die zeitgleich eingeführte dynamische Anpassung der Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigung an die Mindestlohnentwicklung zurückführen. Die uneinheitlichen Befunde signalisieren, dass die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung weiterhin beobachtet und untersucht werden müssen. In Bezug auf die Arbeitslosigkeit zeigen Kausalanalysen bisher keinen mindestlohnbedingten Anstieg.
- 14** Negative Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns waren vor allem in Regionen mit geringem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts vor der Einführung sowie vor den Erhöhungen des Mindestlohns in den Jahren 2019 und 2022 festzustellen. Kausalanalysen deuten außerdem darauf hin, dass der stärkste Beschäftigungsrückgang in Regionen stattfand, die sowohl bei der Einführung als auch bei den Erhöhungen des Mindestlohns in den Jahren 2019 und 2022 vom Mindestlohn hoch betroffen waren. Folglich fällt der negative Effekt auf die Beschäftigung deutlicher aus, wenn Regionen mehrmals vergleichsweise stark vom Mindestlohn betroffen sind. Hinsichtlich einzelner Wirtschaftszweige waren mindestlohnbedingte Rückgänge der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung unter anderem im verarbeitenden Gewerbe und im Bereich „Bergbau“, „Energie“, „Wasserversorgung“ und „Entsorgungswirtschaft“ zu verzeichnen. Zuwächse gab es in der Kunst-, Unterhaltungs- und Erholungsbranche. Bei der geringfügigen Beschäftigung kam es vor allem in den vier Branchen „Verkehr und Lagerei“, „Land- und Forstwirtschaft und Fischerei“, „Erziehung und Unterricht“ sowie „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ zu mindestlohnbedingten Rückgängen.
- 15** Die Literatur zum Arbeitszeiteffekt der Einführung und der Anpassungen des Mindestlohns ergibt gemischte Ergebnisse. Einige Kausalanalysen finden einen mindestlohnbedingten Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit der betroffenen Beschäftigten, während andere Studien keinen nennenswerten Effekt feststellen können.

Eine Reduktion der Arbeitszeiten wurde bisher in der Mehrheit der Studien infolge der Einführung, jedoch nicht aufgrund der Anpassungen des Mindestlohns bis auf 9,82 Euro festgestellt. Hinsichtlich der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro deutet die vorhandene Evidenz überwiegend auf negative Arbeitszeiteffekte hin. Zwei Kausalanalysen stellen einen negativen Effekt auf die wöchentliche Arbeitszeit fest, während eine Studie keinen nennenswerten Effekt auf die Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten findet. Der Rückgang fiel für Männer stärker aus als für Frauen und war in West- etwas ausgeprägter als in Ostdeutschland. Die uneinheitlichen Befunde signalisieren, dass die Auswirkungen des Mindestlohns auf die wöchentliche Arbeitszeit der Beschäftigten weiterhin beobachtet und untersucht werden sollten.

- 16 Die Arbeitsnachfrage in Form von offenen Stellen ging im Zweijahreszeitraum zwischen den Jahren 2022 und 2024 in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen stärker zurück als in der Gesamtwirtschaft. Der Rückgang in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen war in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland. Gemäß den Ergebnissen der dazu vorliegenden Kausalanalyse ist in den Jahren 2022 und 2023 mindestlohnbedingt die Wahrscheinlichkeit gesunken, dass ein Betrieb offene Stellen anbietet. Zudem gab es einen negativen Mindestlohneffekt auf die Neigung von Betrieben, in diesem Zeitraum weitere Arbeitskräfte einzustellen.

Mindestlohn und Wettbewerb

- 17 Insbesondere die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 sowie dessen Anhebung auf 12 Euro im Oktober 2022 betrafen mit Werten zwischen 12 und 37 Prozent für die Einführung und zwischen 23 und 57,5 Prozent für die Anhebung auf 12 Euro einen hohen Anteil der Betriebe in Deutschland. Das genaue Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn variiert je nach Datensatz und Abgrenzung. Trotz unterschiedlicher Niveaus zeigen die Datensätze ähnliche Muster. Überdurchschnittlich häufig betroffen sind Betriebe in Ostdeutschland sowie im Dienstleistungsbereich. Insbesondere kleine Betriebe weisen einen hohen Anteil von Mindestlohnbeschäftigten auf. Mit steigender Betriebsgröße sinkt der Anteil betroffener Betriebe. Zudem sind insbesondere Betriebe ohne Bindung an einen Tarifvertrag vergleichsweise häufig vom Mindestlohn betroffen.
- 18 Der gesetzliche Mindestlohn hat nur einen begrenzten Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme. Schätzungen des Statistischen Bundesamtes gehen unter der Annahme, dass alle anspruchsberechtigten Beschäftigten den Mindestlohn erhalten und sich keine Veränderungen bei der Arbeitszeit ergeben, von einem Anstieg der monatlichen Lohnsumme um rund 0,34 Prozent infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro und um rund 0,07 bzw. 0,05 Prozent für die Mindestlohnanhebung auf 12,41 Euro im Jahr 2024 sowie auf 12,82 Euro im Jahr 2025 aus. Die Bedeutung des Mindestlohns für die Gesamtwirtschaft unterscheidet sich von derjenigen für die Untergruppe der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe. Für diese Betriebe zeigen Kausalanalysen eine Zunahme der Lohnsumme je beschäftigter Person durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro um rund 3 Prozent.
- 19 Betriebe haben auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro mit verschiedenen Anpassungsmaßnahmen reagiert. Nach weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen mehrerer Betriebsbefragungen stellt die Erhöhung der Preise von Produkten und Dienstleistungen die häufigste betriebliche Anpassungsmaßnahme hinsichtlich der Mindestlohnerrhöhung auf 12 Euro dar. In ostdeutschen Betrieben war dies häufiger der Fall als in Betrieben in Westdeutschland. Des Weiteren berichteten Betriebe von Zurückhaltungen

bei Investitionen, verminderter Einstellungsbereitschaft, der Reduzierung von Arbeitszeit sowie in geringem Umfang von Entlassungen.

- 20** Die Verbraucherpreise stiegen in den Jahren 2022 bis 2024 stark an. Dies war vor allem auf die Preiserhöhungen für Energie und Nahrungsmittel infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine sowie auf die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Gemäß einer Kausalstudie zu den Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie der folgenden neun Erhöhungen bis in das Jahr 2024 auf die Verbraucherpreise hat der Mindestlohn dazu geführt, dass der Verbraucherpreisindex in den zwölf Monaten nach der Mindestlohneinführung im Januar 2015 und in den zwölf Monaten nach der Mindestlohnerhöhung im Oktober 2022 höher gewesen ist als im hypothetischen Fall einer Nichteinführung bzw. einer Nichterhöhung des Mindestlohns. Die größten Preissteigerungen wurden in dieser Studie in den Produktgruppen „Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke“ sowie „Gaststätten- und Beherbergungsdienste“ festgestellt. Die anderen, in ihrer Höhe geringeren Mindestlohnerhöhungen hatten keine Auswirkungen auf die Verbraucherpreise. Weitere Kausalanalysen, die lediglich die Effekte der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 untersuchten, bestätigten einen mindestlohnbedingten Anstieg der Verbraucherpreise.
- 21** Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 führte zu einer Erhöhung der Gesamtinvestitionen pro beschäftigter Person in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben, jedoch nicht zu einer Erhöhung von deren Erweiterungsinvestitionen pro beschäftigter Person. Die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 hatte dagegen einen Rückgang der Investitionstätigkeit der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe zur Folge. Dies galt sowohl für die Gesamtinvestitionen als auch für die Erweiterungsinvestitionen der Betriebe. Das deutet darauf hin, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe bei der Einführung des Mindestlohns kurzfristig mit Einsparungen bei den Investitionen reagiert haben, während sie auf die Anhebung auf 12 Euro mit einer Ausweitung von Kapitalinvestitionen reagierten. Die in ihrer Höhe geringeren Mindestlohnerhöhungen der Jahre 2017 bis 2021 hatten keine Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit. Das Investitionsniveau ist in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben unabhängig vom Mindestlohn generell deutlich niedriger als in anderen Betrieben.
- 22** Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 hatte weder im Jahr 2022 noch im Jahr 2023 einen negativen Effekt auf die Gewinnsituation der Betriebe. Die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 führte dagegen bei betroffenen Betrieben zu einem Rückgang der Gewinne. Im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2019 fiel der Gewinn bei vom Mindestlohn betroffenen Betrieben um bis zu 9 Prozent pro Jahr geringer aus als bei nicht betroffenen Betrieben. Dieser Effekt war insbesondere auf Betriebe in Ostdeutschland sowie auf Betriebe, die unter einem hohen Wettbewerbsdruck standen, zurückzuführen. Für die anderen, in ihrer Höhe geringeren Mindestlohnerhöhungen der Jahre 2017 bis 2021 waren keine Auswirkungen feststellbar.
- 23** Zwischen den Jahren 2022 und 2023 nahmen die Gewerbeabmeldungen und die Insolvenzen sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu. Im gleichen Zeitraum nahmen auch die Gewerbeanzeigen in der Gesamtwirtschaft sowie in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu. Auf Effekte der Anhebungen des Mindestlohns in diesem Zeitraum lässt sich aus diesen gegenläufigen Entwicklungen nicht schließen. Kausalanalysen zu den Effekten der Mindestlohnanhebung auf 12 Euro liegen bislang nicht vor. Hinsichtlich der Effekte der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 zeigen Kausalanalysen eine mindestlohnbedingte leichte Verringerung des Unternehmensbestandes, die auf vermehrte Marktaustritte von Kleinstbetrieben mit bis zu vier Beschäf-

tigten zurückzuführen ist. Korrespondierende Studienergebnisse verdeutlichen, dass Beschäftigte infolge der Mindestlohneinführung in größere und produktivere Betriebe gewechselt sind.

- 24** Qualitative Forschungsbefunde weisen darauf hin, dass sich der Preiswettbewerb seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Teil vermindert hat und die Wettbewerbsbedingungen für die Betriebe transparenter geworden sind, da sie nun keine Wettbewerbsvorteile durch Lohnunterschiede erzielen können. Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter berichten, dass aufgrund der Einführung des Mindestlohns ein Wettbewerb mittels sehr niedriger Löhne nicht mehr möglich sei und Betriebe mit einem entsprechenden Wettbewerbsmodell aus dem Markt ausgeschieden seien. Zugleich gibt es Betriebe, die aufgrund des Mindestlohns einen gestiegenen Wettbewerbsdruck wahrnehmen, der unter anderem auf sinkende Gewinnmargen und höhere Personalkosten zurückgeführt wird. Insbesondere kleine und mittelgroße Betriebe beklagen eine Verzerrung des Wettbewerbs zugunsten von Großbetrieben und Handelsketten.
- 25** Die Mindestlohnkommission wird die Auswirkungen des Mindestlohns im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zur laufenden Evaluation weiterhin untersuchen. Hierfür wird sie im Herbst 2025 ein Forschungsprogramm für den Zeitraum bis zum Jahr 2027 beschließen, das die im Mindestlohngesetz genannten zentralen Themenbereiche der Evaluation abdecken und bestehende Forschungslücken adressieren wird. Sie kann dabei auf eine thematisch und methodisch breit aufgestellte Forschung aufbauen, die seit dem Jahr 2015 in ihrem Auftrag durchgeführt wurde.

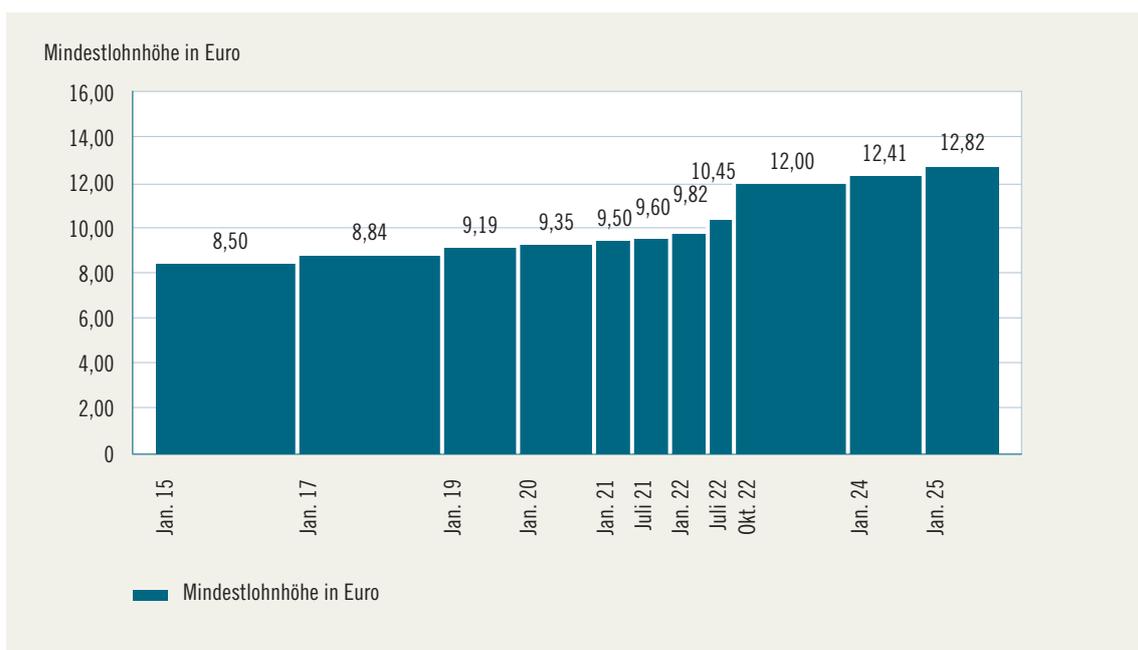
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Gesetzlicher Auftrag der Mindestlohnkommission

26 Mit dem Mindestlohngesetz (MiLoG), das als Teil des Tarifautonomiestärkungsgesetzes am 3. Juli 2014 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde und am 16. August 2014 in Kraft getreten ist, wurde in Deutschland zum 1. Januar 2015 ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro brutto pro Zeitstunde eingeführt. In den Jahren 2016, 2018 und 2020 hat die Mindestlohnkommission Anpassungen des Mindestlohns bis auf 10,45 Euro beschlossen. Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (MiLoEG), das am 1. Juli 2022 in Kraft trat, hat der Deutsche Bundestag in Abänderung des Mindestlohngesetzes den gesetzlichen Mindestlohn zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro brutto je Zeitstunde erhöht. Durch diese Gesetzesänderung wurde das regelmäßige Anpassungsverfahren nach § 9 Abs. 1 MiLoG vorübergehend ausgesetzt, weshalb die Mindestlohnkommission erst am 26. Juni 2023 ihren nächsten Beschluss über die Anpassung des Mindestlohns getroffen hat. Dieser Beschluss erfolgte mit der Mehrheit der Mitglieder der Mindestlohnkommission gegen die Stimmen der Vertreterin und Vertreter der Arbeitnehmerseite. Dem Beschluss entsprechend und nach Erlass einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung vom 24. November 2023 wurde der gesetzliche Mindestlohn mit Wirkung zum 1. Januar 2024 auf 12,41 Euro pro Stunde und zum 1. Januar 2025 auf 12,82 Euro pro Stunde erhöht (Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1: Mindestlohnentwicklung der Jahre 2015 bis 2025



Quelle: Bundesregierung (2023, 2022, 2020, 2018, 2016), eigene Darstellung.

- 27** Die Mindestlohnkommission ist sozialpartnerschaftlich mit je drei Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite unter Leitung einer gemeinsam benannten Vorsitzenden besetzt. Der Kommission gehören zudem zwei beratende, nicht stimmberechtigte wissenschaftliche Mitglieder an.
- 28** Die Kommission hat nach § 9 Abs. 2 MiLoG im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Sie orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung. Um zur Angemessenheit der Höhe des Mindestlohns beizutragen und die in Artikel 5 Abs. 1 der EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohnrichtlinie) genannten Ziele zu erreichen, beachtet die Kommission in ihrer Gesamtabwägung auch Artikel 5 Abs. 2 und 4 der EU-Mindestlohnrichtlinie.
- 29** Der Beschluss der Mindestlohnkommission vom 26. Juni 2023 erfolgte mit der Mehrheit der Stimmen der stimmberechtigten Mitglieder der Mindestlohnkommission auf Basis eines Vermittlungsvorschlags der Vorsitzenden. Der Beschluss wurde mit den Stimmen der Vertreterin und Vertreter der Arbeitgeberseite sowie der Vorsitzenden und gegen die Stimmen der Vertreterin und Vertreter der Arbeitnehmerseite beschlossen. Die Vertreterin und Vertreter der Arbeitnehmerseite konnten dem Beschluss nicht zustimmen, da sie der Auffassung waren, dass unter anderem der Ausgleich der Inflation zur Erhaltung der Kaufkraft der Bezieherinnen und Bezieher des gesetzlichen Mindestlohns eine deutlich höhere Anpassung des Mindestlohns erfordert hätte und der gesetzlich vorgesehene Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht gewährleistet sei. In einem Sondervotum, das Teil der Beschlussbegründung ist, haben die Vertreterin und Vertreter der Arbeitnehmerseite die Gründe für ihre Ablehnung des Beschlusses dargelegt. Die Mehrheit der Mitglieder der Mindestlohnkommission unterstrich in der Beschlussbegründung das schwache Wirtschaftswachstum und die Erwartung einer anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation. Die zweistufige Erhöhung des Mindestlohns auf 12,41 Euro pro Stunde im Jahr 2024 und auf 12,82 Euro im Jahr 2025 ergab sich aus der nachlaufenden Orientierung an der Tariflohnentwicklung (§ 9 Abs. 2 MiLoG), war aus Sicht der Mehrheit der Mindestlohnkommission für die betroffenen Betriebe tragbar und stabilisierte zugleich die Verdienste der Beschäftigten.
- 30** Gemeinsam mit ihrem Beschluss hat die Mindestlohnkommission der Bundesregierung einen Bericht über die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität zur Verfügung zu stellen (§ 9 Abs. 4 MiLoG). Diesem Auftrag kommt die Mindestlohnkommission mit dem vorliegenden Fünften Bericht an die Bundesregierung nach, der schwerpunktmäßig den Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 untersucht.
- 31** Die Beschlusskompetenz der Mindestlohnkommission betrifft ausschließlich die Höhe des Mindestlohns. Die Kommission hat diesbezüglich einen stundenbezogenen Bruttomindestlohn festzusetzen. Ihre Aufgabe ist es nicht, Strukturentscheidungen des Gesetzgebers im Mindestlohngesetz zu verändern, beispielsweise durch eine Differenzierung der Höhe des Mindestlohns für bestimmte Branchen, Regionen, Tätigkeiten oder Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

1.2 Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns

- 32** Der gesetzliche Mindestlohn gilt für alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne des Mindestlohngesetzes (MiLoG). Ausnahmen sind nur für wenige Gruppen vorgesehen. Vom persönlichen Anwendungsbereich ausgenommen sind nach § 22 MiLoG:
- » Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung
 - » Auszubildende in betrieblicher Ausbildung
 - » Praktikantinnen und Praktikanten, soweit es sich um ein Pflichtpraktikum im Rahmen von Schule, Ausbildung oder Studium oder um ein freiwilliges Praktikum mit einer Dauer von bis zu drei Monaten handelt, das vor oder während einer Berufs- oder Hochschulausbildung stattfindet
 - » Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten nach Aufnahme einer Beschäftigung
 - » ehrenamtlich Tätige
- 33** Neben dem gesetzlichen Mindestlohn gab es zum 31. März 2025 in elf Branchen von den Tarifparteien ausgehandelte branchenspezifische Mindestlöhne auf Bundesebene, die die Bundesregierung gemäß Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) oder Tarifvertragsgesetz (TVG) für allgemeinverbindlich erklärt hat und die damit für alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der jeweiligen Branche bindend sind (vgl. Anhangtabelle A.1). Die Branchenmindestlöhne lagen zu diesem Zeitpunkt alle oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Zusätzlich gibt es in einigen Bundesländern sogenannte Vergabemindestlöhne oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, deren Einhaltung die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer ihren Beschäftigten bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen zusichern müssen. Die Länder Berlin und Bremen haben zudem einen Landesmindestlohn, der oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegt und für Beschäftigte der Verwaltung, für Beschäftigte in Beteiligungsunternehmen und für Beschäftigte von Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern der beiden Länder gilt.

1.3 Die Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union

- 34** Am 19. Oktober 2022 ist die Richtlinie (EU) 2022/2041 der Europäischen Union über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohnrichtlinie) verabschiedet worden. Sie legt Verfahren zur Festlegung und Aktualisierung angemessener gesetzlicher Mindestlöhne fest, die von den Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen anzuwenden sind. Am 17. Oktober 2024 erfolgte die Bekanntmachung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2024). Demnach werde die Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union unter anderem durch das Mindestlohngesetz (MiLoG) sowie das Tarifvertragsgesetz (TVG) umgesetzt. Für den Beschluss der Mindestlohnkommission über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns nach § 9 Abs. 1 MiLoG im Juni 2025 werden auch die in der EU-Mindestlohnrichtlinie genannten Ziele berücksichtigt.
- 35** Nach Artikel 5 der Richtlinie sollen bei der Festlegung und Aktualisierung von nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen Kriterien zugrunde gelegt werden, die zu deren Angemessenheit beitragen. Ziel ist, einen ange-

messenen Lebensstandard zu erreichen, die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern und das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu verringern. Konkret benennt die EU-Richtlinie in Artikel 5 Abs. 2 die folgenden Aspekte, die von den nationalen Kriterien zur Festlegung und Aktualisierung von gesetzlichen Mindestlöhnen mindestens umfasst sein sollen:

- » 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

36 In Artikel 5 Abs. 4 der EU-Richtlinie ist außerdem vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Angemessenheit der Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde legen. Beispielhaft werden zu diesem Zweck die international üblichen Referenzwerte von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und von 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns genannt (vgl. Abschnitt 1.4).

37 Die EU-Richtlinie legt in Artikel 5 Abs. 5 eine regelmäßige, mindestens alle zwei Jahre stattfindende Aktualisierung der gesetzlichen Mindestlöhne fest. Nach Artikel 7 der EU-Richtlinie sind die Sozialpartner rechtzeitig und wirksam in die Festlegung und Aktualisierung der gesetzlichen Mindestlöhne einzubeziehen. Ihre freiwillige Beteiligung soll insbesondere in Bezug auf die Auswahl und Anwendung der oben genannten Kriterien für die Bestimmung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns, in Bezug auf die Auswahl und Anwendung der Referenzwerte für die Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne und in Bezug auf die Aktualisierung der Mindestlöhne sichergestellt werden.

38 Seit dem 18. Januar 2023 ist eine Klage Dänemarks gegen das Europäische Parlament und den Europäischen Rat am Europäischen Gerichtshof anhängig, die darauf abzielt, die EU-Mindestlohnrichtlinie insgesamt oder in Teilen für nichtig zu erklären (Rechtssache C-19/23). Der Generalanwalt des Europäischen Gerichtshofes hat dazu am 14. Januar 2025 ein Votum abgegeben. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des vorliegenden Berichts ist jedoch ein Urteil in diesem Verfahren nicht gesprochen worden. Sobald der Europäische Gerichtshof sein Urteil vorlegt, wird sich die Mindestlohnkommission damit auseinandersetzen.

1.4 Das wirtschaftliche Umfeld in der Berichtsperiode

39 Die wirtschaftliche Entwicklung war im Berichtszeitraum der Jahre 2022 bis 2024 durch eine anhaltende Wachstumsschwäche bei gleichzeitig weiterhin hohem Beschäftigungsstand gekennzeichnet (Tabelle 1.1). Die deutsche Wirtschaft sah sich in weiten Teilen mit konjunkturellen und strukturellen Herausforderungen sowie externen Schocks konfrontiert (Deutsche Bundesbank 2024). Insbesondere die verarbeitende Industrie litt an schwachen Exportmärkten und zunehmender Konkurrenz aus China im Markt der hochwertigen Industriegüter. Bereits vor Beginn der Corona-Pandemie zeigte sich eine Schwäche der Industrie mit einer Abschwächung des Produktivitätswachstums und einem Rückgang der Investitionen (ebd.). Die Konsumnachfrage war angesichts vorübergehend hoher Inflationsraten und einem unsicheren wirtschaftlichen Umfeld schwach. Die Sparquote war zugleich im internationalen Vergleich hoch (Sachverständigenrat 2024). Auf den externen Schock der Corona-Pandemie, der den Dienstleistungssektor mit Handel, Verkehr und Gastgewerbe ab dem Jahr 2020 besonders hart traf (Mindestlohnkommission 2023), folgte im Jahr 2022 ein Energiepreisschock. Verursacht durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine war dieser für historisch hohe Inflationsraten in den Jahren 2022 und 2023 mitverantwortlich. Strukturell sah sich die deutsche Wirtschaft vor allem der Herausforderung eines rückläufigen Arbeitsangebots aufgrund des demografischen

Wandels gegenüber. Hinzu kamen die Herausforderungen infolge der Dekarbonisierung der Wirtschaft sowie die Abschwächung des Welthandels durch zunehmenden Protektionismus (Deutsche Bundesbank 2024).

Tabelle 1.1: Konjunkturindikatoren für die Jahre 2014 bis 2024

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Reales Bruttoinlandsprodukt (Veränderung zum Vorjahr in Prozent)	2,2	1,7	2,3	2,7	1,1	1,0	-4,1	3,7	1,4	-0,3	-0,2
Nominallöhne (Veränderung zum Vorjahr in Prozent)	2,7	2,8	2,3	2,5	3,1	2,6	-0,7	3,1	2,6	6,0	5,6
Verbraucherpreise (Veränderung zum Vorjahr in Prozent)	1,0	0,5	0,5	1,5	1,8	1,4	0,5	3,1	6,9	5,9	2,2
Erwerbstätige im Inland (in Mio.)	42,7	43,1	43,7	44,3	44,9	45,3	45,0	45,0	45,6	46,0	46,1
Arbeitslose (in Mio.)	2,9	2,8	2,7	2,5	2,3	2,3	2,7	2,6	2,4	2,6	2,8
Arbeitslosenquote (in Prozent)	6,7	6,4	6,1	5,7	5,2	5,0	5,9	5,7	5,3	5,7	6,0

Anmerkung: Die Arbeitslosenquote bezieht sich auf alle zivilen Erwerbspersonen einschließlich Selbständiger.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

- 40** Der Arbeitsmarkt zeigte sich stabil, jedoch mit einem Abwärtstrend, der sich in steigender Arbeitslosigkeit und einem Rückgang der offenen Stellen im Berichtszeitraum niederschlug. Dennoch erreichte die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland im Jahr 2024 einen historischen Höchststand (Tabelle 1.1). Auf eine kurze Erholung nach der Corona-Pandemie folgte eine stetige Verschlechterung der Beschäftigungsaussichten. Der Arbeitsmarkt erfuhr ab 2022 eine Abschwächung des Beschäftigungszuwachses, der am Jahresende 2024 annähernd zum Stillstand kam. Zugleich zeigte sich bereits ab dem ersten Quartal 2023 ein Zuwachs der Arbeitslosigkeit, der sich bis zum Jahresende 2024 nochmals verstärkte. Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot war im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr rückläufig. Insbesondere kleinere Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten hielten sich bei der Personalsuche zurück (Gürtzgen et al. 2024). Zwischen den Wirtschaftszweigen zeigten sich deutliche Unterschiede. Während Betriebe in der Industrie vor allem Arbeitsplätze abbauen wollten und das Baugewerbe die Beschäftigten trotz rückläufiger Bauaktivität bei erhöhten Zinsen und Baupreisen halten wollte, planten Betriebe insbesondere für IT-Dienstleistungen und für Gesundheits- und Pflegedienstleistungen einen Aufbau von Beschäftigung (ifo Institut 2024). Das Beschäftigungswachstum wurde im Berichtszeitraum ausschließlich von ausländischen Beschäftigten getragen (siehe Tabelle 3.2 und vgl. für die Alten- und Krankenpflege Carstensen et al. 2024).
- 41** Wegen der Unterbrechung der globalen Lieferketten als Folge der Corona-Pandemie und insbesondere aufgrund des Energiepreisschocks infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine stiegen die Verbraucherpreise ab dem Jahr 2021 stark an und erreichten in den Jahren 2022 und 2023 historische Höchststände (Tabelle 1.1). Im Jahr 2024 ging die Inflation deutlich zurück, was insbesondere auf sinkende Energiepreise zurückzuführen war. Bei Nahrungsmitteln und Dienstleistungen fand allerdings eine nachhaltige Verteuerung statt, die die Lebenshaltungskosten dauerhaft erhöhte (Deutsche Bundesbank 2024). Die Entwicklung der Nominallöhne blieb im Jahr 2022 hinter der Preisentwicklung zurück, sodass die Reallohnentwicklung negativ ausfiel. Im Jahr 2023 kompensierten die Nominallöhne den Preisanstieg vollständig.

Im Jahr 2024 lag die Nominallohnentwicklung oberhalb der Inflation, was folglich zu realen Lohnzuwächsen führte. Unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes in Preisen von 2015 entsprach die Anhebung des nominalen Mindestlohns um 14,8 Prozent auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022 einer Anhebung des realen Wertes des Mindestlohns um rund 13 Prozent (Abbildung 1.2). Nach zwischenzeitlichen Verlusten beim realen Wert des Mindestlohns im Jahr 2023 stellte die Anhebung der nominalen Höhe des Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2024 auf 12,41 Euro pro Stunde die reale Kaufkraft des Mindestlohns von Oktober 2022 in Höhe von rund 9,80 Euro wieder her. Durchschnittlich lag die reale Kaufkraft des gesetzlichen Mindestlohns seit seiner Einführung bis zur Anhebung auf 12 Euro pro Stunde bei rund 8,60 Euro. Seit der Anhebung auf 12 Euro pro Stunde lag der reale Wert durchschnittlich bei rund 9,60 Euro.

Abbildung 1.2: Entwicklung der realen und nominalen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns seit dem Jahr 2015



Anmerkung: Aktuellster Wert des Verbraucherpreisindex ist Dez. 2024, Basis ist das Jahr 2015.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex, eigene Berechnungen.

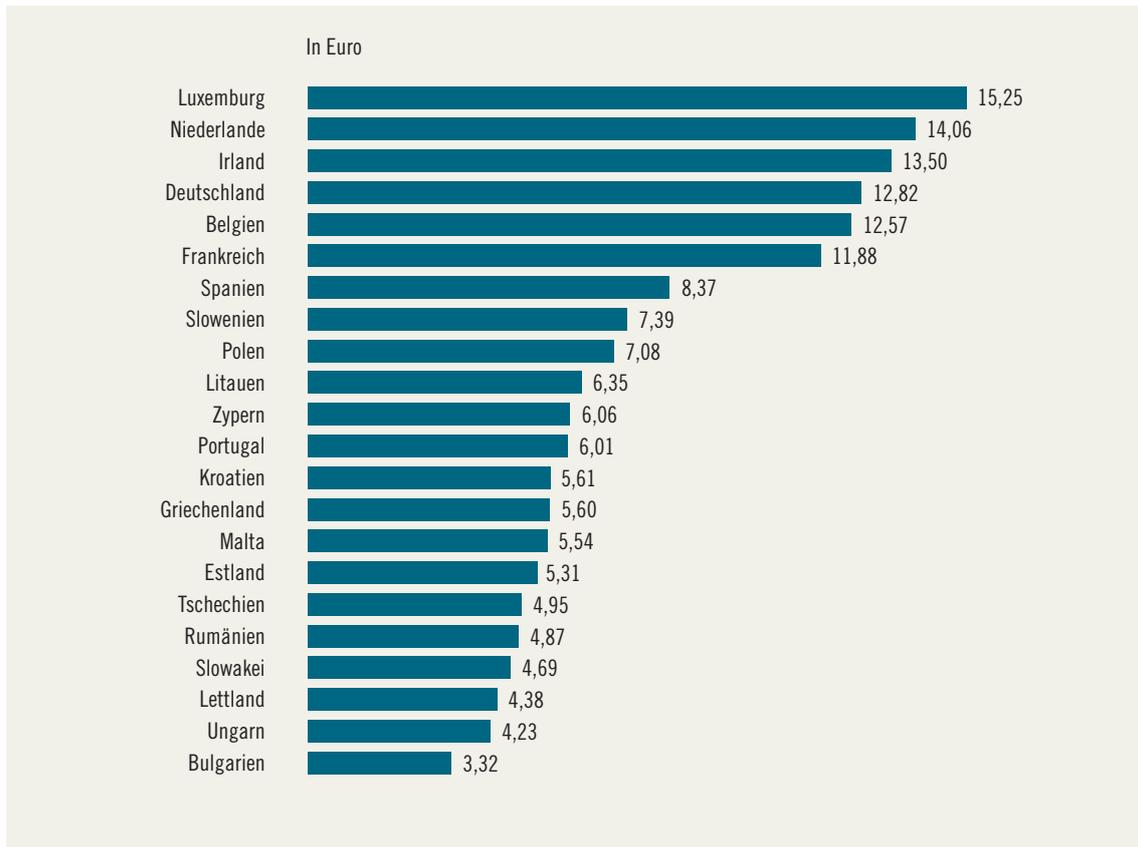
1.5 Mindestlöhne im internationalen Kontext

- 42 Es gibt in rund 90 Prozent aller 187 Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eine Form des Mindestlohns (International Labour Organization 2024; Tijdens 2017; Dickens 2015). Von den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben einschließlich Deutschland 22 Mitgliedstaaten einen nationalen Mindestlohn. In den nordischen Ländern Dänemark, Finnland und Schweden sowie in Österreich und Italien gibt es keinen flächendeckenden Mindestlohn, sondern ausschließlich sektorale Mindestlöhne, die in der Regel durch Tarifverträge bei gleichzeitig hoher Tarifbindung festgelegt werden. Das aus der EU ausge-

trete Vereinigte Königreich hat ebenfalls einen gesetzlichen Mindestlohn.² Die Länder mit einem gesetzlichen Mindestlohn unterscheiden sich voneinander hinsichtlich dessen institutioneller Ausgestaltung, wie beispielsweise der Festlegung des Mindestlohns als Stunden- oder Monatslohn, der Anpassungsmechanismen oder der Ausnahmeregelungen (Baumann 2025; Eurofound 2024; Arpaia et al. 2017).

- 43 Die Höhe der Mindestlöhne differiert international sowie innerhalb der EU erheblich zwischen den Ländern (Lübker und Schulten 2025). Dies gilt sowohl hinsichtlich des nominalen Betrags als auch der relativen Höhe im Vergleich zum allgemeinen Lohnniveau des jeweiligen Landes. Der nominale Betrag lag innerhalb der EU im Januar des Jahres 2025 zwischen 3,32 Euro pro Stunde in Bulgarien und 15,25 Euro pro Stunde in Luxemburg (Abbildung 1.3). Werden unterschiedliche Preisniveaus und Wechselkurseffekte durch die Umrechnung in Kaufkraftstandards (KKS) berücksichtigt, dann reicht die Spanne der Mindestlöhne von 5,48 KKS Euro in Bulgarien bis 12,29 KKS Euro in Luxemburg (ebd.).

Abbildung 1.3: Gesetzliche Mindestlöhne in Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Euro zum 1. Januar 2025



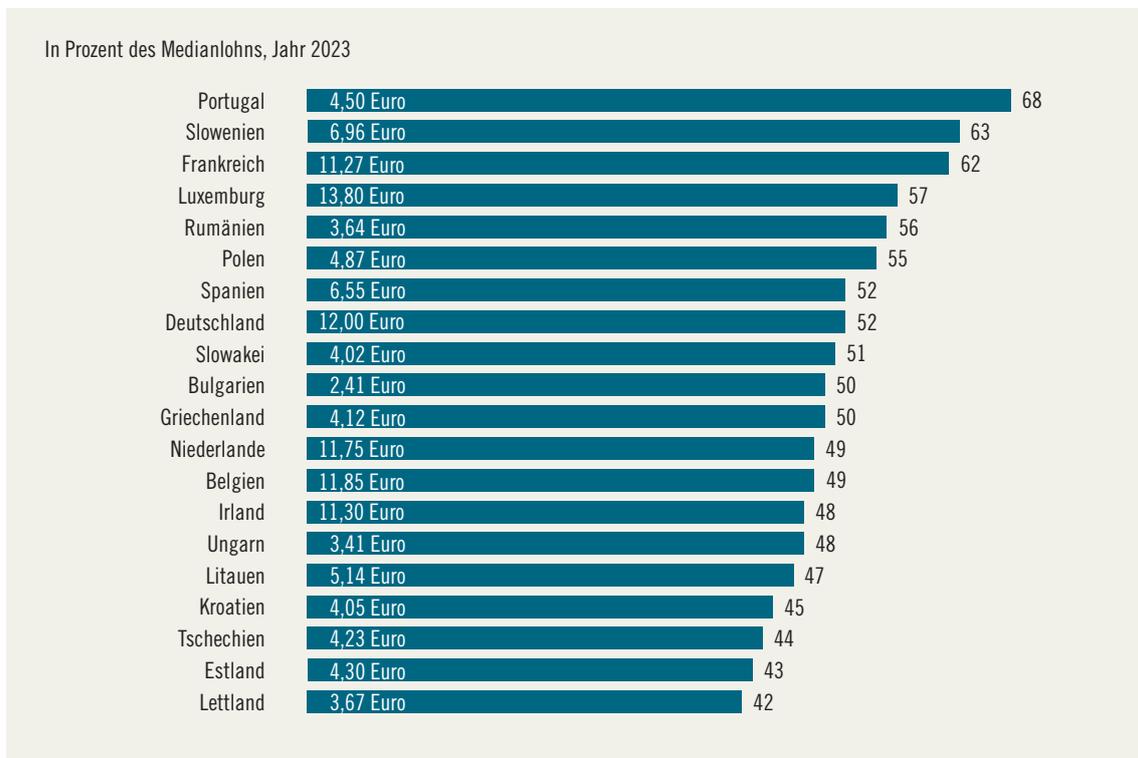
Anmerkung: Umrechnung in Euro anhand des durchschnittlichen Wechselkurses des Jahres 2024.
Quelle: Lübker und Schulten (2025).

- 44 Um die Höhe des Mindestlohns zwischen Ländern mit unterschiedlich hohen Lohnniveaus vergleichen zu können, wird die Höhe des Mindestlohns regelmäßig in Bezug zum jeweiligen Median- oder Durchschnitts-

² Die Höhe des britischen National Living Wage betrug von April 2024 bis April 2025 13,51 Euro, was einer Höhe von 11,67 Euro in Kaufkraftstandards (KKS) entsprach (Lübker und Schulten 2025). Der Kaitz-Indexwert betrug im Vereinigten Königreich im Jahr 2023 60 Prozent (ebd.).

lohn gesetzt. Im sogenannten Kaitz-Index wird der Mindestlohn als Anteil am jeweiligen nationalen Medianlohn ausgedrückt. Ein Wert von 50 Prozent bedeutet somit, dass der Mindestlohn halb so hoch ist wie der Medianlohn. Die Werte des Kaitz-Index, berechnet anhand des Medians von Vollzeitbeschäftigten, reichten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zufolge in den Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2023 von 42 Prozent in Lettland bis 68 Prozent in Portugal. Für Deutschland ergab sich für das Jahr 2023 ein Wert von 52 Prozent (Abbildung 1.4). Bei der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 betrug der Wert für Deutschland 48 Prozent (OECD 2021).³

Abbildung 1.4: Mindestlohniveau relativ zum Medianlohn von Vollzeitbeschäftigten (Kaitz-Index) in Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahr 2023



Anmerkung: Die innerhalb der Balken abgetragenen Werte geben die nominale Höhe des Mindestlohns in Euro an, der zum 1. Januar 2023 im jeweiligen Land galt.
Quelle: OECD, Lübker und Schulten (2023).

45 Gemäß der EU-Mindestlohnrichtlinie werden die international üblichen Referenzwerte von 60 Prozent des Bruttomedianlohns oder 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns zur Bewertung der Angemessenheit des gesetzlichen Mindestlohns zugrunde gelegt. Zur Ermittlung des Median- und Durchschnittslohns stehen für Deutschland Daten der Verdiensterhebung (VE) für Vollzeitbeschäftigte und für alle Beschäftigten zur Verfügung. Die Werte unterscheiden sich zwischen Vollzeitbeschäftigten und allen Beschäftigten, da die Verdienste von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten geringer sind als diejenigen der Vollzeitbeschäftigten. Nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 betrug der Anteil des Mindestlohns am Medianstundenlohn von allen Beschäftigten rund 64 Prozent und der Anteil am Durchschnittsstundenlohn von allen

³ Da die Daten der OECD auf nicht harmonisierten nationalen Datenquellen beruhen, sind die dargestellten Werte als Näherungswerte zu interpretieren (vgl. auch Lübker und Schulten 2018: 127). Für Deutschland verwendet die OECD Angaben des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zu Monatsverdiensten und nimmt eine Arbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte von 40 Stunden pro Woche an.

Beschäftigten rund 52 Prozent (Tabelle 1.2). Der Anteil des Mindestlohns am Medianstundenlohn von Vollzeitbeschäftigten betrug rund 56 Prozent und der Anteil am Durchschnittsstundenlohn von Vollzeitbeschäftigten rund 48 Prozent. Gemessen an den Verdiensten aller Beschäftigten war die Höhe des Mindestlohns nach der Erhöhung auf 12 Euro pro Stunde durch den Gesetzgeber im Oktober 2022 nach den Maßstäben der EU-Mindestlohnrichtlinie angemessen. Gemessen an den Verdiensten der Vollzeitbeschäftigten blieb die Höhe von 12 Euro hinter den in der Richtlinie genannten Referenzwerten zurück. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Jahre 2023 und 2024. Im Jahr 2024 betrug der Anteil des Mindestlohns am Medianstundenlohn von allen Beschäftigten rund 61 Prozent und der Anteil am Durchschnittsstundenlohn rund 50 Prozent. Der Anteil des Mindestlohns am Medianstundenlohn von Vollzeitbeschäftigten betrug rund 53 Prozent und der Anteil an deren Durchschnittsstundenlohn rund 46 Prozent.

Tabelle 1.2: Höhe des Mindestlohns als Anteil am Median und am Durchschnitt des Stundenlohns in den Jahren 2022 bis 2024

Basis	Monat/ Jahr	Höhe des Mindestlohns	Median- stundenlohn	Durchschnitts- stundenlohn	Mindestlohn- höhe als Anteil am Median des Stundenlohns	Mindestlohn- höhe als Anteil am Durch- schnitt des Stundenlohns
		In Euro	In Euro	In Euro	In Prozent	In Prozent
Alle Beschäftigte	10/2022	12,00	18,71	23,11	64,1	51,9
	04/2023	12,00	19,17	23,74	62,6	50,5
	04/2024	12,41	20,23	25,04	61,3	49,6
Vollzeitbeschäftigte	10/2022	12,00	21,60	25,24	55,6	47,5
	04/2023	12,00	22,20	25,94	54,1	46,3
	04/2024	12,41	23,49	27,28	52,8	45,5

Anmerkung: Es handelt sich um eine Ex-post Betrachtung. Die Werte für Median- und Durchschnittsstundenlöhne für den Anpassungszeitraum waren zum Zeitpunkt des Anpassungsbeschlusses der Mindestlohnkommission im Jahr 2023 nicht bekannt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

1.6 Theoretische und methodische Grundlagen der Mindestlohnevaluation

46 In der Mindestlohnforschung stehen die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf eine Vielzahl von Zielgrößen, wie Verdienste, Arbeitszeiten, Gewinne oder Preise, im Zentrum des Interesses. Von besonderem Interesse sind die Effekte des Mindestlohns auf die Beschäftigung. Aus theoretischer Perspektive ist die Wirkung von Mindestlöhnen diesbezüglich nicht eindeutig. Je nach zugrunde gelegtem Modell und den jeweiligen Modellannahmen werden positive, negative oder neutrale Effekte von Mindestlöhnen abgeleitet.

47 In Modellen des vollständigen Wettbewerbs ergibt sich im sogenannten Gleichgewicht ein Lohn, der das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage in Deckung bringt. Wird durch einen Mindestlohn ein über diesem Gleichgewichtslohn liegender Lohn festgesetzt, dann sinkt diesen Modellen zufolge die Arbeitsnachfrage und

das Arbeitsangebot steigt, sodass Arbeitslosigkeit entsteht (Braun et al. 2017; Borjas 2015; Cahuc et al. 2014; Franz 2013). Im Ergebnis hat ein Mindestlohn dann negative Folgen auf die Beschäftigung.

- 48** Die neuere, grundsätzlich weiterhin neoklassisch ausgerichtete Mindestlohnforschung greift die Kritik an der Annahme des vollständigen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt auf. Dies gilt für monopsonistische Modelle des Arbeitsmarkts sowie für institutionalistisch ausgerichtete Arbeitsmarkttheorien. Zwar bleibt grundsätzlich die Annahme einer sinkenden Nachfrage nach Arbeitskräften bei steigenden Löhnen bestehen, es werden jedoch Umstände identifiziert, die den vollständigen Wettbewerb einschränken. Ein eingeschränkter Wettbewerb ergibt sich beispielsweise in einem regional begrenzten Arbeitsmarkt aus einer geringen Anzahl von Unternehmen, die Arbeitskräfte nachfragen. Aber auch unvollständige Informationen, die Suchkosten für Unternehmen und Beschäftigte hervorrufen, sowie Einschränkungen der Mobilität von Beschäftigten, beispielsweise durch Mobilitätskosten oder Präferenzen für ein Beschäftigungsverhältnis nahe dem Wohnort, führen zu einem unvollständigen Wettbewerb. Dieser geht mit einer Lohnsetzungsmacht von Unternehmen (Monopsonmacht) einher, die im Vergleich zum kompetitiven Ergebnis niedrigere Löhne und ein geringeres Beschäftigungsniveau zur Folge hat. In solch einer Situation kann ein Mindestlohn das Beschäftigungsniveau erhöhen (Dube und Lindner 2024; Boeri und van Ours 2013; Brochu und Green 2013; Manning 2013; Flinn 2010). Darüber hinaus hat sich die internationale Mindestlohnforschung zunehmend auch der Analyse von Anpassungsmechanismen jenseits des Beschäftigungsniveaus zugewandt. So wurden und werden vermehrt Auswirkungen auf andere Größen, wie Arbeitszeiten, Preise, Gewinne oder die Produktivität, analysiert (für einen Überblick siehe Dütsch et al. 2025a; Hirsch et al. 2015; Schmitt 2015). Unvollständiger Wettbewerb schlägt sich zudem in neu-keynesianischen Makromodellen in Form von Lohn- und Preisrigiditäten nieder, die Auswirkungen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit, auf die Inflation und auf das allgemeine Lohnniveau haben (Galí 2011; Erceg et al. 2000; Christoffel et al. 2009).
- 49** Eine andere Perspektive haben keynesianisch geprägte Theorien (Heise und Pusch 2019; Herr et al. 2017; Herr et al. 2009). In diesen wird die Nachfrage nach Arbeit nicht durch den Arbeitsmarkt bestimmt. Vielmehr ergibt sie sich aus dem Produktionsvolumen, das sich wiederum aus der effektiven Nachfrage ableitet. Die Nachfrage wird insbesondere durch das private Konsumverhalten, das unternehmerische Investitionsverhalten, die Nachfrage des Auslandes sowie die Geld- und Fiskalpolitik bestimmt. Dabei unterliegen wirtschaftliche Entscheidungen grundsätzlich einer gewissen Unsicherheit und vollständige Konkurrenz besteht weder auf Produktmärkten noch auf dem Arbeitsmarkt. Dies führt beispielsweise bei der Preissetzung zu Handlungsspielräumen für Unternehmen. Ein steigender Mindestlohn hat aufgrund des größeren verfügbaren Einkommens eine positive Auswirkung auf die private Nachfrage und damit auch auf die Produktion von Waren und Dienstleistungen sowie das Wirtschaftswachstum. Gesamtwirtschaftlich können Mindestlohnhebungen zugleich Preissteigerungen bewirken, die die private Nachfrage wiederum dämpfen können. Die Wirkung des Mindestlohns auf das Beschäftigungsniveau hängt dementsprechend davon ab, wie sich der Einkommens- zum Preiseffekt verhält.
- 50** Da die theoretischen Modelle unterschiedliche Aussagen über die Auswirkungen eines Mindestlohns treffen, bleibt die Bestimmung der Mindestlohneffekte eine empirische Frage. Die gängigste Methode, um kausale Effekte des Mindestlohns zu ermitteln, ist der Differenz-von-Differenzen-Ansatz (Wooldridge 2012). Dieser unternimmt in seiner ursprünglichen, auf die USA angewandten Form einen Vergleich zweier benachbarter Regionen vor, wobei in einer Region der Mindestlohn angehoben wurde und in der anderen Region keine Anhebung stattfand. In einem Vergleich der Differenzen über die Zeit und zwischen beiden Regionen kann der Mindestlohneffekt bestimmt werden (vgl. wegweisend Card 1992). Dieses Design kam in Deutschland bei der Evaluation der Branchenmindestlöhne zur Anwendung, indem Branchen mit einem Mindestlohn mit solchen ohne Mindestlohn verglichen wurden (Fitzenberger und Doerr 2016). Die Einführung

des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, der flächendeckend gilt, bietet wegen der fehlenden nicht betroffenen Vergleichsregionen oder -gruppen nicht die Voraussetzungen, um den klassischen Differenz-von-Differenzen-Ansatz zu nutzen. Allerdings gibt es anwendbare modifizierte Varianten. Der erste Ansatz nutzt die Variation im Ausmaß der Betroffenheit vom Mindestlohn zwischen verschiedenen Regionen (vgl. Bachmann et al. 2022; Caliendo et al. 2025, 2023b, 2022), Branchen (vgl. Bekhtiar et al. 2025; De Monte et al. 2022), Berufsgruppen (Friedrich 2020) oder Betrieben (vgl. Georgieva und Hohendanner 2025; Bossler et al. 2022). Beim zweiten Ansatz zur Evaluation der Wirkungen eines allgemein gültigen Mindestlohns werden vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte mit Beschäftigten verglichen, die mehr als den Mindestlohn erhalten (vgl. Bachmann et al. 2022; Bruckmeier und Schwarz 2022). Beide Verfahren sind detailliert in den vorherigen Berichten der Mindestlohnkommission beschrieben (z. B. Mindestlohnkommission 2023: 33f.). Neuere Schätzverfahren zur Identifikation kausaler Effekte werden in Info-Box 1 vorgestellt.

› Info-Box 1: Neuere Methoden der Kausalevaluation

Zur Evaluation der kausalen Effekte des Mindestlohns in Deutschland wurden in jüngerer Zeit weiterentwickelte Verfahren genutzt, die über die zuvor beschriebenen zwei Varianten des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes (siehe ausführlich Mindestlohnkommission 2023: 33f.) hinausgehen. Die erste Weiterentwicklung betrifft die konventionelle Differenz-von-Differenzen-Methode, die die Variation der Mindestlohn Betroffenheit zwischen verschiedenen Regionen, Branchen, Betrieben oder Berufsgruppen verwendet. In der entsprechenden konventionellen Methode werden die Analyseeinheiten in eine vom Mindestlohn hoch betroffene Treatmentgruppe sowie in eine nicht oder geringer vom Mindestlohn betroffene Vergleichsgruppe eingeteilt. Hierbei verbleiben Analyseeinheiten (z. B. Regionen), die der Treatmentgruppe oder der Vergleichsgruppe zugeteilt wurden, über den gesamten Beobachtungszeitraum in diesem Status. Diese starre Einteilung kann zu einer verzerrten Schätzung führen, wenn im Zeitverlauf Analyseeinheiten zunächst nicht betroffen waren, von einer späteren Mindestlohnerhöhung aber betroffen sind und somit zeitverzögert der Treatmentgruppe zugehören müssten (siehe z. B. Sun und Abraham 2021). Bei solchen gestaffelten Mindestlohnerhöhungen kann der Fall eintreten, dass die Zuteilung der Analyseeinheiten zur Kontroll- oder Treatmentgruppe nicht mehr korrekt ist und damit zunehmend schlechte Vergleiche erfolgen. Seit Beginn der 2020er Jahre wurden mehrere neue Schätzverfahren entwickelt, um trotz eines gestaffelten Treatments unverzerrte Differenz-von-Differenzen-Schätzungen zu erhalten. In der Regel besteht die Idee hinter diesen neu entwickelten Schätzern darin, nur adäquate Vergleiche zwischen Analyseeinheiten, die vom Mindestlohn betroffen sind, und solchen, die (noch) nicht betroffen sind, vorzunehmen. Diese Vergleiche werden unter Verwendung verschiedener Gewichte durchgeführt (de Chaisemartin und d'Haultfoeuille 2022; Borusyak et al. 2022; Callaway und Sant'Anna 2021; Sun und Abraham 2021). Als Robustheitstests können die Schätzungen auf Basis dieser weiterentwickelten Verfahren mit den Ergebnissen des konventionellen Differenz-von-Differenzen-Ansatzes verglichen und das Ausmaß der Verzerrung bestimmt werden (Caliendo et al. 2025; Caliendo et al. 2024).

Die zweite Weiterentwicklung ist der Bunching-Ansatz. Dieser dient dazu, die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Häufigkeitsverteilung der Beschäftigung entlang von regionalen Lohnvertei-

lungen zu untersuchen. Dieses Verfahren wurde erstmals in den USA eingesetzt, wo von einer Mindestlohnerhöhung betroffene und nicht betroffene Bundesstaaten unterschieden werden können (Cengiz et al. 2019). Der Grundgedanke des Bunching-Ansatzes besteht darin, dass mit der Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohns Beschäftigungsverhältnisse, die zuvor geringer entlohnt wurden, entweder abgebaut oder in Lohnbereiche am oder oberhalb des neuen Mindestlohns verschoben werden. Durch die Integration des Bunching-Ansatzes in eine Differenz-von-Differenzen-Schätzung werden die Lohnverteilungen zwischen zwei Zeitpunkten und zwischen vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Regionen verglichen. Der Vorteil des Bunching-Ansatzes liegt darin, dass durch die Einteilung von Lohnklassen gezielt Beschäftigungsveränderungen im Mindestlohnbereich beobachtet werden und Veränderungen in höheren Bereichen der Lohnverteilung ausgeblendet werden können. Im Gegensatz zu den USA gibt es bei einem allgemein gültigen Mindestlohn keine Vergleichsregion, die von der Mindestlohnhebung nicht betroffen ist. Für diesen Fall haben erstmals Giupponi et al. (2024) für das Vereinigte Königreich und anschließend Caliendo et al. (2025) für Deutschland den Bunching-Ansatz in eine regionale Differenz-von-Differenzen-Schätzung integriert. Dabei nutzen sie die zeitkonstanten Unterschiede in regionalen Lohnniveaus, um Treatment- und Vergleichsregionen zu differenzieren. Ähnlich wie beim herkömmlichen regionalen Differenz-von-Differenzen-Ansatz wird somit die Tatsache genutzt, dass Unterschiede im Lohnniveau zwischen Regionen vorwiegend auf regionale Differenzen im allgemeinen Preisniveau, d. h. in den Lebenshaltungskosten, zurückgeführt werden können. Somit können entlang der Lohnverteilung Gruppen ähnlicher Beschäftigter definiert werden, von denen zu erwarten ist, dass sie den gleichen Lohn erhalten würden, wenn sie in der gleichen Region leben würden, deren tatsächliche Löhne jedoch aufgrund der Unterschiede im Preisniveau zwischen den Regionen variieren. Folglich kann die Beschäftigungsentwicklung in den unteren Lohngruppen in Niedriglohnregionen mit der Entwicklung der Beschäftigung in den unteren Lohngruppen in Hochlohnregionen verglichen werden, um Mindestlohneffekte zu ermitteln.

Zwei zentrale Annahmen müssen erfüllt sein, um kausale Effekte im Rahmen des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes identifizieren zu können (vgl. ausführlich Mindestlohnkommission 2018: 25ff.). Erstens fordert die Annahme paralleler Trends (sogenannte Common Trend Assumption, kurz: CTA), dass sich die zu untersuchenden Zielgrößen (z. B. Lohn oder Beschäftigung) in der Treatment- und Kontrollgruppe ohne den Mindestlohn parallel entwickelt hätten. Die Zusammensetzung beider Gruppen sollte daher möglichst ähnlich ausfallen und beide Gruppen sollten gleichartigen Einflüssen ausgesetzt sein. Zweitens fordert die sogenannte SUTVA (Stable Unit Treatment Value Assumption), dass die Treatment- und Kontrollgruppen klar voneinander abgegrenzt sind und die Mindestlohneinführung bzw. Mindestlohnerhöhung keine direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Kontrollgruppe haben darf. Zu Verletzungen der SUTVA käme es beispielsweise, wenn bei Beschäftigten, die nicht direkt vom Mindestlohn betroffen sind, mindestlohnbedingte Lohneffekte auftreten würden, was als Kaminzug- oder Spillover-Effekt bezeichnet wird, oder wenn der Mindestlohn auch Auswirkungen auf die Nachfrage nach Arbeitskräften hätte, die nicht vom Mindestlohn betroffen sind. Zudem sind bei der Anwendung des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes mögliche Antizipationseffekte zu beachten, da diese dazu führen können, dass die genannten CTA- bzw. SUTVA-Annahmen nicht erfüllt sind. Solche Antizipationseffekte können auftreten, wenn bereits vor Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns von den betrof-

fenen Betrieben Anpassungen vorgenommen wurden, welche die relevante Zielgröße (z. B. Löhne, Beschäftigung) betreffen (zur aktuellen methodischen Diskussion von Differenz-von-Differenzen-Ansätzen vgl. Clemens und Strain 2022; Bossler und Westermeier 2019; Brewer et al. 2019; Brewer et al. 2018).

51 Aktuelle Studien nutzen teilweise Methoden maschinellen Lernens in der Mindestlohnforschung (siehe Übersicht in Dorau et al. 2025). Dabei können Anwendungen in drei Bereichen unterschieden werden. Erstens können Datensätze durch maschinelles Lernen um Merkmale aus anderen Datenquellen angereichert werden. Beispielsweise untersuchten Dumpert und Beck (2023), wie Daten der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) mit Informationen zur Mindestlohn Betroffenheit aus der Verdienststrukturerhebung (VSE) ergänzt werden können. Hierzu wurden Verfahren des maschinellen Lernens auf Daten der VSE 2014 angewandt, um Modelle zu entwickeln, die Beschäftigte in den Daten der IEB in vom Mindestlohn Betroffene und Nicht-Betroffene klassifizieren können. Zweitens verwenden Börschlein und Bossler (2021a) maschinelles Lernen, um die langfristige Eingriffstiefe des deutschen Mindestlohns zu bestimmen. Es wurden LASSO-Regressionen⁴ angewandt, um ein Vorhersagemodell für den Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 zu trainieren und zu validieren. Die Modelle wurden dann genutzt, um die Mindestlohn Betroffenheit für die Jahre 2015 bis 2017 vorherzusagen und darauf basierend Effekte des Mindestlohns zu schätzen. Drittens wenden Adams-Prassl et al. (2020) einen Machine-Learning-Ansatz auf Volltexte von über 46 Mio. Online-Stellenanzeigen aus den Jahren 2014 bis 2019 an. Dazu wurden die Texte in Worteinheiten unterteilt und als Datensatz gespeichert. Die Arbeitszeitflexibilität und weitere vertragliche Merkmale (Befristung, Vollzeit, Art der Vergütung) von etwa 7 Tsd. Anzeigen wurden händisch als Trainingsdaten annotiert. Auf dieser Basis wurde schließlich der Einfluss einer Mindestlohnerhöhung in Großbritannien auf das Ausmaß flexibler Arbeitsangebote geschätzt. Die Studie von Dorau et al. (2025) nahm eine Abschätzung der Potenziale von maschinellem Lernen für die Mindestlohnforschung sowie eine erste mindestlohnbezogene Auswertung von Stellenanzeigendaten für Deutschland vor. Demnach könne maschinelles Lernen in der Mindestlohnforschung insbesondere für die Anreicherung von Datensätzen, für die Bestimmung der Betroffenheit vom Mindestlohn bei Beschäftigten und für die Extraktion von Informationen aus Textdaten, z. B. Stellenanzeigen, genutzt werden.

52 Eine andere Art von quantitativen Analysen zum Mindestlohn bieten Simulationsstudien und Modellierungen volkswirtschaftlicher Zusammenhänge. Diese basieren auf vorab definierten theoriegeleiteten Annahmen und schätzen die Auswirkungen einer bestimmten Mindestlohnhöhe auf Zielgrößen, wie das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage, oder auf andere gesamtwirtschaftliche Indikatoren, wie den privaten Konsum oder betriebliche Investitionen. Solche Modelle spielen vor allem für Ex-Ante-Abschätzungen eine Rolle (Arni et al. 2014a; Arni et al. 2014b; Bruckmeier und Wiemers 2014; Knabe et al. 2014). Zudem lassen sich mit ihnen gesamtwirtschaftliche Folgen analysieren, da die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Größen berücksichtigt werden können. Die Ergebnisse der Modellierungen hängen allerdings stark von ihren Annahmen ab, wie z. B. der Reaktion von Betrieben und Beschäftigten auf höhere Löhne. Simulationsmodelle wurden unter anderem für eine Abschätzung der makroökonomischen Wirkungen des Mindestlohns sowie der Beschäftigungswirkungen unterschiedlich starker Mindestlohnhebungen genutzt (Drechsel-Grau 2023; Ahlfeldt

⁴ Eine Lasso-Regression ist eine statistische Methode, die genutzt wird, um die Genauigkeit statistischer Modelle zu verbessern. Diese Technik ist besonders nützlich, um in großen Datensätzen aussagekräftige erklärende Merkmale zu identifizieren und gleichzeitig die Modellkomplexität zu reduzieren.

et al. 2022; Krebs und Drechsel-Grau 2021; Blömer et al. 2018; Braun et al. 2017; Herr et al. 2017). Sie sind zudem geeignet, um unter spezifischen Annahmen die zukünftige Entwicklung einzelner Parameter in den Sozialversicherungssystemen (Ehrentraut et al. 2019) oder die Auswirkung von unterschiedlichen Höhen des Mindestlohns auf die Armutsgefährdung zu berechnen (Bach et al. 2022).

- 53** Qualitative Methoden, wie leitfadengestützte Experteninterviews mit Branchenvertreterinnen und -vertretern auf Arbeitnehmer- sowie Arbeitgeberseite, auf Betriebsebene (Betriebsleitung, Personalverantwortliche, Betriebsrat) oder mit Beschäftigten, können neben quantitativen Analysen einen wichtigen Zugang zur Evaluation von Politikmaßnahmen bieten (Fitzenberger und Doerr 2016; Flick 2009, 2006). Mithilfe von qualitativen Methoden lassen sich individuelle oder betriebliche Anpassungsreaktionen auf den Mindestlohn, wie z. B. veränderte Produktionsabläufe oder Arbeitsplatzanforderungen, eingehender untersuchen. Die Befunde sind nicht repräsentativ, geben aber Aufschluss über Beweggründe und Kontextfaktoren der jeweiligen Verhaltensweisen, die in quantitativen Studien nicht beleuchtet werden können. Solche qualitativen Forschungen wurden im Kontext der Mindestlohnevaluation unter anderem für die Studien von Kirchmann et al. (2022), Koch et al. (2020), Bosch et al. (2019), Koch et al. (2018) und Glemser et al. (2017) durchgeführt. Zudem kann qualitative Forschung genutzt werden, um spezifische Bereiche am Arbeitsmarkt, wie die Saisonbeschäftigung (Huschik et al. 2022b), oder einen spezifischen Wirtschaftszweig, wie die Kurier-, Express- und Paketdienstbranche (Fuchs et al. 2025), zu beleuchten, die mit quantitativen Erhebungen nicht oder nur bedingt erforscht werden können. Ein qualitatives Forschungsdesign wurde auch herangezogen, um die Einflussfaktoren und Gründe für die Nichteinhaltung des Mindestlohns von Beschäftigten zu erfahren, die weniger als den Mindestlohn erhalten (Ipsos 2025).

› Info-Box 2: Schriftliche Anhörung

Die Mindestlohnkommission kann entsprechend § 10 Abs. 3 MiLoG Anhörungen zu den Auswirkungen der Einführung und der Anpassungen des Mindestlohns durchführen. Sie kann „Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände, Verbände, die wirtschaftliche und soziale Interessen organisieren, sowie sonstige von der Anpassung des Mindestlohns Betroffene vor Beschlussfassung anhören“. Sie kann auch „Informationen und fachliche Einschätzungen von externen Stellen einholen“. Die Mindestlohnkommission hat diese Möglichkeit für den vorliegenden Bericht erneut genutzt und im Frühjahr 2025 eine schriftliche Anhörung durchgeführt. Dazu haben folgende Organisationen bzw. Personen auf Einladung der Mindestlohnkommission eine Stellungnahme abgegeben (Nennung in alphabetischer Reihenfolge):

- » Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen
- » Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks
- » Bundesverband der Keramischen Industrie e. V. (BVKI)
- » Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW)
- » Bundesverband der Systemgastronomie e. V. (BdS)
- » Deutscher Frauenrat
- » Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

- » Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V. (DEHOGA Bundesverband)
- » Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.
- » freier Zusammenschluss von student*innenschaften (fzs)
- » Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e. V. (GLFA)
- » Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
- » Prof. Dr. Arne Heise, Universität Hamburg
- » Prof. Dr. Hansjörg Herr, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR)
- » Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW)
- » Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)/Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
- » Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e. V. (KAB)
- » Sozialverband Deutschland (SoVD)
- » Sozialverband VdK Deutschland
- » Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e. V. (VdDD)
- » Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V.
- » Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V.

Die Mindestlohnkommission hat den Inhalt der Stellungnahmen eingehend zur Kenntnis genommen und sie im Originalwortlaut in einem Ergänzungsband zu diesem Bericht veröffentlicht. Eine explizite Erwähnung und Bewertung durch die Mindestlohnkommission innerhalb des vorliegenden Berichts finden nicht statt.

1.7 Datenbasis

- 54** In Deutschland gibt es eine Reihe von Datensätzen, auf deren Basis die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns untersucht werden können. Nachfolgend werden die wichtigsten Datensätze beschrieben. Vor allem Längsschnitterhebungen sind zum Teil erst mit einer mehrjährigen Verzögerung verfügbar. Daher reichen einige der aktuellen Wirkungsanalysen lediglich bis zum Jahr 2022, während andere Studien die Mindestlohneffekte bis ins Jahr 2023 untersuchen. Für die deskriptive Darstellung der Entwicklung bestimmter Kennzahlen, wie z. B. zu Verdiensten, Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit, liegen Daten bis zum Ende des Jahres 2024 vor. Dies bedeutet, dass zur Erhöhung des Mindestlohns auf 12,41 Euro im vorliegenden Bericht vorwiegend deskriptive Befunde, aber keine Kausalstudien wiedergegeben werden können. Die hier referierten Wirkungsanalysen enden am aktuellen Rand in der Regel mit der Anhebung auf 12 Euro im Oktober 2022 und liefern somit erstmals Erkenntnisse über dessen kausale Effekte. Der Vierte Bericht der Mindestlohnkommission aus dem Jahr 2023 enthielt zur Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro lediglich deskriptive Ergebnisse.
- 55** Bei allen Datensätzen und Analysen zum Mindestlohn stellt sich die Frage, wie die vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten, Betriebe oder Regionen abgegrenzt werden können. Soweit in den Datensätzen Angaben zur Mindestlohnbetreffenheit fehlen, schränkt dies deren Verwendung für die Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns ein. Eine Herausforderung stellt häufig die Ermittlung von Stundenlöhnen dar. In

der Regel werden Stundenlöhne nicht direkt abgefragt, sondern aus Bruttomonatsverdiensten dividiert durch die monatliche Arbeitszeit berechnet. Beide Bestandteile – relevante Bruttomonatsverdienste sowie Arbeitszeiten – sind dabei näher zu definieren (vgl. Tabelle 1.4). Zusätzlich wurden im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) in den Erhebungen der Jahre 2017 bis 2022 Beschäftigte im unteren Lohnbereich direkt nach ihrem Stundenlohn befragt (Beckmannshagen et al. 2025, vgl. Abschnitt 1.7.2). Ab dem Jahr 2023 wurden alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer direkt nach ihrem Stundenlohn befragt (SOEP Team 2024).

› Info-Box 3: Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil von Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich

Im vorliegenden Bericht werden für eine Reihe von deskriptiven Analysen Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil an Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich betrachtet, z. B. bei der Verdienstentwicklung, der Beschäftigungsentwicklung, der Entwicklung der offenen Stellen oder der Entwicklung von Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen. Diese werden als vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige bezeichnet und ausgewiesen.

Hierfür wurden auf Basis der Verdiensterhebung (VE) von April 2023 die 20 Wirtschaftszweige identifiziert, die nach der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 die höchsten Anteile an Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich an allen Beschäftigungsverhältnissen aufwiesen (Tabelle 1.3). In früheren Berichten der Mindestlohnkommission waren diese auf Basis der Verdienststrukturerhebung (VSE) von April 2014 ermittelt worden und beinhalteten die 20 Wirtschaftszweige, die vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die höchsten Anteile an Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich aufwiesen (vgl. Mindestlohnkommission 2023: 39). Die für diesen Bericht vorgenommene Aktualisierung war notwendig geworden, um die seit dem Jahr 2014 stattgefundenen Veränderungen im Ausmaß der Betroffenheit der Wirtschaftszweige vom Mindestlohn abzubilden.

Maßgeblich für die aktuelle Identifikation der 20 vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige auf Basis der VE von April 2023 war der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn unterhalb von 12,05 Euro pro Stunde, d. h. am oder unterhalb des im Jahr 2023 geltenden Mindestlohns. Berücksichtigt wurden Beschäftigungsverhältnisse von Personen ab 18 Jahren, jedoch keine Auszubildenden, Praktikantinnen und Praktikanten, Beschäftigten in Altersteilzeit, betreuten Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe oder in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen sowie keine Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („1-Euro-Jobs“).

In den 20 vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen lag der durchschnittliche Anteil der Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich bei 23,6 Prozent. Rund jedes vierte Beschäftigungsverhältnis in den 20 vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen wurde folglich am oder unterhalb des Mindestlohns entlohnt. In der Gesamtwirtschaft betrug der entsprechende Anteil 8,8 Prozent. Bei der Einführung des Mindestlohns lagen die entsprechenden Anteile bei 32 Prozent und 11,3 Prozent (vgl. Mindestlohnkommission 2023: 39). Zwischen

den 20 vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gibt es große Unterschiede. Die höchste Betroffenheit liegt beim „Betrieb von Taxis“ vor. Dort wurde im April 2023 mehr als jedes zweite Beschäftigungsverhältnis am oder unterhalb des Mindestlohns vergütet (59,1 Prozent). Von den mehr als 1,2 Mio. Beschäftigungsverhältnissen in der „Gastronomie“ wurde mehr als jedes Dritte am oder unterhalb des Mindestlohns entlohnt (36,9 Prozent). Bei den „Post-, Kurier- und Expressdiensten“ und im „Grundstücks- und Wohnungswesen“ wurde rund jedes fünfte Beschäftigungsverhältnis (20,2 Prozent bzw. 19,7 Prozent) und im „Einzelhandel“ mit rund 2,9 Mio. Beschäftigungsverhältnissen rund jedes sechste Beschäftigungsverhältnis am oder unterhalb des Mindestlohns entlohnt (18,1 Prozent). Bei der „Instandhaltung und Reparatur von Kraftwagen“ war es noch rund jedes siebte Beschäftigungsverhältnis (14,1 Prozent).

Frauen sind sowohl im Mindestlohnbereich insgesamt als auch in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen überrepräsentiert. Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des Mindestlohns wurden im Jahr 2023 in der Gesamtwirtschaft zu rund 56 Prozent von Frauen verrichtet. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen wurden im Jahr 2023 ebenfalls 56 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse von Frauen ausgeübt (vgl. Anhangtabelle A.2). Dabei unterscheiden sich die Wirtschaftszweige. In der „Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen“, zu denen die Frisör- und Kosmetiksalons gehören, wurden drei von vier Beschäftigungsverhältnissen am oder unterhalb des Mindestlohns von Frauen ausgeübt (75,9 Prozent). Im „Einzelhandel“ galt dies für zwei Drittel aller Beschäftigungsverhältnisse am oder unterhalb des Mindestlohns (65,5 Prozent). In der „Gastronomie“ wurde etwas mehr als jedes zweite Beschäftigungsverhältnis am oder unterhalb des Mindestlohns von einer Frau verrichtet (54,4 Prozent). In Wirtschaftszweigen mit insgesamt unterdurchschnittlichem Frauenanteil war oft auch der Anteil an weiblichen Beschäftigten mit Verdiensten am oder unterhalb des Mindestlohns geringer. Im Wirtschaftszweig „Betrieb von Taxis“ wurde insgesamt etwas mehr als jedes sechste Beschäftigungsverhältnis von einer Frau ausgeübt (17,6 Prozent) und knapp jedes sechste Beschäftigungsverhältnis am oder unterhalb des Mindestlohns in diesem Wirtschaftszweig war weiblich besetzt (15,5 Prozent).

Die Aktualisierung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige hat dazu geführt, dass im Vergleich zu früheren Berichten einzelne Wirtschaftszweige nicht mehr enthalten und andere Wirtschaftszweige neu hinzugekommen sind. Wegen im Vergleich zum Jahr 2014 geringerer Anteile von Mindestlohnbeschäftigten sind folgende Wirtschaftszweige nicht mehr enthalten: „Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)“, „Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen“, „Schlachten und Fleischverarbeitung“, „Private Wach- und Sicherheitsdienste“ sowie „Call Center“. Aufgrund im Vergleich zum Jahr 2014 gestiegener Anteile von Mindestlohnbeschäftigten sind die folgenden Wirtschaftszweige neu hinzugekommen: „Vermietung von Kraftwagen“, „Großhandel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen und lebenden Tieren“, „Grundstücks- und Wohnungswesen“, „Herstellung von Druckerzeugnissen“, „Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen“ sowie „Instandhaltung und Reparatur von Kraftwagen“.

Als Folge der Aktualisierung entsteht in einzelnen Zeitreihen, die in diesem Bericht Entwicklungen in den 20 vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen abbilden, ein Bruch. Der Bruch in den Zeitreihen ist in den entsprechenden Abbildungen grafisch gekennzeichnet.

Tabelle 1.3: Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil von Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich

Wirtschaftszweige	2023	
	Anzahl Beschäftigungsverhältnisse insgesamt	Anteil Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlohn unter 12,05 Euro
	In Tsd.	In Prozent
Betrieb von Taxis	156	59,1
Gastronomie	1.263	36,9
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	68	36,0
Landwirtschaft	318	30,1
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	304	28,0
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	467	27,0
Vermietung von Kraftwagen	38	24,3
Herstellung von Back- und Teigwaren	256	23,2
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	59	22,7
Reparatur von Gebrauchsgütern	26	20,7
Großhandel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen und lebenden Tieren	55	20,6
Post-, Kurier- und Expressdienste	453	20,2
Grundstücks- und Wohnungswesen	627	19,7
Beherbergung	418	19,2
Hausmeisterdienste	143	19,0
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	2.879	18,1
Herstellung von Druckerzeugnissen	111	16,5
Werbung	159	15,1
Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	82	14,3
Instandhaltung und Reparatur von Kraftwagen	256	14,1
Summe der hoch betroffenen Wirtschaftszweige	8.137	23,6
Gesamtwirtschaft	38.760	8,8

Anmerkung: Es sind die Anteile der Beschäftigungsverhältnisse dargestellt, die einen Stundenlohn unter 12,05 Euro aufweisen. Der Betrag von 12,05 Euro setzt sich aus dem im Jahr 2023 geltenden Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde und einem Band von zusätzlich 5 Cent zusammen, um Beschäftigungsverhältnisse unter und am geltenden Mindestlohn abzubilden.
Quelle: Verdiensterhebung (VE) April 2023, eigene Berechnungen.

1.7.1 Zentrale Datenquellen

- 56 Die Bundesagentur für Arbeit stellt amtliche Statistiken zu Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und zu gemeldeten offenen Stellen bereit. Diese basieren auf Geschäftsdaten der Bundesagentur im Rahmen ihrer Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) und dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) sowie auf den Meldungen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Sozialversicherung. Die Statistiken stellen jeweils Vollerhebungen dar. Die Daten zur Arbeitslosigkeit sind in der Regel am Ende eines jeden Monats verfügbar. Die Daten der Beschäftigtenstatistik liegen nach einer sechsmonatigen Wartezeit vor. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Meldungen vonseiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Stornierungen sowie Korrekturen nach sich ziehen und stabile statistische Ergebnisse daher erfahrungsgemäß erst nach Ablauf von sechs Monaten gewährleistet werden können.
- 57 Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) stellt eine Reihe von relevanten Datensätzen für wissenschaftliche Analysen zum Mindestlohn zur Verfügung. Diese basieren auf amtlichen Daten der Bundesagentur für Arbeit und auf Befragungen von Betrieben und Beschäftigten durch das IAB:
- » **Integrierte Erwerbsbiografien (IEB):** Die IEB werden aus verschiedenen administrativen Datensätzen zusammengeführt. Sie umfassen detaillierte Daten insbesondere zu den Bruttotagesverdiensten und zu Erwerbsverläufen aller sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten. Dazu zählen beispielsweise Zeiten der Beschäftigung, von Arbeitslosigkeit und des Bezugs von Sozialleistungen. Aufgrund sozialdatenschutzrechtlicher Bestimmungen dürfen die IEB nur sehr eingeschränkt für Analysen genutzt werden. Hierfür wird in der Regel die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) genutzt, die eine Zwei-Prozent-Stichprobe der IEB darstellt (Schmucker et al. 2023). Zudem kann der Datenzugang über eine Sonderziehung nach § 75 SGB X erfolgen, um spezifische Auswertungen durchzuführen, wobei Sonderziehungen aus den IEB aus Datenschutzgründen strengen Einschränkungen unterliegen. Mittels Sonderziehungen haben Bekhtiar et al. (2025), Isphording et al. (2022), Pestel et al. (2020) und Bonin et al. (2018), einen projektspezifischen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatz (PAAD) erstellen lassen, um mögliche Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf betriebliche Beschäftigtenstrukturen zu analysieren. Zudem nutzen weitere Studien die IEB als Datenbasis (z. B. Bossler und Schank 2023; Ahlfeldt et al. 2018). Eine Beschränkung der IEB ist, dass Angaben zu den geleisteten Arbeitsstunden nicht erfasst werden, sodass lediglich eine sehr grobe Unterscheidung nach Vollzeit, Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung möglich ist. Eine Berechnung von Stundenlöhnen ist somit nicht möglich. Aus diesem Grund wurden Angaben zu den Arbeitsstunden aus anderen Datensätzen in die IEB imputiert (vgl. zu Möglichkeiten der Imputation z. B. Bekhtiar et al. 2025; Dustmann et al. 2022; Isphording et al. 2022; Lubczyk et al. 2020; Ahlfeldt et al. 2018; Bachmann et al. 2018; Bonin et al. 2018; Himmelreicher et al. 2017; Ludsteck und Thomsen 2016).
 - » **Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS):** Das PASS ist eine jährliche Befragung von rund 9 Tsd. Haushalten, darunter insbesondere solchen mit Arbeitslosengeld-II-Bezug. Das PASS eignet sich vor allem für Untersuchungen im Grenzbereich zwischen Beschäftigung und Grundsicherungs- sowie Sozialleistungsbezug und damit einhergehend für Analysen der Armutsgefährdung (Berg et al. 2019). Der Datensatz wurde in der Mindestlohnforschung bislang unter anderem zur Analyse der Armutsgefährdung (Pusch et al. 2021; Bruckmeier und Becker 2018), der Stundenlöhne und Nichteinhaltung des Mindestlohns (Pusch und Seifert 2017a, b), der Entwicklung von Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit (Pusch und Rehm 2017b, a) sowie der Auswirkungen des Mindestlohns auf die Gesundheit (Hafner und Lochner 2022) genutzt.
 - » **IAB-Betriebspanel:** Das IAB-Betriebspanel ist eine jährliche Befragung von rund 16 Tsd. Betrieben aller Wirtschaftszweige und Größenklassen. Die Interviews finden zwischen Juni und September des jewei-

ligen Jahres statt und werden in der Regel persönlich durchgeführt (Bellmann et al. 2024). Für die Erhebungswellen 2014 und insbesondere 2015 gab es erstmals eine Reihe von zusätzlichen Fragen zum Mindestlohn (vgl. Übersicht bei Bossler et al. 2018: 15ff.). Das IAB-Betriebspanel wird seitdem insbesondere genutzt, um Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und die Tarifbindung zu untersuchen (vgl. z. B. Georgieva und Hohendanner 2025; Brunner et al. 2023; Bossler et al. 2022; Bellmann et al. 2021; Bossler et al. 2020; Bossler et al. 2018; Bossler und Hohendanner 2016). Ergänzend fand im Jahr 2016 mit der IAB-QUEST-Befragung eine einmalige, teils schriftlich, teils online durchgeführte Befragung von rund 1.500 Betrieben statt, zu der mindestlohnbezogene Auswertungen vorliegen (Bossler et al. 2018; Bossler und Jaenichen 2017).

- » **IAB-Stellenerhebung:** Die IAB-Stellenerhebung ist eine repräsentative vierteljährliche Betriebsbefragung, die das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot und betriebliche Einstellungsprozesse abbildet. Die Stellenerhebung umfasst jeweils im vierten Quartal eine schriftliche Hauptbefragung sowie jeweils im ersten, zweiten und dritten Quartal des Jahres telefonische Befragungen (Gürtzgen und Vetter 2024; Bossler et al. 2022; Bossler et al. 2020). Im schriftlichen Hauptfragebogen werden Informationen zur Zahl und Struktur offener Stellen, zum erwarteten künftigen Arbeitskräftebedarf, zur wirtschaftlichen Lage und zur Entwicklung der befragten Betriebe ermittelt. Die Erhebung liefert zusätzlich Informationen zu Merkmalen der letzten besetzten Stelle, wie die Such- und Besetzungszeiten, Bewerberzahlen und getroffene Kompromisse bei der Einstellung. In der Hauptbefragung wurden im Jahr 2021 12.815 Betriebe befragt. Im zweiten Quartal 2022 wurden 7.539 Betriebe zur Betroffenheit von der kommenden Mindestlohnanhebung auf 12 Euro befragt. Im vierten Quartal 2022 wurden bei 5.100 Betrieben Informationen über betriebliche Anpassungsmaßnahmen infolge der Mindestlohnanhebung erhoben (Gürtzgen und Vetter 2024). Die IAB-Stellenerhebung wurde bislang genutzt, um Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Stellenangebot und Einstellungsprozesse zu untersuchen (Bossler et al. 2022; Bossler et al. 2020). Außerdem wurde aufgezeigt, in welchem Maß Betriebe von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffen waren und wie diese darauf reagierten (Gürtzgen und Vetter 2024).
- » **Stichprobe Integrierte Grundsicherungsbiografien (SIG):** Die SIG stellt eine 5-Prozent-Stichprobe aus der Grundgesamtheit der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) dar, ergänzt um zahlreiche Informationen zu allen Mitgliedern der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften der gezogenen Stichprobenpersonen aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB). Diese umfassenden biografischen Informationen zu den aus der LHG gezogenen Stichprobenpersonen und deren Bedarfsgemeinschaftsmitgliedern können auf Antrag zusätzlich um detaillierte Finanzinformationen aus der Leistungsstatistik SGB II – Stichprobenziehung des IAB (LST-S) angereichert werden. Sämtliche Informationen sind für den Zeitraum der Jahre 2007 bis 2020 verfügbar (Dummert et al. 2022). Die SIG wurde zur Untersuchung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den Bezug von Sozialleistungen herangezogen (Bruckmeier und Schwarz 2022).

58 Das Statistische Bundesamt führte und führt eine Reihe von Erhebungen zu Verdiensten und Arbeitszeiten durch, die für die Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns relevant sind:

- » **Verdiensterhebung (VE):** Die VE ersetzt seit dem Jahr 2022 drei ehemalige Verdienststatistiken des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2024d; Finke et al. 2023). Die Teilnahme an der VE ist verpflichtend. Die Erhebung wurde erstmalig im April 2021 realisiert und wird seit Januar 2022 monatlich durchgeführt. Die monatliche Erhebung ist eine zentrale Neuerung im Vergleich zur Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) und zur zuvor alle vier Jahre erhobenen Verdienststrukturhebung (VSE). Wie bei der VSE wird eine geschichtete Stichprobe von Betrieben in Deutschland gezogen. Eine wichtige Neuerung ist zudem, dass innerhalb von Betrieben Informationen über alle Beschäftigungsverhältnisse erhoben werden. Zuvor wurde in der VSE in größeren Betrieben eine Zufallsstich-

probe der Beschäftigungsverhältnisse in den Betrieben gezogen. Die VE 2023 umfasste eine nominale Stichprobe von 58 Tsd. Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt lagen Angaben zu rund 9,2 Mio. Beschäftigungsverhältnissen vor (Statistisches Bundesamt 2024d). Neu ist weiterhin, dass das System der amtlichen Verdienststatistik in Deutschland über ein Online-Meldeverfahren digitalisiert wurde. Über eine Online-Schnittstelle zur Buchhaltungssoftware können Verdienstinformationen weitestgehend automatisiert zusammengestellt und digitalisiert zu festen monatlichen Stichtagen geliefert werden. Die Datenaufbereitung und Bereinigung unplausibler Lohndaten durch das Statistische Bundesamt wird aufgrund der großen Menge von Fällen ebenfalls automatisiert vorgenommen und nicht, wie vormals in der VSE, durch einzelne Nachfragen bei den Betrieben. Laut dem Statistischen Bundesamt seien Ergebnisse aus der neuen VE aufgrund des ähnlichen Erhebungskonzepts grundsätzlich vergleichbar mit denen aus der VSE 2018. Im Jahr 2021 hätten Sondereffekte der Corona-Pandemie vorgelegen, die die Vergleichbarkeit der Angaben über Stundenlöhne und Arbeitszeiten im Mindestlohnbereich einschränkten (Statistisches Bundesamt 2022). Die Studie von Bachmann et al. (2025a) weist darauf hin, dass es einen Strukturbruch bei den Stundenlöhnen, den Monatsverdiensten, der Arbeitszeit und den Überstunden, insbesondere am oberen Rand der Lohnverteilung gibt. Eine plausible Erklärung hierfür sei, dass bei der VE alle Beschäftigten der ausgewählten Betriebe und dadurch vor allem Beschäftigte mit hohen Verdiensten besser erfasst wurden. Gegen einen deutlichen Strukturbruch spreche allerdings, dass sich die beobachteten Merkmale der Beschäftigten zwischen der VSE 2018 und der VE 2022 kaum verändert haben. Die neue VE wurde zur Evaluation der Auswirkungen von Anhebungen des Mindestlohns auf Verdienste und Arbeitszeiten genutzt (Bachmann et al. 2025a; Bossler et al. 2024b).

- » **Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE):** Die VVE wurde bis Ende des Jahres 2021 von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erhoben und lieferte auf Basis einer verpflichtenden Erhebung bei rund 40 Tsd. Betrieben mit Ausnahme der Landwirtschaft quartalsweise aggregierte Daten zur Lohnentwicklung (Statistisches Bundesamt 2019). Die VVE wurde insbesondere für die Beobachtung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung herangezogen und wurde zugunsten der VE eingestellt.
- » **Verdienststrukturerhebung (VSE):** Die VSE war die wichtigste amtliche Erhebung zu Monatsverdiensten und Arbeitszeiten in Deutschland, die eine Berechnung von Stundenlöhnen erlaubte. Sie wurde alle vier Jahre von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt. Für die teilnehmenden Betriebe bestand eine Auskunftspflicht. Die jüngsten beiden Erhebungen fanden im Jahr 2014 (VSE 2014) unmittelbar vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und im Jahr 2018 (VSE 2018) statt. Danach wurde die VSE zugunsten der VE eingestellt. Die VSE umfassten jeweils rund 60 Tsd. Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und lieferten detaillierte Daten zu Lohnbestandteilen und Arbeitszeiten für rund 1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse (Statistisches Bundesamt 2020c, 2016). Die VSE wurde in einer Reihe von Evaluationsstudien zu den Auswirkungen des Mindestlohns insbesondere auf Verdienste und Arbeitszeiten genutzt.
- » **Verdiensterhebungen (VE) 2015, 2016, 2017 und 2019:** Seit der Einführung des Mindestlohns wurden in Jahren, in denen es keine VSE gab, bis zum Jahr 2019 und anders als in der neuen VE (siehe oben) freiwillige Erhebungen ohne Auskunftspflicht für die Betriebe nach § 7 BStatG (Bundesstatistikgesetz) zu Verdiensten und Arbeitszeiten durchgeführt. Die VE 2015, 2016, 2017 und 2019 stützten sich auf Daten von jeweils rund 6 bis 8 Tsd. Betrieben. Diese wurden zur Darstellung der Lohnentwicklung im Mindestlohnbereich (z. B. Mindestlohnkommission 2018) sowie in einzelnen Evaluationsstudien verwendet (Ohlert 2025; Ohlert 2023).

59 Für ausgewählte Fragestellungen der Mindestlohnforschung kommen weitere Datensätze des Statistischen Bundesamtes in Betracht, die bislang aus unterschiedlichen Gründen kaum genutzt wurden. Erstens könnte der Mikrozensus, eine jährliche Haushaltsbefragung von rund 370 Tsd. privaten Haushalten, genutzt werden,

um beispielsweise Angaben zur Entwicklung der Arbeitszeit für bestimmte Beschäftigtengruppen zu betrachten und damit Angaben aus anderen Befragungen extern zu validieren. Allerdings besteht eine wesentliche Schwäche des Mikrozensus darin, dass sich mangels entsprechender Verdienstangaben keine genauen Bruttostundenverdienste berechnen lassen, um Beschäftigte im Mindestlohnbereich identifizieren zu können. Zweitens steht ab dem 4. Quartal 2025 mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2023 erstmals eine EVS nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro zur Verfügung. Im Rahmen der EVS werden alle fünf Jahre rund 60 Tsd. private Haushalte zu ihrer Einkommenssituation und ihrem Konsumverhalten befragt. Anders als beim Mikrozensus enthält die EVS detaillierte Angaben zu Arbeitszeiten und Löhnen (Pusch und Emmeler 2021; Schröder et al. 2020a). Drittens stellt das Statistische Bundesamt im Rahmen des Projekts „Amtliche Firmendaten in Deutschland“ (AFiD) Daten auf Betriebsebene zur Verfügung. Für die Mindestlohnforschung geeignet sind insbesondere die AFiD-Panels „Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich“, „Industriebetriebe“ und „Industrieunternehmen“, mit deren Hilfe z. B. Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen, die Lohnsumme, die Produktion oder auf Investitionen untersucht werden können (Verbeek et al. 2020a). In einer Studie wurden die AFiD-Daten zur Untersuchung der Auswirkungen des Mindestlohns auf die Produktivität genutzt (Haelbig et al. 2023).

- 60** Darüber hinaus stellt das Statistische Bundesamt eine Vielzahl weiterer Daten zur Verfügung, die im Kontext der Mindestlohnevaluation von Interesse sind. Dazu zählen beispielsweise Daten zu Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen sowie Insolvenzen, zur Preisentwicklung oder zu weiteren Indikatoren wie der gesamtwirtschaftlichen Produktivität oder privaten Konsumausgaben aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) (Statistisches Bundesamt 2024f). Cuccu et al. (2025) ziehen Daten zu Verbraucherpreisen heran, um die Effekte des Mindestlohns auf die Preisentwicklung zu evaluieren.
- 61** Das **Sozio-oekonomische Panel (SOEP)** ist eine umfangreiche, seit dem Jahr 1984 jährlich durchgeführte Erhebung. In der Kernstichprobe wurden im Jahr 2023 rund 20 Tsd. Haushalte mit rund 30 Tsd. Personen befragt, darunter sind knapp 10 Tsd. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn (Beckmannshagen et al. 2025; SOEP Team 2024). Es stellt eine der am meisten genutzten Datenquellen der empirischen Sozialforschung in Deutschland dar (Goebel et al. 2019; Wagner et al. 2008). Das SOEP deckt eine große Bandbreite an Themen zu Stabilität und Wandel der Lebensverhältnisse ab, unter anderem zur Haushaltszusammensetzung und Wohnsituation, zu Erwerbs- und Familienbiografien, Einkommensverläufen, körperlicher und mentaler Gesundheit sowie zum subjektiven Wohlbefinden. Zur Analyse des gesetzlichen Mindestlohns wurden im Rahmen des von der Leibniz-Gemeinschaft geförderten Projekts EVA-MIN (EVALuation des MINdestlohns in Deutschland) in den Jahren 2014 bis 2017 gezielt zusätzliche Fragen in das SOEP aufgenommen, die teilweise darüber hinaus fortgeführt und erweitert wurden und werden (Beckmannshagen et al. 2025; Schröder et al. 2020b). Die durchführende Forschungseinrichtung ist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). Das SOEP dient einer Vielzahl von Studien zum Mindestlohn, insbesondere mit Blick auf die kausale Analyse der Lohnentwicklung und Arbeitszeit, als Grundlage (z. B. Bachmann et al. 2022).
- 62** Das **Mannheimer Unternehmenspanel (MUP)** ist ein seit dem Jahr 1992 am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) aufbereiteter und gepflegter Panel-Datensatz über Unternehmen mit Sitz in Deutschland. Das MUP stellt die hinsichtlich der Beobachtungszahl umfangreichste Unternehmensdatenbank in Deutschland außerhalb der amtlichen Statistik dar. Es enthält Informationen zu mehr als 8 Mio. Unternehmen, die in Deutschland wirtschaftsaktiv sind oder in der Vergangenheit waren, darunter rund 3 Mio., die derzeit aktiv sind. Das Panel stützt sich auf Unternehmensdaten, die der Verband der Vereine Creditreform, die größte deutsche Kreditauskunftei, dem ZEW halbjährlich zur Verfügung stellt. Zu den erfassten Informationen gehören unter anderem die Adresse, die Eigentümerstruktur, die Branchenzuordnung, Umsätze, die

Anzahl der Beschäftigten sowie ein Bonitätsindex (Bersch et al. 2014). Das MUP bietet sich insbesondere für Analysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Größen wie den Umsatz und die Produktivität sowie auf die Wettbewerbsintensität an (De Monte et al. 2022). Die Studie von Lubczyk et al. (2020) hat auf Basis des MUP die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Solo-Selbständigkeit analysiert.

- 63 Für spezifische Fragestellungen kommen zudem weitere Datensätze in Betracht. Dazu zählt beispielsweise die **BAuA-Arbeitszeitbefragung**. Die repräsentative Befragung wird von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) durchgeführt (Häring et al. 2024). Befragt werden rund 20 Tsd. Erwerbstätige in Deutschland, die mindestens zehn Stunden pro Woche in ihrer Haupterwerbstätigkeit arbeiteten. Die Befragung ist als Panel angelegt. Nach Befragungen in den Jahren 2015, 2017, 2019, 2021 und 2023 sind künftig weitere Wellen vorgesehen. In der Befragung werden unter anderem Angaben zur vertraglichen und tatsächlichen Arbeitszeit sowie zu Umfang und Ausgleich von Überstunden erhoben.

1.7.2 Verdienststrukturerhebung, Verdiensterhebung und Sozio-ökonomisches Panel im Vergleich

- 64 Die VSE und VE sowie das SOEP sind die wichtigsten Datensätze zur Analyse der Entwicklung und Verteilung von Stundenlöhnen seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Aufgrund verschiedenartiger Erhebungskonzepte und Abgrenzungen von Variablen sowie der variierenden Genauigkeit der Angaben liefern die beiden Datenquellen auf gleiche oder ähnliche Fragestellungen teilweise unterschiedliche Antworten. Besonders groß sind die gemessenen Unterschiede zwischen VSE/VE und SOEP seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns für die Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen an oder unter der Mindestlohnschwelle. Dies gilt für die absolute Lohnhöhe, die im SOEP im Vergleich zu VSE/VE im unteren Lohnbereich geringer ist, sowie für die Anzahl der Beschäftigten an oder unterhalb der Mindestlohnschwelle. Bachmann et al. (2020: 67ff.) haben im Rahmen einer Simulationsstudie gezeigt, dass die unterschiedlichen Ergebnisse unter bestimmten Annahmen keinen Widerspruch darstellen, sondern sich aus den Besonderheiten beider Erhebungen ergeben würden. Zu den Annahmen zähle insbesondere, dass die strukturellen Unterschiede in den Ergebnissen zwischen den beiden Erhebungen, die bereits vor der Einführung des Mindestlohns zu beobachten gewesen waren, unverändert vorhanden seien. Die Simulationsergebnisse zu den Unterschieden zwischen VSE/VE und SOEP deuten darauf hin, dass weder auf eine Untererfassung der Nichteinhaltung des Mindestlohns in der VE noch auf eine Überschätzung der Nichteinhaltung des Mindestlohns im SOEP geschlossen werden könne. Da Wirkungsanalysen in der Regel auf relative Veränderungen und weniger auf absolute Niveaus fokussieren, sei das geringere Lohnniveau im Mindestlohnbereich im SOEP kein grundsätzliches Problem für die Validität von kausalen Längsschnittstudien. Die Lohneffekte würden auf Basis des SOEP tendenziell eher unterschätzt (Bachmann et al. 2020: 5).
- 65 Die Unterschiede zwischen VSE/VE und SOEP lassen sich grob fünf Bereichen zuordnen. Dies ist erstens die Perspektive der Erhebungen und zweitens die der abgefragten Sachverhalte, insbesondere zu Verdiensten und Arbeitszeiten (vgl. Tabelle 1.4). Hinzu kommen mögliche Probleme bei der Erfassung von Arbeitszeiten und Verdiensten während der Corona-Pandemie sowie Probleme bei der Erfassung unterjähriger Mindestlohnanpassungen:
- » Perspektive der Datenerhebung: Die Daten der VSE/VE basieren auf Angaben von Betrieben, die zumeist auf Informationen aus ihrer Lohnbuchhaltung zurückgreifen. Die Daten des SOEP beruhen auf den Angaben von Erwerbstätigen, die in privaten Haushalten leben. Die VSE beziehen sich auf den Monat April

des jeweiligen Jahres, während die neue VE erstmalig im April 2021 realisiert wurde. Seit Januar 2022 wird sie monatlich durchgeführt. Die Interviews des SOEP verteilen sich für die Wellen 1984 bis einschließlich 2020 über alle Monate eines Jahres mit einem Schwerpunkt auf den Monaten Februar bis Mai. Seit der Welle 2021 liegt der Schwerpunkt der Erhebungen auf den Monaten Mai bis Dezember eines Jahres. Während die VSE und die neue, ab dem Januar 2022 erhobene VE verpflichtende Erhebungen sind, waren die Teilnahmen an den VE der Jahre 2015, 2016, 2017 und 2019 freiwillig. Dies gilt auch für das SOEP.

- » Fehlerquellen: Beide Erhebungen haben grundsätzliche Einschränkungen hinsichtlich der Angaben zu Verdiensten und Arbeitszeiten. In der VSE und VE ist nicht auszuschließen, dass Betriebe Unterschreitungen des Mindestlohns nicht berichten und somit der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns unterschätzt wird. Im SOEP ist nicht auszuschließen, dass die Angaben von Beschäftigten zu Verdiensten und Arbeitszeit ungenau sind und dadurch der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns überschätzt wird. Zur Überprüfung der Verdienstangaben wurden den Personeninformationen des SOEP in einem Kooperationsprojekt mit dem Forschungsdatenzentrum der Deutschen Rentenversicherung (FDZ-RV) administrative Daten der Rentenversicherung hinzugefügt (Lüthen et al. 2022). Für den Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (Mindestlohnkommission 2023) wurde eine Validierung der im SOEP gemessenen monatlichen Bruttoentgelte mit Angaben aus dem Register der Deutschen Rentenversicherung Bund vorgenommen. Die Ergebnisse zeigten, dass die Angaben zu den Bruttoentgelten im SOEP kaum von den Entgeltinformationen aus den Registerdaten der Gesetzlichen Rentenversicherung abweichen (Schröder et al. 2020b). Insofern können mögliche Unschärfen bei der Berechnung von Bruttostundenlöhnen auf Messfehler bei der Erhebung der Arbeitszeit zurückgeführt werden. Um mögliche Problembereiche bei der Erhebung von Arbeitszeiten identifizieren zu können, hat die Mindestlohnkommission ein Forschungsprojekt zur Validierung der Arbeitszeitangaben im SOEP mittels einer Zusatzbefragung beauftragt. Befunde der Zusatzbefragung sollen mit jenen aus der Standarderhebung des SOEP verglichen werden (Beckmannshagen et al. 2025). Ergebnisse aus diesem Forschungsprojekt stehen im nächsten Bericht der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2027 zur Verfügung.
- » Ermittlung des Stundenlohns: VSE/VE und SOEP unterscheiden sich bei den konkreten Abfragen zu Verdiensten und Arbeitszeiten (vgl. auch Tabelle 1.2 sowie ausführlich Mindestlohnkommission 2018: 32ff.). Auswertungen auf Basis der VSE/VE vor dem Jahr 2022 berechnen in der Regel den Stundenlohn auf Basis der bezahlten monatlichen Stunden im April ohne Überstunden. Falls diese Angabe nicht vorliegt, wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit verwendet und mit dem Faktor 4,345 multipliziert. In der neuen VE werden ab dem Januar 2022 allein die im Monat bezahlten Arbeitsstunden mit und ohne bezahlte Überstunden erhoben. Als Zähler wird der Bruttomonatsverdienst ohne Überstundenentgelt, Sonderzahlungen und ohne Zuschläge für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- oder Nachtarbeit verwendet (Bachmann et al. 2020; Dütsch et al. 2019; Statistisches Bundesamt 2018, 2017a, b). Auswertungen auf Basis des SOEP berechnen den Stundenlohn vorrangig auf Basis der mit dem Faktor 4,33 multiplizierten vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit und dem monatlichen Arbeitsverdienst einschließlich der Entgelte für Überstunden (Fedorets et al. 2020; Dütsch et al. 2019; Burauel et al. 2017). Eine separate Auswertung der Entgelte für Überstunden ist nicht möglich. Diese beiden Stundenlohnkonzepte – berechneter vereinbarter Stundenlohn im SOEP und berechneter Stundenlohn auf Basis der bezahlten Stunden (ohne Überstunden) auf Basis von VSE/VE – werden am ehesten als geeignet angesehen, um vergleichbare Auswertungen in beiden Datensätzen zu erhalten (Bachmann et al. 2020; Dütsch et al. 2019). Im SOEP stehen alternativ noch weitere Varianten für die Ermittlung von Stundenlöhnen zur Verfügung: Einerseits sind Analysen auf Basis der von den Beschäftigten angegebenen, tatsächlichen Arbeitsstunden möglich. Andererseits sind diese sensibler für Messfehler (Schröder et al. 2020b; Burauel et al. 2018). Genutzt wurden zudem schon Kombinationen aus der vertraglich

vereinbaren und der von den Beschäftigten angegebenen tatsächlichen Arbeitszeit. In den Erhebungen des SOEP ab dem Jahr 2017 wurden zudem Bruttostundenlöhne direkt abgefragt. Dabei kamen leicht unterschiedliche Konzepte zum Einsatz (vgl. ausführlich Schröder et al. 2020b). Da die direkt abgefragten Stundenlöhne aber zum einen nicht für die gesamte Lohnverteilung sowie zum anderen erst ab dem Jahr 2017 zur Verfügung stehen, eignen sie sich nicht für die Analyse von Entwicklungen seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Zusammenfassend gilt aus Sicht der Mindestlohnkommission, dass die Art der abgefragten Lohn- und Arbeitszeitangaben in der VSE/VE wie im SOEP nicht dafür konzipiert ist, den Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns verlässlich zu messen (vgl. ausführlich Abschnitt 2.4.4).

- » Unsicherheiten bei der Ermittlung des Stundenlohns während der Corona-Pandemie: In der VE 2021 und im SOEP 2020/2021 gab es pandemiebedingt Ungenauigkeiten bei der Erfassung der tatsächlich gearbeiteten Arbeitszeit. Zwar unterscheiden sich die Quellen der Messungenauigkeiten zwischen beiden Befragungen, jedoch war mit Blick auf beide Erhebungen die Schwierigkeit ursächlich, Zeiten der Kurzarbeit adäquat zu erfragen bzw. zu erfassen. Eine detaillierte Darstellung dazu findet sich im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 48).
- » Erfassung von Mindestlohnanpassungen: Weder von der VSE/VE noch vom SOEP liegen für jede Mindestlohnanpassung Erhebungswellen vor. Dies gilt im Falle von VSE/VE für das Jahr 2020, in dem eine Mindestlohnanpassung stattfand, jedoch keine VSE/VE erhoben wurde. In der VSE/VE bis zum Jahr 2021 und im Falle des SOEP gilt dies auch für unterjährige Mindestlohnanpassungen. Unterjährige Mindestlohnanpassungen fanden erstmals im Juli 2021 mit der Erhöhung des Mindestlohns von 9,50 Euro auf 9,60 Euro und insbesondere im Jahr 2022 mit drei Mindestlohnanpassungen im Januar 2022 von 9,60 Euro auf 9,82 Euro, im Juli 2022 auf 10,45 Euro und dann drei Monate später im Oktober 2022 auf 12 Euro statt. Für deskriptive Analysen in diesem Bericht, die auf Basis des SOEP durchgeführt wurden, wurde das dritte Quartal 2022, in dem der Mindestlohn 10,45 Euro betrug, als Beobachtungsfenster des Jahres 2022 gewählt. Dies ist deshalb sinnvoll, weil das Gros der Interviews im SOEP in diesem Quartal, also in den Monaten Juli, August und September, realisiert wird. Nachteilig an dieser Vorgehensweise ist, dass dadurch lediglich knapp zwei Drittel aller im gesamten Jahr 2022 befragten Personen enthalten sind, weshalb auf dieser Datenbasis keine belastbaren absoluten Zahlen für das Gesamtjahr berichtet werden können. Es können jedoch Anteile und relative Verteilungen dargestellt werden. Für deskriptive Analysen in diesem Bericht, die auf Basis der VE durchgeführt wurden, wurde für das Jahr 2022 die Erhebung aus dem Monat April genutzt, die gebunden hochgerechnet vorliegt und somit Aussagen zu absoluten Zahlen erlaubt. Zu diesem Zeitpunkt betrug der Mindestlohn 9,82 Euro.

66 Ein Vergleich von VE und SOEP wird an dieser Stelle anhand der jeweiligen Erhebungen des Jahres 2023 angestellt. Die Einzeldaten der VE vom April 2023 umfassen 9,2 Mio. Beschäftigtendatensätze, die sich auf 58 Tsd. Betriebe mit mindestens einer sozialversicherungspflichtig beschäftigten Person aufteilen (Statistisches Bundesamt 2024e). Damit repräsentiert die VE vom April 2023 insgesamt rund 38,8 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn. Die VE erfasst aufgrund des Untersuchungsdesigns vor allem keine geringfügig Beschäftigten in privaten Haushalten. Die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) auf Basis des SOEP berichteten Zahlen beziehen sich im Jahr 2023 auf 37,7 Mio. abhängig Beschäftigte in ihrer Haupttätigkeit, ohne Beschäftigungsverhältnisse in Nebentätigkeit (Beckmannshagen et al. 2025). Da die Berechnungen im SOEP für Haupt- und Nebentätigkeiten auf unterschiedlichen Angaben beruhen, ist eine gemeinsame Betrachtung von Haupt- und Nebentätigkeiten nicht ohne Weiteres möglich. In der Regel werden in diesem Bericht für das SOEP nur Beschäftigte in ihrer Haupttätigkeit betrachtet. In der VE ist eine Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebentätigkeiten nicht

möglich. Im Ergebnis lagen beide Datensätze nahe an der Anzahl von 37,3 Mio. abhängig Beschäftigten, welche die Bundesagentur für Arbeit für den April des Jahres 2023 auswies (vgl. Abbildung 3.1).

- 67** Der persönliche Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes (MiLoG) ist in der VSE/VE und im SOEP hinsichtlich der wesentlichen Personenkreise, für die der gesetzliche Mindestlohn nicht gilt, ähnlich gut abzugrenzen. So können in beiden Datensätzen Auszubildende identifiziert werden, welche die größte Gruppe am Arbeitsmarkt darstellen, die keinen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben. Praktikantinnen und Praktikanten sowie Beschäftigungsverhältnisse von Personen unter 18 Jahren können ebenfalls weitgehend ausgeschlossen werden. Für die letzten beiden Gruppen stellt dies nur eine Annäherung dar, da es zum einen Praktika gibt, die unter den Geltungsbereich des Mindestlohns fallen, und zum anderen Personen unter 18 Jahren Anspruch auf den Mindestlohn haben, sofern sie über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Ebenso finden Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen („1-Euro-Jobs“), Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe und Beschäftigte in Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) in den Analysen keine Berücksichtigung. Schließlich können Personen in Altersteilzeit aufgrund der Schwierigkeiten bei der Berechnung des Stundenlohns ausgeschlossen werden.

Tabelle 1.4: Berechnung des Stundenlohns in VSE/VE und SOEP

	VSE / VE	SOEP
Lohn	Monatliches Gesamtbruttoentgelt im Berichtsmonat abzüglich Entgelte für Überstunden sowie ohne Sonderzulagen und ohne Zuschläge für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- und Nachtarbeit	Bruttoerwerbseinkommen (ohne Sonderzahlungen, inklusive Überstundenzuschläge) des letzten Monats vor Befragungszeitpunkt: „Wie hoch war Ihr Arbeitsverdienst im letzten Monat? Wenn Sie im letzten Monat Sonderzahlungen hatten, z. B. Urlaubsgeld oder Nachzahlungen, rechnen Sie diese bitte nicht mit. Entgelt für Überstunden rechnen Sie dagegen mit.“
Arbeitszeit	a) VSE und VE bis 2019: Anzahl der bezahlten monatlichen Arbeitsstunden ohne Überstunden. Falls diese Angabe nicht vorliegt, wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit verwendet. b) VE 2022: Anzahl der bezahlten monatlichen Arbeitsstunden mit und ohne bezahlte Überstunden.	a) Vereinbarte Arbeitszeit: „Wie viele Wochenstunden beträgt Ihre vereinbarte Arbeitszeit ohne Überstunden?“ b) Tatsächliche Arbeitszeit: „Und wie viel beträgt im Durchschnitt Ihre tatsächliche Arbeitszeit pro Woche einschließlich eventueller Überstunden?“
Quelle	Angaben der Betriebe, die zumeist auf Informationen aus ihrer Lohnbuchhaltung zurückgreifen.	Individuelle Angaben der Befragten.
Faktor	4,345	4,33
Zeitraum, in dem die Interviews geführt werden	Monat April, seit VE2022 monatlich	Wellen 1984–2020: über das Kalenderjahr verteilt mit Schwerpunkt auf den Monaten Februar bis Mai ab Welle 2021: ab Mai eines Jahres bis Dezember

Anmerkung: Alternative Berechnungsmethoden der Bruttostundenlöhne sind möglich.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

1.7.3 Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Datenqualität

- 68** Zur Verbesserung der Datenlage für die wissenschaftliche Evaluation des Mindestlohns sollte weiterhin angestrebt werden, die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit und der darauf aufbauenden Datensätze der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) mit der VE zu verknüpfen. Hierfür sollte der Gesetzgeber die

erforderlichen Voraussetzungen im Rahmen eines Forschungsdatengesetzes schaffen, ohne jedoch bürokratischen Mehraufwand für die meldenden Betriebe zu erzeugen. Die Beschäftigtenstatistik und die darauf aufbauenden IEB enthalten zwar detaillierte Informationen zu den Erwerbsverläufen und Verdiensten von Beschäftigten, haben aber die entscheidende Schwäche, dass die Arbeitszeiten nur sehr grob erfasst werden und somit eine Berechnung von Stundenlöhnen nicht oder lediglich für Vollzeitbeschäftigte mit restriktiven Annahmen zur wöchentlichen Arbeitszeit möglich ist. Die Ermittlung möglichst exakter Stundenlöhne ist jedoch für die Evaluation des (stundenbezogenen) Mindestlohns eine zentrale Voraussetzung. Dieses Defizit ließe sich durch eine Verknüpfung beider Datensätze beheben (Himmelreicher et al. 2017).

- 69** Zur Verbesserung der wissenschaftlichen Analysemöglichkeiten im Themenfeld Umsetzung des Mindestlohns, Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit regt die Mindestlohnkommission an, den Zugang zu den Prüfdaten des Zolls sowie zu den Daten des Prüfdienstes der Deutschen Rentenversicherung zu verbessern. Wünschenswert wäre, dass die beiden Datenhalter ihre jeweiligen Mikrodaten aus Prüfungen von Betrieben und deren Beschäftigten für die wissenschaftliche Forschung zur Verfügung stellen. Eine eindeutige Verknüpfungsmöglichkeit der Mikrodaten auf Betriebs- und bzw. oder Beschäftigenebene würde das Analysepotenzial zusätzlich erhöhen.
- 70** Die Abfrage der Mindestlohnbetreffenheit und weiterer für die Mindestlohnforschung relevanter Aspekte sollte im Rahmen von Längsschnitterhebungen, wie dem SOEP oder dem IAB-Betriebspanel, verstetigt werden und dauerhaft verankert bleiben. Fällt diese Abfrage in einzelnen Erhebungsjahren anderen Themen zum Opfer, hat dies zur Folge, dass Zeitreihen unterbrochen werden und die Evaluation des Mindestlohns nur mehr eingeschränkt möglich ist. Aus der Sicht der Mindestlohnkommission ist es deshalb wünschenswert, dass die Abfrage der Mindestlohnbetreffenheit in Längsschnittbefragungen von Beschäftigten und Betrieben, die für die Evaluation des Mindestlohns von Relevanz sind, kontinuierlich von den durchführenden Instituten erhoben werden.

1.8 Beauftragte Forschungsprojekte der Jahre 2023 bis 2025

- 71** In Vorbereitung des vorliegenden Fünften Berichts hat die Mindestlohnkommission eine Reihe von Forschungsprojekten beauftragt. Die Abschlussberichte dieser Studien sind auf der Internetseite der Mindestlohnkommission abrufbar. Die in den Abschlussberichten dokumentierten Ergebnisse sowie deren Interpretation liegen in der alleinigen Verantwortung der beauftragten Institute und spiegeln nicht notwendigerweise die Einschätzung der Mindestlohnkommission wider.
- 72** Folgende Studien wurden beauftragt:
- » Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten (Bachmann et al. 2025a)
 - » Evaluation Office Caliendo & Partner: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Caliendo et al. 2025)
 - » Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS): Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf individuelle Beschäftigungsbewegungen und betriebliche Lohnstrukturen (Bekhtiar et al. 2025)

- » DIW Econ: Sondererhebung und -auswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zu Arbeitszeiten von Beschäftigten im Mindestlohnbereich (Beckmannshagen et al. 2025)
- » DIW Econ: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verbraucherpreise (Cuccu et al. 2025)
- » Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen (Georgieva und Hohendanner 2025)
- » Ipsos: Die Bekanntheit des Mindestlohns und Hintergründe für seine Nichteinhaltung. Ergebnisse von zwei repräsentativen Befragungen sowie einer qualitativen Befragung von Beschäftigten (Ipsos 2025)
- » Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG): Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für Betriebe und Beschäftigte in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche (Fuchs et al. 2025)
- » Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB): Anwendungen von maschinellem Lernen in der Mindestlohnforschung (Dorau et al. 2025)

2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

2 Mindestlohn und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

73 Der Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor zu niedrigen Löhnen ist ein wesentliches Ziel des Mindestlohngesetzes (MiLoG), das mittels einer Lohnuntergrenze erreicht werden soll. Von zentralem Interesse für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns ist damit, wie viele Beschäftigte vom Mindestlohn betroffen sind und welche Auswirkungen dieser auf Stundenlöhne und monatliche Verdienste hat. Für die Analyse der Entwicklung und Verteilung von Verdiensten wird vor allem auf die Verdienststrukturerhebungen (VSE) und die Verdiensterhebungen (VE) zurückgegriffen. Diese werden um Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ergänzt (für Erläuterungen zu diesen Datensätzen vgl. Abschnitt 1.7). In Abschnitt 2.1 werden zunächst die Merkmale von Beschäftigten im Mindestlohnbereich beschrieben und der Umfang der Betroffenheit von den Anhebungen des Mindestlohns dargestellt. Abschnitt 2.2 stellt die Entwicklung der Verdienste der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten dar und beschreibt die Forschungslage zu den kausalen Auswirkungen des Mindestlohns auf Verdienste. Abschnitt 2.3 geht auf Veränderungen der Lohnverteilung durch den Mindestlohn ein. Abschnitt 2.4 befasst sich mit der Umsetzung (Compliance) des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns. In Abschnitt 2.5 werden schließlich die Auswirkungen des Mindestlohns auf die soziale Sicherung dokumentiert. Hierzu zählen die Situation von erwerbstätigen SGB-II-Bezieherinnen und Beziehern („Aufstockerinnen und Aufstocker“), die Armutsgefährdung sowie die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung.

2.1 Beschäftigte im Mindestlohnbereich und Betroffenheit von den Anhebungen des Mindestlohns

74 Im April des Jahres 2024 gab es rund 2,3 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns von 12,41 Euro. Dies entsprach einem Anteil von rund 5,9 Prozent an allen Beschäftigungsverhältnissen und definiert den Mindestlohnbereich (siehe Abbildung 2.1). Davon wiesen rund 1,4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse einen Stundenlohn am Mindestlohn auf.⁵ Anfang des Jahres 2023 gab es rund 3,4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse am oder unterhalb des Mindestlohns von 12 Euro. Dies entsprach einem Anteil von rund 8,8 Prozent an der Gesamtbeschäftigung. Rund 2,3 Mio. Beschäftigungsverhältnisse wiesen einen Stundenlohn am Mindestlohn auf.⁶ Anfang des Jahres 2022 gab es rund 1,5 Mio. Beschäftigungsverhältnisse bzw. 3,9 Prozent am oder unterhalb des damaligen Mindestlohns von 9,82 Euro.

75 Das Ausmaß der Beschäftigung im Mindestlohnbereich fällt in verschiedenen Regionen und Beschäftigtengruppen unterschiedlich hoch aus (Abbildung 2.1). Im Jahr 2024 war der Anteil von Beschäftigten im Min-

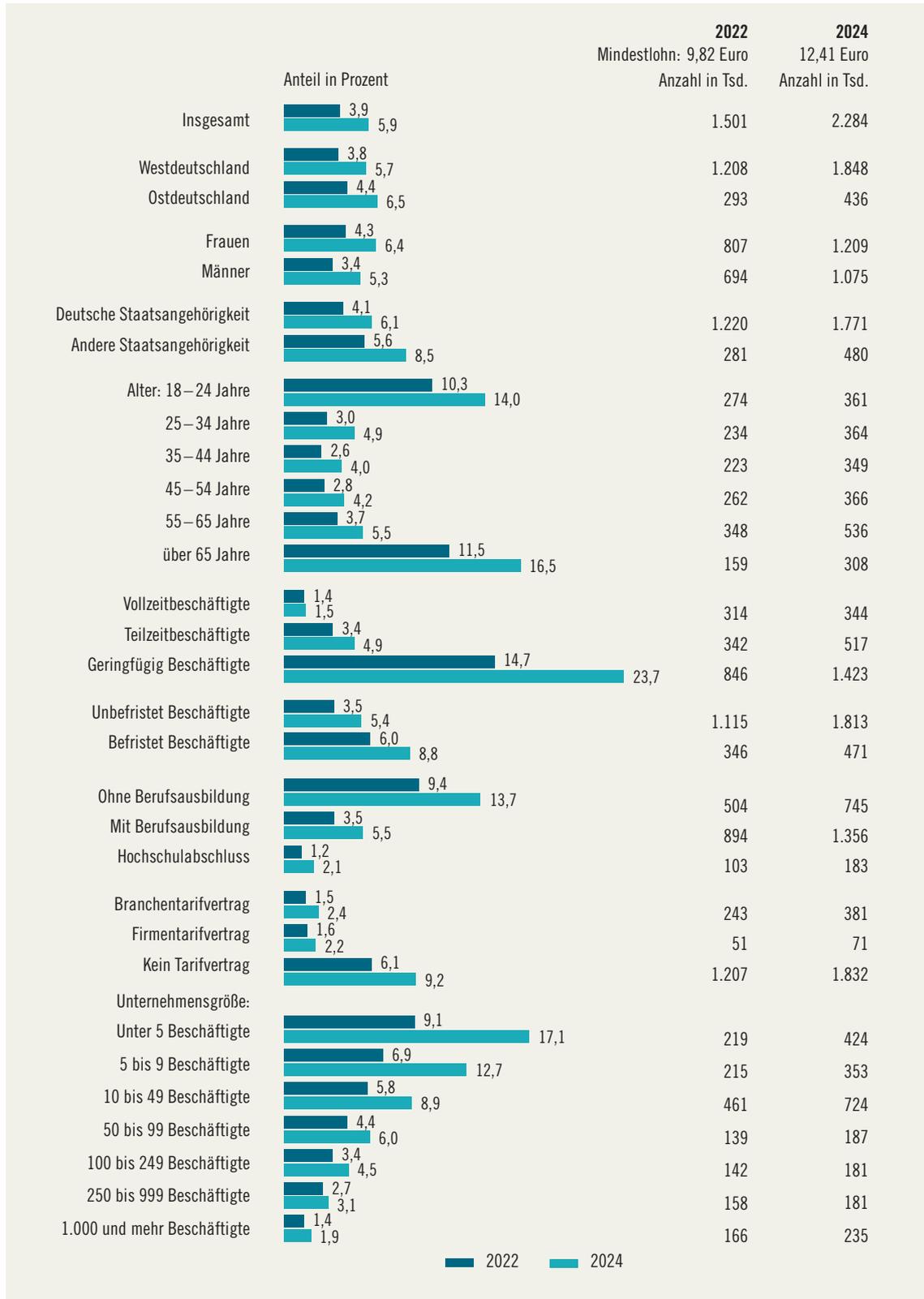
⁵ Ein Stundenlohn am Mindestlohn ist durch ein 10-Cent-Intervall um den Mindestlohn von 12,41 Euro definiert, also Stundenlöhne, die 12,36 Euro oder mehr und weniger als 12,46 Euro betragen.

⁶ Ein Stundenlohn am Mindestlohn ist durch ein 10-Cent-Intervall um den Mindestlohn von 12 Euro definiert, also Stundenlöhne, die 11,95 Euro oder mehr und weniger als 12,05 Euro betragen.

destlohnbereich in Ostdeutschland, wie auch im Jahr 2022, etwas höher als in Westdeutschland. Frauen waren sowohl absolut als auch anteilmäßig häufiger im Mindestlohnbereich beschäftigt als Männer. Der Anteil der im Mindestlohnbereich Beschäftigten war zudem bei Personen mit nicht deutscher Staatsbürgerschaft höher als bei denen mit deutscher Staatsbürgerschaft.⁷ Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass das formale berufsbezogene Bildungsniveau von Personen mit direktem oder indirektem Migrationshintergrund im Durchschnitt geringer ausfällt als das der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (Grabka und Göbler 2020: 24). Doch bei Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie mit zunehmender Aufenthaltsdauer, dem weiteren Erwerb von Sprachkenntnissen oder dem zusätzlichen Erlangen von Bildungs- und Hochschulabschlüssen steigen die Erwerbsquoten und Verdienste von Migrantinnen und Migranten im Durchschnitt (Brücker et al. 2024). Überdurchschnittlich häufig kamen Stundenlöhne am oder unterhalb des Mindestlohns zudem in kleineren Unternehmen, bei ungelernten oder angelernten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, bei befristet sowie bei nicht tariflich entlohnten Beschäftigten vor. Geringfügig Beschäftigte (in sogenannten Minijobs) wiesen besonders häufig Verdienste im Mindestlohnbereich auf. Die Charakteristika der Beschäftigten im Mindestlohnbereich waren in den Jahren 2024 und 2022 sowie auch in früheren Jahren sehr ähnlich (Dütsch et al. 2023; Mindestlohnkommission 2023).

⁷ Das Merkmal Staatsangehörigkeit wird seit dem Jahr 2021 in der VE des Statistischen Bundesamtes erhoben.

Abbildung 2.1: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des Mindestlohns



Anmerkung: Für das Jahr 2022 werden die Anzahl und der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse dargestellt, die einen Stundenlohn unter 9,87 Euro aufweisen. Für das Jahr 2024 werden die Anzahl und der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse dargestellt, die einen Stundenlohn unter 12,46 Euro aufweisen. Berichtsmonat ist jeweils der April.
 Quelle: Verdiensterhebung (VE) April 2022, Verdiensterhebung (VE) April 2024, eigene Berechnungen.

- 76** Eine andere Perspektive ergibt sich durch die Betrachtung der Zusammensetzung der Beschäftigten im Mindestlohnbereich. Gegenüber dem Jahr 2022 war im Jahr 2024 der Anteil von älteren Beschäftigten, ausländischen Beschäftigten und insbesondere von geringfügig Beschäftigten an allen Beschäftigten im Mindestlohnbereich höher. Laut der VE vom April 2024 entfielen rund 81 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn bis einschließlich 12 Euro auf Westdeutschland und rund 19 Prozent auf Ostdeutschland. Rund 53 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich wurden von Frauen und rund 21 Prozent von Beschäftigten mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeübt. Relativ große Anteile der Beschäftigten im Mindestlohnbereich befanden sich bei jüngeren und älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Rund 16 Prozent waren unter 25 Jahre alt und rund 37 Prozent der Beschäftigten im Mindestlohnbereich waren 55 Jahre alt oder älter. Rund 62 Prozent der Beschäftigung im Mindestlohnbereich bestand aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, rund 23 Prozent waren Teilzeit- und rund 15 Prozent waren Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse. Wie auch in der Gesamtwirtschaft gab es mit rund 79 Prozent den Großteil der Beschäftigung im Mindestlohnbereich bei unbefristet Beschäftigten. Rund 59 Prozent bzw. rund 1,4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich wurden von Personen ausgeübt, die eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Rund 8 Prozent besaßen einen Hochschulabschluss. Rund 750 Tsd. Beschäftigte bzw. rund ein Drittel der Beschäftigten im Mindestlohnbereich hatten keine Berufsausbildung. In diesem Kontext ist jedoch festzuhalten, dass sich im beruflich strukturierten deutschen Arbeitsmarkt eine Berufsausbildung für gewöhnlich lohnt und positive Renditen in Form von durchschnittlich höheren Löhnen und stabileren Erwerbsverläufen realisiert werden können. Obwohl auch berufliche Mobilität im Durchschnitt mit einer positiven Einkommensentwicklung einhergeht (Bachmann et al. 2025b), sind beruflich qualifizierte Personen von einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich insbesondere dann betroffen, wenn sie einen Berufswechsel vollzogen haben (Hall 2011: 168). Rund 80 Prozent der Beschäftigung im Mindestlohnbereich entfielen auf Beschäftigte ohne einen Tarifvertrag und der Großteil der Beschäftigten arbeitete in Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) des Jahres 2023 zeigt sich insgesamt eine ähnliche Zusammensetzung der Beschäftigten, die nach der Anhebung des Mindestlohns im Oktober 2022 auf 12 Euro einen Stundenlohn im Mindestlohnbereich und darunter aufwiesen. Die Beschäftigungsstruktur im Mindestlohnbereich entspricht zudem weitestgehend derjenigen im Niedriglohnsektor insgesamt (Beckmannshagen et al. 2025; Dütsch et al. 2023; Dütsch und Himmelreicher 2020; Bruttel et al. 2017: 476f.; Kalina und Weinkopf 2017: 6).
- 77** Der Anteil der von den jüngsten Anhebungen des Mindestlohns betroffenen Beschäftigten fiel wieder etwas geringer aus als bei der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022. Der gesetzliche Mindestlohn wurde zum 1. Januar 2025 auf 12,82 Euro angehoben. Gemäß den Ergebnissen der Verdiensterhebung (VE) von April 2024 waren davon rund 3,4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse bzw. 8,8 Prozent der Gesamtbeschäftigung betroffen (Tabelle 2.1), die zuvor einen geringeren Stundenlohn aufwiesen. Dabei fiel die prozentuale Betroffenheit der Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland ähnlich hoch aus. Seit dem 1. Januar 2024 hatte der Mindestlohn 12,41 Euro betragen. Von dieser Anhebung des Mindestlohns waren rund 4,1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse bzw. 10,6 Prozent betroffen, die im Jahr 2023 einen geringeren Stundenlohn aufwiesen. Anfang des Jahres 2024 wiesen dann noch rund 2,3 Mio. Beschäftigungsverhältnisse einen Stundenlohn am oder unterhalb des Mindestlohns von 12,41 Euro auf. Gemäß den Ergebnissen der VE von Juli 2022 gab es vor der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde zum 1. Oktober 2022 noch rund 5,8 Mio. Beschäftigungsverhältnisse mit einem darunterliegenden Stundenlohn. Von der vorherigen Anpassung des Mindestlohns von 9,82 Euro auf 10,45 Euro im Juli des Jahres 2022 waren rund 3,1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse betroffen. Im Vergleich dazu waren es bei der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 rund 4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse. Nach den Ergebnissen des SOEP mit vorläufiger Hochrechnung für das Jahr 2023 bezogen vor der Anhebung des Mindestlohns auf 12,41 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2024

noch rund 9 Prozent der Beschäftigten einen darunterliegenden Stundenlohn. Von der vorherigen Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro zum 1. Oktober des Jahres 2022 waren ebenfalls rund 9 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse betroffen. Im Vergleich zur VE lagen die Werte auf Basis des SOEP auf einem ähnlichen Niveau. Lediglich bei der Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 lagen die Anteile im SOEP unter denen der VE. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Stichprobe im SOEP die Monate Juli bis September des Jahres 2022 umschließt, während sich die VE auf den Monat Juli 2022, direkt nach der Anhebung des Mindestlohns auf 10,45 Euro, bezieht.

Tabelle 2.1: Von den Anpassungen des Mindestlohns betroffene Beschäftigungsverhältnisse

		Anpassung zum 1. Juli 2022 (auf 10,45 Euro)		Anpassung zum 1. Oktober 2022 (auf 12 Euro)		Anpassung zum 1. Januar 2024 (auf 12,41 Euro)		Anpassung zum 1. Januar 2025 (auf 12,82 Euro)	
		Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent	Anzahl in Tsd.	Anteil in Prozent
VE	Deutschland	3.118	8,0	5.812	14,9	4.115	10,6	3.405	8,8
	West	2.535	7,9	4.668	14,5	3.378	10,5	2.773	8,6
	Ost	583	8,7	1.144	16,9	737	11,0	631	9,4
SOEP	Deutschland	3.445	9,2	–	8,7	3.309	8,8	–	–
	West	2.611	8,7	–	8,1	2.408	7,9	–	–
	Ost	834	11,3	–	11,6	901	12,6	–	–

Anmerkung: Von der Erhöhung des Mindestlohns waren jeweils solche Beschäftigungsverhältnisse betroffen, die zuvor einen Stundenverdienst von weniger als dem neuen Mindestlohn aufwiesen. Es wurde jeweils ein Wert von 5 Cent unterhalb des neuen Mindestlohns als Grenze gewählt. Auf Basis der VE wird die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen ausgewiesen, die im April des Jahres 2022 unterhalb von 10,40 Euro, im Juli des Jahres 2022 unterhalb von 11,95 Euro lagen, die im April des Jahres 2023 unterhalb von 12,36 Euro und im April des Jahres 2024 unterhalb von 12,77 Euro lagen. Auf Basis des SOEP wird die Anzahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen ausgewiesen, die im Jahr 2021 unterhalb von 10,40 Euro lagen, die in den Monaten Juli bis September des Jahres 2022 unterhalb von 11,95 Euro und die im Jahr 2023 unterhalb von 12,36 Euro lagen. Für das Jahr 2024 liegen noch keine Daten des SOEP vor. Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit siehe Rdnr. 41.

Quelle: Verdiensterhebung (VE) April und Juli 2022, April 2023 und April 2024, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v39, eigene Berechnungen.

2.2 Verdienstentwicklung

- 78** Der durchschnittliche Stundenlohn von Beschäftigten im Mindestlohnbereich lag im Jahr 2024 rund 30 Prozent höher als Anfang des Jahres 2022 und der durchschnittliche monatliche Verdienst in diesem Bereich fiel rund 16 Prozent höher aus. Die Verdienstentwicklung in der Gesamtwirtschaft fiel im gleichen Zeitraum mit rund 10 Prozent ebenfalls vergleichsweise hoch aus. Die Preissteigerung betrug im Jahr 2022 rund 7 Prozent, im Jahr 2023 rund 6 Prozent und im Jahr 2024 rund 2 Prozent. Vorliegende Wirkungsanalysen zeigen, dass es positive kausale Lohneffekte der Anhebung des Mindestlohns auf 10,45 Euro von rund 5 Prozent und der Anhebung auf 12 Euro von rund 6 Prozent auf die Stundenlöhne betroffener Beschäftigter gegeben hat. Die Anhebung des Mindestlohns auf 10,45 Euro hatte keinen Effekt und die Anhebung auf 12 Euro hatte einen positiven Effekt auf monatliche Verdienste von rund 5 Prozent (Bachmann et al. 2025a; Bossler et al. 2024b).
- 79** Für den Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 lässt sich die Entwicklung der Verdienste in den Wirtschaftszweigen, die von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hoch betroffen waren, mit der Lohnentwicklung in der Gesamtwirtschaft anhand der Daten der Verdiensterhebung (VE) vergleichen. Dabei wird ersichtlich, dass die nominalen Stundenlöhne ab dem 4. Quartal 2022 sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in

vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im Durchschnitt stärker anstiegen als in den Quartalen zuvor (Abbildung 2.2). Die Entwicklung der Stundenlöhne in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen und der Gesamtwirtschaft war insgesamt sehr ähnlich. Dies ergibt sich vermutlich daraus, dass die durchschnittliche Lohnentwicklung in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen nicht so stark war wie bei den vom Mindestlohn direkt betroffenen Beschäftigten (siehe Abbildung 2.3). Hinzu kommt, dass die Lohnentwicklung im betreffenden Zeitraum auch in der Gesamtwirtschaft vergleichsweise stark ausfiel. Lediglich der Anstieg im 4. Quartal 2022 gegenüber dem 3. Quartal 2022 fiel in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in Ostdeutschland etwas höher aus als insgesamt. In der Gesamtwirtschaft betragen die Anstiege gegenüber dem Vorjahr in den Quartalen im Jahr 2023 in Westdeutschland und in Ostdeutschland zwischen 6 und 7 Prozent. Im Jahr 2022 kam es aufgrund hoher Preissteigerungen allerdings zu Reallohnverlusten (vgl. Abschnitt 1.4). Im Jahr 2024 war die Nominallohnentwicklung gegenüber dem Vorjahr mit rund 5 Prozent wieder etwas geringer. Bei ebenfalls wieder geringerer Inflationsrate entsprach dies einem Anstieg der Reallöhne.

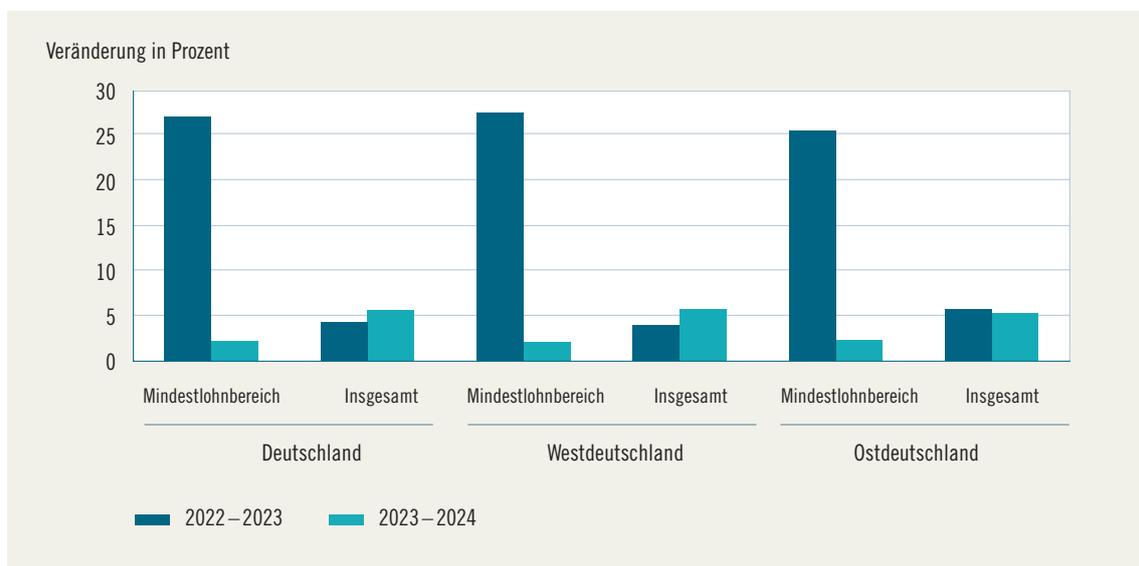
Abbildung 2.2: Veränderung der Stundenlöhne von allen Beschäftigten und von Beschäftigten in Wirtschaftszweigen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit



Anmerkung: Nominallohnindex der Bruttostundenverdienste ohne Sonderzahlungen. Die Auswahl der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige ist in Info-Box 3 beschrieben. Es wird ausschließlich die aktuelle Abgrenzung dieser Wirtschaftszweige verwendet.
 Quelle: Verdiensterhebung (VE) 2022 bis 2024, eigene Berechnungen.

- 80** Die Veränderung des durchschnittlichen Stundenlohns bei Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich wird in Abbildung 2.3 mit der Veränderung bei allen Beschäftigungsverhältnissen verglichen. Zwischen den Jahren 2022 und 2023 (jeweils April) nahm der durchschnittliche Stundenlohn im Mindestlohnbereich laut VE um rund 27 Prozent zu, während der Anstieg in der Gesamtwirtschaft rund 4 Prozent betrug. Das Wachstum der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich war in West- und Ostdeutschland ähnlich hoch. Im Zeitraum zwischen den Jahren 2023 und 2024 (jeweils April) ist der durchschnittliche Stundenlohn im Mindestlohnbereich um rund 2 Prozent und in der Gesamtwirtschaft um rund 6 Prozent gestiegen. Somit wird deutlich, dass die Stundenlohnentwicklung im Mindestlohnbereich insgesamt stärker ausfiel als bei Beschäftigten mit höheren Löhnen, was auf die Anhebungen des Mindestlohns im betreffenden Zeitraum zurückzuführen sein dürfte.

Abbildung 2.3: Veränderung der durchschnittlichen Stundenlöhne im Mindestlohnbereich und bei allen Beschäftigungsverhältnissen zwischen den Jahren 2022 und 2024



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2022 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 9,87 Euro, für das Jahr 2023 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 12,05 Euro und für das Jahr 2024 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 12,46 Euro.

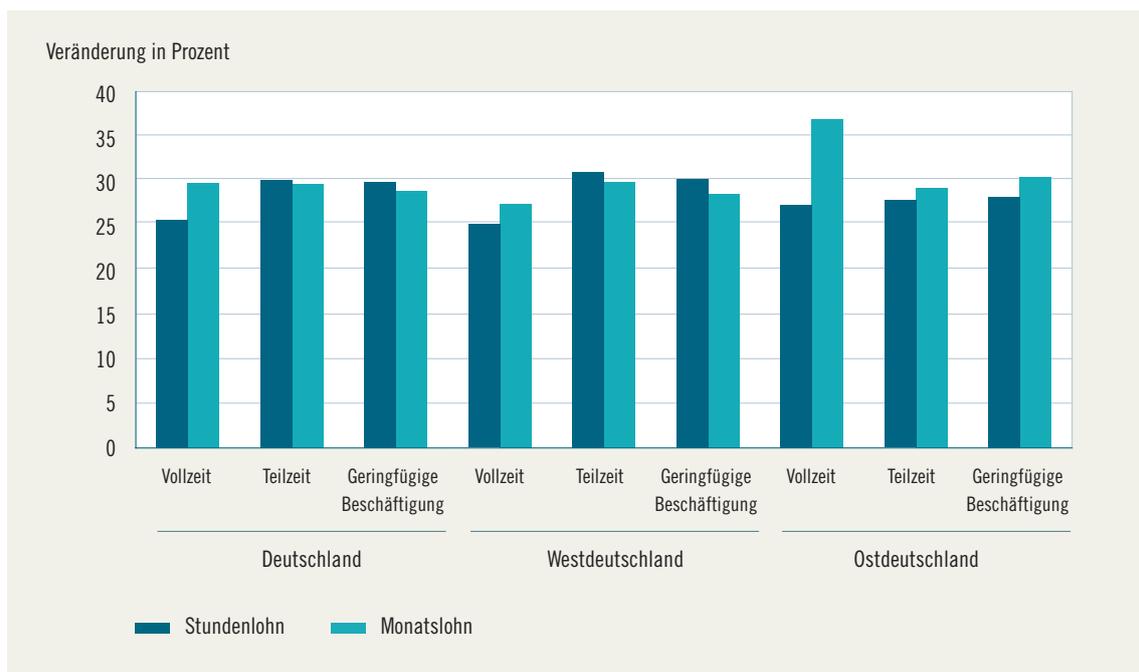
Quelle: Verdiensterhebung (VE) April 2022, April 2023, April 2024, eigene Berechnungen.

- 81** Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns nicht nur zu einer Steigerung der Stundenlöhne, sondern auch zu einem Anstieg der monatlichen Bruttoverdienste bei betroffenen Beschäftigten beitragen. Ob und in welchem Ausmaß dies der Fall ist, hängt allerdings davon ab, ob es zu mindestlohnbedingten Anpassungen der Arbeitszeit kam (siehe Abschnitt 3.3). Insgesamt nahm der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im Jahr 2024 (April) im Vergleich zum Jahr 2022 (April) um rund 16 Prozent zu (ohne Abbildung). Die monatlichen Verdienste im Mindestlohnbereich stiegen somit weniger stark als die Stundenlöhne, die im gleichen Zeitraum einen Zuwachs von rund 30 Prozent verzeichneten (siehe Abbildung 2.3). Die schwächere Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Verdienste hängt neben Veränderungen der Arbeitszeit auch mit Verän-

derungen der Zusammensetzung der Beschäftigten im Mindestlohnbereich zusammen. Insbesondere war im Jahr 2024 ein noch höherer Anteil in diesem Lohnbereich geringfügig beschäftigt als im Jahr 2022.

82 Weiterhin fielen die Veränderungen von Stunden- und Monatslöhnen im Mindestlohnbereich im Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 je nach Beschäftigungsform unterschiedlich hoch aus (Abbildung 2.4). Vollzeitbeschäftigte im Mindestlohnbereich wiesen im Durchschnitt einen Anstieg der Monatslöhne von rund 30 Prozent und der Stundenlöhne von rund 26 Prozent auf. Der höhere Anstieg der Monatslöhne bei Vollzeitbeschäftigten zeigt sich insbesondere in Ostdeutschland und ergibt sich durch eine höhere durchschnittliche Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten im Mindestlohnbereich im Jahr 2024 (siehe Abschnitt 3.3). Bei Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten fiel der Anstieg der Monatslöhne und der Stundenlöhne ähnlich hoch aus. Nach der Einführung des Mindestlohns fiel die Veränderung der Monatslöhne deutlich geringer aus als die der Stundenlöhne (vgl. Mindestlohnkommission 2020: 49). Dies war zuletzt nicht mehr der Fall, was auf die Anhebungen der Verdienstobergrenze für geringfügige Beschäftigung zurückzuführen sein dürfte, die seit dem Oktober des Jahres 2022 prozentual den Anhebungen des Mindestlohns folgen. Die Arbeitszeit bei geringfügig Beschäftigten kann daher auch bei steigendem Stundenlohn gleich bleiben.

Abbildung 2.4: Veränderung der Stunden- und Monatslöhne im Mindestlohnbereich zwischen den Jahren 2022 und 2024



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2022 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 9,87 Euro und für das Jahr 2024 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 12,46 Euro.
Quelle: Verdiensterhebung (VE) April 2022, Verdiensterhebung (VE) April 2024, eigene Berechnungen.

83 Den entsprechenden Kausalanalysen zufolge sind die Stundenlöhne durch die Anhebung des Mindestlohns von 9,82 Euro auf 10,45 Euro im Juli des Jahres 2022 bei betroffenen Beschäftigten um 5 Prozent gestiegen (Bossler et al. 2024b). Die Anhebung von 10,45 Euro auf 12 Euro im Oktober des Jahres 2022 hatte demnach auf davon betroffene Beschäftigte einen Effekt von 6 Prozent (ebd.). Für diese Studie wurden Daten der monatlichen VE des Jahres 2022 herangezogen und es wurden Lohnveränderungen von jeweils betroffenen Beschäftigten mit denen von Beschäftigten mit höheren Löhnen verglichen. Die so geschätzten Effekte des Mindestlohns auf betroffene Beschäftigte fallen kleiner aus als das gesamte Lohnwachstum bei diesen

Beschäftigten, weil die Löhne in den Vergleichsgruppen ebenfalls anstiegen. Eine weitere Studie untersuchte den Effekt der beiden Mindestlohnhebungen auf Verdienste im Zeitraum zwischen April 2022 und April 2023 (Bachmann et al. 2025a: 48ff.). Demzufolge habe es einen kausalen Effekt auf die Stundenlöhne der betroffenen Beschäftigten von rund 6 Prozent gegeben. Auch bei Beschäftigten mit Stundenlöhnen oberhalb von 12 Euro sei es zu Lohnsteigerungen durch den Mindestlohn gekommen. Weiterhin ergebe eine Analyse anhand der unterschiedlich starken Betroffenheit von Betrieben vom Mindestlohn einen durchschnittlichen Stundenlohneffekt von rund 2 bis 3 Prozent auf alle Beschäftigten. Ein Effekt in ähnlicher Größenordnung habe sich im Vergleich von vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu wenig betroffenen Wirtschaftszweigen ergeben. Im Vergleich zwischen vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Regionen sei kein statistisch signifikanter Effekt des Mindestlohns auf durchschnittliche Stundenlöhne festgestellt worden. Für die Anhebungen des Mindestlohns auf 12,41 Euro im Januar 2024 und auf 12,82 Euro im Januar 2025 liegen noch keine kausalen Evaluationsstudien vor.

- 84** Für die Einführung des Mindestlohns zeigten Kausalanalysen ebenfalls, dass es einen positiven Effekt des Mindestlohns auf die Stundenlöhne gegeben habe. Auswirkungen der ersten und zweiten Anpassung des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2019 auf die Höhe der Stundenlöhne habe es jedoch nicht gegeben (Bachmann et al. 2025a; für einen Überblick siehe Dütsch et al. 2025a). Bachmann et al. (2022) ermitteln anhand des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 2016 und 2017 einen zusätzlichen Lohnanstieg von etwa 5 bzw. 6 Prozent bei Beschäftigten, die zuvor weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Für Beschäftigte, die von der ersten oder der zweiten Anhebung, aber nicht von der Einführung des Mindestlohns betroffen waren, zeige sich dagegen keine statistisch signifikante Auswirkung auf die Stundenlöhne. Für die Stundenlöhne auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit sei ein Anstieg aufgrund der Einführung des Mindestlohns erst im Jahr 2017 zu beobachten (Bachmann et al. 2020: 98). Befunde auf Basis der Verdienststrukturerhebung (VSE) verdeutlichen im unteren Bereich der Stundenlohnverteilung bzw. auf direkt vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte stärkere Effekte des Mindestlohns als Studien auf Basis des SOEP (Ohlert 2025; Bossler et al. 2024a; Biewen et al. 2022).
- 85** Die Stundenlohneffekte lassen sich für verschiedene Bereiche des Arbeitsmarkts differenzieren. Gemäß der Studie von Bachmann et al. (2025a) seien auf Basis der VE die durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro bedingten Anstiege von Stundenlöhnen in Ostdeutschland größer gewesen als in Westdeutschland. Anhand des Vergleichs von hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen würden die Effekte im Durchschnitt 4,15 Prozent in Ostdeutschland und 3,25 Prozent in Westdeutschland betragen. Ein statistisch signifikanter Effekt auf die Stundenlöhne lasse sich nur bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten feststellen, aber nicht bei geringfügig Beschäftigten. Im Gegensatz dazu finden Bossler et al. (2024b) bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und geringfügig Beschäftigten einen ähnlich hohen Stundenlohneffekt der Anhebung des Mindestlohns von 10,45 Euro auf 12 Euro.
- 86** Mehrere Studien untersuchten zudem die nach Geschlecht unterschiedlichen Folgen des Mindestlohns (für einen Überblick siehe Ohlert 2024). Durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro sei es im Durchschnitt bei Frauen zu einem Stundenlohnanstieg um rund 4 Prozent und bei Männern um rund 3 Prozent gekommen (Bachmann et al. 2025a). Vergleichbare Effekte wurden für die Einführung des Mindestlohns festgestellt. Die Einführung des Mindestlohns habe zu einem Rückgang des mittleren Gender Pay Gap um 2,3 Prozentpunkte in vom Mindestlohn hoch betroffenen Regionen geführt (Caliendo und Wittbrodt 2022). Am unteren Ende der Lohnverteilung sei der Rückgang des Gender Pay Gap mit 3,4 (25. Perzentil) und 4,6 Prozentpunkten (10. Perzentil) höher ausgefallen als am Mittelwert (ebd.). In von der Einführung des Mindestlohns betroffenen Betrieben habe sich der durchschnittliche Gender Pay Gap der Stundenlöhne um 3,6 Prozentpunkte stärker reduziert als in nicht betroffenen Betrieben (Ohlert 2023). Auch laut Schmid

(2025) und Di Nola et al. (2023) habe der Gender Pay Gap der Stundenlöhne durch die Einführung des Mindestlohns abgenommen.

- 87** Kausalanalysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf monatliche Verdienste ermittelten, dass es keinen Effekt der Anhebung des Mindestlohns auf 10,45 Euro gegeben habe (Bossler et al. 2024b). Durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro seien die monatlichen Verdienste von Beschäftigten im Durchschnitt um rund 5 Prozent gestiegen (ebd.). Gemäß Bachmann et al. (2025a) sei der Gesamteffekt der Mindestlohnanhebungen im Zeitraum zwischen April 2022 und April 2023 auf monatliche Verdienste von betroffenen Beschäftigten nicht statistisch signifikant. Allerdings seien die Monatslöhne in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben im Durchschnitt um rund 1 Prozent stärker gestiegen als in anderen Betrieben. Ebenso sei es im Durchschnitt in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu einer stärkeren Lohnentwicklung gekommen als in wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Zwischen vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Regionen habe es keine statistisch signifikant unterschiedliche Entwicklung der monatlichen Verdienste gegeben (ebd.). Differenzierte Analysen deuten darauf hin, dass die Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf die Monatslöhne bei Frauen stärker als bei Männern und in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland gewesen seien (Bachmann et al. 2025a: 81f.). Getrennte Analysen nach geringfügig und nicht geringfügig Beschäftigten ergaben keine statistisch signifikanten Ergebnisse.
- 88** In Bezug auf die Einführung des Mindestlohns durchgeführte Evaluationsstudien zeigen überwiegend positive Effekte auf monatliche Verdienste (Mindestlohnkommission 2023: 62ff.). Seit dem Vierten Bericht der Mindestlohnkommission sind hierzu sechs neue Studien erschienen, die im Folgenden beschrieben werden. Gemäß Bossler und Schank (2023) würden sich auf Basis der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit und eines Vergleichs unterschiedlich hoch vom Mindestlohn betroffener Regionen positive Mindestlohneffekte auf Monatslöhne zeigen (Bossler und Schank 2023). Eine um 10 Prozentpunkte höhere Betroffenheit vom Mindestlohn (Bite) habe demnach in den Jahren 2015 und 2016 einen Anstieg der Monatslöhne um etwa 3,5 Prozent und im Jahr 2017 um etwa 4,4 Prozent verursacht. Bossler et al. (2024a) finden im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2018 einen Mindestlohneffekt auf monatliche Verdienste von rund 5 Prozent. Zu ähnlichen Befunden kommen Biewen und Erhardt (2024) und Biewen et al. (2022). Auch Studien mit einem Fokus auf Betriebe legen positive Effekte auf monatliche betriebliche Durchschnittslöhne bzw. die Lohnsumme nahe (Ohlert 2025; Haelbig et al. 2023).
- 89** Der Anteil Beschäftigter mit niedrigen Löhnen, die Sonderzahlungen, wie Weihnachts- und Urlaubsgeld oder Boni, erhalten, ist gering. Gemäß deskriptiver Untersuchungen anhand der VSE des Jahres 2018 würden Beschäftigte insbesondere im untersten Dezil der Stundenlöhne diese nur selten erhalten (Himmelreicher und Ohlert 2023: 773). Auch im Niedriglohnbereich (etwa am 2. Dezil der Verteilung) sei der Anteil von Beschäftigten mit Sonderzahlungen mit rund 26 Prozent deutlich geringer ausgeprägt als bei Beschäftigten mit höheren Stundenlöhnen. Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben würden häufiger Sonderzahlungen erhalten (rund 80 Prozent) als Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Betrieben (rund 55 Prozent) (ebd.). In vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gelte häufig kein Tarifvertrag. Der Anteil geringfügig Beschäftigter mit Sonderzahlungen betrage rund 7 Prozent (ebd.). Ähnlich würden Auswertungen des SOEP für die Jahre 2014 und 2015 ergeben, dass nur 10 Prozent der Beschäftigten des untersten Dezils der Bruttomonatslöhne ein 13. oder 14. Monatsgehalt, Weihnachts- oder Urlaubsgeld, Boni oder sonstige

Gratifikationen erhalten würden (Burauel et al. 2018: 17). Zudem sei auch die Höhe der Sonderzahlungen im unteren Lohnbereich gering (Himmelreicher und Ohlert 2023; Bachmann et al. 2020: 137).

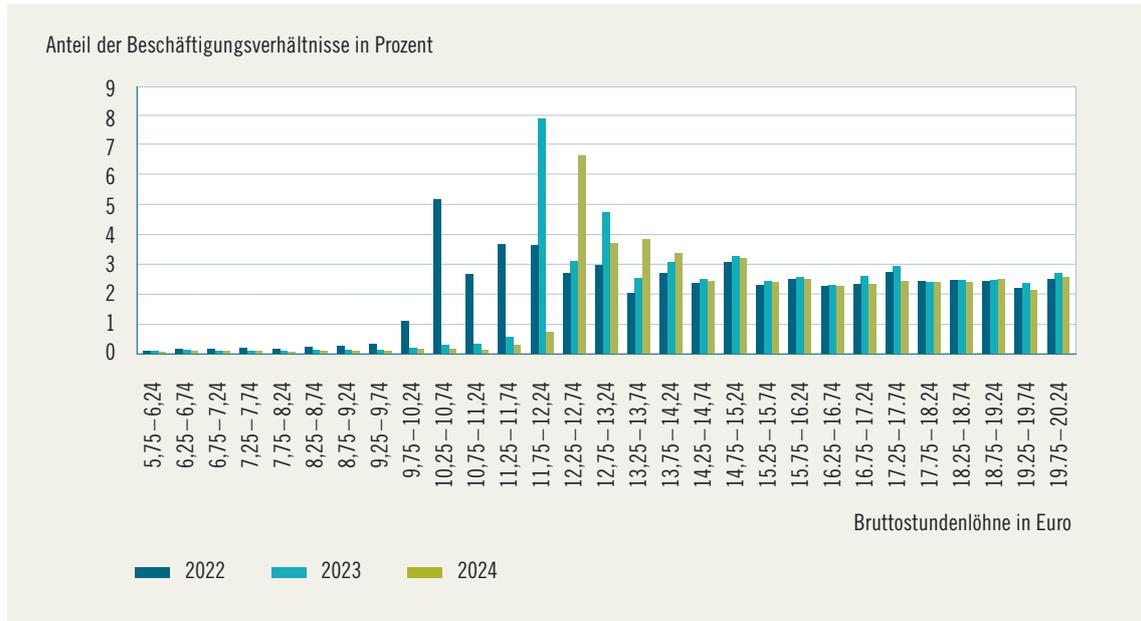
- 90** Die vorhandene deskriptive Evidenz spricht des Weiteren dafür, dass es nur geringe Anpassungen bei Sonderzahlungen infolge des Mindestlohns gab. Eine Betriebsbefragung habe ergeben, dass rund 5 Prozent der Betriebe, die von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffen gewesen seien, Einsparungen bei Sonderzahlungen oder Sachleistungen vorgenommen haben (Ipsos 2023a). Ein ähnlicher Befund ergab sich nach der Einführung des Mindestlohns auf Basis des IAB-Betriebspanels (Mindestlohnkommission 2016: 128). Auf Basis des SOEP würden sich in den Jahren 2014 bis 2016 keine statistisch signifikanten Veränderungen der Sonderzahlungen im untersten Lohnbereich feststellen lassen (Bachmann et al. 2020: 136ff.). In einer qualitativen Studie in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche berichteten sowohl Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, dass Gratifikationen bei Mindestlohnanhebungen gestiegen seien, wenn sich diese anteilig am Monatsgehalt bemessen (Fuchs et al. 2025). Einige befragte Personen würden dagegen Kürzungen oder Streichungen von Gratifikationen in einen Zusammenhang zum Mindestlohn, aber auch zu der zeitgleich auftretenden Pandemie bzw. der Energiepreiskrise setzen (ebd.). In den qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 54ff.) und Koch et al. (2018: 50ff.) haben die meisten Beschäftigten und Betriebsverantwortlichen berichtet, dass sich durch die Mindestlohneinführung hinsichtlich der Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld sowie bei leistungsbezogenen Prämienzahlungen wenig verändert habe.

2.3 Veränderung der Lohnverteilung

- 91** In diesem Abschnitt werden zunächst Veränderungen im unteren Bereich der Stundenlohnverteilung anhand der Verdiensterhebung (VE) sowie auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) deskriptiv dargestellt. Im Anschluss wird die Forschungslage zu Spillover-Effekten des Mindestlohns, zu den Auswirkungen auf die Lohnungleichheit sowie auf weitere Verteilungsparameter berichtet.
- 92** Die Lohnverteilung auf Basis der VE vom Monat April des Jahres 2023, in dem der Mindestlohn 12 Euro brutto pro Stunde betrug, verdeutlicht einen starken Rückgang der Beschäftigungsverhältnisse unterhalb von 12 Euro gegenüber dem Juli des Jahres 2022 (Abbildung 2.5). Mit etwa 3 Mio. Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenverdiensten von rund 12 Euro fällt die Ballung von Jobs am Mindestlohn deutlich höher aus als im Juli des Jahres 2022 bei einem Mindestlohn von 10,45 Euro. Weiterhin gibt es im Vergleich der Anteile vom April 2023 zum Juli 2022 deutlich mehr Beschäftigungsverhältnisse im Bereich von rund 13 Euro sowie in geringerem Maß auch im Bereich von rund 13,50 Euro, rund 14 Euro und rund 15 Euro. Vom Jahr 2023 zum Jahr 2024 kam es zu einer deutlichen Verschiebung von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn von rund 12 Euro hin zu Stundenlöhnen von rund 12,50 Euro. Die Entwicklung entspricht der Anhebung des Mindestlohns von 12 Euro auf 12,41 Euro. Des Weiteren ergab sich ein Rückgang der Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen von rund 13 Euro und stattdessen eine höhere Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen mit Löhnen von rund 13,50 Euro. Bei höheren Stundenlöhnen sind nur geringe Veränderungen in der Lohnverteilung zu erkennen. In den Daten des SOEP ist nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro ebenfalls eine Verschiebung niedriger Stundenlöhne nach oben zu erkennen (Abbildung 2.6). Vor allem die Bruttostundenlöhne im Bereich von 8,75 Euro bis unter 12 Euro sind im Beobachtungszeitraum deutlich zurückgegangen. Die Ballung von Beschäftigten am Mindestlohn fällt im SOEP geringer aus als in der VE. Auch infolge der Einführung des Mindestlohns und seiner ersten Anhebung im Jahr 2017 waren insbesondere in den Daten der Verdienststrukturerhebung (VSE) und der VE

deutliche Verschiebungen der niedrigsten Stundenlöhne nach oben hin erkennbar (Mindestlohnkommission 2020: 51ff.).

Abbildung 2.5: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich in den Jahren 2022 bis 2024 auf Basis der VE



Anmerkung: Die Angaben beruhen auf Lohnintervallen in 50-Cent-Schritten. Stundenlöhne wurden auf Grundlage der bezahlten Stunden berechnet. Quelle: Verdiensterhebung (VE) Juli 2022, April 2023, April 2024.

Abbildung 2.6: Verteilung der Beschäftigten im unteren Lohnbereich in den Jahren 2022 und 2023 auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels



Anmerkung: Die Angaben beruhen auf Lohnintervallen in 50-Cent-Schritten. Stundenlöhne wurden auf Grundlage der vereinbarten Arbeitszeit berechnet. Im SOEP sind nur Beschäftigte in der Haupttätigkeit enthalten (vgl. Abschnitt 1.7.2). Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP v39, vorläufiger Datensatz).

- 93** Der gesetzliche Mindestlohn kann über den Kreis jener, die von seiner Einführung bzw. den Anpassungen aufgrund niedriger Verdienste direkt profitieren, Auswirkungen auf die Stundenlöhne von Beschäftigten mit höheren Verdiensten haben. Solche Spillover-Effekte können positiv oder negativ ausfallen. Positive Spillover-Effekte liegen vor, wenn es aufgrund einer Mindestlohnanpassung zu einer Anhebung der Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohns in Unternehmen oder Branchen kommt. Dies kann der Fall sein, wenn der Abstand zwischen Tarif- bzw. Lohngruppen oder innerbetriebliche Lohndifferenziale für die Beschäftigten nach Mindestloohnerhöhungen aufrechterhalten werden sollen (Schmitt 2015; Falk et al. 2006; Grossman 1983). Bleiben Spillover-Effekte aus, führt die Anhebung der Stundenlöhne infolge der Einführung oder Anhebung des Mindestlohns typischerweise zu einer Stauchung oder Kompression der Lohnverteilung. Negative Spillover-Effekte liegen vor, wenn Lohnsteigerungen von besserverdienenden Beschäftigten aufgrund des Mindestlohns verringert werden. Dies kann der Fall sein, wenn höhere Lohnkosten im unteren Lohnbereich mit einem geringeren Lohnzuwachs bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im oberen Bereich ausgeglichen werden sollen (Hirsch et al. 2015; Schmitt 2015). Darüber hinaus kann es zu Spillover-Effekten bei vor- oder nachgelagerten Branchen kommen, wenn Unternehmen aus vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Branchen auf den gleichen Märkten agieren oder die Produktionsketten voneinander abhängen (Fitzenberger und Doerr 2016).
- 94** Auf Lohnkompression im Sinne einer Verringerung der Lohndifferenziale zwischen den geringsten und mittleren oder hohen Stundenlöhnen deutet die Bildung einer stark besetzten Lohnklasse am und knapp oberhalb des Mindestlohns hin, die insbesondere in der VE sichtbar wird (Abbildung 2.5) Dies ist vor allem eine Folge der Erhöhung von niedrigen Stundenlöhnen auf den Mindestlohn von 12 Euro. Wie oben beschrieben kam es teilweise auch zu einer Zunahme der Beschäftigungsverhältnisse im Bereich oberhalb von 12 Euro. Dies könnte auf moderate positive Spillover-Effekte hinweisen.
- 95** Die vorliegenden Kausalanalysen zu Spillover-Effekten finden mehrheitlich Evidenz für positive Spillover-Effekte und teils keine statistisch signifikanten Auswirkungen auf Stundenlöhne oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. In Bezug auf die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro stellen Bachmann et al. (2025a) fest, dass es auch in Lohngruppen oberhalb von 12 Euro bis unter 16 Euro Mindestlohneffekte von 3 bis 4 Prozent auf die Stundenlöhne gegeben habe. Die Autoren merken allerdings an, dass diesbezüglich Unsicherheiten aufgrund der verwendeten Datensätze bestünden. Auch Caliendo et al. (2025) finden, dass es Spillover-Effekte in Form eines Beschäftigungsanstiegs im Bereich von Stundenlöhnen bis ungefähr 3 Euro über dem Mindestlohn von 12 Euro gegeben habe. Studien auf Basis des SOEP kommen zu dem Ergebnis, dass es weder bei der Einführung des Mindestlohns noch bei dessen Anpassungen in den Jahren 2017 und 2019 zu mindestlohnbedingten Spillover-Effekten gekommen sei (Biewen und Erhardt 2024; Bachmann et al. 2022: 71ff.; Bachmann et al. 2020: 102f.; Burauel et al. 2018: 76ff.). Weitere Studien berichten anhand anderer Datensätze hingegen von positiven Spillover-Effekten des Mindestlohns in diesem Zeitraum (Bossler et al. 2024a; Bossler und Schank 2023: 16; Biewen et al. 2022; Dustmann et al. 2022). Es liegt keine Evidenz für negative Spillover-Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf Stundenlöhne vor. Da Mindestlohneffekte auf die Löhne betroffener Beschäftigter stärker ausfallen als Spillover-Effekte auf höhere Lohngruppen, kommt es zu einer Kompression der Lohnverteilung. Die Studie von Dütsch et al. (2025b) untersuchte, wie gerecht oder ungerecht Mindestloohnerhöhungen beurteilt werden. Befragt wurde ein repräsentatives Sample von beschäftigten Personen unabhängig von der Höhe ihres Stundenlohns. Demnach werde eine Mindestloohnerhöhung von den Beschäftigten als gerechter empfunden, wenn zugleich das gesamte Lohngitter in einem Betrieb proportional angehoben werde. Erfolge im Vergleich dazu jedoch nur

eine Mindestlohnerhöhung im Mindestlohnbereich ohne eine proportionale Anhebung des gesamten Lohngitters im Betrieb, werde die Mindestlohnerhöhung als weniger gerecht erachtet.

- 96** Umfragen unter Betrieben sowie qualitative Studien weisen darauf hin, dass teilweise mindestlohnbedingte Erhöhungen der Stundenlöhne oberhalb des Mindestlohns vorgenommen wurden. Gemäß einer von der Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung habe ein Viertel der Betriebe angegeben, aufgrund der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro die Löhne bei Beschäftigten angehoben zu haben, die mehr als 12 Euro pro Stunde verdienten (Ipsos 2023a). Drei Viertel hätten hingegen bislang keine Veränderung vorgenommen. Die qualitative Studie von Fuchs et al. (2025) untersuchte die Bedeutung des Mindestlohns in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche. Demnach seien in einigen Betrieben die Löhne sämtlicher Lohngruppen angehoben worden, um die Lohnabstände zwischen den Beschäftigtengruppen beizubehalten. Andere Betriebe seien zwar den Forderungen nach Lohnerhöhungen von Beschäftigten, die mehr als den Mindestlohn verdienten, teilweise nachgekommen, jedoch mit einem im Vergleich zur Mindestlohnerhöhung geringeren Anstieg. Beschäftigte und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber würden zudem berichten, dass Lohnsteigerungen oberhalb des Mindestlohns ausgeblieben seien oder nur in geringerem Maße stattgefunden hätten, sodass es durch den Mindestlohn zu einer Stauchung der Lohnverteilung gekommen sei. Die Beibehaltung des Lohnabstands zum Mindestlohn sei nicht vollständig möglich gewesen (Fuchs et al. 2025: 73). Auch frühere qualitative Studien zeigten diese unterschiedlichen Konsequenzen des Mindestlohns für innerbetriebliche Lohnstrukturen auf (Koch et al. 2020: 56ff.; Koch et al. 2018).
- 97** Deskriptiven Befunden zufolge habe es einen deutlichen Rückgang der Größe des Niedriglohnsektors im Jahr 2022 und kaum weitere Veränderungen im Jahr 2023 und 2024 gegeben (Bachmann et al. 2025a; Statistisches Bundesamt 2025a, 2024a). Laut Statistischem Bundesamt habe der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich⁸ in Deutschland im Jahr 2023 16 Prozent betragen. Im Jahr 2024 waren es ebenfalls 16 Prozent.⁹ Die Niedriglohngrenze, die zwei Dritteln des Medianlohns entspricht, habe bei einem Bruttostundenverdienst von 13,04 Euro gelegen und somit rund einen Euro oberhalb des Mindestlohns von 12 Euro. Zwischenzeitlich habe die Niedriglohnquote im Oktober 2022 nur noch rund 15 Prozent betragen. Im April des Jahres 2022 habe der entsprechende Anteil noch 19 Prozent betragen. Der Rückgang der Niedriglohnquote sei zudem in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland ausgefallen (Bachmann et al. 2025a: 16). In den Jahren 2014 und 2018 betrug der Anteil der Beschäftigung im Niedriglohnbereich jeweils 21 Prozent (Statistisches Bundesamt 2020a, 2025a). Eine kausale Untersuchung ergab, dass es durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro zu einer Schrumpfung des stundenlohnbezogenen Niedriglohnsektors um 11 Prozentpunkte gekommen sei (Bachmann et al. 2025a: 62) und zu einer Verkleinerung des monatslohnbezogenen Niedriglohnsektors um 2 bis 3,5 Prozentpunkte (Bachmann et al. 2025a: 82ff.).
- 98** Eine Reihe von Studien stellt auf Basis deskriptiver Ergebnisse fest, dass die Lohnungleichheit seit der Einführung des Mindestlohns zurückgegangen sei (siehe Überblick in Mindestlohnkommission 2023: 109). Die Ungleichheit der Stundenlöhne sei zwischen den Jahren 2022 und 2023 sowie auch zwischen den Jahren 2014 und 2018 gesunken (Bachmann et al. 2025a: 41ff.). Vom Jahr 2022 zum Jahr 2023 habe der Gini-Koeffizient¹⁰ von 0,33 auf 0,31 abgenommen. Das Verhältnis des Stundenlohns, über dem sich die 10 Prozent der Beschäftigten mit den höchsten Löhnen befinden (90. Perzentil), zu dem Stundenlohn, unter dem

⁸ Zum Niedriglohnsektor zählen Beschäftigungsverhältnisse, die mit weniger als zwei Dritteln des mittleren Bruttostundenverdienstes entlohnt werden.

⁹ Dies ergab eine Sonderauswertung durch das Statistische Bundesamt.

¹⁰ Der Gini-Koeffizient ist ein Maß der Ungleichheit und kann einen Wert zwischen Null und Eins annehmen. Im Falle der Gleichverteilung ergibt sich für den Gini-Koeffizienten ein Wert von Null und im Falle der Konzentration des gesamten Einkommens auf nur eine Person ein Wert von 1.

sich die 10 Prozent der Beschäftigten mit den niedrigsten Löhnen befinden (10. Perzentil), sei ausgehend von einem Wert von 3,7 um rund 0,4 zurückgegangen. Die Ungleichheit der monatlichen Verdienste sei in diesem Zeitraum ebenfalls gesunken (Bachmann et al. 2025a: 68ff.). Der zwischen den Jahren 2018 und 2022 beobachtbare Anstieg der Ungleichheitsmaße zeige sich fast ausschließlich in der oberen Hälfte der Lohnverteilung und sei auf die vorgenommene Umstellung der Datenerhebung von der VSE auf die VE zurückzuführen (ebd.).

- 99** Vorliegende Kausalanalysen konstatieren, dass die Ungleichheit der Stunden- und Monatslöhne aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns zurückgegangen sei. So stellen Bachmann et al. (2025a) fest, dass die Erhöhungen des Mindestlohns im Jahr 2022 bis auf 12 Euro zu einem Rückgang der Ungleichheit der Stundenverdienste geführt habe. Der zwischen den Jahren 2022 und 2023 beobachtete Rückgang des Gini-Koeffizienten für die Stundenverdienste um 2 Prozentpunkte könne vollständig durch die Mindestlohnerhöhung erklärt werden. Für den Zeitraum nach der Einführung des Mindestlohns finden unter anderem Bossler et al. (2024a), Caliendo et al. (2023a) und Biewen et al. (2022), dass die Ungleichheit der Stundenlöhne durch den Mindestlohn zurückgegangen sei. Dies gelte auch für die Ungleichheit der monatlichen Verdienste (Bossler et al. 2024a; Bossler und Schank 2023; Caliendo et al. 2023a). Die kausale Verteilungsanalyse deute im Vergleich der Jahre 2022 und 2023 insbesondere auf eine Verschiebung von Bruttomonatslöhnen unterhalb von 2.200 Euro zu solchen über 2.200 Euro aufgrund der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro hin, was die Ungleichheit reduziert habe (Bachmann et al. 2025a: 15ff.; Mindestlohnkommission 2023).
- 100** Von Interesse ist in diesem Zusammenhang zudem, inwiefern sich der Mindestlohn auf die Lohnmobilität ausgewirkt hat, also auf das Ausmaß der Veränderung individueller Löhne über die Zeit hinweg. Bachmann et al. (2022: 102ff.) verdeutlichen anhand deskriptiver Befunde einen Anstieg der Lohnmobilität ausgehend von Beschäftigung in der unteren Hälfte der Stundenlohnverteilung. Ihre Kausalanalysen zeigen, dass der Mindestlohn bei seiner Einführung und bei seiner Anhebung im Jahr 2019 zu positiven Effekten auf die Lohnmobilität geführt habe, die auf eine Zunahme der Aufwärtsmobilität zurückgehe. Zudem sei es durch den Mindestlohn zu einer erhöhten Mobilität von Beschäftigten aus Kleinstbetrieben in größere Betriebe mit höheren Lohnniveaus gekommen (Dustmann et al. 2022). Dies sei teilweise auf die Schließung von Kleinstbetrieben zurückzuführen. Frühere deskriptive Analysen ergaben, dass es bei Betrachtung der gesamten Lohnverteilung nach der Einführung des Mindestlohns zu einem leichten Rückgang der aufwärtsgerichteten Lohnmobilität gekommen sei (Bachmann et al. 2020: 127ff.; vgl. auch Buraue et al. 2018: 44ff.).
- 101** Gemäß Bachmann et al. (2025a) habe die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 tendenziell einen negativen Effekt auf die Verdienste je geleisteter Überstunde gehabt. Das Ausmaß dieses Effekts hänge allerdings stark von der gewählten Analyseebene ab. Diese seien um 50 Cent für vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte, um 1,50 Euro im Vergleich von vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Regionen und um 30 Cent auf der Ebene der Wirtschaftszweige zurückgegangen. Für die Überstundenverdienste pro Monat würde der negative Effekt bei vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten 70 Cent betragen (ebd.). Bei den Ergebnissen zu Überstundenverdiensten ist zu beachten, dass die große Mehrheit der Beschäftigten keine Überstundenverdienste bezieht, sondern Überstunden unter anderem durch Freizeit ausgleicht (Bachmann et al. 2022: 156). Dementsprechend fallen die gemessenen Effekte auf die Überstundenverdienste für alle Beschäftigten notwendigerweise klein aus und unterliegen hoher statistischer Unsicherheit (ebd.: 131).
- 102** Zur Entwicklung der Tariflöhne berichtete das Statistische Bundesamt (Statistisches Bundesamt 2024c), dass es Ende des Jahres 2022 und im Jahr 2023 zu einer stärkeren Erhöhung der tariflichen Verdienste gekommen sei als in den Jahren zuvor. Dies sei auch auf die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns im Oktober 2022 auf 12 Euro zurückzuführen. Die tariflichen Stundenverdienste seien bei un- und angelernten

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern stärker gestiegen als bei Fachkräften und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in leitender Stellung. Diese Entwicklung habe dazu geführt, dass die Spreizung der tariflichen Löhne zwischen den Entgeltgruppen abgenommen habe. Im Jahr 2023 habe die Veränderung der monatlichen Tarifverdienste gegenüber dem Vorjahr 3,7 Prozent betragen. Der Anstieg sei auf ausgezahlte steuerfreie und beitragsfreie Inflationsausgleichsprämien im Jahr 2023 zurückzuführen. Eine solche haben in Deutschland im Zeitraum von Oktober 2022 bis Dezember 2024 rund 86 Prozent der Tarifbeschäftigten erhalten (Statistisches Bundesamt 2025c). Diese Prämien seien in der Regel als Festbetrag ausgezahlt worden, wodurch geringer verdienende Beschäftigte prozentual mehr von diesen Sonderzahlungen profitieren würden. Auch Auswertungen von Tarifverträgen in ausgewählten Niedriglohnbranchen legen nahe, dass die untersten Entgeltgruppen seit der Einführung des Mindestlohns stärker angehoben worden seien als leicht oberhalb der Mindestlohngrenze liegende Entgeltgruppen. Dadurch sei es zu einer Stauchung der unteren Lohnverteilung gekommen (Bispinck et al. 2023; Bispinck et al. 2020; Lesch 2017). Dies sei insbesondere auch bei der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober des Jahres 2022 der Fall gewesen (Bispinck et al. 2023: 68f.; Mindestlohnkommission 2023). In der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche sei die Wiederherstellung des Abstands zwischen höheren Tarifgruppen und dem Mindestlohn von großer Bedeutung gewesen, sodass es zu höheren Forderungen in Tarifverhandlungen und üblicherweise auch zu Erhöhungen der Tariflöhne gekommen sei (Fuchs et al. 2025).

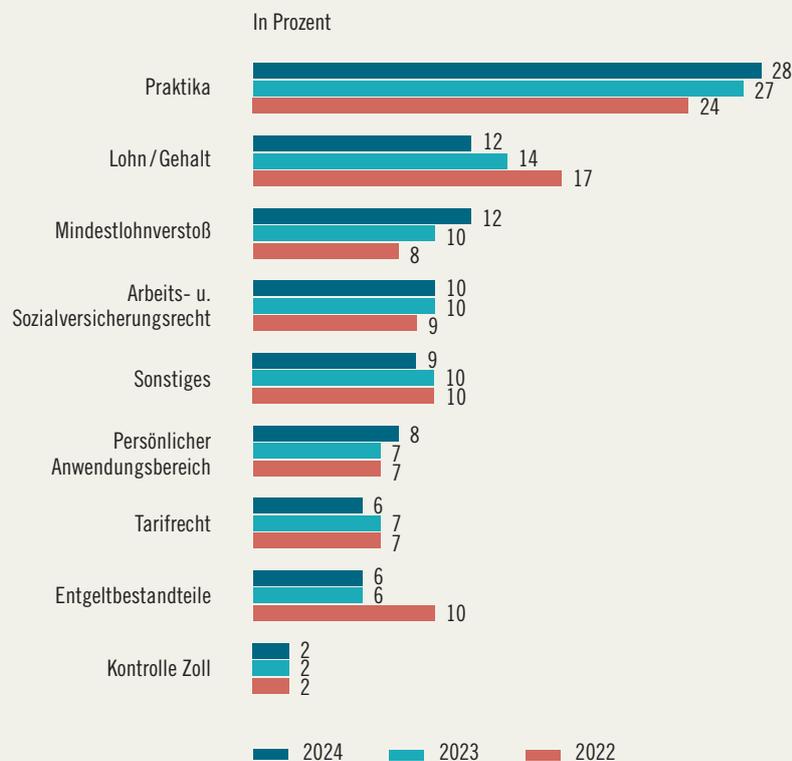
2.4 Mindestlohnverstöße und -kontrollen

- 103** Ein wirksamer Mindestlohn setzt voraus, dass die Vorschriften des Mindestlohngesetzes (MiLoG) eingehalten werden und der Mindestlohn gezahlt wird. Allerdings sind Defizite bei der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns zu beobachten. Die erfolgreiche Implementierung von Mindestlöhnen baut auf mehreren Säulen auf (Bosch und Hüttenhoff 2022; Beckmannshagen und Fedorets 2021; Low Pay Commission 2020): Dazu zählen eine ausreichende Information und Kenntnis über den Mindestlohn, Klarheit und Transparenz über die geltenden Regelungen sowie effektive Kontrollsysteme und Sanktionsmöglichkeiten. Eine wichtige Rolle spielt zudem die Akzeptanz des Mindestlohns bei den Beschäftigten und den Unternehmen.
- 104** Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften erfordert einen ausreichenden Informationsstand sowohl bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als auch bei den Unternehmen (vgl. Abschnitt 2.4.1). Als Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen besteht neben den Online-Angeboten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Zolls sowie der Minijob-Zentrale insbesondere eine – vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragte – telefonische Mindestlohn-Hotline, die auch E-Mail-Anfragen beantwortet (vgl. Info-Box 4). Eine telefonische Hotline wird von wissenschaftlicher Seite regelmäßig als sinnvolles, niedrigschwelliges Angebot für Beschäftigte sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Hilfestellung und Vergewisserung ihrer Ansprüche genannt (Bosch et al. 2015: 3).
- 105** Hinweise zum Grad der Umsetzung des Mindestlohns ergeben sich zunächst aus den Kontrollen der zuständigen Behörden, insbesondere des Zolls (vgl. Abschnitt 2.4.2). Zur Art der Umgehungsversuche geben die Beobachtungen des Zolls sowie qualitative empirische Befunde auf Basis von leitfadengestützten Interviews mit Betriebsleitungen oder Personalverantwortlichen, Beschäftigten und Betriebsräten sowie mit anderen Akteuren, wie beispielsweise Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Aufschluss (vgl. Abschnitt 2.4.3). In diesem Kontext ist der Zusammenhang mit Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Scheinselbständigkeit ein Thema (vgl. Abschnitt 2.4.4). Schließlich gibt es Befunde zur Einhaltung des Mindestlohns auf

Basis von Datenerhebungen bei Betrieben, wie den Verdiensterhebungen (VE) des Statistischen Bundesamtes, oder bei Beschäftigten, wie dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) (vgl. Abschnitt 2.4.5).

› Info-Box 4: Mindestlohn-Hotline

Als Informationsangebot für Beschäftigte und Unternehmen bietet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine telefonische Mindestlohn-Hotline an. Im Jahr 2024 gingen dort rund 3,5 Tsd. Anrufe ein, im Jahr 2023 waren es rund 4,5 Tsd. und im Jahr 2022 gut 6 Tsd. Anrufe. Dies entspricht durchschnittlich 288 Anrufen pro Monat im Jahr 2024, 374 Anrufen pro Monat im Jahr 2023 und 506 Anrufen pro Monat im Jahr 2022. Damit bewegen sich die Anrufzahlen in den vergangenen drei Jahren im Vergleich zu den Jahren 2020 und 2021, in denen knapp 5 Tsd. bzw. knapp 4 Tsd. Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline eingingen, in etwa auf demselben Niveau. Anhebungen des Mindestlohns ziehen der Mindestlohn-Hotline zufolge in der Regel ein erhöhtes Anfrageaufkommen in den Monaten nach der Anhebung nach sich. Zusätzlich zu den Anrufen wurden im Jahr 2024 rund 480 E-Mail-Anfragen beantwortet. In den Jahren 2023 und 2022 gingen rund 640 bzw. 665 E-Mail-Anfragen ein.

Abbildung 2.7: Themenschwerpunkte der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline

Anmerkung: Es sind solche Kategorien dargestellt, auf die 2 Prozent oder mehr der Anrufe entfielen.
Quelle: Mindestlohn-Hotline, eigene Berechnungen.

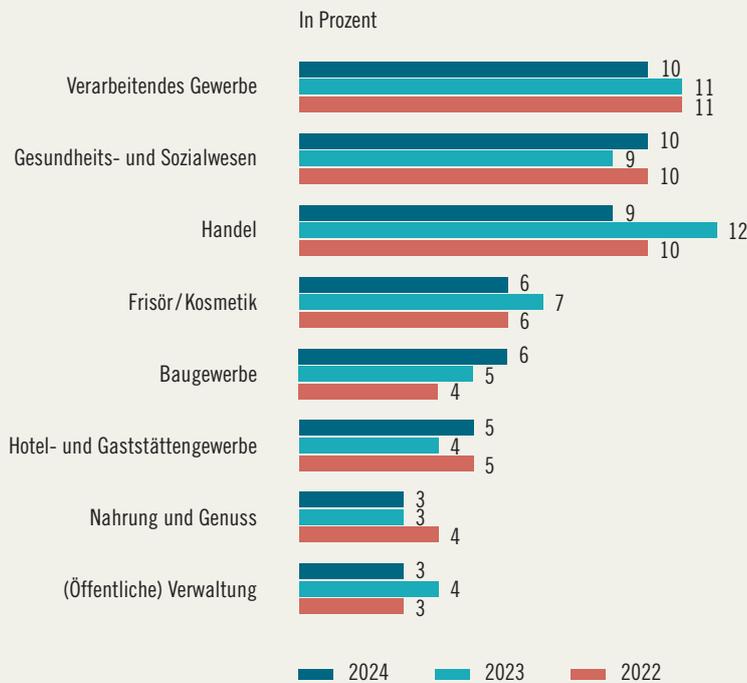
Im Jahr 2024 kamen rund 48 Prozent der Anrufe von Beschäftigten, rund 28 Prozent von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und 6 Prozent von Steuerberatungsunternehmen. Die restlichen Anrufe entfielen auf Studierende sowie Schülerinnen und Schüler, arbeitslose Personen, Institutionen und Behörden sowie sonstige Personengruppen. Im Vergleich zu den Vorjahren mit jeweils rund 49 Prozent in den Jahren 2022 und 2023 blieb der Anteil der Anrufe von Beschäftigten nahezu unverändert, während die Anrufe von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern von rund einem Viertel in den Jahren 2022 und 2023 auf rund 28 Prozent im Jahr 2024 leicht gestiegen sind.

Die Themenschwerpunkte bei den Anrufen verdeutlichen, bei welchen Fragen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Beschäftigte einen besonders hohen Informationsbedarf hatten. Am häufigsten gab es Fragen zu den Regelungen bei Praktika (Abbildung 2.7). Im Jahr 2024 bezogen sich 28 Prozent aller Anrufe auf dieses Thema, während es im Jahr 2023 mit 27 Prozent sowie im Jahr 2022 mit 24 Prozent etwas weniger Anfragen dazu gab.

Weitere Fragen betrafen die Lohn- und Gehaltsberechnung, z. B. wie der Mindestlohn bei einer unterschiedlichen Anzahl von Werktagen je Monat berechnet wird. Sie wurden im Jahr 2024 von

12 Prozent der Anruferinnen und Anrufer gestellt. Wegen eines möglichen Mindestlohnverstößes wandten sich im Jahr 2024 12 Prozent der Anruferinnen und Anrufer an die Hotline. Im Jahr 2023 wandten sich rund 10 Prozent und im Jahr 2022 rund 8 Prozent der Anruferinnen und Anrufer mit diesem Anliegen an die Hotline. Es kam somit in den vergangenen Jahren zu einem Anstieg von Anrufen mit Bezügen zu Mindestlohnverstößen. Die Anruferinnen und Anrufer werden in solchen Fällen von der Mindestlohn-Hotline an die zuständigen Zollbehörden verwiesen. Zwischen 6 und 10 Prozent der Anrufe betrafen im Jahr 2024 tarifrechtliche Fragen, Fragen zu Entgeltbestandteilen, Fragen zum persönlichen Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes sowie Fragen zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht ohne zwingenden Bezug zum Mindestlohn. Bei 2 Prozent der Anfragen ging es um Kontrollen durch die Zollbehörden.

Abbildung 2.8: Branchenzuordnung der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline



Anmerkung: Es sind solche Kategorien dargestellt, auf die 2 Prozent oder mehr der Anrufe entfielen.
Quelle: Mindestlohn-Hotline, eigene Berechnungen.

Die meisten telefonischen Anfragen bei der Mindestlohn-Hotline kamen im Jahr 2024 aus dem Verarbeitenden Gewerbe sowie aus dem Gesundheits- und Sozialwesen mit jeweils 10 Prozent (Abbildung 2.8). Aus dem Handel riefen etwa 9 Prozent an. Aus der Branche der Frisör- und Kosmetiksalons und aus dem Baugewerbe waren es jeweils 6 Prozent. Einen Bezug zum Hotel- und Gaststättengewerbe wiesen rund 5 Prozent der Anrufe auf. Jeweils 3 Prozent der Anrufe wurden dem Bereich Nahrung und Genuss sowie der öffentlichen Verwaltung zugeordnet. Eine Zuordnung der Anrufe zu Branchen erfolgt, wenn die Anruferinnen und Anrufer ihre Branchenzugehörigkeit

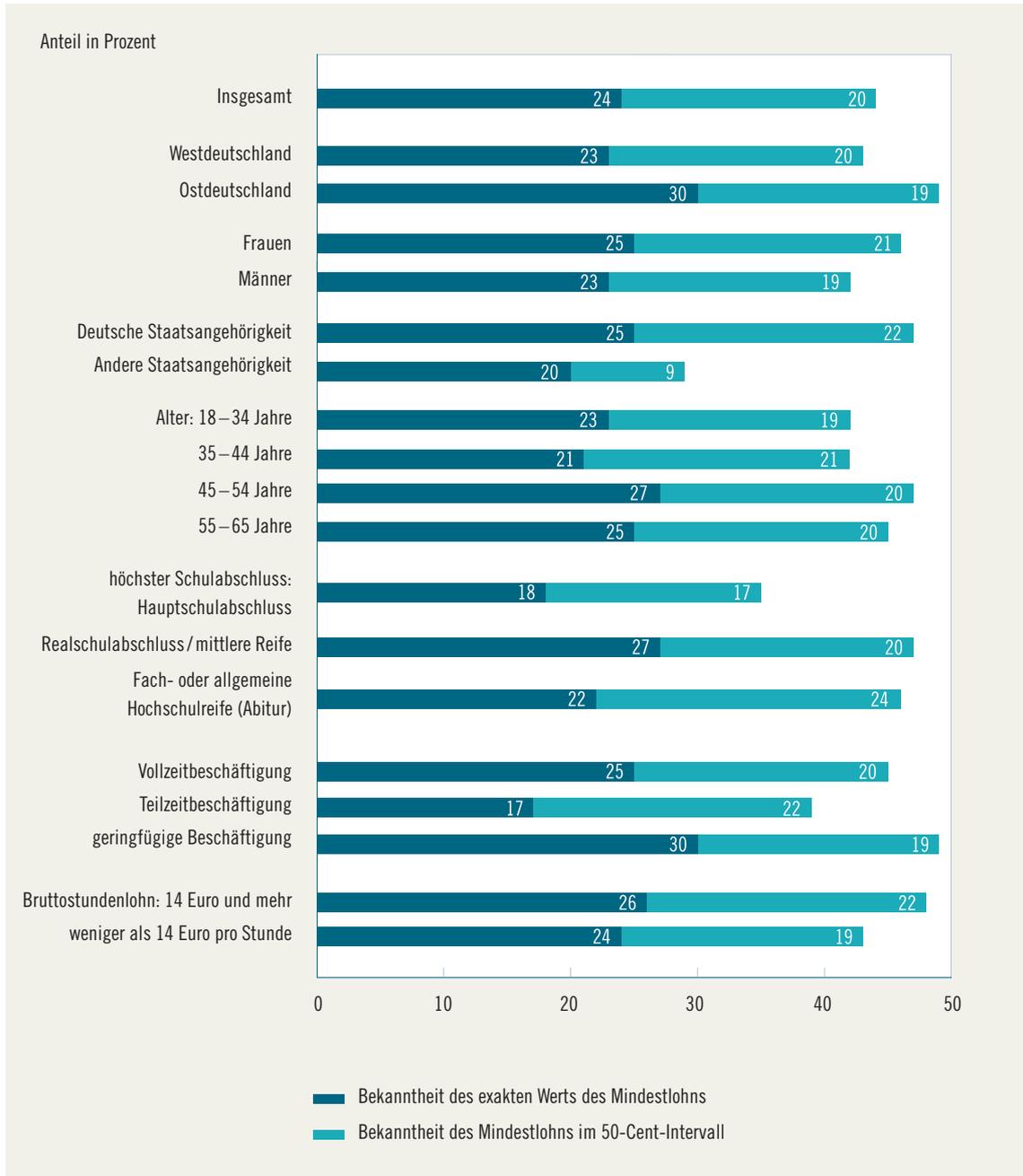
im Gespräch erwähnen. Dies ist nicht immer der Fall. Dementsprechend können nicht alle Anrufe einer Branche zugeordnet werden.

2.4.1 Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns

- 106** Die Kenntnis des gesetzlichen Mindestlohns, einschließlich seiner Höhe und seines Geltungsbereichs, ist entscheidend für dessen Umsetzung und Einhaltung. Im Auftrag der Mindestlohnkommission führte das Markt- und Sozialforschungsinstitut Ipsos zwei repräsentative Beschäftigtenbefragungen mit dem Ziel durch, die Bekanntheit und genaue Höhe des gesetzlichen Mindestlohns sowie die vorhandene Kenntnis darüber und um die Nutzung von Informationsangeboten zu erfassen (Ipsos 2025). Die Befragungen fanden im ersten und im vierten Quartal 2024 statt und umfassten insgesamt 4.190 abhängig Beschäftigte im Alter von 18 bis 65 Jahren. Die Befragungen wurden als computergestützte, persönliche Interviews (CAPI) im Rahmen einer Mehrthemenbefragung durchgeführt.¹¹
- 107** Gemäß einer Auswertung durch die Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission ist gegenüber vorhergehenden repräsentativen Befragungen aus den Jahren 2018 und 2019 (Bruttel und Dütsch 2020; Mindestlohnkommission 2020) die Bekanntheit des Mindestlohns im Jahr 2024 von 95 Prozent auf 97 Prozent leicht angestiegen. Sie liegt damit weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Deutlich geringer fällt die Kenntnis der genauen Mindestlohnhöhe von 12,41 Euro im Jahr 2024 aus. Nur 65 Prozent der Befragten konnten einen konkreten Wert für die Höhe des Mindestlohns angeben. Den exakten Betrag von 12,41 Euro konnten im ersten Quartal 2024 lediglich 19 Prozent der Befragten benennen. Weitere 19 Prozent gaben eine Höhe innerhalb eines symmetrischen Intervalls von 50 Cent um den Mindestlohn an, also einen Betrag zwischen 25 Cent unter und 25 Cent über dem Mindestlohn. Rund 11 Prozent der Befragten nannten zudem den alten Mindestlohn von 12 Euro, der bis Ende des Jahres 2023 galt. Dies deutet darauf hin, dass ein erheblicher Teil der Beschäftigten die Anpassung des Mindestlohns zum Jahresbeginn 2024 nicht wahrgenommen hat oder mit dem vorherigen Betrag vertrauter ist. In den Befragungen im vierten Quartal des Jahres 2024 verbesserte sich die Kenntnis der genauen Höhe des Mindestlohns im Vergleich zum ersten Quartal allerdings deutlich. 27 Prozent der Befragten konnten nun den exakten Mindestlohnbetrag benennen und weitere 21 Prozent einen Wert innerhalb eines symmetrischen 50-Cent-Intervalls. Nur noch knapp 6 Prozent berichteten weiterhin den vor dem Jahr 2024 gültigen Mindestlohn in Höhe von 12 Euro.
- 108** In den vorangegangenen Befragungen in den Jahren 2018 und 2019 konnten zwischen 44 und 50 Prozent der Befragten die Höhe entweder exakt oder innerhalb eines symmetrischen 50-Cent-Intervalls benennen (Bruttel und Dütsch 2020). Im ersten Quartal des Jahres 2024 lag dieser Wert lediglich bei 38 Prozent und im vierten Quartal 2024 dann bei 49 Prozent.

¹¹ Im ersten Quartal 2024 wurden 2.067 und im vierten Quartal 2024 2.123 abhängig Beschäftigte befragt. Im Folgenden werden die auf Basis der „Mediaanalyse 2023 Tageszeitungen“ gewichteten Ergebnisse dargestellt, welche repräsentativ für die deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren in Privathaushalten in der Bundesrepublik Deutschland sind. Die dargestellten Ergebnisse basieren auf eigenen Berechnungen der Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission.

Abbildung 2.9: Bekanntheit des Mindestlohns nach soziodemografischen Merkmalen



Anmerkung: Basis: Abhängig Beschäftigte im Alter von 18 bis 65 Jahren (gepoolt über beide Wellen, N = 4.190), gewichtet.
Quelle: Ipsos 2025, eigene Berechnungen.

109 Unterschiede in der Bekanntheit der genauen Mindestlohnhöhe zeigen sich zudem zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen (vgl. Abbildung 2.9). Beschäftigte ohne deutsche Staatsangehörigkeit und Personen mit maximal einem Hauptschulabschluss sowie Personen mit einem Stundenverdienst von unter 14 Euro pro Stunde wiesen eine besonders geringe Kenntnis auf. Nur 28 Prozent der Befragten ohne deutsche Staats-

angehörigkeit¹² und 35 Prozent der Befragten mit Hauptschulabschluss konnten die Mindestlohnhöhe innerhalb eines 50-Cent-Intervalls korrekt angeben. Folglich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die stärker vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigtengruppen weniger gut informiert sind. Im Gegensatz dazu konnten jeweils 49 Prozent der Beschäftigten aus Ostdeutschland und der geringfügig Beschäftigten die Höhe ungefähr benennen.

- 110** Darüber hinaus gaben rund 80 Prozent der Beschäftigten an, dass sie einen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben. 8 Prozent wussten dies nicht und weitere 10 Prozent glaubten, keinen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn zu haben. Von denjenigen, die angaben, keinen Anspruch zu haben, erklärten 84 Prozent, ihr Verdienst sei zu hoch, und weitere 10 Prozent, dass in ihrer Branche der Mindestlohn nicht gelte. Diese Befunde verdeutlichen den Bedarf an gezielter und umfassender Information der Öffentlichkeit, um klarzustellen, dass nach dem Mindestlohngesetz mit nur wenigen Ausnahmen jeder Arbeitnehmerin und jedem Arbeitnehmer ein Entgelt mindestens in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zusteht.
- 111** Ein weiterer zentraler Punkt der Untersuchung war die Kenntnis sowie die Nutzung von Informationsquellen und -angeboten zum Mindestlohn seitens der Befragten. 73 Prozent der Befragten gaben an, keines der verfügbaren Informationsangebote zu kennen (vgl. Tabelle 2.2). Demnach stellen neben klassischen Medien, wie Nachrichten, Zeitungen oder Fernsehen, vor allem soziale Kontakte und Betriebe relevante Informationsquellen dar. 65 Prozent der Befragten gaben an, sich mittels Nachrichten, Zeitungen oder Fernsehen über den Mindestlohn zu informieren. Darüber hinaus erhielten 51 Prozent der Befragten ihre Informationen durch soziale Kontakte, wie die Familie, Freundinnen und Freunde sowie Kolleginnen und Kollegen im Betrieb. 19 Prozent der Befragten nannten ebenso betriebliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, wie Betriebs- oder Personalräte oder auch Vorgesetzte, als Informationsquelle. Folglich kommt dem sozialen Umfeld im Betrieb für die Verbreitung von Informationen die größte Bedeutung zu. Behörden oder Gewerkschaften als Informationsquellen wurden hingegen nur von 9 bzw. 7 Prozent der Befragten genannt. Selbst zentrale Quellen, wie die Internetseite des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, erreichen nur 14 Prozent der Befragten. Zudem zeigt sich, dass Beschäftigtengruppen mit einer potenziell höheren Betroffenheit vom Mindestlohn – Beschäftigte mit maximal einem Hauptschulabschluss, nicht deutscher Staatsangehörigkeit, in geringfügiger Beschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung oder mit einem Stundenverdienst unter 14 Euro pro Stunde – eine geringere Kenntnis der verschiedenen Informationsangebote haben als andere Beschäftigtengruppen.

¹² Die Ergebnisse für Beschäftigte ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind aufgrund geringer Fallzahlen in dieser Gruppe allerdings mit Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 2.2: Bekanntheit von Informationsangeboten zum Mindestlohn nach soziodemografischen Merkmalen

	Keines der Informationsangebote	Webseite des BMAS zum Thema Mindestlohn	Broschüren des BMAS zum Thema Mindestlohn	Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn	Webseite des Zolls zum Mindestlohn	Webseite der Mindestlohnkommission	Mindestlohn-Hotline
Insgesamt	73	14	13	8	8	8	5
Westdeutschland	73	13	13	8	8	7	5
Ostdeutschland	70	15	12	8	5	11	3
Frauen	73	14	13	8	6	8	5
Männer	72	14	13	8	9	8	5
Deutsche Staatsangehörigkeit	71	15	14	9	9	9	5
Andere Staatsangehörigkeit	85	7	7	3	1	2	1
Alter: 18 – 34 Jahre	73	15	14	9	9	9	5
35 – 44 Jahre	74	12	11	8	8	8	5
45 – 54 Jahre	71	13	13	8	7	8	5
55 – 65 Jahre	72	14	14	8	7	7	4
höchster Schulabschluss: Hauptschulabschluss	80	6	8	4	5	3	2
Realschulabschluss/ mittlere Reife	71	15	14	9	9	10	6
Fach- oder allgemeine Hochschulreife (Abitur)	70	17	15	8	7	8	5
Vollzeitbeschäftigung	71	15	14	9	8	8	5
Teilzeitbeschäftigung	79	9	9	5	3	5	4
geringfügige Beschäftigung	74	11	11	7	9	10	6
Bruttostundenlohn: 14 Euro und mehr	71	16	15	9	9	9	5
weniger als 14 Euro pro Stunde	74	10	10	6	4	7	5

Anmerkung: Abhängig Beschäftigte im Alter von 18 bis 65 Jahren (gepoolt über beide Wellen, N = 4.190), gewichtet. Bei der Befragung waren Mehrfachantworten zulässig. Die angegebenen Prozentwerte addieren sich daher nicht zwangsläufig zu 100 Prozent.
Quelle: Ipsos 2025, eigene Berechnungen.

112 Im Auftrag der Mindestlohnkommission führte das Markt- und Sozialforschungsinstitut Ipsos außerdem im Frühjahr 2024 leitfadengestützte qualitative Interviews mit 18 Beschäftigten durch, die unterhalb des Mindestlohns verdienen, um mehr über die Gründe der Nichteinhaltung des Mindestlohns zu erfahren (Ipsos 2025).¹³ In diesem Zusammenhang wurde auch die Kenntnis des Mindestlohns erfragt. Unter anderem aufgrund der Interviewsituation hatten sich die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Befragung laut eigener Aussage im Vorfeld über die Höhe des Mindestlohns informiert. 10 der 18 Befragten wussten, dass der Mindestlohn im Jahr 2024 zwischen 12,40 und 12,50 Euro lag und weitere 7 verorteten ihn zwischen 12

¹³ Eine ausführliche Darstellung der Studienergebnisse findet sich in Abschnitt 2.4.3.

und 13 Euro. Die Befragten berichteten mehrheitlich, sich über Nachrichten oder eigene Internetrecherchen zu informieren. Sie äußerten dennoch Unsicherheiten in Bezug auf die Fragen, ob es sich beim Mindestlohn um den Brutto- oder Nettolohn handelt, ob es je nach Beschäftigungsverhältnis Ausnahmen vom Mindestlohn gibt und auch, wie und wo Mindestlohnansprüche geltend gemacht werden können.

- 113** Die Ergebnisse sowohl der repräsentativen als auch der qualitativen Befragungen verdeutlichen die Notwendigkeit, nicht nur Informationsangebote bereitzustellen, sondern diese auch gezielt und zielgruppenspezifisch zu verbreiten. Insbesondere Gruppen, die bisher wenig Zugang zu diesen Informationen haben, wie Beschäftigte ohne deutsche Staatsangehörigkeit, gering Qualifizierte und Beschäftigte mit einem niedrigen Einkommen, sollten besser erreicht werden. Die Mindestlohnkommission hat in früheren Berichten (Mindestlohnkommission 2023, 2020) betont, dass umfassende Informationsangebote durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn und die Sozialpartner notwendig sind, um die Bekanntheit und Einhaltung des Mindestlohns zu fördern. Die Ergebnisse der aktuellen Untersuchung unterstreichen die Dringlichkeit dieser Forderung, da die Kenntnis der Beschäftigten über die aktuell geltende Höhe des Mindestlohns sowie zu bestehenden Informationsangeboten bisher unzureichend ist. Die Mindestlohnkommission hat mit der Aktualisierung und Erweiterung ihrer Internetseite einen Beitrag zur Verbesserung des verfügbaren Informationsangebots geleistet.

2.4.2 Kontrolle durch die zuständigen Behörden

- 114** Die Prüfung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns obliegt nach § 14 MiLoG den Behörden der Zollverwaltung.¹⁴ Für diese Prüfung ist die korrekte Erfassung der Arbeitszeit unabdingbar. Bei den Hauptzollämtern ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) zuständig. Die FKS führt bereits seit dem Jahr 1997 Kontrollen der Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) sowie seit dem Jahr 2012 für die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) durch (vgl. Bosch et al. 2019; Böhlke und Schulten 2014). Die FKS ist bundesweit in 41 Hauptzollämtern mit 117 Standorten vertreten, deren operative Steuerung von der Generalzolldirektion wahrgenommen wird. Mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden vom Deutschen Bundestag 1.600 neue Planstellen bewilligt. Im Rahmen der allgemeinen Stärkung der Zollverwaltung sowie infolge des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch sollen der FKS im Zeitraum der Jahre 2024 bis 2029 weitere 3.600 Planstellen zur Verfügung gestellt werden.¹⁵ Bis zum Jahresbeginn 2025 ist die Anzahl der Planstellen auf insgesamt 11.941 angewachsen (Tabelle 2.3). Um bestehende Vakanzen zu besetzen, wurde der Bereich der FKS seit dem Jahr 2015 durch insgesamt rund 5.400 durch den Zoll ausgebildete Nachwuchskräfte sowie seit dem Jahr 2018 mit rund 830 Personalzugängen aus externen Stellenausschreibungen gestärkt; gleichzeitig findet Personalfluktuaton, insbesondere durch Übergänge in den Ruhestand, statt. Für das Jahr 2025 ist eine weitere Stärkung der FKS mit rund 700 Nachwuchskräften geplant, die zum 1. August 2025 ihre Laufbahnprüfung ablegen werden. Dies wird die Differenz zwischen den Planstellen und den besetzten Stellen entsprechend reduzieren. Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission wünschenswert, dass die Bemühungen der Zollverwaltung für einen zügigen Personal aufbau weiter verstärkt fortgesetzt werden.

¹⁴ Seit Oktober 2019 unterstützt die Europäische Arbeitsbehörde (European Labour Authority, ELA) die Zusammenarbeit nationaler Behörden in der grenzüberschreitenden Durchsetzung relevanter EU-Regelungen zur Mobilität von Arbeitskräften und bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit.

¹⁵ Die 3.600 Planstellen berücksichtigen auch einen Anteil für die Bereiche der Rechts- und Fachaufsicht in der Generalzolldirektion sowie die Querschnittsbereiche Organisation, Personal, Haushalt, Aus- und Fortbildung und sonstige einsatzunterstützende Tätigkeiten außerhalb der FKS (z. B. Zollfahndungsdienst). Auf die FKS alleine entfallen ca. 3.060 Planstellen.

Tabelle 2.3: Planstellen/Stellen und Personaleinsatz bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den Jahren 2014 bis 2025

Jahr	Planstellen/Stellen	Besetzte Stellen
2014	6.865	5.945
2015	6.865	5.955
2016	6.865	6.067
2017	7.211	6.268
2018	7.562	6.452
2019	7.913	6.609
2020	8.462	7.056
2021	9.318	7.135
2022	10.223	7.770
2023	11.244	8.240
2024	11.941	8.891
2025	11.941	9.477

Anmerkung: Die Anzahl der Planstellen/Stellen berücksichtigt auch Anteile für die Bereiche der Rechts- und Fachaufsicht, Querschnittsbereiche sowie unterstützende Tätigkeiten. Die Zahl der Planstellen/Stellen im Jahr 2025 entspricht aufgrund der vorläufigen Haushaltsführung infolge der vorgezogenen Bundestagswahlen im Februar 2025 der des Jahres 2024. Die besetzten Stellen beziehen sich ausschließlich auf den operativen Bereich der FKS basierend auf der Stammbesetzung. Die Angaben zu den besetzten Stellen beziehen sich außer für die Jahre 2015 und 2016 jeweils auf den 31. Dezember des Vorjahres. Im Jahr 2015 beziehen sich die Angaben auf den 1. Januar 2015, im Jahr 2016 auf den 6. Januar 2016.
Quelle: Generalzolldirektion (Datenstand: Januar 2025).

- 115** Die Anzahl der Arbeitgeberprüfungen ist insgesamt rückläufig (Tabelle 2.4). Im Jahr 2014 fanden noch 63.014 Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern statt. In den Folgejahren schwankte die Zahl zwischen 45 Tsd. und rund 55 Tsd. Prüfungen im Jahr. Während der Corona-Pandemie nahm die Anzahl der Prüfungen als Folge der Eindämmungsmaßnahmen ab. Nach Ende der Corona-Pandemie fanden im Jahr 2023 42.631 Prüfungen statt. Im Jahr 2024 waren es 25.274 Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Die FKS gibt als Grund für die stark rückläufige Anzahl von Prüfungen die strategische Neuausrichtung der Prüfpraxis an. Demnach wird der risikoorientierte Prüfansatz seit dem Jahr 2024 weiter ausgebaut, um qualitative Prüfungen auf Grundlage eines Risikomanagements, das die Prüfobjekte mit der höchsten Wahrscheinlichkeit von Missständen identifiziert, an die Stelle der bisher üblichen quantitativen Vorgaben für die Anzahl von Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu setzen. Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) erwartet, dass diese Neuorientierung in der Ausrichtung der Arbeit des Zolls zu einer Erhöhung der Effektivität der Ermittlungen und zur Aufdeckung von mehr Verstößen im Verhältnis zur Anzahl an Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern führt. In ihrer Risikoorientierung konzentriert sich die FKS auf Branchen, die von Schwarzarbeit besonders betroffen sind (Deutscher Bundestag 2016a: 4; 2016b: 15). In den Jahren 2023 und 2024 fanden Schwerpunktprüfungen unter anderem im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, im Kurier-, Express- und Paketdienstleistungsgewerbe, im Bauhaupt- und Baunebengewerbe und im Wach- und Sicherheitsgewerbe statt (Deutscher Bundestag 2024a).

Tabelle 2.4: Arbeitgeberprüfungen des Zolls

Branche	2014	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe	30.729	16.681	14.005	12.786	12.116	13.146	11.524	9.556	5.612
Dachdeckerhandwerk	–	–	–	–	–	331	576	373	193
Elektrohandwerk	–	–	–	620	832	1.208	1.358	999	515
Gerüstbauerhandwerk	–	–	–	109	178	220	211	181	101
Maler- und Lackiererhandwerk	–	–	–	409	581	850	1.043	599	275
Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken	2	2	1	7	2	6	3	12	9
Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	7.420	7.287	8.179	9.710	6.600	5.606	8.818	8.605	5.503
Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe	3.907	3.400	6.781	6.228	4.538	5.602	4.308	3.041	2.387
Frisör- und Kosmetiksalons	–	–	1.086	2.359	1.929	1.265	3.919	1.576	1.114
Getränke Einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops	–	–	2.965	2.289	1.223	1.574	1.277	1.134	687
Arbeitnehmerüberlassung	1.471	867	979	1.573	694	677	678	814	558
Gebäudereinigung	2.232	1.370	2.911	1.447	1.269	2.518	1.528	1.230	1.010
Personenbeförderungsgewerbe	1.075	1.259	1.310	1.381	932	880	1.910	1.299	544
Sicherheitsdienstleistungen	850	530	1.803	1.270	1.335	1.391	878	863	644
Landwirtschaft	442	365	606	710	1.196	839	599	395	274
Pflegebranche	775	491	429	407	335	547	1.743	1.191	391
Fleischwirtschaft inkl. GSA Fleisch	732	445	233	344	535	707	578	232	123
Schaustellergewerbe	181	208	292	281	141	65	99	180	116
Abfallwirtschaft	552	290	244	251	629	641	202	119	105
Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen	96	105	472	171	61	40	35	71	31
Briefdienstleistungen	47	43	61	145	91	82	67	47	29
Wäscherei und Reinigung	115	101	210	144	149	159	125	129	52
Caterer	–	–	228	136	115	95	121	86	52
Forstwirtschaft	70	69	79	74	55	120	116	95	61
Call Center	–	–	137	70	46	24	25	23	10
Aus- und Weiterbildungsleistungen nach dem SGB II oder SGB III	70	28	28	21	27	22	21	13	8
<i>Summe der branchengenau erfassten Prüfungen</i>	<i>50.717</i>	<i>33.496</i>	<i>43.039</i>	<i>42.942</i>	<i>35.609</i>	<i>38.615</i>	<i>41.762</i>	<i>32.951</i>	<i>20.460</i>
Andere Branchen	12.297	10.141	9.170	12.199	9.093	9.449	11.420	9.768	4.870
Summe der Prüfungen insgesamt	63.014	43.637	52.209	55.141	44.702	48.064	53.182	42.631	25.274

Anmerkung: „–“ bedeutet, dass die Branchen nicht separat erfasst wurden. Die Werte der Jahre 2016 und 2018 werden zugunsten einer besseren Lesbarkeit nicht dargestellt (vgl. hierfür Mindestlohnkommission 2023: 79).

Quelle: Generalzolldirektion (Datenstand: Januar 2025).

116 In der Arbeitsstatistik der FKS werden Branchen mit Branchenmindestlöhnen, die in § 4 Abs. 1 AEntG benannt sind, Branchen nach § 2a SchwarzArbG sowie ausgewählte weitere Branchen einzeln erfasst (Tabelle 2.4). Von den so erfassten Branchen entfielen in allen Jahren die meisten Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf das Bauhaupt- und Baunebengewerbe. Im Jahr 2024 waren dies 5.612 Prüfungen, was rund 22 Prozent aller Prüfungen entsprach.¹⁶ Im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe wurden

¹⁶ In der Kategorie Bauhaupt- und Baunebengewerbe werden seit dem Jahr 2018 das Elektrohandwerk, das Gerüstbauerhandwerk sowie das Maler- und Lackiererhandwerk separat erfasst. Seit dem Jahr 2021 gilt dies auch für das Dachdeckerhandwerk.

5.503 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geprüft (22 Prozent), gefolgt vom Speditions-, Transport- und dem damit verbundenen Logistikgewerbe mit 2.387 Prüfungen (9 Prozent), den Frisör- und Kosmetiksalons mit 1.114 Prüfungen (4 Prozent) und der Gebäudereinigung mit 1.010 Prüfungen (4 Prozent). Insgesamt entfielen rund 65 Prozent der Prüfungen auf Branchen, in denen schwerpunktmäßig der gesetzliche Mindestlohn als Mindestentgelt gilt. Die anderen rund 35 Prozent der geprüften Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber fielen unter das Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, wo höhere Branchenmindestlöhne gelten (vgl. Übersicht zu den Branchenmindestlöhnen in Anhangtabelle A.1). Aus Sicht der Mindestlohnkommission wäre es wünschenswert, wenn in den Statistiken des Zolls künftig für alle Prüfungen die Branche des geprüften Betriebes erfasst würde.

117 Die Prüfungen der FKS beziehen sich auf eine große Bandbreite gesetzlicher sozialversicherungs- und arbeitsrechtlicher Pflichten, von denen die Einhaltung des Mindestlohngesetzes einen wesentlichen Teilaspekt darstellt (Boockmann et al. 2020). Die FKS befragt in der Regel zunächst Beschäftigte anhand eines strukturierten Fragebogens unter anderem zu ihren Arbeitszeiten, einschließlich Pausenregelungen und Ähnlichem, sowie zu ihrem Lohn und dessen Bestandteilen. In den meisten Fällen werden in einem zweiten Schritt Geschäftsunterlagen des Betriebes gesichtet, um die Angaben der Beschäftigten zu verifizieren.¹⁷ Ergeben sich aufgrund der Befragung der Beschäftigten oder der Prüfung der Geschäftsunterlagen konkrete Anhaltspunkte für Verstöße, werden Ermittlungsverfahren eingeleitet. Von insgesamt 49.686 eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts von Ordnungswidrigkeiten im Jahr 2024 betrafen 6.159 Verstöße gegen das Mindestlohngesetz.¹⁸ Die überwiegende Anzahl der insgesamt 96.813 eingeleiteten Strafverfahren bezieht sich auf die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Sozialleistungen, insbesondere nach dem SGB II und SGB III, Beitragsvorenthaltung nach § 266a StGB oder fehlende Aufenthaltstitel.¹⁹

118 Im Bereich des Mindestlohngesetzes entfielen rund 45 Prozent der Verstöße auf die nicht oder nicht rechtzeitig erfolgte Zahlung des Mindestlohns. Rund 50 Prozent entfielen auf Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten und das Bereithalten von Unterlagen (Tabelle 2.5). Weitere 5 Prozent entfielen auf andere Verstöße. Neben den eingeleiteten Ermittlungsverfahren ist die Anzahl der qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitsverfahren zu betrachten, worunter vom Zoll die Verwarnung mit Verwarnungsgeld, Bußgeldbescheid und Verfall- bzw. Einziehungsbefehl gefasst werden. Da die Einleitung und der Abschluss eines Ermittlungsverfahrens häufig nicht in ein und demselben Kalenderjahr erfolgen und zudem Ermittlungsverfahren länger als ein Jahr dauern können, können die Zahlen der eingeleiteten und erledigten Ermittlungsverfahren nicht miteinander verglichen werden. Ein Teil der Ermittlungsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz wird z. B. auch aufgrund von Verjährung oder mangels Nachweisbarkeit eingestellt. Im Jahr 2024 waren dies 1.460 Verfahren. Qualifiziert erledigt wurden 4.316 Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten mit Bezug zum Mindestlohngesetz. Davon betrafen rund 50 Prozent Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns und rund 46 Prozent Verstöße gegen Aufzeichnungspflichten und das Bereithalten von Unterlagen. Weitere 4 Prozent entfielen auf andere Verstöße. Die Anzahl qualifiziert erledigter Ordnungswidrigkeiten lag damit im Vergleich zum Jahr 2022, das dem letzten Bericht der Mindestlohnkommission zugrunde lag, um rund 70 Prozent höher. Insgesamt wurden 25,4 Mio. Euro an Bußgeldern verhängt, womit sich diese

¹⁷ Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gehen in die Statistik der Prüfungen in Tabelle 2.3 ein, wenn Geschäftsunterlagen gesichtet werden. Prüfungen mit Beschäftigtenbefragungen ohne Sichtung der Geschäftsunterlagen gehen nicht in die Statistik ein.

¹⁸ Diese umfassen Verstöße wegen der Nichtzahlung des Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 und Abs. 2 MiLoG), Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten oder das Bereithalten von Unterlagen (§ 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG) und Verstöße gegen Meldepflichten (§ 21 Abs. 1 Nr. 4, 5, 6 MiLoG).

¹⁹ Soweit sowohl ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts einer Ordnungswidrigkeit wegen der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns (§ 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG) als auch wegen einer Beitragsvorenthaltung nach § 266a StGB eingeleitet wird, werden in der Regel beide Ermittlungsverfahren getrennt statistisch erfasst.

Summe seit dem Jahr 2022 verdoppelt hat. Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns wurden mit durchschnittlich rund 11 Tsd. Euro geahndet, Verstöße gegen die Dokumentationspflicht mit durchschnittlich rund 700 Euro. Hinter den Durchschnittswerten verbirgt sich allerdings eine große Bandbreite, da die Höhe der Geldbuße unter anderem vom Umfang der Tat sowie davon abhängt, ob Vorsatz oder Fahrlässigkeit vorlag. Die Schadenssumme im Rahmen der bußgeldrechtlichen Ermittlungen lag im Jahr 2024 bei 3,2 Mio. Euro, was rund einem Viertel der Schadenssumme aus dem Jahr 2022 entspricht. Die Schadenssumme umfasst ausschließlich vorenthaltene Lohnzahlungen aufgrund der Unterschreitung des Mindestlohns. Laut dem Zoll ist die Schadenssumme grundsätzlich volatil und kann je nach Betrachtungszeitraum erheblich variieren. Ihre Höhe hängt der Generalzolldirektion zufolge auch von einzelnen Großverfahren ab, bei denen teilweise über mehrere Jahre ermittelt wird.

Tabelle 2.5: Ordnungswidrigkeitenverfahren und Geldbußen nach Mindestlohngesetz

	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Eingeleitete Ordnungswidrigkeitenverfahren (alle Tatbestände)	1.316	5.442	6.732	5.583	4.570	5.898	7.249	6.159
davon wegen:								
Nichtzahlung des Mindestlohns	705	2.518	3.011	2.684	1.927	2.282	2.983	2.759
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	598	2.843	3.594	2.822	2.533	3.520	4.034	3.089
Anzahl der qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitenverfahren (alle Tatbestände)	271	3.125	4.394	4.160	2.974	2.501	4.644	4.316
davon wegen:								
Nichtzahlung des Mindestlohns	110	1.256	1.706	1.839	1.351	993	1.983	2.157
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	160	1.843	2.569	2.182	1.521	1.440	2.573	2.000
Summe der Bußgelder, Verwarnungsgelder und Verfall- bzw. Einziehungsbeträge (in Mio. Euro, alle Tatbestände)	0,3	6,0	12,1	18,8	10,1	12,5	14,4	25,4
davon wegen:								
Nichtzahlung des Mindestlohns	0,2	4,2	9,5	16,6	8,6	11,0	12,4	23,8
Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen	0,1	1,8	2,5	2,2	1,5	1,5	1,9	1,4
Schadenssumme im Rahmen bußgeldrechtlicher Ermittlungen (in Mio. Euro, alle Tatbestände)	0,2	5,5	10,5	17,5	11,4	14,2	2,7	3,2

Anmerkung: Die Nichtzahlung des Mindestlohns bezieht sich auf Verstöße nach § 21 Abs. 1 Nr. 9 und § 21 Abs. 2 MiLoG; Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten bzw. das Bereithalten von Unterlagen beziehen sich auf § 21 Abs. 1 Nr. 7, 8 MiLoG. Die Werte der Jahre 2016 und 2018 werden zugunsten einer besseren Lesbarkeit nicht dargestellt (vgl. hierfür Mindestlohnkommission 2023: 81).

Quelle: Generalzolldirektion (Datenstand: Januar 2025).

- 119** In ihrer qualitativen Studie kamen Koch et al. (2020) zu dem Ergebnis, dass die behördliche Zuständigkeit der FKS für die Prüfung der Einhaltung des Mindestlohns bei den befragten Betriebsleitungen, Beschäftigten und Betriebsräten mehrheitlich nicht bekannt sei. Auch hinsichtlich der Häufigkeit und Anlassbezogenheit der Prüfungen der FKS würden unterschiedliche Vorstellungen bestehen, beispielsweise, dass die FKS nur aufgrund von Hinweisen oder Anzeigen aktiv werden würde. Die Prüfungen zur Einhaltung des Mindestlohngesetzes würden durch die Befragten grundsätzlich positiv bewertet und es werde vielfach eine Ausweitung der Prüfungen als wünschenswert erachtet. Aussagen von befragten Betriebsvertreterinnen und -vertretern aus der Landwirtschaft und dem Gastgewerbe in der Studie zur Saisonarbeit von Huschik et al. (2022b)

bestätigen dies. Auf der Grundlage von Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des Zolls kommen Fuchs et al. (2025) in einer qualitativen Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission zu dem Schluss, dass die FKS regelmäßig mit komplexen und oft schwer nachzuprüfenden Sachverhalten konfrontiert sei, die oft langfristig erhebliche Personalressourcen binden würden. Vor dem Hintergrund der verfügbaren Kapazitäten seien den Prüfungen der FKS deshalb klare Grenzen gesetzt (ebd.: 100f.).

- 120** Die Mindestlohnkommission hat in Gesprächen mit dem BMF und der Generalzolldirektion die Entscheidung zu einem effektiveren Personaleinsatz durch die Abkehr von quantitativen Vorgaben für die Anzahl von Prüfungen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern grundsätzlich unterstützt. Gleichwohl ist die Mindestlohnkommission der Auffassung, dass verdachtsunabhängige Prüfungen auch in Zukunft durchgeführt werden müssen, um durch sichtbare Präsenz der Zollbehörden Mindestlohnverstöße präventiv zu verhindern. Hierfür hat der Gesetzgeber den Zollbehörden ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen. Die Bundesländer haben zudem sicherzustellen, dass die Zusammenarbeitsbehörden des Zolls, insbesondere die Staatsanwaltschaften, personell ausreichend ausgestattet sind, um Verstöße im Zusammenhang mit dem Mindestlohngesetz effektiv zu ahnden. Die Mindestlohnkommission hält es auch für zielführend, dass die Zollbehörden in Zukunft das Wissen von Verbänden und anderen Institutionen um Verstöße und Irregularitäten besser nutzen und die Zusammenarbeit im Rahmen von branchenweiten und regionalen Bündnissen stärken. Es ist aus Sicht der Mindestlohnkommission außerdem wichtig, dass der Zoll bei seinen Prüfungen diejenigen Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigungsformen und Regionen in den Fokus nimmt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine besonders hohe Relevanz hat. Eine hohe Prüfungsdichte und verdachtsunabhängige Prüfungen in diesen vom Mindestlohn besonders betroffenen Bereichen leisten einen wichtigen Beitrag dazu, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zügig und nachhaltig aufgedeckt und geahndet werden.
- 121** Neben den gezielten Kontrollen durch die FKS prüfen die Rentenversicherungsträger im Rahmen ihrer regelmäßigen Betriebsprüfungen die Entgeltabrechnungen auf Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns und der Branchenmindestlöhne. Im Jahr 2024 hat die Deutsche Rentenversicherung Bund nach eigener Auskunft im Rahmen von rund 385 Tsd. Betriebsprüfungen bei 1.098 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Mindestlohnverstöße nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt.²⁰ Dies entspricht zusammengenommen knapp 0,3 Prozent aller Prüfungen. Im Jahr 2023 wurden im Rahmen von rund 403 Tsd. Betriebsprüfungen bei 1.278 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Mindestlohnverstöße nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt.²¹ Hinzu kamen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz, die im Rahmen von Betriebsprüfungen der Regionalträger und der Knappschaft-Bahn-See (KBS) festgestellt wurden, wodurch sich die Anzahl der Verstöße nach Schätzungen der Deutschen Rentenversicherung Bund in etwa verdoppelt hat. Wie viele Beschäftigte betroffen waren und welche finanzielle Bedeutung diese Feststellungen hatten, wurde statistisch nicht festgehalten. Den Prüfungen liegt ausschließlich die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit zugrunde. Verstöße, die sich durch eine Abweichung zwischen der von den Beschäftigten angegebenen tatsächlichen Arbeitszeit und der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit ergeben, wurden somit nicht geprüft.

²⁰ Von den 1.098 Mindestlohnverstößen im Jahr 2024 entfielen 812 auf Verstöße gegen das Mindestlohngesetz und 286 auf Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

²¹ Von den 1.278 Mindestlohnverstößen im Jahr 2023 entfielen 907 auf Verstöße gegen das Mindestlohngesetz und 371 auf Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. In den Vorjahren bewegten sich die Zahlen auf einem ähnlichen Niveau: Im Jahr 2022 (2021/2020/2019/2018) wurden im Rahmen von rund 390 (390/398/404/393) Tsd. Betriebsprüfungen bei zusammen 1.208 (1.260/995/1.282/1.296) Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Verstöße gegen das Mindestlohngesetz, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz festgestellt.

2.4.3 Beobachtete Umgehungspraktiken

- 122** Die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns ist trotz der gesetzlichen Vorgaben weiterhin mit Herausforderungen verbunden. Verschiedene Umgehungspraktiken wurden bereits in früheren Studien, die vornehmlich auf qualitativen Befragungen basieren, identifiziert. Dazu zählen insbesondere die fehlerhafte Erfassung von Arbeitszeiten, etwa durch die Nichtdokumentation geleisteter Stunden, das Einrechnen nicht gewährter Pausen oder die fehlende Vergütung von Rüstzeiten sowie Vor- und Nacharbeiten. Auch unrealistisch hohe Leistungsvorgaben oder die Vereinbarung von Pauschalvergütungen werden mitunter genutzt, um die gesetzlichen Vorgaben zu umgehen (für eine ausführliche Darlegung der verschiedenen Studienergebnisse siehe Mindestlohnkommission 2023: 82f.).
- 123** Im Rahmen einer Betriebsbefragung im Auftrag der Mindestlohnkommission wurden zwischen Oktober 2022 und Januar 2023 Einschätzungen zu möglichen Ausweichreaktionen von Betrieben innerhalb derselben Branche als Reaktion auf die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro erhoben (Ipsos 2023a). Nach Einschätzung der befragten betriebsverantwortlichen Personen gingen 21 Prozent davon aus, dass es in der eigenen Branche häufig oder sehr häufig zu unbezahlten Überstunden komme. 14 Prozent der Befragten schätzten, dass die Arbeitszeit häufig oder sehr häufig nicht korrekt erfasst werde. 10 Prozent der befragten Personen nahmen an, dass Schwarzarbeit innerhalb der eigenen Branche häufig oder sehr häufig vorkomme, um der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro auszuweichen.
- 124** Im Auftrag der Mindestlohnkommission wurden im Frühjahr 2024 18 abhängig beschäftigte Personen im Alter von 21 bis 62 Jahren leitfadengestützt interviewt, die weniger als den zu diesem Zeitpunkt geltenden Mindestlohn in Höhe von 12,41 Euro verdienten, um mehr über die Gründe für die Nichteinhaltung zu erfahren (Ipsos 2025).²² Es wurden acht Männer und zehn Frauen interviewt. Vier Personen waren in Vollzeit, acht Personen in Teilzeit und sechs Personen geringfügig beschäftigt angestellt. Die Stundenlöhne wurden dabei auf Basis der Bruttoverdienste und der Arbeitszeitangaben der Befragten berechnet. Der Durchschnittsverdienst der Befragten lag bei 10,21 Euro pro Stunde. Elf Befragte verdienten mehr als 10 Euro pro Stunde, davon vier zwischen 12,01 und 12,32 Euro pro Stunde. Auf Basis der Interviews sowie aus vorangegangenen qualitativen Studien und weiteren Veröffentlichungen (vgl. Koch et al. 2024; Huschik et al. 2022b; Deutscher Bundestag 2021) lassen sich folgende Umgehungspraktiken feststellen:
- » Keine oder eine unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit: In den Interviews wurden unter anderem eine fehlende Dokumentation der Arbeitszeit, die Nichtvergütung von Fahrtzeiten bei Auslieferungsfahrten sowie fehlerhaft geführte Arbeitszeitkonten genannt.
 - » Unrealistisch hohe Leistungsvorgaben: Berichtet wurden Pauschalvergütungen, bei denen in der Regel die Erledigung der aufgetragenen Arbeiten in der vorgesehenen bezahlten Zeit nicht möglich ist, sodass sie zu einer Vergütung unterhalb des Mindestlohns führen.
 - » Explizit vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns,
 - » unzulässige Verrechnung von Arbeitsstunden mit Abwesenheiten aufgrund von Krankheit, Urlaub oder Fortbildungszeiten, wodurch bestehende Überstunden mit diesen Abwesenheiten verrechnet oder gar Minusstunden erzeugt wurden,
 - » die ungerechtfertigte Anrechnung von Kost und Logis auf den Mindestlohn,
 - » die unzulässige Verrechnung der Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen,
 - » die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen wie z. B. der Praktikantenregelung,
 - » Scheinselbständigkeit.

²² Das Durchschnittsalter der befragten Personen lag bei 42,6 Jahren (Median: 46 Jahre).

- 125** Insbesondere eine fehlende oder für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer intransparente Arbeitszeitdokumentation werde am häufigsten als Grund für die Vergütung unterhalb des Mindestlohns genannt (Ipsos 2025). Zehn der Befragten hätten geschildert, dass die tatsächliche Arbeitszeit sowie Mehrarbeit nicht erfasst, Überstunden weder ausgezahlt noch in den nächsten Monat übertragen oder Arbeitsstunden mit berechtigten Abwesenheiten aufgrund von Krankheit, Urlaub oder auch beruflich veranlassten Fortbildungen verrechnet würden. Die Befragten seien in ähnlichem Maße davon ausgegangen, dass Profitmaximierung oder eine schlechte Wirtschaftslage seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Gründe dafür seien, dass diese den Mindestlohn nicht zahlen würden. Meistens würden die Befragten ihre Arbeitsbedingungen in Bezug auf Mitbestimmungsmöglichkeiten bei den Einsatzzeiten, das Team und andere berufliche Aspekte so sehr schätzen, dass sie bereit seien, die geringe Bezahlung dafür in Kauf zu nehmen. In mehr als der Hälfte der Fälle seien die Befragten zudem davon ausgegangen, dass die Bezahlung entweder branchenüblich sei oder sie keine passenden Alternativen finden würden.
- 126** Ähnliche Einschätzungen zu Umgehungspraktiken ergaben sich auch aus Interviews mit Beschäftigten, Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und überbetrieblichen Akteuren (z. B. Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften) der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche (KEP-Branche), die im Auftrag der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen der letzten beiden Mindestlohnerhöhungen auf Betriebe und Beschäftigte in dieser Branche durchgeführt wurden (Fuchs et al. 2025). Befragte hätten von Diskrepanzen zwischen der tatsächlichen und der vertraglich festgelegten Arbeitszeit berichtet, die in vielen Fällen zu unbezahlten Überstunden führen würden. Arbeiten während der Pausenzeiten oder nach Ende der Arbeitszeiterfassung würden dazu führen, dass Mehrarbeit gar nicht erst erfasst werde (ebd.: 36ff.). Auch vereinbarte Festgehälter sowie Tätigkeiten im Zusammenhang mit notwendigen Rüstzeiten sowie Vor- und Nachbereitungszeiten, die entweder gar nicht oder nicht vollständig bezahlt würden, führten zu einer Reduzierung des Stundenlohns bis hin zur Unterschreitung des Mindestlohns. Als weitere potenzielle Reaktion auf die Erhöhung des Mindestlohns wurde im Rahmen der Studie auch der Übergang von abhängiger Beschäftigung in (Schein-)Selbständigkeit untersucht. Diese Form der Erwerbstätigkeit ermögliche es Auftraggeberinnen und Auftraggebern, die Verpflichtung zur Einhaltung des Mindestlohns zu umgehen, da das Einkommen dann als unternehmerisches Risiko der selbständigen Auftragnehmerin bzw. des selbständigen Auftragnehmers gelte. Derartige Übergänge schienen häufiger Drittstaatsangehörige zu betreffen, wobei sie nicht immer eindeutig als Scheinselbständigkeit oder Mindestlohnumgehung eingestuft werden könnten, da (Schein-)Selbständigkeit grundsätzlich eine große Rolle in der Branche spiele (ebd.: 77, 115). Die in den Interviews beschriebenen Umgehungspraktiken würden jedoch nur selten direkt mit den Mindestlohnerhöhungen in Verbindung gebracht. Der gestiegene Mindestlohn könnte allerdings die Bereitschaft zu Umgehungspraktiken seitens der Betriebe verstärken, insbesondere wenn diese durch die Erhöhung finanziell unter Druck geraten würden (ebd.: 86).
- 127** Sowohl in der Befragung der abhängig Beschäftigten, die unterhalb des Mindestlohns verdienten (Ipsos 2025), als auch der Beschäftigten in der KEP-Branche (Fuchs et al. 2025) zeige sich, dass eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohns oder eine fehlende Arbeitszeiterfassung vor allem dann akzeptiert werde, wenn es sich nur um vorübergehende Beschäftigungen handle, etwa während der Ausbildung oder des Studiums, oder wenn die betroffenen Personen Konflikte mit ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern vermeiden wollten. Interviewpersonen, die in Beratungsstellen beschäftigt seien, hätten geäußert, dass sich eine zusätzliche Herausforderung bei der Unterstützung von Beschäftigten aus Drittstaaten daraus ergebe, dass für diese Gruppe auch aufenthaltsrechtliche Aspekte bei der Einforderung ihrer Rechte von Bedeutung seien (ebd.: 108f.).

2.4.4 Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit

- 128** Die Umsetzung des Mindestlohns stellt insbesondere mit Blick auf Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit eine Herausforderung dar. Diesen Tätigkeitsformen ist gemeinsam, dass Beschäftigte sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Steuern und Abgaben vermeiden wollen. Auf Kosten der Gesellschaft gehen auf diese Weise legale Arbeitsplätze verloren, es werden Unternehmen vom fairen Wettbewerb ausgeschlossen und dem Staat, einschließlich den Sozialversicherungsträgern, fließt ein verringertes Aufkommen an Steuern und Abgaben zu. Illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit schaden somit der bzw. dem einzelnen Beschäftigten, gesetzestreuem Unternehmen und der Solidargemeinschaft.
- 129** Obwohl viele Bereiche der Wirtschaft von Schwarzarbeit betroffen sind, lassen sich Umfang und Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung – unabhängig vom Mindestlohn – nur schwer beziffern. Es gibt gleichwohl Hinweise darauf, dass insbesondere lohnintensive Wirtschaftszweige sowie Niedriglohnbranchen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen sein können. Nach Erfahrungswerten der Kontrollbehörden liegen die Schwerpunkte der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung in bestimmten Branchen, die in § 2a SchwarzArbG sowie in § 28a Abs. 4 SGB IV explizit genannt sind. Der Zoll hat zur Prävention branchenbezogene Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung mit den jeweiligen Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften gegründet, die auch der gemeinsamen Unterstützung im Hinblick auf Maßnahmen zur Einhaltung der Mindestlöhne dienen (Zoll 2020: 46f.; Bundesregierung 2017).
- 130** Die Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit steht vor besonderen Herausforderungen. In einer umfassenden Bestandsaufnahme kommen Verbeek et al. (2020b) zu dem Ergebnis, dass auf Basis der bis zum Jahr 2020 verfügbaren Datensätze und Methoden keine valide Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf das Ausmaß der Schwarzarbeit vorgenommen werden könne. Deshalb hat die Mindestlohnkommission den Empfehlungen von Verbeek et al. (2020b) folgend eine Primärerhebung zur Untersuchung von Schwarzarbeit beauftragt (Ipsos 2023b). Die Datenerhebung fand unter abhängig Beschäftigten im Alter von 18 bis 65 Jahren in ihrer beruflichen Haupttätigkeit ohne Auszubildende und Praktikantinnen und Praktikanten zu den drei Zeitpunkten September 2022, November 2022 und September 2023 mit je rund 1.000 Befragten statt (ebd.). Diese Studie nimmt die Entwicklung der Schwarzarbeit in der Wahrnehmung von Beschäftigten vor und nach der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro mittels zweier Verfahren in den Blick, die sozial erwünschtes Antwortverhalten verringern bzw. vermeiden sollen (Burgstaller et al. 2022; Krumpal et al. 2018). Beim ersten Verfahren, Item-Count-Technik (ICT) genannt, wurden Beschäftigte zufällig in zwei Gruppen eingeteilt. Der ersten Gruppe (Kontrollgruppe) wurden lediglich drei harmlose Aussagen zur Auswahl gestellt. Der zweiten Gruppe (Experimentalgruppe) wurde zusätzlich jeweils eine heikle Aussage zum eigenen Angebot an und zur eigenen Nachfrage nach Schwarzarbeit genannt. Hinsichtlich des eigenen Angebots an Schwarzarbeit lautete diese: „Ich habe in den vergangenen 4 Wochen mindestens einmal Arbeiten schwarz ausgeführt oder Leistungen ohne Rechnungen erbracht.“ Bezüglich der eigenen Nachfrage nach Schwarzarbeit wurde die Aussage vorgelegt: „Ich habe in den vergangenen 4 Wochen mindestens einmal Arbeiten schwarz ausführen lassen oder Leistungen ohne Rechnung nachgefragt.“ Da die befragte Person lediglich angeben sollte, wie viele Aussagen auf sie zuträfen, aber nicht, welche der Aussagen, wurde die Anonymität der Befragten sichergestellt. Beim zweiten Verfahren, der nominativen Technik, wird eine indirekte, d. h. nicht die befragte Person selbst betreffende Frage zur Schwarzarbeit gestellt. Dazu wurde nach dem einleitenden Satz „Unter Schwarzarbeit verstehen Experten, dass jemand für einen anderen arbeitet, und beide sind sich einig, dass das Entgelt nur teilweise oder gar nicht versteuert wird, obwohl man das eigentlich müsste“ folgende Anschlussfrage gestellt: „Wissen Sie, ob jemand in Ihrem persönlichen Umfeld in den letzten 12 Monaten Schwarzarbeit geleistet hat?“

Welche der folgenden Antworten trifft auf Sie zu?“ Die Befragten konnten daraufhin angeben, ob sie eher viele oder eher wenige Personen oder niemanden kennen würden.

- 131** Die Item-Count-Fragen zum Angebot an und der Nachfrage nach Schwarzarbeit wurden jeweils repräsentativen Samples von Beschäftigten im August und September 2022, vor der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro, sowie im November und Dezember 2022, nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro, gestellt (Ipsos 2023b). Eigene Auswertungen der Item-Count-Fragen durch die Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission ergaben, dass es weder beim Angebot noch bei der Nachfrage nach Schwarzarbeit zu statistisch signifikanten Veränderungen zwischen den Befragungszeitpunkten vor und nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro gekommen ist.
- 132** Befunde zur mittelfristigen Veränderung des Angebots von und der Nachfrage nach Schwarzarbeit wurden auf Basis einer dritten Befragungswelle eines repräsentativen Samples von Beschäftigten ermittelt (Himmelreicher et al. 2024), die im August und September 2023 im Abstand eines Jahres zur ersten Befragungswelle stattfand (Ipsos 2023b). Im Hinblick auf die Fragestellungen, wie sich die Anzahl der Personen im persönlichen Umfeld der Befragten, die Schwarzarbeit geleistet und somit angeboten hat, entwickelte, zeigte sich nach der nominativen Technik, dass das Angebot von Schwarzarbeit nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro nicht zugenommen habe (Himmelreicher et al. 2024). Es sei jedoch zu einer Verschiebung innerhalb der Personengruppen gekommen. Die Anzahl der Befragten, die angegeben hätten, dass viele Personen in ihrem persönlichen Umfeld Schwarzarbeit anbieten würden, habe zugenommen. Umgekehrt sei die Anzahl jener Befragten gesunken, die wenige schwarzarbeitende Personen in ihrem persönlichen Umfeld kennen würden. Da die Summe aus beiden Personengruppen nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro geringer gewesen sei als zuvor, könne dieser Befund nicht verlässlich interpretiert werden. Die basierend auf der experimentellen ICT-Methode ermittelte Entwicklung des Anteils der Beschäftigten, die Schwarzarbeit angeboten oder nachgefragt hätten, verdeutliche, dass das Angebot an Schwarzarbeit zwischen September 2022 und 2023 bei knapp 9 Prozent verharret habe. Die Nachfrage nach Schwarzarbeit sei nach der Erhöhung des Mindestlohns von 8 auf 5 Prozent gesunken. Beide Aspekte von Schwarzarbeit zusammengenommen würden darauf hinweisen, dass die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro zu keiner Ausweitung der Schwarzarbeit geführt habe.
- 133** Schneider und Boockmann (2025, 2023, 2022, 2020, 2015) schätzen die Entwicklung der Schattenwirtschaft auf Basis eines Simulationsmodells. Die Autoren kommen für den Zeitraum der Jahre von 1998 bis 2024 auf der Basis aktueller Daten und Prognosen zu dem Ergebnis, dass der Umfang der Schattenwirtschaft, gemessen als Verhältnis der Schattenwirtschaft zum offiziellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland, wegen der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage von 11,1 Prozent im Jahr 2024 auf 11,5 Prozent im Jahr 2025 leicht angestiegen sei (Schneider und Boockmann 2025: 23). Seit Beginn der 2000er Jahre seien rückläufige Tendenzen festzustellen gewesen (Schneider und Boockmann 2022: 22). Ausgenommen von dieser Entwicklung seien die beiden Krisenjahre 2009, in der die Finanzkrise herrschte, und 2020 während der Corona-Pandemie. Gemäß ihrer Schätzung für das Jahr 2022 gehen die Autoren davon aus, dass wegen der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro Unternehmen versucht hätten, dem Mindestlohn durch mehr Schwarzarbeit zu entgehen. Zugleich würde die Anhebung der Verdienstgrenze für Minijobs von 450 Euro auf 520 Euro dazu führen, dass für mehr Beschäftigungsverhältnisse nur geringe Steuern und Sozialversicherungsabgaben geleistet werden müssten. Beide Vorhaben zusammengenommen würden sich in der Wirkung auf die Schattenwirtschaft nahezu neutralisieren (Schneider und Boockmann 2023: 23). Der von Schneider und Boockmann (2025, 2023, 2022, 2020, 2015) verwendete Ansatz wird unter anderem dafür kritisiert, dass die Ergebnisse stark von den Modellannahmen abhängen würden, nicht

alle Annahmen dokumentiert seien und Rechenschritte nicht ausführlich dargelegt würden (Verbeek et al. 2020b: 57ff.).

- 134** Neben quantitativen Analyseverfahren besteht ein alternativer Zugangsweg in der Nutzung qualitativer Methoden, wie leitfadengestützter Interviews mit Betrieben oder Beschäftigten oder Experteninterviews bei Verbänden und Gewerkschaften (Verbeek et al. 2020b: iv). In einer von der Mindestlohnkommission beauftragten qualitativen Studie wurden die Auswirkungen der Mindestlohnerhöhungen von Oktober 2022 und Januar 2024 auf die Kurier-, Express- und Paketdienstbranche (KEP-Branche) untersucht (Fuchs et al. 2025). Diese Studie zeichnet aus Sicht der Autorinnen und Autoren hinsichtlich der Praktiken, die vor allem auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung fokussieren, ein heterogenes Bild. Einerseits würden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Beschäftigte berichten, dass sie solche Phänomene nicht beobachten würden. Andererseits würden interviewte Personen unterschiedliche Formen von Schwarzarbeit bis hin zu betrügerischen Unternehmensstrategien erwähnen. Jedoch könne die Nutzung von Schwarzarbeit nicht als Reaktion auf Mindestlohnerhöhungen angesehen werden, sondern sie liege an der generellen Bereitschaft von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Beschäftigten, sich auf solche Praktiken einzulassen.
- 135** Im Rahmen der Evaluation des Mindestlohngesetzes nach § 23 MiLoG hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine qualitative Studie beauftragt. Im Mittelpunkt standen vier Fallstudien für den Kurier-, Express- und Paketdienst, die Fleischwirtschaft, das Wach- und Sicherheits- sowie das Gastgewerbe (Fuchs et al. 2020). In Bezug auf systematische Zusammenhänge zwischen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und dem Ausmaß von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung falle nach Ansicht der Autorinnen und Autoren die empirische Evidenz sehr gering aus, weshalb dem gesetzlichen Mindestlohn keine eigenständige Erklärungskraft zukomme. Im Rahmen der von Studienteilnehmerinnen und -teilnehmern beobachteten Schwarzarbeit seien bestimmte Gruppen, wie geringfügig Beschäftigte, SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher, Studierende sowie Personen in finanziellen Notlagen, gehäuft anzutreffen gewesen.
- 136** In einer weiteren, von der Mindestlohnkommission beauftragten qualitativen Studie standen die Arbeits- und Lebensbedingungen von Beschäftigten in der Saisonarbeit in Landwirtschaft und Gastgewerbe im Fokus. Die Studie identifizierte branchentypische Muster in der Schwarzarbeit. Saisonarbeit sei in beiden Sektoren traditionell von großer Bedeutung, zudem seien beide in besonderem Maß vom Mindestlohn betroffen (Huschik et al. 2022a). Das Mindestlohngesetz habe demnach sowohl aus Sicht der Betriebsleiterinnen und -leiter als auch aus der der Saisonbeschäftigten deutliche Auswirkungen auf die Arbeitszeiten gehabt, da sich mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Dokumentationspflicht verschärft habe. Zuvor sei ein volatiles Arbeitsaufkommen mit flexibler Arbeitszeitgestaltung kompensiert worden. Durch die Dokumentationspflicht seien gesetzliche Höchstarbeitszeiten stärker in den Fokus gerückt und die Compliance grundsätzlich gestiegen. Dies sei in der Realität des Arbeitsalltags eine erhebliche Herausforderung. So könne beispielsweise pflückreifes Obst naturgemäß nur in sehr kurzen Zeitfenstern geerntet werden. Eine schlichte Aufstockung der Zahl der Arbeitskräfte sei zudem für spontane witterungsbedingte Spitzenzeiten kaum möglich, da die Saisonkräfte in der Regel aus dem Ausland kommen würden. Die Saisonbeschäftigten ihrerseits würden die trotz der gestiegenen Bruttostundenlöhne in den letzten Jahren faktisch geringeren Verdienstmöglichkeiten durch die Höchstarbeitszeiten beklagen. Vor diesem Hintergrund sei von den Betrieben von überwiegend bewussten Abweichungen und Verstößen gegen relevante Bestimmungen berichtet worden. In vielen Fällen betreffe dies die Überschreitung der im Arbeitszeitgesetz festgeschriebenen werktäglichen Höchstarbeitszeiten und die im Mindestlohngesetz verankerte Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten. Mehrarbeit sei zum Mindestlohn oder darüber vergütet, aber nicht formell dokumentiert worden. Die betreffenden Betriebsleiterinnen und -leiter würden diesbezüglich großes Unbehagen verspüren, würden jedoch keine Alternative zu ihrem Handeln sehen. Die spezifische Situation von Saisonbetrieben erschwere eine gesetzeskonforme Per-

sonalplanung. Nur vereinzelt seien die existierenden Ausnahmeregelungen des Arbeitszeitgesetzes genutzt worden.

- 137** Als Teil ihrer qualitativen Studien zu den Verhaltensmustern von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns haben Koch et al. (2020: 109ff.) das Thema Schwarzarbeit untersucht. Eine dort beschriebene Ausprägung von Schwarzarbeit sei die nicht angemeldete Vergütung von Arbeitszeit, die zum Teil im gegenseitigen Einvernehmen von Betrieben und Beschäftigten stattfinden würde. Dazu zähle beispielsweise die Abweichung der tatsächlich geleisteten von der ordnungsgemäß dokumentierten und vergüteten Arbeitszeit, wobei die Differenz ungemeldet vergütet werde. Auch werde mitunter ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis begründet, obwohl die Geringfügigkeitsgrenze aufgrund des geplanten Beschäftigungsumfangs faktisch überschritten werde. Diese Vorgehensweisen zeigen sich auch in der im Auftrag der Mindestlohnkommission im Frühjahr 2024 durchgeführten qualitativen Befragung von 18 abhängig beschäftigten Personen, die weniger als den zu diesem Zeitpunkt geltenden Mindestlohn in Höhe von 12,41 Euro erhielten (Ipsos 2025). Eine andere beobachtete Form von Schwarzarbeit seien gemäß Koch et al. (2020: 109ff.) ungemeldete Tätigkeiten von Beschäftigten, die neben ihrer abhängigen Beschäftigung in ihrem privaten Umfeld Dienstleistungen erbringen würden. Dies werde vorrangig als branchenspezifisches Phänomen beschrieben. Von einigen Befragten werde ein expliziter Zusammenhang zwischen dem Mindestlohngesetz und dem vermehrten Auftreten von Schwarzarbeit in diesen Branchen hergestellt. Die Befragten hätten zudem eine Reihe von Faktoren genannt, welche die ungemeldete Vergütung von Arbeitszeit und Dienstleistungen ihren Erfahrungen nach erschwere. Dazu gehöre die digitale im Gegensatz zur händischen Erfassung der Arbeitszeit und bargeldlose Zahlungen im Gegensatz zu Bargeldtransaktionen. Für den Zeitraum der Corona-Pandemie hätten die staatlich angeordneten Betriebsschließungen der Studie von Kirchmann et al. (2022: 116f.) zufolge insbesondere bei Frisör- und Kosmetiksalons zu einem Anstieg der Schwarzarbeit geführt, der zum Teil auch den Zeitraum der Betriebsschließungen überdauert habe.

2.4.5 Ergebnisse von Datenerhebungen bei Betrieben und Beschäftigten zur Nichteinhaltung des Mindestlohns

- 138** Eine weitere Perspektive auf den Grad der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns können Ergebnisse zu Stundenlöhnen aus Datenerhebungen bieten. Von Interesse sind hier vor allem die Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes, die sich auf Angaben von Betrieben stützt, und das Sozio-oekonomische Panel, das auf Angaben von Beschäftigten beruht (für methodische Erläuterungen zu beiden Erhebungen vgl. Abschnitt 1.7.2). Beide Erhebungen sind weder hinsichtlich ihrer Zielsetzung noch der konkret abgefragten Informationen darauf ausgerichtet, den Grad der Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes zu ermitteln. Angesichts der differenzierten gesetzlichen Regelungen und weiterer Konkretisierungen durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist die genaue Ermittlung der gemäß des Mindestlohngesetzes relevanten Stundenlöhne in VE und SOEP nicht möglich.²³
- 139** Die vorangegangenen Abschnitte haben verdeutlicht, dass Verstöße gegen den gesetzlichen Mindestlohn selten im Rahmen von vertraglich vereinbarten Stundenlöhnen, die unterhalb des Mindestlohns liegen, statt-

²³ Vgl. beispielhaft für die mindestlohnrelevanten Lohnbestandteile z. B. folgende Urteile des Bundesarbeitsgerichts: Urteil vom 25. Mai 2016 (5 AZR 135/16) zur Anrechenbarkeit von Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld; Urteile vom 29. Juni 2016 (5 AZR 716/15) und vom 11. Oktober 2017 (5 AZR 591/16) zur Vergütung von Bereitschaftszeiten; Urteile vom 22. September 2017 (10 AZR 171/16), 17. Januar 2018 (5 AZR 69/17), 25. April 2018 (5 AZR 25/17) und 27. März 2019 (5 AZR 591/17) zu Feiertagsvergütung und Nachtarbeitszuschlag sowie Urteile vom 11. Oktober 2017 (5 AZR 621/16), 8. November 2017 (5 AZR 692/16) und 6. Dezember 2017 (5 AZR 864/16) zur Anrechenbarkeit von Anwesenheits- und Leistungsprämien.

finden. Beide Datenerhebungen messen jedoch vorrangig Formen des vereinbarten Stundenlohns. Die VE des Statistischen Bundesamtes erfasst bezahlte Arbeitsstunden und den dafür erhaltenen Lohn. Unbezahlte Mehrarbeit wird per Definition nicht erfasst. Das SOEP ermöglicht die Verwendung verschiedener Stundenlohnkonzepte (vgl. Erläuterungen zur Berechnung von Stundenlöhnen in Abschnitt 1.7.2). Im Mittelpunkt steht dabei in der Regel der anhand der vereinbarten Arbeitszeit berechnete Stundenlohn (Beckmannshagen et al. 2025; Fedorets et al. 2020; Dütsch et al. 2019; Fedorets et al. 2019). Die Nichteinhaltung des Mindestlohns scheint aber überwiegend nicht durch vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns begründet, sondern durch andere Formen der Umgehung, wie insbesondere unbezahlte Mehrarbeit (siehe Abschnitt 2.4.3). Auf diese ist das Konzept des vereinbarten Stundenlohns nicht ausgerichtet. Zudem gibt es eine Reihe von methodisch bedingten Unschärfen bei der Messung der Stundenlöhne. Daher sind aus Sicht der Mindestlohnkommission auf Basis der genannten Erhebungen nur begrenzt Aussagen über den Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns möglich.

- 140** Auf Basis der VE ermittelte das Statistische Bundesamt für April des Jahres 2024 rund 850 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse und somit einen Anteil von 2,2 Prozent mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns von 12,41 Euro (Tabelle 2.6). Für das Jahr 2023 weist das SOEP auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit einen Anteil von rund 6,6 Prozent aller Beschäftigten aus, die in ihrer Haupttätigkeit einen Stundenlohn unterhalb des damals geltenden gesetzlichen Mindestlohns von 12 Euro aufwiesen (Tabelle 2.7). Neben den berechneten Bruttostundenlöhnen wurde im SOEP 2023 zudem bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Bruttostundenlohn direkt abgefragt. Die Befragten rundeten den direkt abgefragten Stundenlohn häufig auf volle Euro-Beträge (Mindestlohnkommission 2023: 88). Diese Rundungen haben statistische Unsicherheiten bei der Einordnung, ob die Stundenlöhne unterhalb oder oberhalb des Mindestlohns liegen, zur Folge. Insgesamt haben im Jahr 2023, bei einem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 12 Euro, rund 2 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geantwortet, weniger als 12 Euro pro Stunde zu erhalten. Rund 1,5 Prozent der Beschäftigten gaben an, weniger als 11 Euro pro Stunde bezahlt zu bekommen, und rund 0,9 Prozent gaben an, weniger als 10 Euro je Stunde zu erhalten. Die deutlich voneinander abweichenden Zahlen bei berechneten und direkt angegebenen Stundenlöhnen verweisen auf die Schwierigkeiten, auf Basis dieser Erhebungen und verschiedener Methoden den Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns abzuschätzen.
- 141** Wenngleich sich die Anzahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns zwischen VE und SOEP sowie innerhalb des SOEP zwischen den Abfragearten unterscheidet, sind doch insbesondere bei den Beschäftigungsformen ähnliche Muster zu beobachten (Tabelle 2.6 und Tabelle 2.7). Löhne unterhalb des Mindestlohns sind insbesondere bei geringfügig Beschäftigten zu beobachten. Sie sind bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, insbesondere in Vollzeit, deutlich seltener. Die VE des Jahres 2024 weist für Vollzeitbeschäftigte einen Anteil von 0,7 Prozent, für Teilzeitbeschäftigte von 1,8 Prozent und für geringfügig Beschäftigte von 8,2 Prozent aus. Im SOEP des Jahres 2023 sind es für Vollzeitbeschäftigte auf Basis des berechneten vereinbarten Stundenlohns 4,1 Prozent, bei Teilzeitbeschäftigten 4,3 Prozent und bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten 38 Prozent. Unabhängig von der gewählten Datenquelle lässt sich somit eine schlechtere Umsetzung des Mindestlohns für geringfügig Beschäftigte im Vergleich zu Voll- und Teilzeitbeschäftigten beobachten (siehe auch Bosch et al. 2019). Dies korrespondiert mit dem Befund, dass bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen eine Reihe von arbeitsrechtlichen Vorschriften, wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder im Urlaub, deutlich seltener als bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen eingehalten werden (Bachmann et al. 2017; Stegmaier et al. 2015).

Tabelle 2.6: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2024 in der Verdiensterhebung (VE)

	VE 2024	
	Berechneter Stundenlohn auf Basis der bezahlten Stunden	
	In Tsd.	In Prozent
Insgesamt	847	2,2
Westdeutschland	706	2,2
Ostdeutschland	141	2,1
Frauen	451	2,4
Männer	395	2,0
Vollzeit	165	0,7
Teilzeit	188	1,8
(Ausschließlich) geringfügig Beschäftigte	493	8,2

Anmerkung: Ausgewiesen sind Beschäftigungsverhältnisse mit einem Bruttostundenlohn unter 12,36 Euro. In der VE liegt eine Vollzeitbeschäftigung vor, wenn die tarifvertragliche Arbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte gilt. Teilzeit ist somit jede Arbeitszeit, die weniger Arbeitsstunden als die Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten im gleichen Betrieb umfasst.
Quelle: Verdiensterhebung (VE) April 2024.

Tabelle 2.7: Beschäftigte mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2023 im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP)

	SOEP 2023			
	Berechneter Stundenlohn auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit		direkt abgefragte Stundenlöhne	
	In Tsd.	In Prozent	In Tsd.	In Prozent
Insgesamt	2.498	6,6	773	2,0
Westdeutschland	1.828	6,0	602	2,0
Ostdeutschland	670	9,3	171	2,5
Frauen	1.392	7,7	498	2,7
Männer	1.106	5,6	276	1,4
Vollzeit	1.181	4,1	472	1,8
Teilzeit	243	4,3	184	2,7
(Ausschließlich) geringfügig Beschäftigte	832	38,0	102	3,6

Anmerkung: Ausgewiesen sind beim berechneten Stundenlohn Beschäftigte mit einem Bruttostundenlohn unter 11,95 Euro; beim direkt abgefragten Stundenlohn werden Beschäftigte mit Bruttostundenlöhnen unter 12 Euro ausgewiesen. Im SOEP liegt eine Vollzeitbeschäftigung vor, wenn die vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit 30 Stunden und mehr beträgt. Im SOEP beziehen sich Zahlen für geringfügig Beschäftigte nur auf ausschließlich geringfügig Beschäftigte.
Quelle: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) v39.

142 Bei der Interpretation der Zahlen zur Unterschreitung des Mindestlohns auf Basis der VE sind zunächst die folgenden beiden Einschränkungen zu beachten: Zum einen ist nicht auszuschließen, dass Betriebe Unterschreitungen des Mindestlohns in ihrer Lohnbuchhaltung nicht dokumentieren oder diese im Rahmen der VE nicht berichten und somit der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns unterschätzt wird (vgl. Abschnitt 1.7.2). Zum anderen misst die VE nur bezahlte Arbeitsstunden. Insofern erfasst die VE per Definition keine unbezahlte Mehrarbeit und keine nicht deklarierten Lohnzahlungen für geleistete Arbeit. Im Rah-

men der VE wird eine Plausibilisierung der Daten automatisiert, d. h. durch ein KI-gestütztes Imputationsverfahren vorgenommen. Nur besondere Auffälligkeiten werden im Anschluss durch Beschäftigte der Statistischen Landesämter geprüft. Dabei kann es dazu kommen, dass fehlerhafte Angaben bei Arbeitszeiten und Stundenlöhnen nicht entdeckt und korrigiert werden. Für die Anzahl von rund 850 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen unterhalb des Mindestlohns sind zusätzlich sechs konkrete Aspekte zu nennen, die zu beachten sind: Erstens sind in den genannten rund 850 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen rund 42 Tsd. enthalten, die bei Hinzurechnung der gezahlten Zulagen für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- oder Nachtarbeit einen Stundenlohn in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns oder darüber aufweisen würden. Mit Ausnahme der Zulagen für Nachtarbeit sind alle anderen in der VE abgefragten Zulagen nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts anrechenbar (vgl. Fußnote 22 in Rdnr. 137). Da in der VE allerdings nur die Summe dieser Zulagen abgefragt wird, bleibt unklar, welcher Anteil davon auf Zulagen für Nachtarbeit entfällt. Zweitens sind schätzungsweise rund 10 Tsd. 17-jährige Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung enthalten, für die der gesetzliche Mindestlohn nicht gilt.²⁴ Drittens weist die VE 2024 rund 1,2 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse weniger aus als die Statistik der Bundesagentur für Arbeit.²⁵ Bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist allerdings die Nichteinhaltung überdurchschnittlich stark ausgeprägt. Viertens sind aufgrund des Untersuchungsdesigns in der VE in privaten Haushalten lediglich sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse enthalten, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse hingegen nicht. Laut Statistik der Minijob-Zentrale (2024) arbeiteten im September 2024 rund 247 Tsd. geringfügig entlohnte Beschäftigte in privaten Haushalten. Hiervon dürfte ein Teil ebenfalls unterhalb des Mindestlohns vergütet worden sein. Fünftens sind Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung mangels der Möglichkeit zur genauen Identifizierung in den Daten enthalten, obwohl sie vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen sind (§ 22 Abs. 4 MiLoG). Ihre Anzahl ist allerdings vernachlässigbar (vom Berge et al. 2016a, b). Sechstens können Praktika, die vom Mindestlohn ausgenommen sind, in den Daten enthalten sein, sofern diese von Betrieben nicht als Praktikantinnen und Praktikanten, sondern als geringfügig Beschäftigte, kurzfristig Beschäftigte oder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gemeldet werden. Zur Häufigkeit dieses Umstands liegen keine Informationen vor.

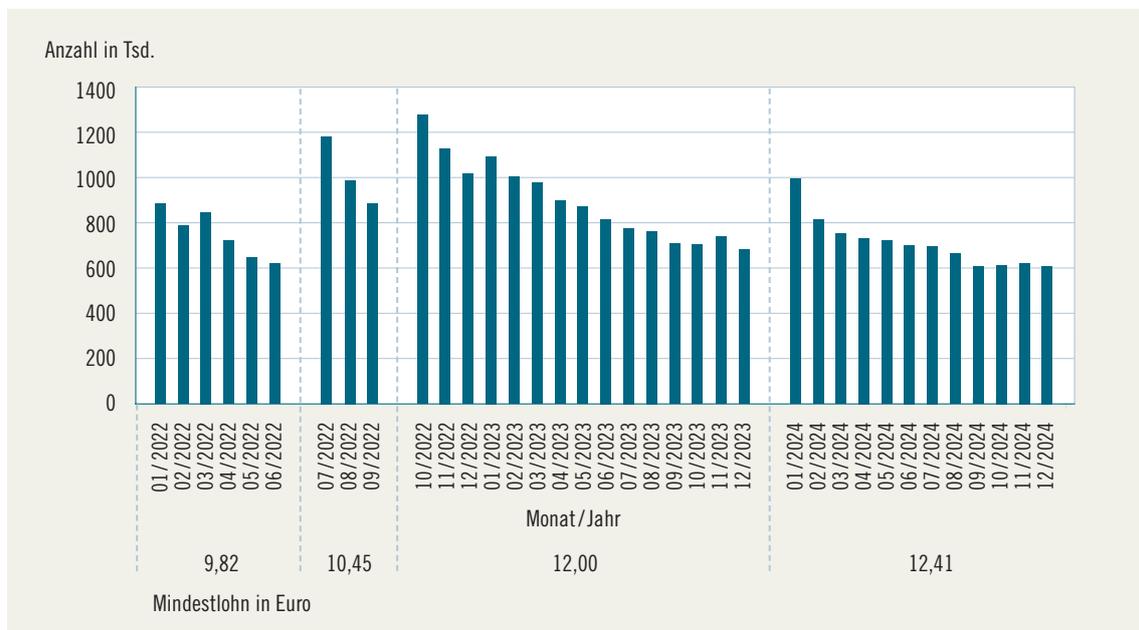
143 Auf Basis der VE liegen seit dem Jahr 2022 auch Ergebnisse zur monatlichen Entwicklung der Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns vor (Abbildung 2.10). Im Jahr 2022 fiel die Anzahl dieser Beschäftigungsverhältnisse in den Monaten Januar, Juli und Oktober, in denen der Mindestlohn angepasst wurde, jeweils vergleichsweise hoch aus und verringerte sich in den folgenden Monaten deutlich. Ein ähnlicher Verlauf ist nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12,41 Euro im Januar 2024 zu beobachten. Der Verlauf deutet darauf hin, dass die Umsetzung des Mindestlohns in Betrieben unmittelbar nach einer Anpassung noch unvollständig ist und im Zeitablauf zunimmt. Ein Teil der Nichteinhaltung des Mindestlohns stellt also ein Übergangsphänomen bei Anpassungen des Mindestlohns dar und geht auf Zeitverzögerungen bei der Umsetzung in den Betrieben zurück. Die Zahlung des Mindestlohns ist nach § 2 Abs. 1 MiLoG spätestens in dem Monat fällig, der dem Monat folgt, in dem die Arbeitsleistung erbracht wurde. Dies gilt auch für den Monat, in dem eine neue Mindestlohnhöhe in Kraft tritt. In der VE werden Verdienste und Arbeitszeiten unmittelbar gemäß der monatlichen Lohnabrechnung erfasst (vgl. Abschnitt 1.7.1). In der VE sind Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns im ersten Monat

²⁴ In der VE wird nicht der Geburtstag, sondern nur das Geburtsjahr erfasst. Die VE von April 2024 beinhaltet rund 13 Tsd. Personen des Jahrgangs 2006, die noch keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Da sich die Erhebung auf den April bezieht, ist davon auszugehen, dass unter der vereinfachenden Annahme einer Gleichverteilung der Geburtstage über das Jahr drei Viertel dieser Personen im April 2024 noch nicht 18 Jahre alt gewesen und somit im Falle einer noch nicht abgeschlossenen Berufsausbildung nicht unter den Mindestlohn gefallen sein dürften. Daraus ergibt sich die Zahl von 10 Tsd. ($13 \text{ Tsd.} \times \frac{3}{4}$).

²⁵ Diese Differenz lässt sich insbesondere auf das Erhebungsdesign der VE zurückführen, da in der VE ausschließlich Beschäftigungsverhältnisse erfasst sind, die über den gesamten Monat April hinweg Bestand hatten (Statistisches Bundesamt 2024d).

seiner Geltung nicht zwangsläufig als Nichteinhaltung des Gesetzes zu interpretieren. Dementsprechend ist der Zeitpunkt der Messung von potenzieller Nichteinhaltung des Mindestlohns bei der Interpretation der Zahlen zu berücksichtigen. Man muss dennoch konstatieren, dass auch drei Monate nach einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse unter dem Mindestlohn höher lag als jeweils unmittelbar vor dessen Anhebung. Auch gibt es offenbar einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Mindestlohnanpassung und dem absoluten Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns. Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12,41 Euro pro Stunde hat weniger Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Mindestlohns nach sich gezogen als die Anhebung auf 12 Euro pro Stunde. Dies hängt damit zusammen, dass von der Mindestlohnanhebung auf 12 Euro insgesamt mehr Beschäftigte betroffen waren als von allen anderen Anhebungen.

Abbildung 2.10: Entwicklung der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Verlauf der Jahre 2022 bis 2024



Anmerkung: Es wurde jeweils eine Grenze von 5 Cent unterhalb des exakten Mindestlohnwertes verwendet. Die monatlichen Werte liegen nur unter Verwendung einer freien Hochrechnung vor. Diese unterschätzt die tatsächliche Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Mindestlohns, die sich bei Verwendung der gebundenen Hochrechnung ergeben (siehe Tabelle 2.6). Die Abbildung dient daher vorwiegend der Darstellung der Entwicklung im Zeitverlauf.

Quelle: Verdiensterhebung (VE) 2022, 2023 und 2024, monatlich.

144 Auf Basis des SOEP ergibt sich für das Jahr 2023 ein Anteil von rund 6,6 Prozent von Beschäftigten, die Löhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns beziehen. Im Vergleich zu Auswertungen der SOEP-Welle des Jahres 2022, die rund 4,8 Prozent Beschäftigte mit Löhnen unterhalb des geltenden Mindestlohns ausweisen, stellt dies eine leichte Erhöhung dar. Im Vergleich zum Jahr 2018 mit einem Anteil von rund 6,8 Prozent von Beschäftigten mit Löhnen unterhalb des Mindestlohns liegt der Wert im Jahr 2023 geringfügig darunter (Mindestlohnkommission 2023: 90f.).

145 Bei der Interpretation der Zahlen auf Basis des SOEP sind ebenfalls eine Reihe von Einschränkungen zu beachten. Bei der Berechnung des Stundenlohns ist aufgrund von Ungenauigkeiten in der Angabe von Monatslöhnen oder Arbeitszeiten der Befragten oder der ungenauen Periodenabgrenzung von Lohn und Arbeitszeit nicht auszuschließen, dass dadurch der Umfang der Nichteinhaltung des Mindestlohns über-

schätzt wird. Ein von der Mindestlohnkommission beauftragter Abgleich der im SOEP erhobenen Monatsverdienste mit den bei der Gesetzlichen Rentenversicherung gemeldeten Entgelten verweist auf eine hohe Übereinstimmung, weshalb die von den Beschäftigten erfragten Arbeitszeiten weniger verlässlich seien als die Verdienste (Schröder et al. 2023). Im Ergebnis wirft die vergleichsweise hohe Anzahl an Beschäftigten, die im SOEP gemäß des auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit berechneten Stundenlohns unterhalb des Mindestlohns verdienen, Fragen auf. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass vereinbarte Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns eher selten sind (vgl. Abschnitt 2.4.3). Die Nichteinhaltung resultiert eher aus unbezahlter Mehrarbeit, die aber über das Konzept der vereinbarten Stundenlöhne konzeptionell nicht oder nur in Ausnahmefällen erfasst werden dürfte. Dabei handelt es sich allerdings um ein spezifisches Problem von Beschäftigtenbefragungen insgesamt. Denn auch Berechnungen auf Basis anderer Erhebungen, wie beispielsweise dem Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) oder der vom Statistischen Bundesamt erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), würden angesichts nahezu identischer Fragen auf Basis von berechneten vereinbarten Stundenlöhnen auf ähnliche Größenordnungen bei der Abschätzung von Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich kommen (Pusch und Emmler 2021).

- 146** In Tabelle 2.7 sind für das SOEP keine Beschäftigungsverhältnisse im Nebenjob enthalten. Für diese werden im SOEP seit dem Jahr 2017 ebenfalls der Monatslohn und die wöchentliche tatsächliche Arbeitszeit erhoben. Laut Bachmann et al. (2022: 44) habe der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse unterhalb des Mindestlohns bei Berücksichtigung der Beschäftigung inklusive der Nebentätigkeiten im Jahr 2019 rund 8 Prozent betragen und sei somit höher als ohne die Berücksichtigung der Nebentätigkeiten (siehe auch Mindestlohnkommission 2023: 92). Die tatsächliche Arbeitszeit könne allerdings stärker noch als die vertragliche Arbeitszeit mit Messfehlern behaftet sein und bei den oft geringen Stundenumfängen bei Nebentätigkeiten könnten schon kleine Ungenauigkeiten bei der Arbeitszeitangabe zu einer Fehlgruppierung führen (Schröder et al. 2020b: 39).

2.5 Mindestlohn und soziale Sicherung

- 147** Der Mindestlohn kann auf verschiedene Arten Auswirkungen auf die soziale Sicherung haben. Zum einen ist denkbar, dass sich die Anzahl der Personen, die auf staatliche Transferzahlungen angewiesen sind, verändert. Zum anderen kann es über den Kreis derjenigen hinaus, die staatliche Transferzahlungen erhalten, aufgrund mindestlohnbedingter Einkommenssteigerungen zu einer Reduzierung der Höhe der Transferzahlungen oder der Armutsgefährdung kommen. Schließlich könnten mindestlohninduzierte Lohnsteigerungen Einfluss auf die sozialen Sicherungssysteme haben, beispielsweise bei der Rentenanpassung.

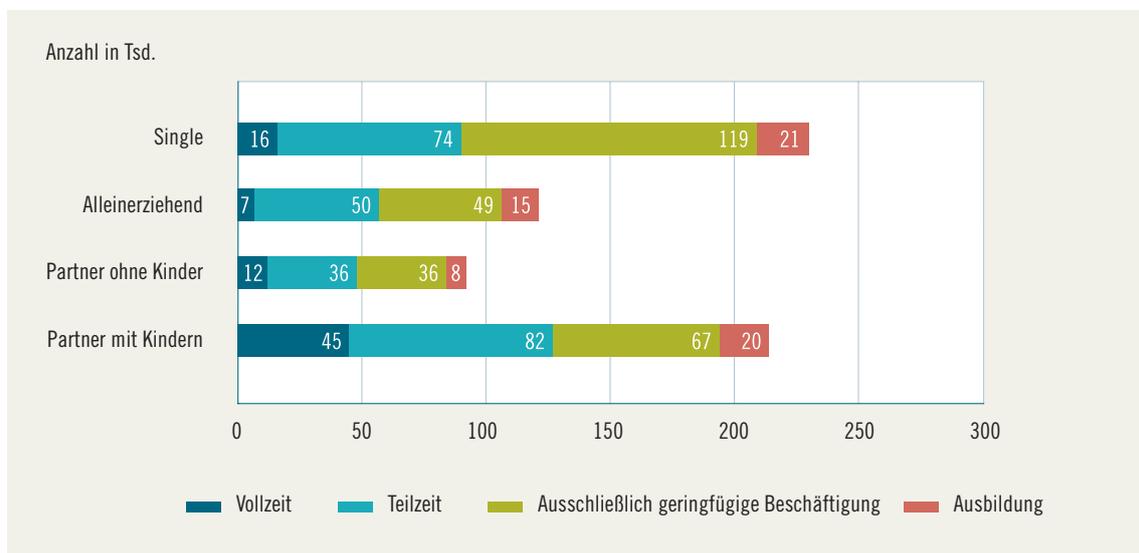
2.5.1 Bedürftigkeit nach dem SGB II

- 148** Wie bereits im Vorfeld der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 wurde mit der Änderung des Mindestlohngesetzes (MiLoG) im Jahr 2022 seitens des Gesetzgebers die Erwartung geäußert, dass die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro zu einem Rückgang der Empfängerinnen und Empfänger von staatlichen Transferzahlungen führt. Insbesondere die Anzahl der in Vollzeit beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die trotz ihrer Vollzeitbeschäftigung auf den Bezug von Sozialleistungen im Bereich der Grundsicherung,

rung angewiesen sind, sollte durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro reduziert werden (Deutscher Bundestag 2022b: 16).

- 149** Im April des Jahres 2024 gab es 761 Tsd. abhängig beschäftigte SGB-II-Leistungsberechtigte. Davon arbeiteten 11 Prozent in Vollzeit. 33 Prozent gingen einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung nach und 37 Prozent einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung. 10 Prozent der abhängig beschäftigten Leistungsberechtigten befanden sich in Ausbildung, während bei den verbleibenden 10 Prozent die Art der Beschäftigung nicht bekannt war. Differenziert nach dem Typ der Bedarfsgemeinschaft zeigt sich, dass Teilzeit- und ausschließlich geringfügige Beschäftigung jeweils deutlich gegenüber einer Vollzeitbeschäftigung dominierten (Abbildung 2.11).

Abbildung 2.11: Verteilung der abhängig beschäftigten Leistungsberechtigten nach dem SGB II nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft im April 2024



Anmerkung: Erwerbstätige Leistungsberechtigte, für die die Art der Beschäftigung nicht vorliegt, sind in der Abbildung nicht enthalten.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Daten nach einer Wartezeit von drei Monaten, Nürnberg, Berichtsmonat: April 2024.

- 150** Für die Einführung des Mindestlohns hat eine Evaluationsstudie, die von der Mindestlohnkommission in Auftrag gegeben wurde, verdeutlicht, dass die Einkommen der SGB-II-Leistungsberechtigten durch den gesetzlichen Mindestlohn erhöht und die ergänzenden SGB-II-Leistungen dadurch reduziert werden konnten. Der Rückgang des monatlichen Anspruchsumfangs auf Transferleistungen sei dabei im Vergleich der Jahre 2015 und 2016 für Vollzeitbeschäftigte mit 7 bis 8 Prozent am größten gewesen, verglichen mit 3 bis 5 Prozent bei Teilzeitbeschäftigten und 2 Prozent bei geringfügig Beschäftigten (Bruckmeier und Schwarz 2022). Bossler und Schank (2023) kamen hingegen auf Basis von Analysen mit den administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn nicht zu einer Verringerung des Sozialleistungsbezugs geführt habe. Ein durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verursachter Einkommensanstieg habe den meisten Studien zufolge jedoch nicht dazu geführt, dass SGB-II-Leistungsberechtigte den Transferbezug vollständig verlassen konnten und die Zahl der abhängig beschäftigten SGB-II-Leistungsberechtigten dadurch abgenommen habe (Mindestlohnkommission 2023: 95f.). Dies gelte auch für Vollzeitbeschäftigte. Kausalstudien, die die Effekte der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 auf abhängig beschäftigte SGB-II-Leistungsbezieherrinnen und -bezieher untersuchen, liegen bisher nicht vor. Zumeist sei weniger die Höhe des Stundenlohns als vielmehr der Umfang

der gearbeiteten Stunden, das Vorhandensein von Kindern im Haushalt und die Höhe der Wohnkosten ausschlaggebend dafür, ob ein Haushalt trotz Erwerbstätigkeit Leistungen nach dem SGB II bezieht (Bruckmeier und Schwarz 2022).

- 151** Zwischen den Jahren 2019 und 2021 war die Anzahl der abhängig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher von einem kontinuierlichen Rückgang geprägt, wobei die prozentuale Verringerung Jahr für Jahr bei etwa 7 bis 9 Prozent lag. Dieser Trend setzte sich auch im Jahr 2022 fort, jedoch mit einer geringeren Dynamik (Tabelle 2.8). Der jahresdurchschnittliche Rückgang fiel mit 5,3 Prozent moderater aus als in den Vorjahren. Ein überdurchschnittlicher Rückgang war im Jahr 2022 in Ostdeutschland, für Paar-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und für sozialversicherungspflichtig beschäftigte SGB-II-Leistungsberechtigte zu verzeichnen. Im Jahr 2023 flachte der Rückgang weiter ab und lag nur noch bei 1,8 Prozent. Ab der zweiten Jahreshälfte 2023 kehrte sich der rückläufige Trend um, sodass im Jahr 2024 erstmals wieder ein Anstieg der Anzahl der abhängig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher zu verzeichnen war.
- 152** Die Zunahme der abhängig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher im Jahr 2024 fand fast ausschließlich in Westdeutschland statt (Tabelle 2.8). Am stärksten von diesem Anstieg betroffen waren Partner-Bedarfsgemeinschaften mit und ohne Kinder, gefolgt von Alleinerziehenden. Single-Bedarfsgemeinschaften waren von dem Anstieg kaum betroffen. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig und diejenige der ausschließlich geringfügig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher nahm im Jahr 2024 in ähnlichem Umfang zu, mit einem etwas stärkeren Zuwachs bei den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leistungsberechtigten. Die Anzahl der ausschließlich geringfügig beschäftigten SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher stieg, anders als die der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leistungsberechtigten, allerdings schon seit dem Jahr 2023 an und näherte sich im Jahr 2024 dem Bestand von vor der Corona-Pandemie an (März 2020: 297 Tsd., September 2024: 280 Tsd.). Ein Zusammenhang zu den Mindestlohnanpassungen im Oktober 2022 und Januar 2024 ist nicht erkennbar.
- 153** Hauptursache für die Trendwende und den Anstieg der abhängig Beschäftigten im Leistungsbezug ist die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine. Seit dem 1. Juni 2022 haben ukrainische Geflüchtete, sofern sie im Ausländerzentralregister (AZR) registriert sind und einen Aufenthaltstitel nach § 24 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) haben, Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Gegenüber dem Vorjahr stieg Ende des Jahres 2023 die Zahl der Anspruchsberechtigten im SGB II um 1,1 Prozent (Statistisches Bundesamt 2025b; Bundesagentur für Arbeit 2024b). Eine weitere Ursache für den Anstieg der Anzahl der Aufstockerinnen und Aufstocker könnte in der seit Juli 2023 geltenden Erhöhung der Freibetragsgrenzen für Erwerbstätige liegen.²⁶ Vorangegangene Simulationsstudien zeigen, dass höhere Freibeträge einerseits die Erwerbsbeteiligung steigern können, andererseits aber dazu führen, dass sich die Gruppe der anspruchsberechtigten Haushalte erhöht (Bruckmeier und Wiemers 2022: 92).

²⁶ Die Freibetragsgrenzen für Erwerbseinkommen sind in § 11b SGB II geregelt. Sie legen die Beträge des monatlichen Einkommens aus Erwerbstätigkeit fest, die bei der Bemessung der SGB-II-Leistungen nicht als Einkommen angerechnet werden.

Tabelle 2.8: Anzahl abhängig beschäftigter SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -bezieher

	Bestand	Veränderung zum Vorjahr							
	(Jahresdurchschnitt)	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	2014	In Prozent							
	In Tsd.								
Gesamt	1.184	-4,7	-1,9	-6,9	-9,2	-8,3	-5,3	-1,8	4,1
Frauen	660	-4,5	-4,6	-8,5	-9,7	-10,2	-4,0	-1,7	2,6
Männer	524	-5,0	1,5	-5,3	-8,8	-6,3	-6,6	-2,1	4,8
Westdeutschland	794	-1,5	0,1	-5,5	-7,9	-7,0	-4,4	-0,9	5,2
Ostdeutschland	390	-11,2	-6,5	-10,7	-13,1	-12,0	-6,6	-6,6	0,4
Bedarfsgemeinschaften									
Single	408	-6,7	1,9	-6,9	-8,0	-8,4	-6,8	-6,0	0,5
Alleinerziehende	225	-1,9	-3,7	-9,4	-14,9	-13,0	0,7	2,0	3,9
Partner ohne Kinder	195	-8,3	-7,1	-9,3	-7,6	-7,4	-8,4	-3,6	4,2
Partner und Kinder	316	-1,7	-2,0	-3,3	-8,8	-5,7	-3,9	-1,0	4,3
Beschäftigungsform									
Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	579	0,4	1,9	-6,0	-7,2	-8,1	-8,9	-6,3	4,6
Ausschließlich geringfügig beschäftigt	479	-10,5	-6,6	-8,4	-14,8	-6,1	-0,1	5,0	3,9

Anmerkung: Die Jahresdurchschnittswerte im Jahr 2024 basieren auf jenem Teil der Jahresmonate, die zum Zeitpunkt der Endredaktion (April 2025) vorlagen. Für die Gesamtzahl sowie West- und Ostdeutschland lagen alle zwölf Monatswerte vor. Für alle anderen Kategorien lagen neun Monatswerte vor. Die Werte der Jahre 2016 und 2018 werden zugunsten einer besseren Lesbarkeit nicht dargestellt (vgl. hierfür Mindestlohnkommission 2023: 95).
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 154** Befunde aus qualitativen Studien weisen ebenfalls darauf hin, dass es für Aufstockerinnen und Aufstocker durch die Anhebungen des Mindestlohns in der Regel nicht zu einem Ausscheiden aus dem SGB-II-Bezug gekommen ist. In einer von der Mindestlohnkommission beauftragten Studie zur Bedeutung des Mindestlohns für Beschäftigte und Betriebe in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche berichteten Beschäftigte, die zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen Sozialleistungen bezogen, dass sich die Mindestloohnerhöhungen auf 12 Euro pro Stunde im Oktober 2022 und auf 12,41 Euro pro Stunde im Januar 2024 aufgrund der Anrechnung des Einkommens auf die Transferleistungen kaum positiv auf das verfügbare Einkommen ausgewirkt habe (Fuchs et al. 2025: 35). Gemäß den qualitativen Interviews von Koch et al. (2020: 70ff.) seien die Zuverdienstgrenzen im SGB II von Aufstockerinnen und Aufstockern häufig als Grund dafür genannt worden, dass es infolge von mindestlohnbedingten Lohnsteigerungen zu Arbeitszeitreduktionen gekommen sei. Damit sei eine erhöhte Anrechnung ihres Erwerbseinkommens auf den SGB-II-Leistungsbezug vermieden worden. Folglich seien die Betroffenen nicht vollständig aus dem Transferbezug ausgeschieden und der Transferleistungsbezug habe sich ebenfalls nicht verringert. Unabhängig von der Auswirkung auf die Anzahl der Transferleistungsbezieherinnen und -bezieher und auf das Volumen der Transferleistungen könne es aber für die betroffenen Personen einen qualitativen Unterschied machen, ob sie ihr Einkommen über den Bezug von Sozialleistungen oder durch eigene Arbeit erzielen würden (Segbers 2016).

2.5.2 Armutsgefährdung

- 155** Vom Kreis der SGB-II-Bezieherinnen und -Bezieher zu unterscheiden sind Personen in Haushalten, die als armutsgefährdet gelten. Die Armutsgefährdung bemisst sich in der Regel am Konzept der relativen Einkommensarmut. Anders als bei der Lohn- und Verdienstentwicklung, bei der die individuellen Beschäftigten im Mittelpunkt stehen, ist bei der Analyse der Armutsgefährdung der private Haushalt die relevante Analyseeinheit. Ein Haushalt gilt als armutsgefährdet, wenn sein insgesamt zur Verfügung stehendes Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt. Das Haushaltsnettoeinkommen wird dabei entsprechend der Anzahl der Personen in einem Haushalt und deren Alter gewichtet. Das so errechnete Einkommen wird als Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen bezeichnet. Für das Jahr 2018 beziffern Bach et al. (2022) den Betrag der Armutsschwelle auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) auf rund 1.400 Euro pro Monat.²⁷ Die Einführung eines Mindestlohns oder seine Anpassung könne Haushalte über die Armutsschwelle heben, wenn erwerbstätige Haushaltsmitglieder infolge des Mindestlohns eine Lohnerhöhung erhalten würden und diese ausreiche, um den Abstand zwischen Haushaltseinkommen und Armutsschwelle zu überwinden. Dabei sei der Kontext des Steuer- und Transfersystems mit möglicherweise einsetzenden Steuerpflichten und wegfallenden Transferleistungen zu beachten (Bruckmeier und Becker 2018: 65).
- 156** Die Armutsgefährdungsquote habe gemäß Bach et al. (2022) im Zeitraum zwischen den Jahren 2010 bis 2018 im Bereich zwischen 16 und 17 Prozent gelegen und sich auch nach der Einführung und ersten Anpassung des Mindestlohns nicht wesentlich reduziert. Dies sei darauf zurückzuführen, dass allgemein gestiegene Löhne die Armutsrisikoschwelle hätten ansteigen lassen. Laut einer Kausalanalyse auf Personenebene sei das Armutsrisiko von Personen, deren Stundenlöhne im Jahr 2014 noch unter 10 Euro lagen, mindestlohnbedingt um bis zu 5 Prozentpunkte gesunken (ebd.). Die Einführung und Anpassung des Mindestlohns wirke besonders stark bei Paarhaushalten mit und ohne Kinder sowie bei höher Qualifizierten und jüngeren Erwerbstätigen sowie bei Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft. Insgesamt sei das Armutsrisiko unter den Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 10 Euro jedoch höher als in anderen Lohnsegmenten. Besonders hoch sei die Armutsgefährdung unter Ein-Personen-Haushalten und Alleinerziehenden. Es zeige sich allerdings bei einem Vergleich von unterschiedlich stark vom Mindestlohn betroffenen Regionen kein Mindestlohneffekt auf die Armutsgefährdung.
- 157** In Bezug auf Effekte der Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen zur Verringerung der Armutsgefährdung werden von Backhaus und Müller (2023, 2019) sowie Bruckmeier und Becker (2018) lediglich geringe Effekte erwartet. Dies sei auf vier Gründe zurückzuführen (Bruckmeier und Becker 2018; OECD 2015: 49; Heumer et al. 2013): Erstens seien besonders armutsgefährdete Personengruppen häufig nicht erwerbstätig und könnten somit nicht vom Mindestlohn profitieren. Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten seien im Jahr 2018 rund 71 Prozent im erwerbsfähigen Alter, aber nur knapp 25 Prozent erwerbstätig (vom Berge et al. 2020). Zweitens lebe nur ein Teil der Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher in armutsgefährdeten Haushalten. Von den Beschäftigten, die im Jahr 2018 bis zu 8,84 Euro pro Stunde verdienten, hätten rund 28 Prozent in armutsgefährdeten Haushalten gelebt (vom Berge et al. 2020). Drittens resultiere eine Armutsgefährdung oder eine SGB-II-Bedürftigkeit von Erwerbstätigen nicht allein aus einem geringen Stundenverdienst, sondern zudem aus einer zu geringen Wochenarbeitszeit sowie viertens aus der Anzahl nicht erwerbstätiger Personen im Haushalt. Allerdings finden Pusch et al. (2021) auf Datenbasis des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), dass bei den 10 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeit-

²⁷ Neuere Studien liegen derzeit nicht vor.

nehmer mit den geringsten Haushaltseinkommen wegen der Einführung und Anpassung von Mindestlöhnen verringerte Armutsrisiken erkennbar seien.

2.5.3 Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung

- 158** Die Einführung des Mindestlohns wirkt sich auf die Verdienstentwicklung aus (siehe Abschnitt 2.2) und kann damit Einfluss auf die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte der Beschäftigten sowie auf die finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung haben. Auf Basis eines komplexen Sozialversicherungsmodells, das die verschiedenen Wirkungskanäle des Mindestlohns auf die Rentenversicherung abbildet, vergleichen Ehrentraut et al. (2021) und Ehrentraut et al. (2019) die Entwicklung der verschiedenen Parameter der Rentenversicherung, wie beispielsweise den aktuellen Rentenwert²⁸ oder den Beitragssatz. In einem Szenario mit und einem Szenario ohne Mindestlohn werden die mindestlohninduzierten Effekte auf die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter und der beitragspflichtigen Entgelte untersucht.
- 159** Zu Auswirkungen der Mindestlohnanhebung auf 12 Euro auf die Rentenversicherung liegen bislang keine Studien vor. In ihrer Untersuchung zur Einführung des Mindestlohns kommen Ehrentraut et al. (2019: 14ff.) zu dem Ergebnis, dass die Wirkung des Mindestlohns auf die Gesetzliche Rentenversicherung sehr gering ausfalle. Die Einführung des Mindestlohns habe zu einer Steigerung des Rentenwertes im Jahr 2020 um rund 1 Prozent von 34 Euro ohne Mindestlohn auf 34,30 Euro mit Mindestlohn geführt. Der Beitragssatz sei um rund 0,1 Prozentpunkte gesunken. Im Jahr 2030 werde sich der Effekt in etwa in der gleichen Größenordnung bewegen. Der geringe Gesamteffekt ergebe sich maßgeblich durch zwei Faktoren: Zum einen habe die Einführung des Mindestlohns laut Schätzungen des Statistischen Bundesamtes zu einem maximalen Anstieg der Lohnsumme um rund 5,2 Mrd. Euro geführt, was im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme von rund 1.200 Mrd. Euro lediglich 0,43 Prozent entspreche. Auch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober des Jahres 2022 habe den Schätzungen des Statistischen Bundesamtes zufolge nur einen Anstieg der Lohnsumme um 0,34 Prozent verursacht (siehe Abschnitt 4.2). Dementsprechend begrenzt seien die Auswirkungen auf die beitragsrelevanten Entgelte. Zum anderen würden mögliche Effekte auf den aktuellen Rentenwert und den Beitragssatz durch den Mechanismus der Nachhaltigkeitsrücklage verringert. Tatsächlich dürfte der Effekt des Mindestlohns auf das Rentensystem noch geringer ausgefallen sein als von Ehrentraut et al. (2019) beziffert, da beispielsweise durch einen teilweisen Rückgang der Arbeitszeiten (vgl. Abschnitt 3.3) oder eine nicht vollständige Einhaltung des Mindestlohns (vgl. Abschnitt 2.4.5) nicht der gesamte vom Statistischen Bundesamt geschätzte Effekt auf die Lohnsumme zum Tragen komme (Ehrentraut et al. 2019). In diesem Zusammenhang ermittelte eine Studie zu den fiskalischen Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Rahmen der Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 MiLoG, dass dieser in jedem Fall positive, wenngleich geringe Wirkungen auf die Bruttolohnsumme gehabt habe (Ehrentraut et al. 2020a).
- 160** Auf individueller Ebene zeige sich laut Ehrentraut et al. (2019: 24ff.) ebenfalls ein lediglich begrenzter Einfluss des Mindestlohns. Zwar könnten sich die Rentenanwartschaften der Versicherten in Abhängigkeit von ihren Verdiensten vor Einführung und Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns erhöhen. Allerdings würden auch bei langjähriger Vollzeitbeschäftigung ausschließlich zum Mindestlohn keine Renten oberhalb des

²⁸ Der aktuelle Rentenwert ist der Betrag, der einer ungeminderten monatlichen Rente aus Beiträgen eines Durchschnittsverdieners für ein Jahr entspricht. Die Bundesregierung legt ihn mit Zustimmung des Bundesrats jeweils zum 1. Juli eines Jahres fest. Dadurch wird die Rente an die Veränderung der Löhne und Gehälter angepasst (Deutsche Rentenversicherung 2025).

Grundsicherungsniveaus erzielt werden (Weinkopf und Kalina 2020: 35ff.). Die individuellen Anwartschaften würden maßgeblich vom Verhältnis des eigenen Lohns zur Entwicklung der beitragsrelevanten Durchschnittsverdienste abhängen. Soweit die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns im Gleichschritt mit diesen steige, seien über den Einführungseffekt hinaus keine positiven Effekte auf die Anwartschaften zu erwarten. In einer anderen Studie wurde jedoch festgestellt, dass nach der Einführung des Mindestlohns insbesondere in der Gleitzone bei Midijobs überproportional hohe Lohnsteigerungen und damit gestiegene beitragspflichtige Arbeitsentgelte und somit auch Rentenanwartschaften zu verzeichnen seien (Himmelreicher 2020).

3 Mindestlohn und Beschäftigung

3 Mindestlohn und Beschäftigung

161 Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung sind weiterhin ein zentrales Thema in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion. Dieses Kapitel dokumentiert die Entwicklungen am Arbeitsmarkt anhand verschiedener Kenngrößen – darunter die Anzahl der Beschäftigten, der Umfang der Arbeitslosigkeit und das Ausmaß der Arbeitszeit – mit besonderem Fokus auf die Erhöhungen des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 und auf 12,41 Euro im Januar 2024. Die langfristigen Entwicklungen seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 wurden ausführlich im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 103ff.) beleuchtet. Wesentliche Befunde dieser Entwicklungen werden nachfolgend in verkürzter Form dargestellt. Die Betrachtung erfolgt zunächst deskriptiv mit Schwerpunkt auf den Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024. Vom Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige werden getrennt voneinander dargestellt. Während Zeitreihenanalysen Hinweise auf mögliche Entwicklungen liefern, lassen sich kausale Effekte des Mindestlohns nur mithilfe ökonomischer Verfahren nachweisen, die den Effekt des Mindestlohns getrennt von anderen Einflussfaktoren erfassen können. Daher werden die deskriptiven Analysen durch Ergebnisse ökonomischer Evaluationsstudien ergänzt.

162 Im Folgenden wird zunächst auf die Beschäftigungsentwicklung eingegangen (Abschnitt 3.1). Dabei wird zwischen sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung sowie nach soziodemografischen Merkmalen unterschieden. Daran schließt sich die Betrachtung der Arbeitslosigkeit (Abschnitt 3.2), der Arbeitszeit (Abschnitt 3.3) sowie des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage (Abschnitt 3.4) an. Die Aus- und Weiterbildung sowie Praktika werden in Abschnitt 3.5 thematisiert. Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung möglicher Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf den Umfang von Selbständigkeit (Abschnitt 3.6).

3.1 Beschäftigungsentwicklung

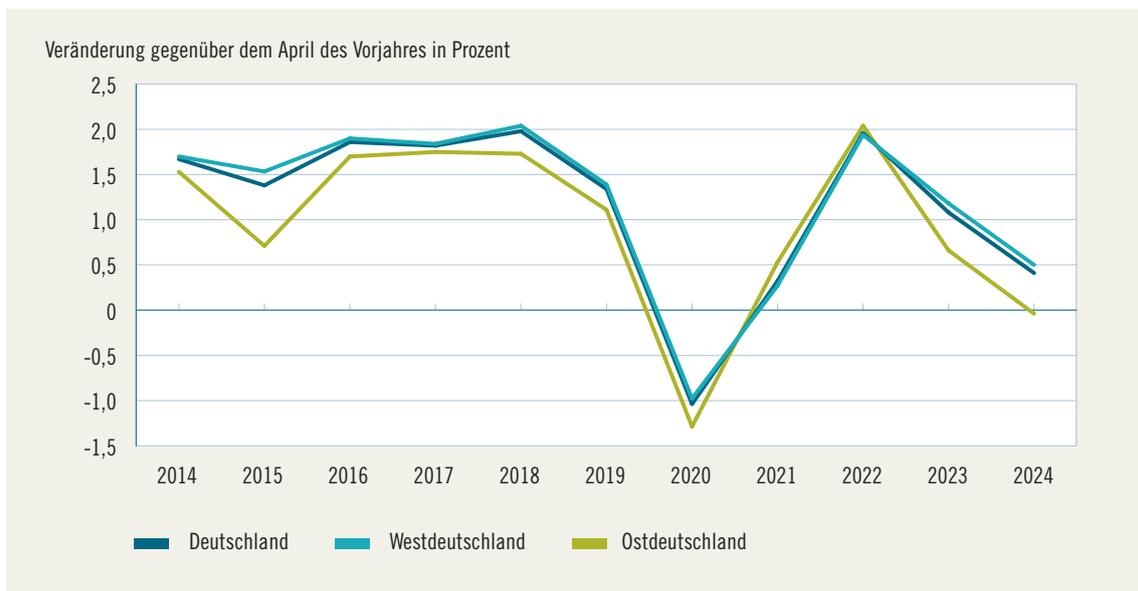
163 Im ersten Halbjahr 2024 belief sich die Gesamtbeschäftigung, die sich aus sozialversicherungspflichtigen und ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zusammensetzt, auf etwa 37,4 Mio. Beschäftigte. Damit hielt der Wachstumstrend seit dem Jahr 2021 an (Abbildung 3.1). Bereits im Jahr 2022 lag die Gesamtbeschäftigung mit 37 Mio. Beschäftigten erstmals wieder über dem Niveau von vor der Coronapandemie. Im Jahr 2023 verlangsamte sich das Beschäftigungswachstum im Vergleich zum Vorjahr jedoch, wobei deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu beobachten sind (Abbildung 3.2). Eine zentrale Ursache für das verlangsamte Beschäftigungswachstum ist die anhaltende konjunkturelle Schwächephase im Berichtszeitraum der Jahre 2022 bis 2024, die sich auf den Arbeitsmarkt auswirkte (Sachverständigenrat 2024; vgl. Abschnitt 1.4). Die wirtschaftliche Abschwächung führte zu einer stagnierenden Erwerbstätigkeit und einem Anstieg der Arbeitslosenquote, wodurch insbesondere in den Wirtschaftszweigen „Verarbeitendes Gewerbe“, „Handel“ und „Baugewerbe“ Beschäftigungsrückgänge zu verzeichnen waren. Während die Gesamtbeschäftigung in Westdeutschland im April 2024 um 0,5 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat April 2023 anstieg, verzeichnete sie in Ostdeutschland einen minimalen Rückgang um 0,04 Prozent.

Abbildung 3.1: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5.
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 3.2: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in West- und Ostdeutschland



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit und zur Wahl des Basismonats April vgl. Info-Box 5.
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

164 Hinter der Gesamtentwicklung der Beschäftigung verbergen sich unterschiedliche Trends für einzelne Beschäftigungsformen und für vom gesetzlichen Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige

(Tabelle 3.1). Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entwickelte sich in den Jahren 2022 bis 2024 ähnlich wie die Gesamtbeschäftigung. Auch hier zeigte sich seit dem Jahr 2023 ein verlangsamtes Wachstum. So stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im April 2024 im Vergleich zum Vorjahresmonat April 2023 nur noch um 0,5 Prozent, während das Wachstum im April 2023 noch bei 1 Prozent lag. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen fiel das Beschäftigungswachstum im April 2023 mit 0,4 Prozent geringer aus als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen, in denen es ein Wachstum von 1,2 Prozent gab. Während im April 2024 in den vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen noch ein Wachstum von 0,6 Prozent zu verzeichnen war, kam es in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu einem leichten Rückgang in Höhe von 0,1 Prozent. Dieser Rückgang ist vor allem auf die sinkenden Beschäftigtenzahlen in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in Ostdeutschland zurückzuführen, wo die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im April 2024 um 1,1 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat sank. In Westdeutschland nahm sie hingegen in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen noch um 0,2 Prozent zu (vgl. Anhangtabelle A.3).

- 165** Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung ging in Deutschland im April 2024 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 0,1 Prozent zurück, nachdem im April 2023 noch ein Beschäftigungswachstum von 1,4 Prozent zu beobachten war. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zeigte sich in den Jahren 2023 und 2024 ein kontinuierliches Wachstum der geringfügigen Beschäftigung in Höhe von 2,4 bzw. 1,8 Prozent. Hingegen war in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen nach einem Beschäftigungswachstum im April 2023 von 0,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat im April 2024 ein Rückgang um 1,5 Prozent zu beobachten. Das Wachstum der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen war vor allem auf die entsprechende Entwicklung in Ostdeutschland zurückzuführen (vgl. Anhangtabelle A.3). Besonders stark nahm die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob im Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 zu. Das Wachstum der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob betrug jeweils im Vergleich zum Vorjahresmonat im April 2024 3,3 Prozent und im April 2023 4,4 Prozent. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen belief sich das Wachstum der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob im April 2024 auf 4,6 Prozent und im April 2023 auf 5,6 Prozent. Es fiel damit stärker aus als in den vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen, wo es im Jahr 2024 2,3 Prozent und im Jahr 2023 3,5 Prozent betrug. Wie auch bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten war in Ostdeutschland ein stärkeres Beschäftigungswachstum in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zu beobachten als in Westdeutschland.

Tabelle 3.1: Bestand und Veränderung der Beschäftigung

Deutschland	Bestand	Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)							
		April 2014	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023
	In Tsd.	In Prozent							
Alle Wirtschaftszweige									
Insgesamt	33.528	1,4	1,8	1,3	-1,0	0,3	2,0	1,1	0,4
SvB	28.581	2,2	2,3	1,8	0,1	0,8	2,2	1,0	0,5
AgB	4.947	-3,1	-1,3	-1,9	-9,0	-3,7	0,1	1,4	-0,1
INgB	2.418	2,1	4,0	4,6	-4,8	4,2	8,7	4,4	3,3
Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	7.311	1,7	1,4	0,7	-4,0	-1,9	3,1	0,8	0,3
SvB	5.031	4,2	2,5	1,7	-1,0	-0,7	3,3	0,4	-0,1
AgB	2.280	-3,8	-1,2	-1,8	-12,1	-5,6	2,4	2,4	1,8
INgB	974	3,5	5,1	5,6	-8,2	2,2	13,6	5,6	4,6
Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	26.217	1,3	1,9	1,5	-0,2	0,9	1,7	1,1	0,4
SvB	23.551	1,7	2,3	1,9	0,4	1,2	1,9	1,2	0,6
AgB	2.667	-2,5	-1,3	-2,0	-6,4	-2,2	-1,7	0,7	-1,5
INgB	1.444	1,2	3,3	3,8	-2,3	5,6	5,4	3,5	2,3

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben. Die gezackte Linie markiert den Neuzuschnitt der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ab dem Jahr 2023 (vgl. Info-Box 3 und 5). Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte sind nicht in der Kategorie „Insgesamt“ enthalten, da die Beschäftigten zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, die unter „Insgesamt“ bereits erfasst wird. SvB = Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; AgB = Ausschließlich geringfügig Beschäftigte; INgB = Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte.

Die Werte der Jahre 2016 und 2018 werden zugunsten einer besseren Lesbarkeit nicht dargestellt (vgl. hierfür Mindestlohnkommission 2023: 105).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 166** Die Gesamtbeschäftigung nahm in Westdeutschland sowohl in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch als auch wenig betroffenen Wirtschaftszweigen in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2024 jeweils im Vorjahresvergleich leicht zu (Abbildung 3.3). Dies war in Ostdeutschland nicht der Fall. Dort ging das Beschäftigungswachstum in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im ersten Quartal 2024 um 0,5 Prozent und im zweiten Quartal um 0,6 Prozent zurück. In den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen in Ostdeutschland stagnierte die Entwicklung mit einem Wachstum um rund 0,1 Prozent im ersten Quartal und einem Rückgang um rund 0,04 Prozent im zweiten Quartal 2024. Ein durchgängig stärkerer Rückgang des Beschäftigungswachstums setzte in Ostdeutschland in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im Vergleich zu den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen ab dem dritten Quartal des Jahres 2022 ein. Seit dem dritten Quartal des Jahres 2022 war zwar auch in Westdeutschland ein Abflachen des Beschäftigungswachstums zu verzeichnen, wobei die Unterschiede zwischen den vom Mindestlohn hoch und gering betroffenen Wirtschaftszweigen deutlich weniger stark ausgeprägt waren. Auffällig ist sowohl in West- als auch in Ostdeutschland der starke Rückgang des Beschäftigungswachstums in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im vierten Quartal 2022, zeitlich unmittelbar nach der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022. Dieser zeitliche Zusammenhang kann ein Hinweis darauf sein, dass die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung in einem Zusammenhang mit der Erhöhung des Mindestlohns steht. Der zeitliche Zusammenhang kann für sich genommen nicht kausal interpretiert werden. Eine vergleichbare Ver-

änderung in der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung zeigt sich nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12,41 Euro im Januar 2024 nicht.

Abbildung 3.3: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben. Für den gesamten dargestellten Zeitraum wurde der neue Zuschnitt der Wirtschaftszweige in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige verwendet.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 167** Ökonometrische Kausalstudien ergeben kein einheitliches Bild zu den Beschäftigungseffekten der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 (vgl. Abschnitt 3.1.5). Zwei Studien deuten auf einen leichten mindestlohnbedingten Rückgang der Gesamtbeschäftigung hin (Caliendo et al. 2025; Georgieva und Hohendanner 2025), während dies ein dritter und vierter Befund nicht bestätigen (Caliendo et al. 2025; Bossler et al. 2024b). Allerdings scheint diese Entwicklung, anders als nach der Einführung und den zwischenzeitlichen Erhöhungen des Mindestlohns, infolge der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro nicht mehr auf einen Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung, sondern auf die Abnahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Form einer mindestlohnbedingten Zurückhaltung bei Neueinstellungen zurückzuführen zu sein (Georgieva und Hohendanner 2025: 33).

› Info-Box 5: Arbeitsmarktdaten: Abgrenzung und Vergleichszeitraum

Die in diesem Bericht verwendeten Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit umfassen grundsätzlich nur sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte. Dazu gehören keine Beamten, Selbständigen oder mithelfenden Familienangehörige. Sie enthalten zudem weder Personen, die jünger als 18 Jahre alt sind, noch Auszubildende. Nach § 22 Abs. 2 MiLoG sind Minderjährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung vom Mindestlohn ausgenommen. Da nicht unterschieden werden kann, ob bereits eine Berufsausbildung abgeschlossen wurde oder nicht, werden hier alle Minderjährigen aus der Betrachtung ausgeschlossen. Auszubildende, die in einem betrieblichen Ausbildungsverhältnis stehen, sind aufgrund von § 22 Abs. 3 MiLoG vom Mindestlohn ausgenommen. Sie stellen mit rund 1,4 Mio. Beschäftigten quantitativ die mit Abstand größte Personengruppe am Arbeitsmarkt dar, für die der gesetzliche Mindestlohn nicht gilt.

Mangels der Möglichkeit zur genauen Identifizierung sind in den Daten Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung enthalten, obwohl sie vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen sind (§ 22 Abs. 4 MiLoG). Ihre Anzahl ist allerdings vernachlässigbar (vom Berge et al. 2016a, b). Bestimmte Praktika sind ebenfalls vom Mindestlohn ausgenommen. Dazu zählen im Wesentlichen Pflichtpraktika und freiwillige Praktika mit einer Dauer von bis zu drei Monaten vor oder während einer Ausbildung (§ 22 Abs. 1 MiLoG). Personen, die Pflichtpraktika ableisten, sind nicht in den Daten enthalten. Freiwillige Praktikantinnen und Praktikanten sind in den Daten enthalten, soweit es sich dabei um geringfügige, kurzfristige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelt (Bossler et al. 2018: 70f.). Deren Größenordnung dürfte, relativ zur Gesamtanzahl der Beschäftigten, aber sehr gering ausfallen (Konegen-Grenier und Winde 2017: 30).

Für Vergleiche im Zeitverlauf werden die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige den restlichen Wirtschaftszweigen gegenübergestellt, die als vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige gelten. Die vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige entsprechen den 20 Wirtschaftszweigen mit den höchsten Anteilen an Beschäftigten, die im Jahr 2023 einen Stundenlohn von unter 12 Euro erhielten (vgl. Info-Box 3). Einzelne Jahresvergleiche werden auf Basis des Monats April vorgenommen. Der Monat April wurde genutzt, um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Sondereffekten in den Daten zu verringern, die aus Vorzieheffekten im Jahr 2014 oder aus der Umsetzung der Mindestlohnanpassungen unmittelbar nach den Anhebungen in späteren Jahren resultieren könnten. Die Analysen enden mit dem zweiten Quartal 2024 und umfassen somit die Mindestlohnanpassungen bis einschließlich der Mindestlohnerhöhung auf 12,41 Euro pro Stunde, die im Januar 2024 in Kraft trat.

3.1.1 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

168 Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entwickelte sich in den Jahren 2022 bis 2024 ähnlich wie die Gesamtbeschäftigung (Tabelle 3.1). Im April 2023 stieg die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen

tig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahresmonat um 1 Prozent auf 33,2 Mio. und im April 2024 nochmals um 0,5 Prozent auf 33,4 Mio. Personen. In Westdeutschland nahm im April 2023 die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um 1,2 Prozent und im April 2024 um 0,6 Prozent zu (vgl. Anhangtabelle A.3). In Ostdeutschland fiel das Wachstum mit 0,4 Prozent im April 2023 gegenüber dem Vorjahresmonat hingegen moderater aus. Im April 2024 sank die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Ostdeutschland um 0,2 Prozent. Von den 33,4 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im April 2024 befanden sich etwa 82 Prozent in Westdeutschland und 18 Prozent in Ostdeutschland. Rund 47 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren Frauen und rund 17,5 Prozent waren in vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen tätig. Die Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen wurde durch unterschiedliche branchenspezifische Konjunkturverläufe und externe Schocks beeinflusst, wie z. B. der unterschiedlichen Betroffenheit von den Nachwirkungen der Corona-Pandemie und dem Energiepreisschock infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine (vgl. Abschnitt 1.4).

- 169** Beim Vergleich der vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweige zeigen sich im Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 stark voneinander abweichende Entwicklungen. In den vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im April 2023 um 1,2 Prozent und im April 2024 um 0,6 Prozent zu (Tabelle 3.1). In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im April 2023 zunächst um 0,4 Prozent und stagnierte dann im April 2024 im Vergleich zum Vorjahresmonat mit einem leichten Rückgang von 0,1 Prozent. Bei einer nach West- und Ostdeutschland differenzierten Betrachtung wird ersichtlich, dass es im Zeitraum nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 zu einer starken Verlangsamung des Wachstums der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland kam (Abbildung 3.4). Deutlich ausgeprägter fiel dieser Rückgang des Beschäftigungswachstums jedoch in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen und hier wiederum insbesondere in Ostdeutschland aus. So lag das Beschäftigungswachstum in Westdeutschland in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im vierten Quartal 2022 bei 1 Prozent im Vergleich zum Vorjahresquartal, während es im dritten Quartal noch bei 2 Prozent lag. In Ostdeutschland verringerte sich das Beschäftigungswachstum in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im vierten Quartal 2022 auf 0,3 Prozent im Vergleich zum gleichen Quartal des Vorjahres, nachdem es im dritten Quartal 2022 noch 1,6 Prozent betragen hatte. Das Wachstum der Beschäftigung in den vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen verzeichnete zwar ebenfalls einen leichten Rückgang, jedoch nicht in demselben Ausmaß wie in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. In Ostdeutschland kam es im Jahr 2023 aufgrund negativer Wachstumsraten zu einem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. In Westdeutschland verlangsamte sich das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zunächst deutlich und stagnierte dann nach dem dritten Quartal 2023 nahezu. Im Gegensatz dazu setzte sich ab dem Jahr 2022 das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland fort. Allerdings fiel es sukzessive geringer aus als im Gesamtzeitraum seit der Einführung des Mindestlohns (vgl. ausführliche Darstellung in Mindestlohnkommission 2023: 109ff.). Die deskriptiven Zeitreihen zeigen einen zeitlichen Zusammenhang zwischen der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022 und dem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. In den ersten beiden Quartalen des Jahres 2024 stagnierte in Ostdeutschland im Vorjahresvergleich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen mit einem Anstieg von 0,1 Prozent im ersten Quartal und einem Rückgang von 0,03 Prozent im zweiten Quartal im Vorjahresvergleich nahezu. In den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen war eine Abnahme um 1,1 Prozent im ersten Quartal und um 1,2 Prozent im zweiten Quartal 2024 zu beobachten. In Westdeutschland wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäfti-

gung in vom Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen im ersten Quartal 2024 um 0,7 Prozent und im zweiten Quartal 2024 um 0,6 Prozent sowie in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen um 0,06 Prozent im ersten Quartal 2024 und um 0,2 Prozent im zweiten Quartal 2024. Somit lassen sich auf Basis der Zeitreihen keine Anzeichen für einen zeitlichen Zusammenhang der Mindestlohnerhöhung auf 12,41 Euro im Januar 2024 mit der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erkennen.

Abbildung 3.4: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben. Für den gesamten dargestellten Zeitraum wurde der neue Zuschnitt der Wirtschaftszweige in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige verwendet.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

170 Kausalanalytische Befunde deuten auf eine veränderte Beschäftigungsentwicklung infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 hin (vgl. Abschnitt 3.1.5). Während Bekhtiar et al. (2025), Caliendo et al. (2025) sowie Bossler et al. (2024b) keine mindestlohnbedingten Effekte feststellen können, liefert die

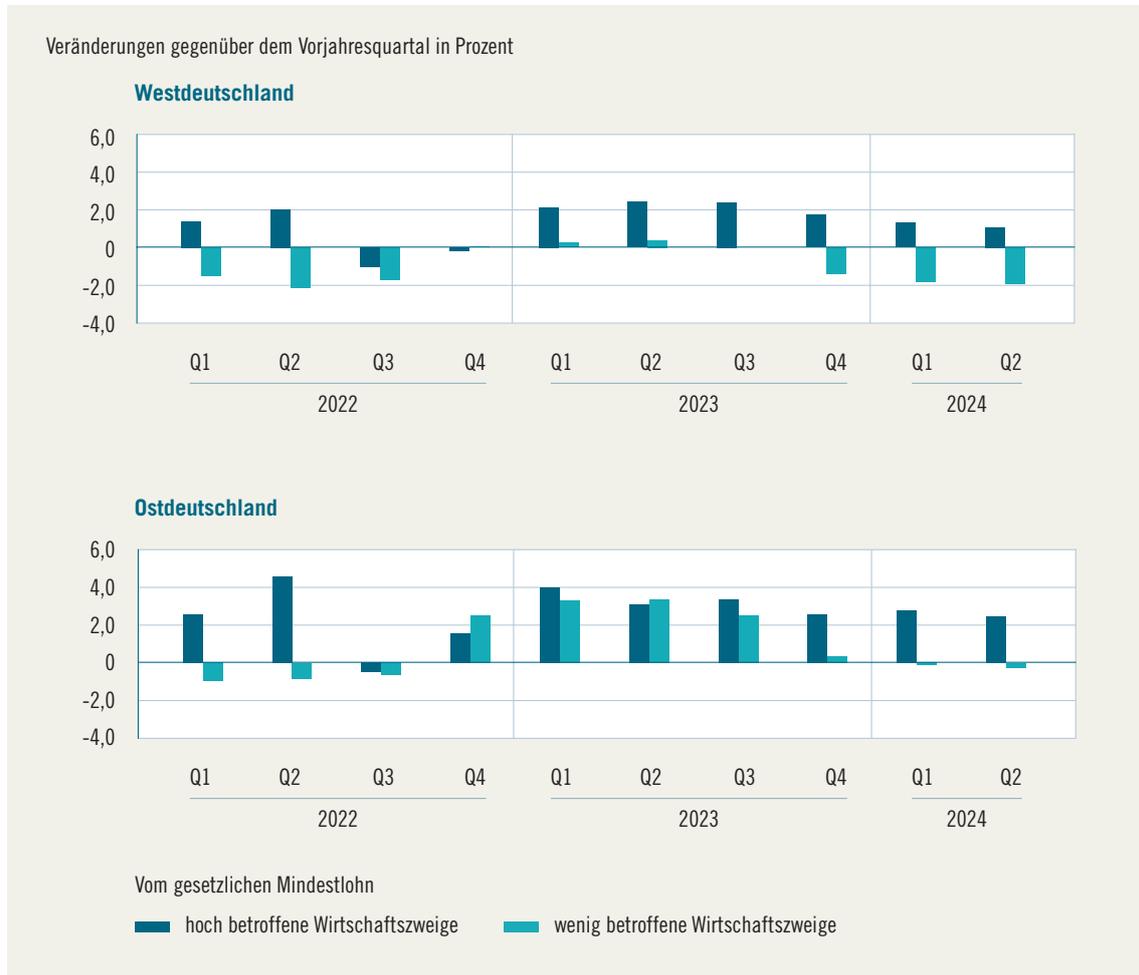
Studie von Caliendo et al. (2025) sowie Georgieva und Hohendanner (2025) erstmals seit der Einführung des Mindestlohns Hinweise auf Rückgänge der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung infolge der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro. Zudem bestätigen Caliendo et al. (2025: 55, 88) eine unterschiedliche Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen. Während der Mindestlohn in der Energie- und Wasserversorgung sowie der Entsorgungswirtschaft zu einem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 6,5 Prozent sowie im verarbeitenden Gewerbe um 1,9 Prozent geführt habe, sei die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Kunst-, Unterhaltungs- und Erholungsbranche um 1,9 Prozent gestiegen.

3.1.2 Ausschließlich geringfügige Beschäftigung

- 171** Die geringfügige Beschäftigung (sogenannte Minijobs) setzt sich aus ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob zusammen. Beide Formen sind sowohl im gewerblichen Bereich als auch in Privathaushalten anzutreffen. Bei der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung üben die Beschäftigten keine weitere sozialversicherungspflichtige Tätigkeit aus. Bei der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob wird der Minijob zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt. Im Gegensatz zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung unterliegt die geringfügige Beschäftigung keiner individuellen Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Kranken-, Arbeitslosen- und der Sozialen Pflegeversicherung. Eine Befreiung von der Rentenversicherungspflicht ist möglich. Zudem können für geringfügig Beschäftigte keine Kurzarbeitergeldansprüche geltend gemacht werden. Die Geringfügigkeit wird entweder nach der Höhe des regelmäßigen Arbeitsentgelts bemessen oder nach der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses (maximal 70 Arbeitstage im Kalenderjahr für kurzfristige geringfügige Beschäftigung). Im Zuge der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 wurde die Entgeltgrenze für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung angepasst und dynamisiert, um kontinuierlich eine Wochenarbeitszeit von bis zu 10 Stunden zu ermöglichen. Von Oktober 2022 bis Dezember 2023 lag die Entgeltgrenze für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung monatlich bei 520 Euro und ab Januar 2024 bei 538 Euro. Seit Januar 2025 liegt die Entgeltgrenze bei 556 Euro. Etwa 96 Prozent aller ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse entfallen auf die geringfügig entlohnte Beschäftigung. Nur 4 Prozent aller ausschließlich geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse bestehen aus kurzfristigen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen mit weniger als 70 Arbeitstagen im Kalenderjahr.
- 172** Im April 2022 gab es rund 4 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte (vgl. Tabelle 3.1). Diese Zahl stieg bis April 2024 mit leichten Schwankungen um insgesamt 53 Tsd. Beschäftigte an. Zuvor war die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 bis zum Jahr 2021 kontinuierlich gesunken. In Ostdeutschland zeigte sich zwischen den Jahren 2022 und 2024 prozentual ein stärkeres Wachstum der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung als in Westdeutschland (vgl. Anhangtabelle A.3). So nahm die geringfügige Beschäftigung in Ostdeutschland im April 2023 um 3,2 Prozent und im April 2024 um weitere 1,4 Prozent zu. In Westdeutschland kam es hingegen im April 2023 zu einem Wachstum von 1,1 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat, während die Beschäftigung im April 2024 leicht um 0,3 Prozent zurückging. Von den rund 4 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigten im April 2024 waren etwa 87 Prozent in Westdeutschland tätig, 59 Prozent waren Frauen und 43 Prozent waren in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen beschäftigt.
- 173** Deutlich unterschiedliche Entwicklungen in der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung liegen im Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 in vom Mindestlohn hoch betroffenen und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen in West- und Ostdeutschland vor (Abbildung 3.5). Nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro

im Oktober 2022 gab es in Westdeutschland im vierten Quartal 2022 eine Stagnation in der Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung sowohl in den hoch als auch in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Anschließend übertraf in Westdeutschland das Wachstum der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit zwischen 1,7 und 2,4 Prozent in allen Quartalen des Jahres 2023 sowie 1,3 Prozent im ersten Quartal 2024 und 1,1 Prozent im zweiten Quartal 2024 dasjenige in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. In den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen lag der Anstieg der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in den ersten drei Quartalen im Jahr 2023 zwischen 0 und 0,4 Prozent. Ab dem vierten Quartal 2023 kam es dann zu einem Rückgang zwischen 1,4 und 2 Prozent. In Ostdeutschland dagegen war im vierten Quartal 2022 ein Wachstum in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in Höhe von 1,6 Prozent zu beobachten, das jedoch geringer als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen (2,5 Prozent) ausfiel. Im weiteren Zeitverlauf nahm auch in Ostdeutschland die ausschließlich geringfügige Beschäftigung in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit Wachstumsraten zwischen 2,5 und 4 Prozent fast durchweg stärker zu als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen mit zwischen 3,3 Prozent und -0,3 Prozent. Somit zeigte sich seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 erstmals ab dem ersten Quartal des Jahres 2023 ein stärkeres Wachstum der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen im Vergleich zu den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Die deskriptive Datenanalyse liefert keine Hinweise auf einen zeitlichen Zusammenhang zwischen der Mindestloohnerhöhung im Oktober 2022 oder der Erhöhung des Mindestlohns auf 12,41 Euro im Januar 2024 und der Entwicklung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung. Allerdings scheint die im Oktober 2022 eingeführte Dynamisierung der Entgeltgrenze für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung eine Ausweitung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung ermöglicht zu haben.

Abbildung 3.5: Veränderungen der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben. Für den gesamten dargestellten Zeitraum wurde der neue Zuschnitt der Wirtschaftszweige in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige verwendet.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

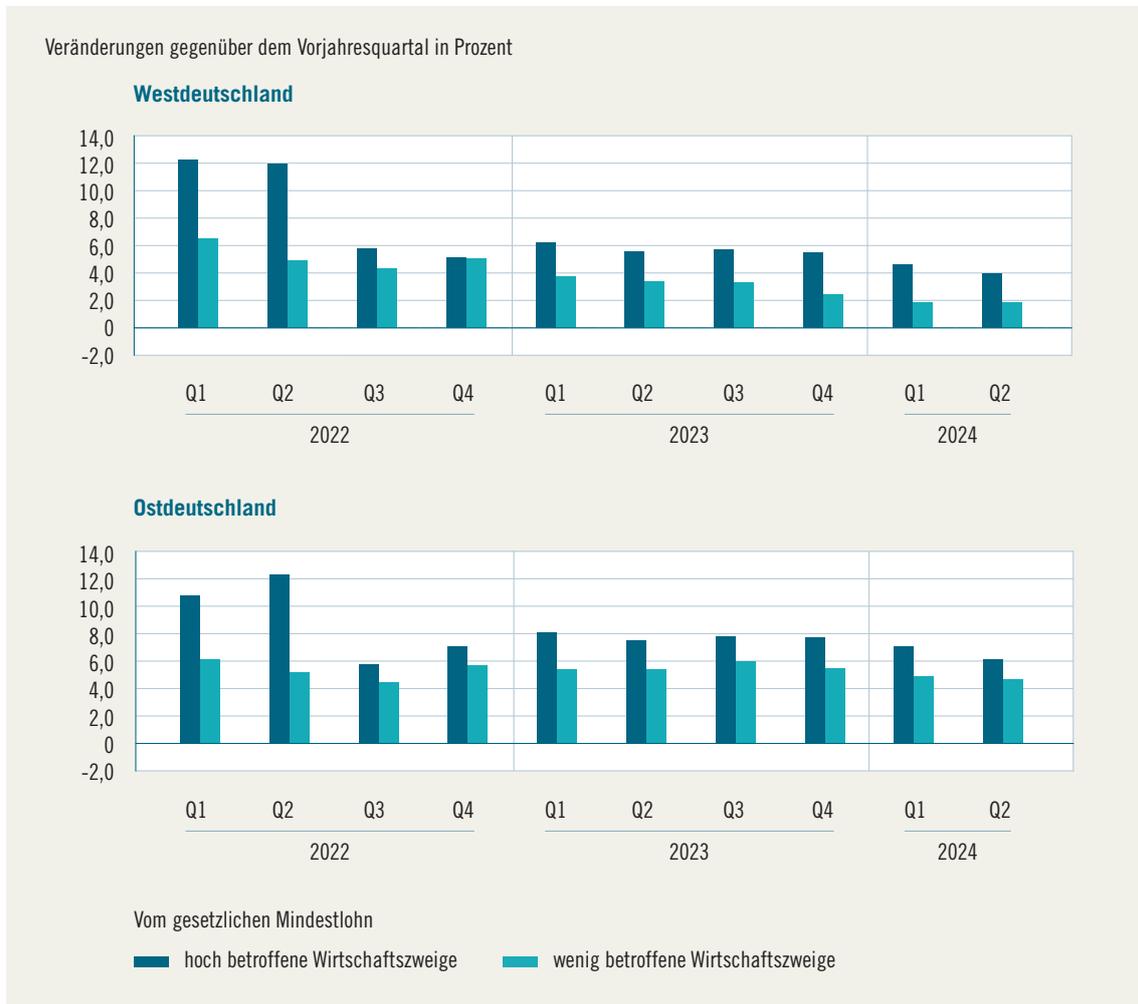
- 174** Auf eine veränderte Entwicklung in der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung seit dem Jahr 2022 weisen auch Kausalstudien hin (vgl. Abschnitt 3.1.5). Während Caliendo et al. (2025) mindestlohnbedingte Rückgänge in der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung infolge der Einführung und der darauf folgenden Erhöhungen des Mindestlohns bis Januar 2024 finden, die sich im Zeitverlauf verstärkt hätten, ermitteln Georgieva und Hohendanner (2025) sowie Bekhtiar et al. (2025) erstmals keine Effekte auf die geringfügige Beschäftigung²⁹ aufgrund der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022. Dies führen die Autorinnen und Autoren darauf zurück, dass mit der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro auch die Entgeltgrenze für eine geringfügige Beschäftigung dynamisch an die Höhe des Mindestlohns angepasst wurde. Ohne diese Anpassung hätten geringfügig Beschäftigte entweder ihre Arbeitszeit reduzieren oder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln müssen, um unterhalb der Entgeltgrenze zu bleiben.

²⁹ Eine Differenzierung nach ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob ist mit den Daten des IAB-Betriebspanels bzw. der von Bekhtiar et al. (2025) genutzten projektspezifischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Daten nicht möglich.

3.1.3 Geringfügige Beschäftigung im Nebenjob

- 175** Die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob ist ausgehend vom Jahr 2014 bis Anfang des Jahres 2024, mit Ausnahme eines kurzen Einbruchs zu Beginn der Corona-Pandemie, kontinuierlich angestiegen. Die Anzahl der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob wuchs von rund 2,4 Mio. Personen im April 2014 auf den bislang höchsten Wert von 3,4 Mio. Personen im April 2024. Dies bedeutet eine Zunahme um rund 42 Prozent. Das Wachstum der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob fiel zwischen den Jahren 2014 und 2024 in Ostdeutschland stärker aus als in Westdeutschland (vgl. Anhangtabelle A.3). Im April 2024 befanden sich rund 90 Prozent der geringfügigen Nebenjobs in Westdeutschland. Rund 53 Prozent der geringfügig im Nebenjob Beschäftigten waren weiblich und rund 43 Prozent arbeiteten in Wirtschaftszweigen, die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffen sind. Dabei ist zu beachten, dass nur knapp ein Viertel der Beschäftigten einen Nebenjob im gleichen Wirtschaftszweig wie die Hauptbeschäftigung ausübt (Klinger und Weber 2019). Beschäftigte, die im Nebenjob in hoch betroffenen Wirtschaftszweigen tätig waren, arbeiteten daher nicht notwendigerweise auch in ihrer Hauptbeschäftigung in einem vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweig.
- 176** Zwischen den Jahren 2022 und 2024 war der Anstieg der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen durchgängig ausgeprägter als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen (Abbildung 3.6). Dies galt sowohl für West- als auch für Ostdeutschland. Die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob nahm in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in Westdeutschland im dritten Quartal 2022 bis zum vierten Quartal 2023 um zwischen 4,7 und 6,2 Prozent jeweils im Vergleich zu den Vorjahresquartalen zu. Im Jahr 2024 verlangsamte sich dann das entsprechende Beschäftigungswachstum auf 4,7 Prozent im ersten Quartal 2024 und 4 Prozent im zweiten Quartal 2024. Das Wachstum der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob ging in den vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen in Westdeutschland von zwischen 2,5 und 5 Prozent im vierten Quartal 2022 bis zum vierten Quartal 2023 auf jeweils 1,9 Prozent in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2024 zurück. In Ostdeutschland lag die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit zwischen 7 und 8,1 Prozent im vierten Quartal 2022 bis zum vierten Quartal 2023 auf einem höheren Niveau als in den vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffenen Wirtschaftszweigen mit Werten von 5,4 bis 6 Prozent. Im ersten und zweiten Quartal des Jahres 2024 gab es in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in Ostdeutschland Wachstumsraten von 7,1 und 6,1 Prozent und in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen von 4,9 und 4,7 Prozent. Die deskriptiven Zeitreihen geben somit keine Hinweise auf Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 oder der Mindestlohnerhöhung auf 12,41 Euro im Januar 2024 auf die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob.

Abbildung 3.6: Veränderungen der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben. Für den gesamten dargestellten Zeitraum wurde der neue Zuschnitt der Wirtschaftszweige in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige verwendet.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 177** Einzig die Kausalstudie von Caliendo et al. (2025) kann die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob von der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung getrennt untersuchen (vgl. Abschnitt 3.1.5). Der Autorin und den Autoren zufolge seien keine mindestlohnbezogenen Effekte der Einführung oder der Erhöhungen des Mindestlohns auf die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob feststellbar.

3.1.4 Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen

- 178** Die Beschäftigungsentwicklung nach soziodemografischen Merkmalen gibt kaum Hinweise auf einen spezifischen Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf bestimmte Personengruppen (Tabelle 3.2). Im Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 lag das Beschäftigungswachstum bei Frauen lediglich etwas unter demjenigen bei Männern. Auch Caliendo et al. (2025) kommen, ähnlich wie die Vorgängerstudien (Caliendo et al. 2023b, 2022), in ihren Kausalanalysen zu dem Ergebnis, dass keine wesentlichen Unterschiede in den Beschäfti-

gungseffekten des Mindestlohns bei Männern und Frauen feststellbar seien. Allerdings falle der Rückgang der geringfügigen Beschäftigung bei Männern etwas stärker aus als bei Frauen.

- 179** Die Entwicklung der Beschäftigung nach Altersgruppen ist vor allem auf den demografischen Wandel und die schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters zurückzuführen. Im Jahr 2022 verzeichnete die Beschäftigung von Minderjährigen ein außergewöhnliches Wachstum von rund 31 Prozent, welches das Wachstum in allen anderen Altersgruppen deutlich übertraf. Bis April 2024 flachte die Zunahme in dieser Gruppe wieder ab. Mit etwa 306 Tsd. Beschäftigten im April 2024 handelt es sich jedoch um eine zahlenmäßig kleine Gruppe, sodass ihr Einfluss auf die Gesamtentwicklung der Beschäftigung nur gering war. In der Altersgruppe der 18- bis 24-jährigen Beschäftigten kam es im April 2024 zu einer Stagnation der Beschäftigtenzahl mit einem leichten Rückgang von 0,1 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat. In den Vorjahren war hier noch ein Beschäftigungswachstum von 5,2 Prozent im Jahr 2022 zu beobachten, das sich im Jahr 2023 auf ein Wachstum von 0,7 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat verlangsamte. In der Gruppe der 25- bis 54-jährigen Beschäftigten zeichnet sich bereits seit dem Jahr 2022 eine Stagnation der Beschäftigtenzahlen ab. Im Jahr 2022 kam es zu einem leichten Beschäftigungswachstum von 0,8 Prozent, im Jahr 2023 zu einem Wachstum von 0,1 Prozent und im Jahr 2024 zu einem leichten Rückgang von 0,4 Prozent. Bei den älteren Beschäftigten, den 55- bis 64-Jährigen sowie den über 65-Jährigen, zeigt sich jeweils ein stärkeres Beschäftigungswachstum im Vergleich zu den anderen Altersgruppen (mit Ausnahme der Minderjährigen). Diese Entwicklungen dürften auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung infolge des bereits erwähnten demografischen Wandels sowie auf die Erhöhung des Renteneintrittsalters zurückzuführen sein.
- 180** Frühere Kausalanalysen zum Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung einzelner Altersgruppen gelangten zu uneinheitlichen Ergebnissen (vgl. Mindestlohnkommission 2023: 122). Die aktuellste Studie von Caliendo et al. (2025) verzeichnet für den Zeitraum der Jahre 2015 bis 2024 leichte mindestlohnbedingte Rückgänge bei der abhängigen Beschäftigung für alle Altersgruppen, die jedoch nur für die jüngste Altersgruppe der 15- bis 25-Jährigen statistisch signifikant seien. Für diese Gruppe betrage der geschätzte negative Effekt der Mindestlohneinführung auf die abhängige Beschäftigung 1,5 Prozent (ebd.: 52). Während sich bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung keine altersspezifischen mindestlohnbedingten Veränderungen zeigen würden, würden sich mit Blick auf die geringfügige Beschäftigung Beschäftigungsrückgänge von 5,8 Prozent in der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen sowie von 2,3 Prozent in der Altersgruppe der 25- bis 54-Jährigen zeigen. Allerdings müsse bei der jüngsten Altersgruppe berücksichtigt werden, dass deren Altersstruktur nicht vollständig mit dem Geltungsbereich des Mindestlohns übereinstimme, sodass die Aussagekraft der Ergebnisse eingeschränkt sei.
- 181** Bezogen auf das Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeiten³⁰ war zwischen den Jahren 2022 und 2024 sowohl bei Experten- als auch bei Spezialistentätigkeiten ein Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen. Von April 2022 bis April 2024 stieg die Anzahl der Beschäftigten in Spezialistentätigkeiten von 4,8 Mio. auf 5,2 Mio. Personen, was einem Anstieg von 8,3 Prozent entspricht. Im Bereich der Expertentätigkeiten erhöhte sich die Beschäftigtenzahl im gleichen Zeitraum um 5,2 Prozent von 4,9 Mio. auf 5,2 Mio. Personen. Auch in der Gruppe der Helferinnen und Helfer nahm die Beschäftigung von 7,3 Mio. auf 7,4 Mio. bzw. um 1,6 Prozent leicht zu. Im Gegensatz dazu sank die Anzahl der Beschäftigten in Fachkrafttätigkeiten um

³⁰ Nach der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) werden die Anforderungsniveaus von beruflichen Tätigkeiten entsprechend ihrer Komplexität nach Helfer-, Fachkraft-, Experten- und Spezialistentätigkeit unterschieden. Die Anforderungsniveaus sind für einen bestimmten Beruf typisch und unabhängig von der formalen Qualifikation der Person, die die Tätigkeit ausübt. Als formale Qualifikation für das Anforderungsniveau der Helfertätigkeit sind keine oder einjährige Berufsausbildungen typisch, für das Niveau der Fachkrafttätigkeit eine mindestens zweijährige Berufsausbildung, für das Niveau der Expertentätigkeit eine Ausbildung zum Meister oder Techniker und für das Niveau der Spezialistentätigkeit ein mindestens vierjähriges Studium (Bundesagentur für Arbeit 2024d).

1,1 Prozent von 19,6 Mio. auf 19,3 Mio. Personen. Ein Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsentwicklung nach Anforderungsniveaus und den Mindestlohnanpassungen lässt sich auf Basis dieser deskriptiven Betrachtung nicht ableiten.

182 Caliendo et al. (2025) fassen in ihrer Studie die Bereiche der Experten- und Spezialistentätigkeiten zusammen und nehmen differenzierte Analysen nach den Anforderungsniveaus (Experten- und Spezialisten-, Fachkräfte- und Helfertätigkeiten) vor. Demnach können sie für die abhängige Beschäftigung insgesamt keine mindestlohnbedingten Effekte ermitteln. Hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sei jedoch in der Gruppe der Helferinnen und Helfer eine mindestlohnbedingte Zunahme von 1,6 Prozent zu verzeichnen gewesen. Die geringfügige Beschäftigung sei hingegen in den drei genannten Gruppen statistisch signifikant gesunken. Bis Anfang des Jahres 2024 sei die geringfügige Beschäftigung aufgrund der Mindestlohneinführung in der Gruppe der Helferinnen und Helfer um 2,8 Prozent, in der Gruppe der Fachkräfte um 2,5 Prozent und in der Gruppe der Expertinnen und Experten sowie Spezialistinnen und Spezialisten um 1,3 Prozent zurückgegangen. Die gegenläufigen Entwicklungen in der sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigung in der Gruppe der Helferinnen und Helfer könnten darauf hindeuten, dass geringfügige Beschäftigungsverhältnisse verstärkt in sozialversicherungspflichtige umgewandelt worden seien (ebd.: 54, 88).

Tabelle 3.2: Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach soziodemografischen Merkmalen

Deutschland	Bestand	Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)							
		April 2014	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023
	In Tsd.	In Prozent							
Insgesamt	33.528	1,4	1,8	1,3	-1,0	0,3	2,0	1,1	0,4
Frauen	16.439	1,3	1,4	1,0	-1,2	0,1	1,9	1,0	0,4
Männer	17.089	1,5	2,2	1,6	-0,9	0,5	2,0	1,2	0,4
15–17 Jahre*	280	-9,0	0,7	3,5	-13,7	-7,8	31,1	8,7	3,4
18–24 Jahre	2.711	-0,1	2,2	1,9	-4,7	1,0	5,2	0,7	-0,1
25–54 Jahre	23.871	0,7	0,6	0,0	-1,9	-0,7	0,8	0,1	-0,4
55–64 Jahre	5.874	4,3	5,2	5,0	2,9	2,8	3,6	2,8	1,4
65 Jahre und älter	1.072	4,6	7,2	6,2	-0,2	2,0	5,6	8,0	7,4
Helfer**	6.361	3,7	2,4	0,3	-3,7	0,7	5,7	1,3	0,3
Fachkraft**	18.825	1,1	1,2	1,1	-1,2	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5
Spezialist**	3.929	1,7	2,4	1,9	1,1	1,5	6,7	5,7	2,5
Experte**	3.898	2,5	3,3	3,8	2,1	2,1	3,3	3,2	2,2
keine Angabe**	514	-26,7	0,8	-1,3	-3,3	-1,5	-4,0	-1,6	-3,8
Deutsche	30.512	0,7	1,0	0,6	-1,3	-0,3	0,9	0,0	-0,5
EU-Staatsangehörige	1.532	13,6	9,1	5,7	-0,3	3,4	4,4	3,4	1,0
Nicht-EU-Staatsangehörige	1.450	3,6	9,1	8,8	2,8	5,2	15,5	11,9	9,1

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Werte der Jahre 2016 und 2018 werden zugunsten einer besseren Lesbarkeit nicht dargestellt (vgl. hierfür Mindestlohnkommission 2023: 123).

* Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt. Die Personen sind in anderen Kategorien als der Alterskategorie nicht enthalten.

** Vorjahresvergleiche bis einschließlich zum Jahr 2015 sind nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit aufgrund der Umstellung des Erhebungsverfahrens im Jahr 2012 nicht sinnvoll.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 183** Die Entwicklung der Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit dürfte vorrangig durch andere Faktoren als den gesetzlichen Mindestlohn beeinflusst worden sein. Die Anzahl der ausländischen Beschäftigten stieg von 5,3 Mio. im April 2022 um 13,3 Prozent auf 6 Mio. im April 2024 an, wobei der Beschäftigungszuwachs insbesondere durch die anhaltende Zuwanderung aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten geprägt war (Tabelle 3.2). Das Beschäftigungswachstum in den Jahren 2023 und 2024 wurde ausschließlich von ausländischen Staatsangehörigen und im Jahr 2024 sogar ausschließlich von Personen aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten getragen (Bundesagentur für Arbeit 2025: 45; 2024d: 44).
- 184** Die Beschäftigungsentwicklung von Nicht-EU-Staatsangehörigen wurde zwischen den Jahren 2022 und 2024 weiterhin stark durch die Integration von Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt beeinflusst. Die höchsten Anteile bei der Zuwanderung verzeichneten unter anderem Personen aus Syrien und aus Afghanistan sowie die seit Februar 2022 in Deutschland angekommenen Ukrainerinnen und Ukrainer, die infolge des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine Schutz suchten (Bundesagentur für Arbeit 2025, 2024d). Im Oktober 2024 stieg die Beschäftigung von Personen aus den acht herkunftsstärksten Asylzugangsländern³¹ um rund 11 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf etwa 730 Tsd. Personen. Im gleichen Zeitraum nahm die Beschäftigung von Ukrainerinnen und Ukrainern um etwa 39 Prozent auf rund 290 Tsd. Beschäftigte zu (Brücker et al. 2025). Im Berichtszeitraum war etwa ein Drittel der Drittstaatenangehörigen in Tätigkeiten auf Helferniveau beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2024a, c). Dies entspricht einem mehr als doppelt so hohen Anteil im Vergleich zu deutschen Beschäftigten. Ende des Jahres 2023 waren 27 Prozent der Vollzeitbeschäftigten aus Drittstaaten im unteren Entgeltbereich tätig (Bundesagentur für Arbeit 2024c). Bezogen auf die acht häufigsten Asylherkunftsländer lag der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im unteren Entgeltbereich sogar bei knapp 42 Prozent, während der Anteil bei ukrainischen Beschäftigten bei 47 Prozent lag (ebd.).
- 185** Mit der Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit in den Verdienststatistiken seit dem Jahr 2023 wird es künftig möglich sein, die Auswirkungen von Mindestlohnanpassungen auf verschiedene Herkunftsgruppen detaillierter zu analysieren. Bisher gab es kaum Möglichkeiten, die kausalen Auswirkungen der Einführung oder Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Geflüchtete zu untersuchen (vgl. ausführlich Ohlert und Bruttel 2018; Mindestlohnkommission 2018: 103f.). In der bisher einzigen Kausalstudie zeigen Ingwersen und Thomsen (2022) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), dass sich die Beschäftigungssituation von Migrantinnen und Migranten durch die Einführung des Mindestlohns in Relation zu einheimischen Beschäftigten verschlechtert habe, insbesondere durch einen überproportionalen Anstieg von Teilzeitbeschäftigung, eine geringere Reduzierung von geringfügiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie eine stärkere Verringerung der Wochenarbeitszeit. Dies gelte insbesondere für zugewanderte Männer. Die Autoren vermuten, dass eine verstärkte Konkurrenz um Arbeitsplätze dazu geführt habe, dass Migrantinnen und Migranten häufiger in prekäre Beschäftigungsformen gedrängt worden seien. Nach ihrer Einschätzung habe die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro zu einer Verstärkung der beobachteten Effekte geführt (ebd.: 27f.).

3.1.5 Ergebnisse der Wirkungsforschung zu Beschäftigungseffekten

- 186** Über deskriptive Zeitreihenanalysen hinaus bieten ökonometrische Evaluationsmethoden die Möglichkeit, kausale Effekte des Mindestlohns auf verschiedene Zielgrößen der Beschäftigung zu schätzen. Sie identifizie-

³¹ In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wird zur Abgrenzung der Geflüchteten in der Regel die Nationalität von Asylsuchenden berücksichtigt. Dabei werden üblicherweise die acht wichtigsten nicht europäischen Herkunftsländer von Asylsuchenden als „Asylherkunftsländer“ zusammengefasst. Diese Länder sind Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

ren und messen den Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns isoliert von anderen Einflussfaktoren. Dabei wird in der Regel der Differenz-von-Differenzen-Ansatz gewählt, bei dem die Entwicklung der Beschäftigung einer vom Mindestlohn hoch betroffen Gruppe von Personen, Berufen oder Regionen mit der Beschäftigungsentwicklung einer vom Mindestlohn nicht oder wenig betroffenen Kontrollgruppe verglichen wird (vgl. Abschnitt 1.6). Mittlerweile liegt eine Vielzahl von Kausalstudien vor, die auf unterschiedlichen Datengrundlagen basieren, aber auch unterschiedlich spezifizierte ökonometrische Modelle nutzen. Sie untersuchen die Effekte des gesetzlichen Mindestlohns entweder in der kurzen Frist nach seiner Einführung in den Jahren 2015 und 2016, in der mittleren Frist unter Einbeziehung der Mindestlohnerhöhungen zwischen den Jahren 2017 bis 2021 oder die Effekte der Mindestlohnanhebungen im Jahr 2022 bis längstens zum Jahr 2024 (Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3: Studien zu Beschäftigungswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

		Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte	Ausschließlich geringfügig Beschäftigte	Gesamtbeschäftigung (Sozialversicherungs- pflichtig und aus- schließlich geringfügig Beschäftigte)
Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro	Rückgang	Caliendo et al. (2025) ¹ Georgieva und Hohendanner (2025)	Caliendo et al. (2025) ¹	Caliendo et al. (2025) ¹ Georgieva und Hohendanner (2025)
	Kein statistisch signifikanter Effekt	Bekhtiar et al. (2025) Bossler et al. (2024b) Caliendo et al. (2025) ²	Bekhtiar et al. (2025) Bossler et al. (2024b) Caliendo et al. (2025) ² Georgieva und Hohendanner (2025)	Bossler et al. (2024b) Caliendo et al. (2025) ²
	Anstieg			
Einführung und Erhöhungen des Mindestlohns bis 10,45 Euro	Rückgang		Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022) Caliendo et al. (2023) Caliendo et al. (2024)	Bossler et al. (2020) Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022) Caliendo et al. (2023) Caliendo et al. (2024)
	Kein statistisch signifikanter Effekt	Friedrich (2020) Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022) Caliendo et al. (2023)	Friedrich (2020)	Bossler et al. (2022) Bossler und Schank (2023)
	Anstieg			
Einführung des Mindestlohns	Rückgang	Caliendo et al. (2018) Haelbig et al. (2023)	Bonin et al. (2018) Caliendo et al. (2018) Stechert (2018) Garloff (2019) Holtemöller und Pohle (2019) Schmitz (2019) Bossler et al. (2024a)	Bonin et al. (2018) Bossler et al. (2018) Caliendo et al. (2018) Bossler und Gerner (2019) Haelbig et al. (2023)
	Kein statistisch signifikanter Effekt	Bonin et al. (2018) Schmitz (2019) Bossler et al. (2024a)		Garloff (2019) Dustmann et al. (2022) Link (2024) Bossler et al. (2024a)
	Anstieg	Stechert (2018) Garloff (2019) Holtemöller und Pohle (2019)		Ahlfeldt et al. (2018) Stechert (2018)

Anmerkung: Für die Studien von Bonin et al. (2018), Pestel et al. (2020), Dustmann et al. (2022) und Caliendo et al. (2025)¹ werden jeweils die Ergebnisse aus deren regionalen Differenz-von-Differenzen-Schätzungen verwendet. Bei Haelbig et al. (2023) werden wiederum diejenigen auf der betrieblichen Ebene genutzt. Für Caliendo et al. (2025)² werden die Befunde auf Basis des Bunching-Ansatzes herangezogen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der genannten Veröffentlichungen.

187 Die Mehrheit der bisherigen Forschungsarbeiten verdeutlicht insbesondere für die Einführung und die zwischenzeitlichen Erhöhungen des Mindestlohns bis zum Jahr 2022 einen Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung. Weiterhin statistisch signifikant negative, aber auch ausbleibende Effekte zeigen sich infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022. Die Befunde zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung fallen insbesondere in der kurzen Frist, aber auch nach der Anhebung des Mindest-

lohns auf 12 Euro im Oktober 2022 uneinheitlich aus. In der kurzen Frist identifizieren die verschiedenen Kausalstudien positive, negative und auch keine statistisch signifikanten Effekte des gesetzlichen Mindestlohns. Die Anhebungen bis auf 10,45 Euro hatten dann allerdings keine mindestlohnbedingten Auswirkungen. Nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro finden sich in Kausalstudien neben nicht statistisch signifikanten Effekten auch wieder mindestlohnbedingte Rückgänge der Beschäftigung. Die Größenordnungen der positiven oder negativen Effekte fallen dabei im Verhältnis zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gering aus. Der Effekt auf die Gesamtbeschäftigung, die sich aus der Summe von ausschließlich geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ergibt, spiegelt die voneinander abweichenden Ergebnisse für die einzelnen Beschäftigungsformen wider. Der moderate negative Effekt des Mindestlohns auf die Gesamtbeschäftigung ist dabei in der Regel auf den Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung zurückzuführen.

- 188** Im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission sind die kurz- und mittelfristigen Befunde zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns zusammengefasst (Mindestlohnkommission 2023: 125ff.). Deshalb werden an dieser Stelle nur die Kernbefunde berichtet. Hinsichtlich der Einführung des Mindestlohns wurden absolute Beschäftigungseffekte des Mindestlohns auf die Gesamtbeschäftigung berechnet, die zwischen einem Zugewinn von rund 11 Tsd. und einem Verlust von rund 200 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen variieren würden (Börschlein und Bossler 2019). Untersuchungen zur Wirkung der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in der mittleren Frist bis zum Jahr 2022 ermittelten einen sich im Zeitverlauf verstärkenden negativen Effekt auf die geringfügige Beschäftigung, während es keinen statistisch signifikanten Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gegeben habe (z. B. Caliendo et al. 2022, 2023b; Pestel et al. 2020). Folglich habe auch der negative Effekt auf die Gesamtbeschäftigung zugenommen, wobei der Umfang der Beschäftigungsverluste gering ausgefallen sei. Ein spezifischer Blick auf die Mindestlohnerhöhungen habe keine zusätzlichen Auswirkungen der Erhöhungen in den Jahren 2017, 2021 und 2022 ergeben, während diejenigen der Jahre 2019 und 2020 zusätzliche negative Beschäftigungseffekte hervorgerufen hätten, die wiederum vorwiegend durch die Abnahme der geringfügigen Beschäftigung geprägt gewesen seien. Auf die Arbeitslosigkeit hätten – auch mittelfristig – weder die Mindestlohneinführung noch die -anhebungen Auswirkungen gehabt. Betriebsanalysen würden zum einen verdeutlichen, dass die Rückgänge in der geringfügigen Beschäftigung vor allem auf im Vergleich zur Kontrollgruppe verringerte Einstellungen von Betrieben mit 5 bis 150 Beschäftigten zurückgeführt werden könnten (Isphording et al. 2022). Zum anderen seien negative Effekte auf die Beschäftigung hauptsächlich in Betrieben in Ostdeutschland und in Betrieben, die einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt gewesen seien, beobachtet worden (Bossler et al. 2022: 52).
- 189** Nach dem Erscheinen des Vierten Berichts der Mindestlohnkommission wurden weitere Untersuchungen veröffentlicht, die noch einmal die Wirkung der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, die Effekte der Erhöhungen des Mindestlohns in den Jahren 2017 bis 2022 mittels alternativer Analyseverfahren sowie speziell die Anpassungen des Mindestlohns im Jahr 2022 beleuchten. Dies umfasst die drei von der Mindestlohnkommission beauftragten Studien von Bekhtiar et al. (2025), Caliendo et al. (2025) und Georgieva und Hohendanner (2025) sowie die Studien von Bossler et al. (2024a), Bossler et al. (2024b) und Haelbig et al. (2023).
- 190** Die Effekte der Einführung des Mindestlohns auf die Beschäftigung werden von Bossler et al. (2024a) mittels der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 und der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) der Jahre 2010 bis 2015 untersucht. Demnach habe es gemäß den regionalen Differenz-von-Differenzen-Schätzungen keine Auswirkungen des Mindestlohns auf die Gesamtbeschäftigung oder die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gegeben. Allerdings sei die Anzahl der geringfügig Beschäftigten gesunken. Dabei habe es Übergänge von der geringfügigen Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie in Nichtbeschäfti-

gung gegeben. Von den 104 Tsd. geringfügig Beschäftigten, deren Erwerbsstatus sich mindestlohnbedingt verändert habe, seien 54 Tsd. in eine Nichtbeschäftigung übergegangen. Diese Gruppe habe vorwiegend aus unqualifizierten und gering qualifizierten Personen bestanden. Die mindestlohnbedingten Übergänge von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seien innerbetrieblich, jedoch nicht überbetrieblich erfolgt.

- 191** Für ihre Analysen zu den Effekten der Einführung des Mindestlohns auf Beschäftigung greifen Haelbig et al. (2023) auf die Module „AFiD-Panel Industriebetriebe und -unternehmen“ sowie „AFiD-Panel Dienstleistungen“ aus den Amtlichen Firmendaten in Deutschland (AFiD) zurück. Erstere enthalten Informationen zu Firmen des produzierenden Gewerbes mit mehr als 20 Beschäftigten. Zweitere umfassen Firmen im Dienstleistungsbereich, die einen jährlichen Umsatz von mindestens 17,5 Tsd. Euro erzielen. Die Befunde von Analysen auf der betrieblichen Ebene würden geringe Rückgänge im Beschäftigungswachstum vor allem im Bereich der Vollzeitbeschäftigung im produzierenden Gewerbe (3,7 Prozent) und in Dienstleistungsbetrieben (3,5 Prozent) nahelegen. Weitere Ergebnisse auf Basis von Dekompositionsanalysen auf der regional-sektoralen Ebene würden keine Beschäftigungseffekte zeigen. Diese beiden Befunde und weitere Produktivitätsanalysen bestätigen vorherige Ergebnisse von Dustmann et al. (2022), wonach der Mindestlohn zu einer Reallokation von Beschäftigten zwischen Betrieben geführt habe. Allerdings würden die Beschäftigungswanderungen im Gegensatz zu Dustmann et al. (2022) nicht zu einem Anstieg der betrieblichen Produktivität führen.
- 192** Caliendo et al. (2025) schließen in ihrer Studie hinsichtlich des Untersuchungsdesigns und der Datenbasis an zahlreiche Vorgängerstudien an (Caliendo et al. 2023b, 2022; Pestel et al. 2020; Bonin et al. 2018) und erweitern den Beobachtungszeitraum bis zum ersten Quartal des Jahres 2024. Die Autorinnen und Autoren nutzen Daten der VS 2014 und 2018 sowie der Verdiensterhebungen (VE) 2022 und 2023 zur Messung der Betroffenheit von der Einführung des Mindestlohns und den Erhöhungen in den Jahren 2019 bis 2024. Dazu berechnen sie die Lohnlücke, die sich jeweils als durchschnittliche Differenz zwischen den Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns in einer Region und dem gesetzlichen Mindestlohn in den Jahren 2014, 2018, 2022 bzw. 2023 errechnen lässt. Sie teilen Arbeitsmarktregionen anhand dieses Maßes in eine Gruppe mit hoher und eine Gruppe mit geringer Mindestlohnbetroffenheit ein und vergleichen beide. In Bezug auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bestätigen ihre Ergebnisse bisherige Befunde für die kurze und mittlere Frist von Bonin et al. (2018), Pestel et al. (2020), Caliendo et al. (2022) und Caliendo et al. (2023b). Die Einführung des Mindestlohns habe bis zum Jahr 2024 keinen statistisch signifikanten Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gehabt, während die ausschließlich geringfügige Beschäftigung zurückgegangen sei. Demnach sei nach der Einführung des Mindestlohns bis zum ersten Quartal 2024 die geringfügige Beschäftigung in Regionen mit relativ hoher Mindestlohnbetroffenheit im Durchschnitt um 2,8 Prozent niedriger gewesen als in Regionen mit relativ geringer Betroffenheit (Caliendo et al. 2025: 46). Auf die Gesamtbeschäftigung habe der Mindestlohn bis zum ersten Quartal 2024 hinsichtlich der Größenordnung einen relativ kleinen negativen Effekt gehabt. Demnach habe infolge der Einführung des Mindestlohns die Gesamtbeschäftigung in Regionen mit hoher Mindestlohnbetroffenheit im Vergleich zu Regionen mit einer niedrigeren Betroffenheit um 0,6 Prozent abgenommen (ebd.). Im Vergleich zur Vorstudie, deren Analysezeitraum im ersten Quartal 2022 endete, habe sich der Effekt leicht um 0,1 Prozentpunkte verringert (ebd.: 46). Diese mindestlohnbedingte Auswirkung auf die Gesamtbeschäftigung sei vollständig auf die ausschließlich geringfügige Beschäftigung zurückzuführen, deren Rückgang sich verstärkt habe (ebd.: 48).
- 193** Dasselbe Forschungsprojekt differenziert die Beschäftigungseffekte weiter nach der Dynamik des regionalen BIP-Wachstums vor der Einführung sowie vor den Erhöhungen des Mindestlohns in den Jahren 2019 und

2022. Demnach habe die Anzahl der sozialversicherungspflichtig und auch der geringfügig Beschäftigten wie der Gesamtbeschäftigung in Regionen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit und geringer Wachstumsdynamik stärker abgenommen. Der Rückgang sei dabei am ausgeprägtesten in Regionen, die zwischen den Jahren 2010 und 2013 eine geringe Wachstumsdynamik gehabt hätten, gefolgt von der Gruppe, die ein geringes Wachstum zwischen den Jahren 2015 und 2018 oder zwischen den Jahren 2018 und 2021 aufgewiesen hätten (Caliendo et al. 2025: 58f.). Des Weiteren gebe es Rückgänge der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Bereich Bergbau, Energie, Wasserversorgung und Entsorgungswirtschaft um 6,5 Prozent sowie im verarbeitenden Gewerbe um 1,9 Prozent. Im Bereich der Kunst-, Unterhaltungs- und Erholungsbranche habe die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hingegen um 1,9 Prozent zugenommen. Die geringfügige Beschäftigung sei in den vier Branchen Verkehr und Lagerei (8,1 Prozent), Land- und Forstwirtschaft und Fischerei (6 Prozent), Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (4,5 Prozent) sowie Erziehung und Unterricht (0,5 Prozent) gesunken. Im Vergleich zum Vorgängerbericht mit einem Beobachtungszeitraum bis einschließlich des ersten Quartals 2022 seien die vormals negativen Effekte auf die geringfügige und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Baugewerbe und auf die geringfügige Beschäftigung im Gastgewerbe nicht länger statistisch signifikant.

- 194** Mit Blick auf die Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns und der damit verbundenen wiederholten bzw. neu erfolgten Mindestlohn Betroffenheit von Regionen gehen die Autorin und die Autoren in ihren aktuellen Untersuchungen über die früheren Studien hinaus. Zunächst würden sie hinsichtlich der Erhöhung im Jahr 2017, wie auch schon in früheren Studien (z. B. Caliendo et al. 2022; Pestel et al. 2020), keine statistisch signifikanten zusätzlichen Effekte auf die Beschäftigung finden. Hingegen seien zusätzliche negative Effekte durch die zweite Mindestlohnerhöhung im Jahr 2019 (0,8 Prozent) sowie die beiden Erhöhungen im Juli und Oktober 2022 (0,9 Prozent) entfaltet worden. Auch hier seien die Effekte hauptsächlich von der geringfügigen Beschäftigung bestimmt gewesen. Demnach liege der zusätzliche negative Effekt der Mindestlohnerhöhungen auf die geringfügige Beschäftigung im Jahr 2017 bei 1,8 Prozent, im Jahr 2019 bei 0,6 Prozent und im Jahr 2022 bei 1,5 Prozent (Caliendo et al. 2025: 63). In weiteren Analysen teilen die Autorin und Autoren verschiedene Gruppen nach dem Muster der Betroffenheit oder Nicht-Betroffenheit vom Mindestlohn in den Jahren 2014, 2018 und 2022 ein (ebd.: 67f.). Die Ergebnisse würden für die gesamte abhängige Beschäftigung darauf hindeuten, dass der stärkste Beschäftigungsrückgang in Höhe von 2,1 Prozent in Regionen stattgefunden habe, die in allen drei Jahren vom Mindestlohn hoch betroffen gewesen seien in Relation zur Referenzgruppe der Regionen mit einer stets geringen Mindestlohn Betroffenheit. Während keine Effekte für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermittelt worden seien, würde sich ein Rückgang der geringfügigen Beschäftigung von 6,3 Prozent in Regionen zeigen, die in allen drei Jahren hoch vom Mindestlohn betroffene Regionen gewesen seien. Deutliche Rückgänge gebe es auch in Regionen mit verschiedenen hohen Betroffenheiten zu den gemessenen Zeitpunkten. Demnach seien die stärksten Rückgänge in Regionen mit den Kombinationen einer hohen, geringen und erneut hohen Betroffenheit (5 Prozent), mit einer hohen, hohen und geringen Betroffenheit (3,7 Prozent), mit einer geringen, hohen und hohen Betroffenheit (3,1 Prozent) und schließlich mit einer geringen, hohen und geringen Betroffenheit (2,4 Prozent) vorzufinden. Folglich falle der negative Effekt auf die geringfügige Beschäftigung stärker aus, wenn Regionen an mehr als einem oder gar an allen gemessenen Zeitpunkten vom Mindestlohn hoch betroffen gewesen seien. Schließlich nutzen Caliendo et al. (2025) die in Info-Box 4 beschriebenen neueren Differenz-von-Differenzen-Ansätze der Kausalevaluation, um die unterschiedlichen regionalen Betroffenheiten durch die Mindestlohn Anpassungen methodisch besser berücksichtigen zu können. Diese würden im Ver-

gleich zum klassischen Differenz-von-Differenzen-Schätzer für die Gesamtbeschäftigung, insbesondere aber für die geringfügige Beschäftigung größere Effekte zeigen.

- 195** Weitere Evaluationsstudien fokussieren speziell auf die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022. Dazu greifen Caliendo et al. (2025) auf den in Info-Box 1 beschriebenen sogenannten Bunching-Ansatz zurück und nutzen die Daten der VE 2022 und VE 2023. Die Effektschätzungen entlang der Lohnverteilung würden einen mindestlohnbedingten Rückgang der Gesamtbeschäftigung unterhalb des neuen Mindestlohns sowie einen Beschäftigungsaufbau in einem Bereich von bis zu fünf Euro oberhalb des neuen Mindestlohns verdeutlichen. Beide Entwicklungen würden sich annähernd ausgleichen, sodass es keine mindestlohnbedingten Beschäftigungseffekte gebe. Es sei auch kein Gesamteffekt für die geringfügige Beschäftigung ermittelt worden, wobei die Daten der VE keine Trennung nach ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und solcher im Nebenjob erlaube. Eine Differenzierung nach Geschlecht habe zwar stärkere Beschäftigungsrückgänge unterhalb des neuen Mindestlohns bei Frauen im Vergleich zu Männern ergeben. In beiden Gruppen sei jedoch kein statistisch signifikanter Gesamteffekt beobachtbar. Dies gelte auch für weitere Analysen getrennt nach Altersgruppen, dem Anforderungsniveau der Tätigkeit und der Betriebsgröße. Des Weiteren berechnen die Autorin und Autoren eine negative Elastizität der Gesamtbeschäftigung von 0,18, die allerdings nicht statistisch signifikant und dementsprechend mit Vorsicht zu interpretieren sei. Die abweichenden Befunde aus der Bunching-Analyse im Vergleich zu den regionalen Differenz-von-Differenzen-Schätzungen erklären Caliendo et al. (2025) durch methodische und konzeptionelle Unterschiede. So könne in der Bunching-Analyse lediglich ein sehr kurzer Zeitraum mit zwei Datenpunkten aus den VE 2022 und 2023 genutzt werden, womit eine vergleichsweise geringe Varianz einhergehe. Zudem seien die Standardfehler beim Bunching mittels eines konservativen Ansatzes, dem sogenannten Bootstrapping³², ermittelt worden, sodass statistisch signifikante Effekte seltener erreicht würden. Zusätzlich würden sich die Definition der Treatment- und Kontrollgruppen sowie die Berücksichtigung der Mindestlohnbetroffenheit zwischen den Analysen unterscheiden.
- 196** Bossler et al. (2024b) nutzen den noch nicht öffentlich zugänglichen monatlichen Paneldatensatz der VE von Januar bis Dezember des Jahres 2022 für Analysen zu den Effekten der Mindestlohnanhebungen auf 10,45 Euro im Juli sowie auf 12 Euro im Oktober 2022. Darauf basierend evaluieren sie auf der individuellen Ebene Veränderungen in der Beschäftigungsstabilität. Zudem verwenden sie die Daten der Integrierten Erwerbsbiografien, um Mindestlohneffekte auf die regionale Beschäftigung zu betrachten. Hinsichtlich der Beschäftigungsstabilität gebe es gemäß den Differenz-von-Differenzen-Schätzungen einen verzögerten Effekt der Anhebung des Mindestlohns auf 10,45 Euro im Juli 2022. Demnach habe sich Ende des Jahres 2022 mindestlohnbedingt die Beschäftigungsstabilität erhöht. Mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro sei hingegen kein robuster Effekt auf die Beschäftigungsstabilität einhergegangen. Dies sei auch bei einer getrennten Untersuchung von sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten der Fall gewesen. Die regionalen Analysen würden ebenfalls keine mindestlohnbedingten Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige, die geringfügige oder die gesamte Beschäftigung zeigen.
- 197** Anhand verknüpfter Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Daten untersuchen Bekhtiar et al. (2025) den kausalen Effekt der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro auf individuelle Beschäftigungsbewegungen. Als Datenbasis dient ein projektspezifischer Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Datensatz (PAAD), der auf einer eigens hierfür gezogenen Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) beruht und mit Indikatoren zur Mindestlohnbetroffenheit aus der

³² Bootstrapping ist ein statistisches Verfahren, bei dem aus einer Stichprobe erneut viele Stichproben gezogen werden, auf deren Basis Statistiken, wie beispielsweise der Mittelwert oder die Standardabweichung, berechnet werden.

VSE und VE verknüpft wurde. Die Befunde aus Differenz-von-Differenzen-Schätzungen auf der betrieblichen Ebene würden verdeutlichen, dass die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die zwischenbetriebliche Mobilität sozialversicherungspflichtig Beschäftigter gehabt habe (ebd.: 54ff.). Dies gelte auch, wenn Betriebe nach Größenklassen getrennt betrachtet würden. Das Ergebnis, dass es keine mindestlohnbedingten Effekte auf die zwischenbetriebliche Mobilität sozialversicherungspflichtig Beschäftigter gegeben habe, treffe gemäß weiterführender Analysen auf für stark und schwach von der Corona-Pandemie betroffene Betriebe sowie für vom Energiepreisschock infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine stark oder schwach betroffene Betriebe gleichermaßen zu. Die Effekte der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 auf die Zu- und Abgangsquoten geringfügig Beschäftigter könne bei einer gemeinsamen Betrachtung aller Betriebe sowie im Falle von mittleren und großen Betrieben nicht kausal interpretiert werden. Vertiefende Untersuchungen würden verdeutlichen, dass die Verletzung der den Kausalanalysen zugrunde liegenden Annahmen bei der Analyse der Beschäftigungsbewegungen von geringfügig Beschäftigten auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Energiepreisschocks zurückzuführen seien. Für Kleinbetriebe mit bis zu vier Beschäftigten, die in starkem Maße auf geringfügig Beschäftigte zurückgreifen würden, würden sich keine mindestlohnbedingten Effekte zeigen. Demnach habe die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro die Zu- und Abgänge in bzw. aus geringfügiger Beschäftigung in Kleinbetrieben weder verringert noch erhöht.

198 Georgieva und Hohendanner (2025) greifen auf das IAB-Betriebspanel zurück, um den Effekt der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf die betriebliche Beschäftigung zu evaluieren. Anhand des Vergleichs hoch und gering betroffener Betriebe ermitteln sie einen statistisch signifikant negativen Effekt auf die betriebliche Gesamtbeschäftigung in Höhe von 0,07 Prozent (ebd.: 26ff.). Der absolute Beschäftigungsrückgang infolge der Mindestlohnanhebung im Jahr 2022 würde sich auf zwischen 152 Tsd. und 220 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse beziffern. Der negative Effekt auf die betriebliche Gesamtbeschäftigung sei auf einen vergleichbar hohen Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen, während keine Effekte auf die geringfügige Beschäftigung gemessen werden könnten. Erstmals seit den Studien unmittelbar nach der Einführung des Mindestlohns weist diese Studie wieder auf Rückgänge in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hin. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Autorin und der Autor betriebliche Analysen durchführen und somit Übergänge zwischen Betrieben nicht berücksichtigt werden können. Zudem weise eine zusätzliche Betrachtung von Personaleinstellungen und -abgängen darauf hin, dass der konstatierte Beschäftigungsrückgang nicht auf Personalabgängen oder Entlassungen, sondern eher auf einer mindestlohnbedingten Zurückhaltung bei Neueinstellungen beruhe. Unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seien Rückgänge vor allem bei Vollzeitbeschäftigten, hingegen nicht bei Teilzeitbeschäftigten vorzufinden. Den ausbleibenden Effekt auf die geringfügige Beschäftigung erklären die Autorin und der Autor mit der Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle von 450 auf 520 Euro zum 1. Oktober 2022. Keine Mindestlohneffekte würden bezüglich des betrieblichen Einsatzes der Arbeitnehmerüberlassung und auch der Anzahl der überlassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorliegen.

199 Eine qualitative Studie von Fuchs et al. (2025: 106) hat die Herausforderungen, Folgewirkungen und Reaktionen infolge der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 bei betroffenen Beschäftigten und Betrieben in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche (KEP-Branche) untersucht. Demnach seien neben dem Mindestlohn höhere Energiekosten, Kostensteigerungen aufgrund der hohen Inflation sowie der leichte allgemeine Auftragsrückgang weitere wichtige Faktoren, die für das Einstellungsverhalten der Betriebe im Untersuchungszeitraum von Bedeutung gewesen seien. Das Zusammenspiel der genannten Faktoren habe zumindest in einigen Betrieben zu einem Personalabbau geführt, der vor allem im Bereich der Briefzustellung durch eine stärkere Automatisierung ersetzt worden sei.

3.2 Arbeitslosigkeit

200 Im Zeitraum der Jahre zwischen 2022 und 2024 sank die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Personen in Deutschland im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr zunächst deutlich, stieg in den Folgejahren jedoch wieder an (Tabelle 3.4). Im April 2024 waren rund 2,7 Mio. Personen arbeitslos gemeldet. Dies entspricht einer Zunahme von 19 Prozent gegenüber April 2022, als rund 2,3 Mio. Personen arbeitslos gemeldet waren. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verlief in West- und Ostdeutschland insgesamt ähnlich, wobei der Anstieg in Westdeutschland etwas stärker ausfiel. Im April 2024 waren in Westdeutschland rund 2,1 Mio. und in Ostdeutschland rund 637 Tsd. Personen arbeitslos gemeldet. Auffällig ist der deutlich gestiegene Anteil arbeitslos gemeldeter Frauen im April 2023 im Vergleich zum Vorjahresmonat. Diese Entwicklung sowie die starke Zunahme der Anzahl der arbeitslos gemeldeten Nicht-EU-Staatsangehörigen dürften insbesondere damit zusammenhängen, dass ab Juni 2022 ukrainische Geflüchtete Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) erhielten, wobei es sich überwiegend um Frauen handelte (Bauer et al. 2024). Mit Blick auf die Altersgruppen verzeichneten die über 65-Jährigen in allen betrachteten Jahren die größten Zuwächse unter den Arbeitslosen. Dies ist vor allem auf die demografische Entwicklung sowie die Erhöhung der Regelaltersgrenze zurückzuführen, die zu einer steigenden Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe geführt hat. Unter den 18- bis 24-Jährigen nahm die Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Gesamtentwicklung in den Jahren 2023 und 2024 überdurchschnittlich stark zu. Im April 2024 waren 232 Tsd. Personen dieser Altersgruppe arbeitslos gemeldet. Somit gibt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen kaum Hinweise auf einen spezifischen Einfluss des gesetzlichen Mindestlohns auf bestimmte Personengruppen. Vielmehr sind bei allen Personengruppen ab dem Jahr 2023 deutliche Zuwächse in der Arbeitslosigkeit zu beobachten.

Tabelle 3.4: Bestand der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen sowie Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresmonat

Deutschland	Bestand	Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)							
	April 2014	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	In Tsd.	In Prozent							
Insgesamt	2.938	-3,4	-6,4	-6,5	18,6	4,8	-16,7	11,9	6,4
Westdeutschland	2.090	-2,4	-4,4	-5,5	20,2	4,7	-17,0	12,2	6,7
Ostdeutschland	848	-6,0	-11,9	-9,5	13,7	5,4	-15,6	10,7	5,4
Frauen	1.340	-3,8	-6,7	-7,5	16,6	6,6	-16,3	15,6	4,6
Männer	1.597	-3,1	-6,2	-5,7	20,2	3,5	-17,0	8,9	7,9
15–17 Jahre*	6	-2,9	-1,8	-9,6	14,5	-2,3	-6,0	51,1	2,7
18–24 Jahre	251	-9,0	-4,0	-4,7	29,3	-4,0	-24,2	18,7	9,8
25–54 Jahre	2.095	-3,4	-6,8	-7,4	18,5	3,9	-18,2	12,5	5,2
55–64 Jahre	588	-1,4	-6,3	-4,5	14,5	11,3	-10,0	7,3	7,5
65 Jahre und älter	4	35,2	32,5	21,8	39,6	28,3	12,0	29,8	30,0
Deutsche	2.405	-5,6	-10,1	-8,0	16,0	3,6	-16,8	1,7	5,4
EU-Staatsangehörige	163	10,0	-1,8	-2,8	31,5	8,1	-20,4	4,8	10,6
Nicht-EU-Staatsangehörige**	365	4,8	9,2	-2,2	22,9	7,5	-13,4	46,6	7,2

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5.

* Die Gruppe der 15- bis 17-Jährigen ist nachrichtlich aufgeführt. Diese Personen sind in anderen als der Alterskategorie nicht enthalten.

** Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit hat im September 2021 die Zuordnung von Staatenlosen und Personen mit unbekannter Staatsangehörigkeit in den Arbeitsmarktstatistiken geändert. Bis September 2021 fielen diese Personen in die Kategorie „keine Angabe“ und werden seitdem als ausländische Personen erfasst (Bundesagentur für Arbeit 2021). Aus diesem Grund wird diese Kategorie seit diesem Bericht nicht mehr ausgewiesen.

Die Werte der Jahre 2016 und 2018 werden zugunsten einer besseren Lesbarkeit nicht dargestellt (vgl. hierfür Mindestlohnkommission 2023: 130).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

201 Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit waren besonders von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen. Trotz eines deutlichen Rückgangs im April 2022 verblieb das Niveau der Arbeitslosigkeit sowohl bei EU-Staatsangehörigen als auch bei Nicht-EU-Staatsangehörigen über demjenigen von vor der Corona-Pandemie. Bei Personen aus Nicht-EU-Ländern nahm die Anzahl der Arbeitslosen im April 2023 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 46,6 Prozent auf rund 746 Tsd. und im April 2024 um weitere 7,2 Prozent auf 800 Tsd. zu. Im Dezember 2024 war im Vergleich zum Vorjahresmonat bei Staatsangehörigen aus den Asylherkunftsländern³³ ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen um rund 6 Prozent auf 287 Tsd. zu beobachten. Bei ukrainischen Staatsangehörigen wuchs die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Personen im gleichen Zeitraum um 2,6 Prozent auf 203 Tsd. (Brücker et al. 2025).

202 Die Betrachtung der Zugänge in Arbeitslosigkeit differenziert nach vom gesetzlichen Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gibt Aufschluss über die jeweils im Quartalsdurchschnitt neu arbeitslos gemeldeten Personen (Abbildung 3.7). Ein Einfluss des Mindestlohns ist gemäß der deskriptiven Entwicklung nicht festzustellen. Im zweiten Quartal 2024 lag die absolute Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen bei rund 45 Tsd. Personen, während sie in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen rund 122 Tsd. Personen betrug. Dieser Niveauunterschied erklärt sich

³³ Damit sind die acht wichtigsten nicht europäischen Herkunftsländer von Asylsuchenden gemeint. Dies sind Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien (vgl. Fußnote 31 in Abschnitt 3.1.4).

durch die geringere Gesamtzahl an Beschäftigten in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Um die Zugänge trotz der unterschiedlich hohen absoluten Zahlen vergleichen zu können, sind die Anteile der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dargestellt. Über den gesamten Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 waren die Anteile der Zugänge in Arbeitslosigkeit in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen deutlich größer als in den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen. Saisonale Schwankungen in der Quartalsbetrachtung, die jeweils im ersten Quartal eines Jahres ihren Höhepunkt haben, fielen in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen etwas stärker aus. Zwar nahmen die Zugänge in Arbeitslosigkeit in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im vierten Quartal 2022 und damit nach der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022 in den hoch betroffenen im Vergleich zu den wenig betroffenen Wirtschaftszweigen etwas stärker zu, allerdings zeigte sich ein ähnliches Muster auch im vierten Quartal 2023. Dies deutet darauf hin, dass dieser Anstieg eher auf saisonale Effekte zurückzuführen ist. Weder die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 noch die Anhebung auf 12,41 Euro im Januar 2024 hatten erkennbare Veränderungen im Muster oder Niveau der Anteile in den hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zur Folge.

Abbildung 3.7: Anteil der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben. Für den gesamten dargestellten Zeitraum wurde der neue Zuschnitt der Wirtschaftszweige in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffene Wirtschaftszweige verwendet (vgl. Info-Box 5).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

- 203** Die Entwicklung der Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau liefert ebenfalls keine Hinweise auf eine Veränderung der Eintritte in Arbeitslosigkeit aus bestimmten Tätigkeiten infolge der Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns im Zeitraum von Oktober 2022 bis Januar 2024 (Abbildung 3.8). Zugänge in Arbeitslosigkeit von Helferinnen und Helfern sowie Fachkräften traten deutlich häufiger auf als von Spezialistinnen und Spezialisten sowie Expertinnen und Experten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gruppen der Helferinnen und Helfer sowie der Fachkräfte zahlenmäßig stärker am Arbeitsmarkt vertreten sind als diejenigen der Spezialistinnen und Spezialisten sowie der Expertinnen und Experten. Seit dem ersten Quartal 2022 stieg die Anzahl der Zugänge bei Helferinnen und Helfern – mit Ausnahme saisonaler Schwankungen im zweiten Quartal jedes Jahres – kontinuierlich an und erreichte im vierten Quartal 2024 einen Umfang von etwa 244 Tsd. Personen. Die Zugänge bei Fachkräften schwankten über den Zeitraum leicht, lagen aber

im vierten Quartal 2024 mit 161 Tsd. Personen wieder nahezu auf dem Niveau des ersten Quartals 2022 (162 Tsd.). Der deutliche Anstieg der Zugänge bei Personen ohne Angabe zum Anforderungsniveau im zweiten und dritten Quartal 2022 ist vermutlich auf den Wechsel ukrainischer Geflüchteter in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zum 1. Juni 2022 zurückzuführen. Im vierten Quartal 2024 lag die Anzahl der Zugänge in dieser Gruppe bei etwa 80 Tsd. Die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus den Gruppen der Spezialistinnen und Spezialisten sowie der Expertinnen und Experten nahmen im Zeitverlauf leicht zu. Im vierten Quartal 2024 gab es in der Gruppe der Spezialistinnen und Spezialisten rund 42 Tsd. und in der Gruppe der Expertinnen und Experten rund 44 Tsd. Zugänge in Arbeitslosigkeit.

Abbildung 3.8: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau



Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

204 In ihrer kausalen Wirkungsstudie zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit mittels regionaler Differenz-von-Differenzen-Analysen erweitern Caliendo et al. (2025) den Beobachtungszeitraum im Vergleich zu den Vorgängerstudien (Caliendo et al. 2023b, 2022) bis ins Jahr 2024. Demnach habe es keinen mindestlohnbedingten Gesamteffekt auf die Arbeitslosigkeit gegeben. Für die Einführung des Mindestlohns lasse sich bis zum Jahr 2024 ein signifikant negativer Effekt von 5,7 Prozent auf die Arbeitslosigkeit der unter 25-Jährigen nachweisen, was einem Rückgang der Arbeitslosigkeit für diese Altersgruppe entspreche (Caliendo et al. 2025: 53). Zudem könne sowohl für den Zeitraum von Ende des Jahres 2019 bis Anfang des Jahres 2021 als auch ab Anfang des Jahres 2023 eine mindestlohnbedingte Abnahme der Arbeitslosigkeit festgestellt werden. Besonders zeige sich dies für den Zeitraum nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022, in dem es einen negativen Mindestlohneffekt von 2,8 Prozent auf die Arbeitslosigkeit gegeben habe (ebd.: 64f.). Diese Entwicklung deute darauf hin, dass der Mindestlohn einen Beitrag zum Rückgang der Arbeitslosigkeit geleistet haben könnte. Zugleich stellten die Autorin und die Autoren der Studie aber auch fest, dass die Einführung des Mindestlohns insgesamt einen geringfügig negativen Effekt auf die Anzahl der Erwerbspersonen gehabt habe, was auf Rückzüge aus dem Arbeitsmarkt oder den Wechsel in weniger stark betroffene Regionen hinweisen könne. Die Kombination dieser Befunde erschwere eine eindeutige Beurteilung der mindestlohnbedingten Abnahme der Arbeitslosigkeit. Zudem hät-

ten die Erhöhungen des Mindestlohns eigene und zusätzliche Effekte auf die Arbeitslosigkeit entfaltet, die unabhängig von der ursprünglichen Einführung zu betrachten seien (ebd.: 88).

- 205** In Bezug auf die Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf individuelle Beschäftigungsbewegungen fanden Bekhtiar et al. (2025) auf Basis von kombinierten Betriebs- und Beschäftigtendaten nur wenige mindestlohnbedingte Effekte auf den Übergang in Arbeitslosigkeit. Eine um 1 Prozentpunkt höhere betriebliche Mindestlohnbetreffenheit würde zu einer Reduktion der Abgänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit um 0,011 Prozentpunkte führen (ebd.: 66). Bei Großbetrieben reduziere sich die Anzahl der Abgänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit um 0,018 Prozentpunkte.
- 206** Das Mindestlohngesetz (MiLoG) sieht gemäß § 22 Abs. 4 MiLoG vor, dass für Arbeitsverhältnisse von zuvor langzeitarbeitslosen Personen der gesetzliche Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht gilt. Gemäß einer Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sei diese Ausnahmeregelung nur in sehr geringem Umfang genutzt worden (Umkehrer und vom Berge 2020; vom Berge et al. 2016a, b). Lediglich etwa 1,4 Prozent der Langzeitarbeitslosen hätten eine Bescheinigung ihrer Langzeitarbeitslosigkeit vor der Beschäftigungsaufnahme angefragt, was deutschlandweit monatlich etwa 350 Anfragen entspreche. Die tatsächliche Nutzung habe laut IAB noch darunter gelegen. Die Regelung habe weder in der arbeitnehmer- noch in der arbeitgeberorientierten Vermittlung der Jobcenter eine größere Rolle gespielt, da andere Förderinstrumente, wie Eingliederungszuschüsse, als effektiver gelten würden. Kausale Wirkungsanalysen würden keine statistisch signifikanten Effekte der Ausnahmeregelung auf das Lohnniveau oder die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen aufweisen. Auch Drehtüreffekte oder Substitutionseffekte seien nicht festgestellt worden.

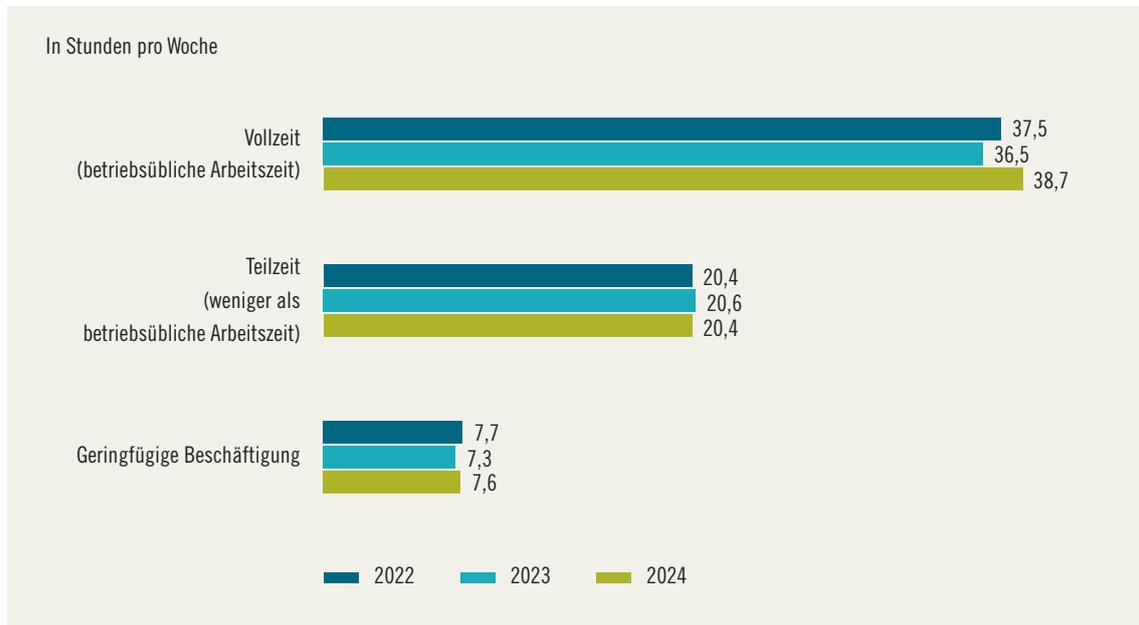
3.3 Arbeitszeit

- 207** Über den Umfang von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (vgl. vorherige Abschnitte 3.1 und 3.2) hinaus kann der Mindestlohn Auswirkungen auf die Anzahl der Arbeitsstunden haben. Längerfristig hat die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in Deutschland zwischen den Jahren 1991 und 2023 um 4,1 Stunden abgenommen (Statistisches Bundesamt 2025e). Zwar hatte zwischenzeitlich die Corona-Pandemie die Arbeitszeiten stark beeinflusst, doch auch nach der Pandemie setzte sich die rückläufige Entwicklung fort. Dieser längerfristige Trend ist vor allem auf die gestiegene Teilzeitquote und die damit verbundene sinkende durchschnittliche Arbeitszeit je beschäftigter Person zurückzuführen (Statistisches Bundesamt 2025e; Beckmannshagen und Sperling 2024; Sachverständigenrat 2020: 72).
- 208** Die bisherigen Befunde zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit deuten größtenteils auf eine Verkürzung der Arbeitszeit in Reaktion auf den Mindestlohn hin. In repräsentativen Befragungen von Unternehmen zu deren Anpassungsmaßnahmen infolge der Mindestlohneinführung, der zwischenzeitlichen Erhöhungen sowie der Anhebung des Mindestlohns im Oktober 2022 zählt die Reduzierung der Arbeitszeit zu den am häufigsten genannten Maßnahmen (Mindestlohnkommission 2023: 167f.; Statistisches Bundesamt 2020b, 2018, 2017a, b; Bellmann et al. 2016; siehe auch Abschnitt 4.1). Darauf weisen auch qualitative Studien hin (Fuchs et al. 2025; Koch et al. 2020; Koch et al. 2018). Kausale Wirkungsstudien konnten übereinstimmend eine Reduktion der vertraglich vereinbarten, tatsächlichen und bezahlten Arbeitszeiten infolge der Einführung, jedoch nicht aufgrund der nachfolgenden Erhöhungen des Mindestlohns feststellen. Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 entfaltete hingegen wieder

einen statistisch signifikant negativen Effekt auf die bezahlte Arbeitszeit (Bachmann et al. 2025a; Bossler et al. 2024b).

- 209** In Betriebsbefragungen zählt die Arbeitszeitverkürzung und -verdichtung zu den am häufigsten genannten Anpassungsmaßnahmen der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe. Als Reaktion auf die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro gaben in der Unternehmensbefragung des ifo Instituts 18,3 Prozent der Unternehmen (Blömer et al. 2022) und in einer durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung 12,1 Prozent der Betriebe (Ipsos 2023a) an, die Arbeitszeiten reduziert zu haben. In der IAB-Stellenerhebung berichteten 15,1 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe eine Verkürzung der Arbeitszeiten (Gürtzgen und Vetter 2024). Die qualitativen Studien von Huschik et al. (2022b: 103f.), Koch et al. (2020: 67ff.), Koch et al. (2018: 70ff.) sowie von der Heiden und Himmelreicher (2018) bestätigen eine mindestlohnbedingte Anpassung der Arbeitszeit als betriebliche Maßnahme, um die gestiegenen Lohnkosten aufzufangen. Demnach würden Betriebe mitunter auf eine strengere Einhaltung von Arbeits- und Pausenzeiten sowie von Vor- und Nachbereitungszeiten achten, was aus der Perspektive der Betriebe zu einer erhöhten Produktivität geführt habe, während in diesen Fällen Beschäftigte von Arbeitsverdichtung und Mehrbelastung berichtet hätten. In der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche sei es aufgrund der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro formal überwiegend zu keinen Anpassungen der Arbeitszeiten gekommen. In einigen Fällen habe wegen der mindestlohnbedingt gestiegenen Lohnkosten die Arbeitsintensität aus Sicht der Beschäftigten zugenommen (Fuchs et al. 2025: 39f.).
- 210** Ein kontinuierlicher Rückgang der Arbeitszeit lässt sich, wie im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 135f.) dargestellt, in deskriptiven Auswertungen der Verdienststrukturerhebungen (VSE) und Verdiensterhebungen (VE) nach der Mindestlohneinführung bis zum Jahr 2019 für Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse sowie für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse beobachten. Nach der Corona-Pandemie wies die VE von April 2022 eine durchschnittliche bezahlte Arbeitszeit bei Beschäftigungsverhältnissen in Vollzeit in Höhe von 37,5 Stunden, in Teilzeit von 20,4 Stunden und bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen von 7,7 Stunden pro Woche aus (Abbildung 3.9). Nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 sank die durchschnittlich bezahlte wöchentliche Arbeitszeit im Mindestlohnbereich bis April 2023 bei Beschäftigungsverhältnissen in Vollzeit um rund 3 Prozent auf 36,5 Stunden. In Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen gab es eine leichte Zunahme auf 20,6 Stunden pro Woche, während bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ein stärkerer Rückgang um rund 5,2 Prozent auf durchschnittlich 7,3 Stunden in der Woche stattfand. Mit Blick auf den Rückgang der Arbeitszeit in der geringfügigen Beschäftigung zwischen April 2022 und 2023 ist zu berücksichtigen, dass im Oktober 2022 die Geringfügigkeitsgrenze von vormals 450 Euro auf 520 Euro erhöht wurde. Personen, die im April 2022 450 Euro verdienten, konnten 45,8 Stunden im Monat ohne Versicherungspflicht tätig sein. Personen, die im April 2023 520 Euro erhielten, konnten nur noch 43,3 Stunden im Monat und damit 5,5 Prozent weniger ohne Versicherungspflicht arbeiten. Im Jahr 2024 nahm die durchschnittliche bezahlte Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen vergleichsweise deutlich um rund 6 Prozent auf 38,7 Stunden zu. Diejenige bei Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen sank um rund 1 Prozent auf 20,4 Stunden. In der geringfügigen Beschäftigung stieg die Arbeitszeit um rund 4,1 Prozent auf 7,6 Stunden. Damit lagen die durchschnittlich bezahlten Arbeitszeiten im Jahr 2024 in der Teilzeit und bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in etwa wieder auf dem Niveau des Jahres 2022.

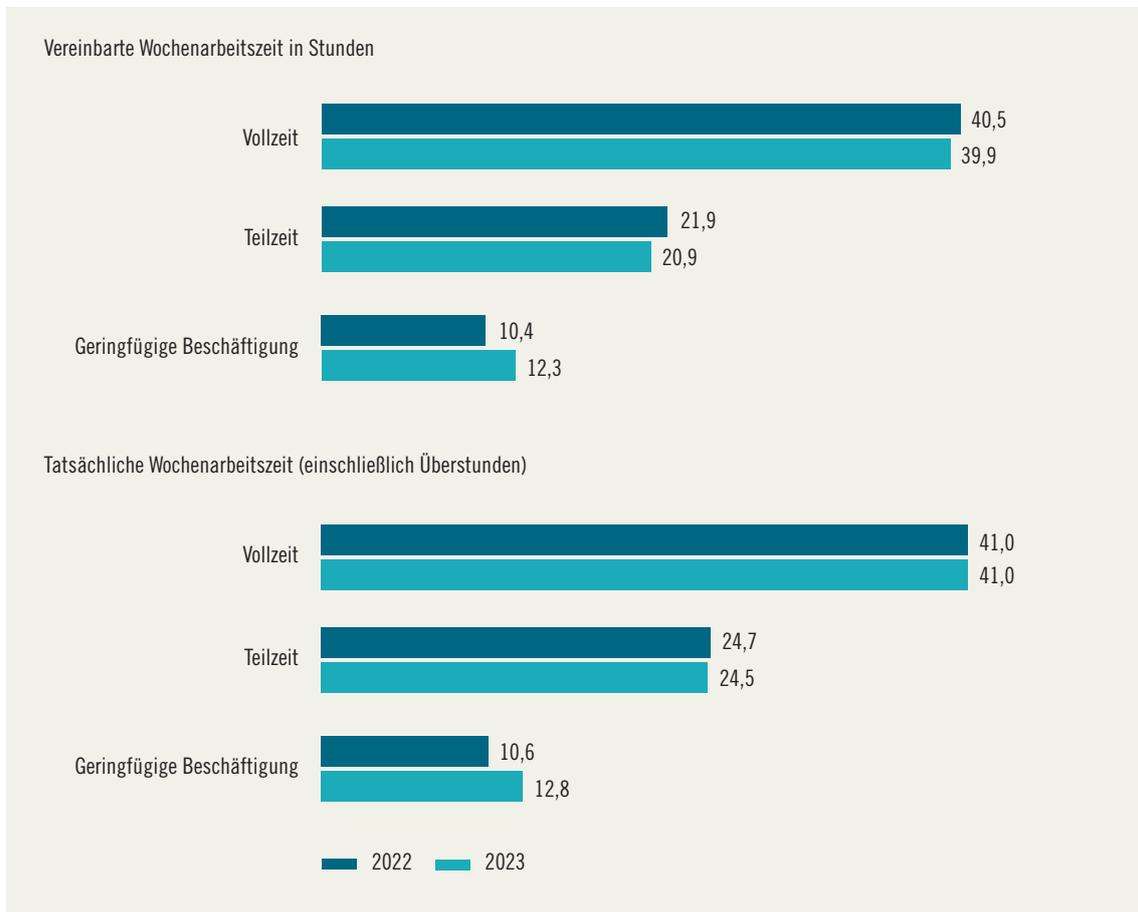
Abbildung 3.9: Durchschnittliche Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April der Jahre 2022 bis 2024 auf Basis der Verdiensterhebung (VE)



Anmerkung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2022 solche mit weniger als 9,87 Euro pro Stunde. Im Jahr 2023 sind es Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 12,05 Euro pro Stunde und im Jahr 2024 mit weniger als 12,46 Euro pro Stunde. Stundenlöhne sind berechnet auf Basis der bezahlten Stunden (ohne bezahlte Überstunden). Eine Vollzeitbeschäftigung liegt vor, wenn die tarifvertragliche Arbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte gilt. Teilzeit ist jede Arbeitszeit, die weniger Arbeitsstunden als die Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten im gleichen Betrieb umfasst. Die Abgrenzung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse erfolgt entsprechend der sozialrechtlichen Definition.
Quelle: Verdiensterhebung (VE) April 2022, April 2023, April 2024.

211 Auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ist für geringfügig Beschäftigte – ähnlich wie in der VSE/VE – seit dem Jahr 2015 ein Rückgang in der durchschnittlich bezahlten Arbeitszeit festzustellen, während nach zwischenzeitlichen Arbeitszeitreduzierungen bei Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2019 wieder in etwa das Niveau von vor der Einführung des Mindestlohns erreicht wurde (Mindestlohnkommission 2023: 136f.). Im Jahr 2022 weist das SOEP für Vollzeitbeschäftigte eine durchschnittliche vereinbarte Arbeitszeit von 40,5 Stunden, für Teilzeitbeschäftigte von 21,9 Stunden und für geringfügig Beschäftigte von 10,4 Stunden aus (Abbildung 3.10). Die tatsächliche Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigten betrug im Jahr 2022 41 Stunden, diejenige von Teilzeitbeschäftigten 24,7 Stunden und bei geringfügig Beschäftigten 10,6 Stunden. Die weitere Entwicklung nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro verdeutlicht im Jahr 2023 eine Abnahme der durchschnittlichen vereinbarten Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigten um rund 1,3 Prozent auf 39,9 Stunden und bei Teilzeitbeschäftigten um rund 4,6 Prozent auf rund 20,9 Stunden. In der geringfügigen Beschäftigung stieg hingegen die vereinbarte Arbeitszeit vergleichsweise stark um 18,3 Prozent auf rund 12,3 Stunden. Die tatsächliche Arbeitszeit blieb im Jahr 2023 bei Vollzeitbeschäftigten mit rund 41 Stunden auf demselben Niveau wie im Vorjahr. Die tatsächliche Arbeitszeit sank bei Teilzeitbeschäftigten leicht um rund 0,8 Prozent auf 24,5 Stunden und nahm bei geringfügig Beschäftigten deutlich um rund 20,9 Prozent auf 12,8 Stunden zu.

Abbildung 3.10: Durchschnittliche Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich in den Jahren 2022 und 2023 auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)



Anmerkung: Beschäftigte im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2022 solche Personen, die weniger als 10,50 Euro pro Stunde erhielten. Im Jahr 2023 sind es Beschäftigte mit einem geringeren Verdienst als 12,05 Euro pro Stunde. Stundenlöhne sind berechnet auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit. Eine Vollzeitbeschäftigung liegt vor, wenn die vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit 30 Stunden und mehr beträgt. Geringfügige Beschäftigung enthält ausschließlich geringfügig Beschäftigte mit einem Monatslohn von weniger als 450 Euro im Jahr 2022 und weniger als 520 Euro im Jahr 2023. Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v39.

212 Der auf Basis von deskriptiven Datenauswertungen von Unternehmens- und Beschäftigtenbefragungen konstatierte generelle Rückgang der Arbeitszeit nach der Mindestlohneinführung und bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro lässt sich in kausalen Wirkungsstudien überwiegend bestätigen. Die Auswirkungen der Anhebungen des Mindestlohns auf 10,45 Euro und 12 Euro im Jahr 2022 auf die bezahlten Arbeitsstunden evaluieren Bossler et al. (2024b) auf Basis der monatlichen Daten der VE im Jahr 2022 und Bachmann et al. (2025a) unter Nutzung der VE April 2022 und der VE April 2023. Georgieva und Hohendanner (2025) untersuchen die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten anhand des IAB-Betriebspanels. Bossler et al. (2024b) führen Differenz-von-Differenzen-Analysen durch, indem sie Beschäftigte, welche vor der Mindestlohnerhöhung zwischen 10,45 Euro und 11,99 Euro verdienten, mit höher entlohnten Beschäftigten vergleichen. Demnach sei mindestlohnbedingt die bezahlte Arbeitszeit um 1,1 Prozent zurückgegangen. Dieser Rückgang sei bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in etwas stärkerem Maße jedoch bei geringfügig Beschäftigten zu beobachten. Georgieva und Hohendanner (2025: 33ff.) greifen für ihre Differenz-von-Differenzen-Analysen auf das IAB-Betriebspanel zurück und untersuchen die Effekte auf die Arbeitszeit mittels der betriebl-

chen Betroffenheit durch die Anhebungen des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022. Ihren Befunden zufolge habe es keinen Mindestlohneffekt auf die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten gegeben. Bachmann et al. (2025a: 102ff.) ermitteln für ihre Kausalanalysen die Betroffenheit durch den Mindestlohn auf der individuellen, betrieblichen, regionalen und sektoralen Ebene. Die entsprechenden Differenz-von-Differenzen-Schätzungen würden einen negativen Effekt der Mindestlohnerhöhung auf die wöchentliche Arbeitszeit verdeutlichen. Der Rückgang der Arbeitszeit reiche von 0,2 bis 1,1 Stunden pro Woche. Er falle stärker für Männer als für Frauen aus sowie etwas stärker in West- im Vergleich zu Ostdeutschland (ebd.: 114f.). Negative Arbeitszeiteffekte würden sich nur bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergeben, nicht jedoch bei geringfügig Beschäftigten. Gemäß einer Verteilungsanalyse sei die durchschnittliche Reduktion der Wochenarbeitszeit auf einen zurückgehenden Anteil von Wochenarbeitszeiten von 35 bis unter 42 Stunden und einen größeren Anteil von Wochenarbeitszeiten zwischen 30 und 35 Stunden zurückzuführen. Der Befund von Bachmann et al. (2025a), dass keine Arbeitszeitreduktionen bei geringfügig Beschäftigten infolge der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro beobachtbar seien, steht zwar im Einklang mit aktuellen qualitativen Ergebnissen zur Kurier-, Express- und Paketdienstbranche von Fuchs et al. (2025: 33). Allerdings entsprechen sie nicht vorherigen Ergebnissen zur Einführung und den ersten Erhöhungen des Mindestlohns, die eine mindestlohnbedingte Reduzierung der Arbeitszeit bei geringfügig Beschäftigten finden und dies mit der Vermeidung der Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze begründen (Koch et al. 2020: 68f.; Wanger und Weber 2016). In diesem Zusammenhang spielt eine Rolle, dass mit der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 auch die Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro auf 520 Euro erhöht wurde und dass diese fortan dynamisch an die Entwicklung des Mindestlohns gekoppelt ist.

- 213** Hinsichtlich der Mindestlohnerhöhungen bis zum Jahr 2019 sind die bisherigen Befunde uneinheitlich, da sie teils keine und teils negative Effekte umfassen. Grundsätzlich werden mit vertraglich vereinbarten, tatsächlichen und bezahlten Stunden drei Arbeitszeitkonzepte untersucht. Bereits im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 139ff.) wurden die Befunde ausführlich dokumentiert, sodass sie im Folgenden nur knapp dargestellt werden. Die zwischenzeitlich neu publizierten Studien werden dabei einbezogen. Zunächst legen die bisherigen Forschungsarbeiten auf Basis von Beschäftigtenbefragungen bei der Betrachtung von Personen mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns einen Rückgang der vereinbarten Arbeitszeit infolge der Einführung im Jahr 2015 (Bachmann et al. 2020: 118f.; Pusch et al. 2020; Bonin et al. 2018: 92ff.) sowie nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 (Bachmann et al. 2022: 132ff.; Pusch et al. 2020), nicht jedoch nach der zweiten Mindestlohnerhöhung im Jahr 2019 (Bachmann et al. 2022: 134) nahe. Studien, die die Arbeitszeiten aller Beschäftigten einer Region oder eines Betriebes untersuchen und dabei die unterschiedliche regionale oder betriebliche Betroffenheit vom Mindestlohn nutzen, zeigen – mit Ausnahme der Untersuchung von Bossler et al. (2024a) – etwas stärkere und länger andauernde negative Auswirkungen der Mindestlohneinführung, jedoch keine gesonderten Effekte der ersten und zweiten Anhebung des Mindestlohns auf die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit (Bachmann et al. 2022: 130; Bachmann et al. 2020: 115; Bossler und Gerner 2020). Mit Blick auf die tatsächliche Arbeitszeit weisen die Kausalanalysen – abgesehen von einer Studie von Bonin et al. (2018: 92ff.) – auf stärkere und länger anhaltende Rückgänge der tatsächlichen im Vergleich zur vertraglich vereinbarten Arbeitszeit infolge der Mindestlohneinführung hin. Dies verdeutlichen sowohl regionale Analysen (Bachmann et al. 2022: 131; Bachmann et al. 2020: 116ff.) als auch Verteilungsanalysen (Caliendo et al. 2023a) auf Basis der VSE und VE. Schließlich lässt sich ein Einführungseffekt auf die bezahlten Arbeitsstunden im Jahr 2015 bei einer Untersuchung anhand der betrieblichen Mindestlohnbetroffenheit (Ohlert 2025), jedoch nicht bei einer Regionalanalyse (Bossler et al. 2024a) beobachten. Eine kausale Verteilungsanalyse findet keine verzögerten Auswirkungen der Mindestlohneinführung bis in das Jahr 2018 (Biewen et al. 2022). Ein spezifischer Fokus auf die Arbeitszeiteffekte bei geringfügig Beschäftigten mit einem Verdienst zwischen 350 Euro und

450 Euro weist auf eine statistisch signifikante Reduktion der vertraglichen und der bezahlten Arbeitszeit infolge der Einführung des Mindestlohns hin (Bossler et al. 2024a). Demnach seien zwischen den Jahren 2014 und 2018 rund 600 Tsd. geringfügig Beschäftigte mit 50 oder mehr Arbeitsstunden pro Monat nicht mehr in diesem Arbeitszeitsegment beobachtbar gewesen. Davon hätten rund 200 Tsd. geringfügig Beschäftigte im Jahr 2018 nur noch zwischen 45 und 49 Stunden gearbeitet und seien somit unterhalb der Geringfügigkeitsschwelle verblieben.

- 214** Bachmann et al. (2025a: 116ff.) untersuchen mittels der VSE 2014 und 2018 sowie der VE 2022 und 2023 bezahlte Überstunden. Demnach habe die durchschnittliche Anzahl von Überstunden pro Woche zwischen den Jahren 2022 und 2023 bei 0,26 Überstunden pro Woche und Beschäftigten stagniert, während sie langfristig von 0,34 im Jahr 2014 auf 0,26 Überstunden im Jahr 2023 gesunken sei. Die Kausalanalyse zu den bezahlten Überstunden deute auf einen Rückgang der Überstunden im Umfang von 0,015 bis 0,13 Stunden pro Woche aufgrund der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro hin. Im Vergleich dazu habe sich der Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit auf 0,2 bis 1,1 Stunden pro Woche belaufen. Daraus folgern die Autorinnen und Autoren, dass die Reduktion der Arbeitszeiten nicht ausschließlich auf eine Abnahme der Überstunden zurückgeführt werden könne. Bezüglich weiterer Ergebnisse zu Verdiensten pro Überstunde sei zu beachten, dass die große Mehrheit der Beschäftigten überhaupt keine Überstundenverdienste beziehe, sodass gemessene Effekte im Aggregat notwendigerweise klein ausfallen und einer hohen statistischen Unsicherheit unterliegen würden. Demnach habe die Mindestloohnerhöhung negative Auswirkungen auf die Verdienste pro Überstunde im Umfang zwischen 0,30 Euro und 1,50 Euro gehabt (ebd.: 125f.).
- 215** Nach Einschätzungen des Zolls sowie zahlreicher Studien und Veröffentlichungen zur Nichteinhaltung des Mindestlohns (vgl. Abschnitt 2.4.5) spielt unbezahlte Mehrarbeit bei beobachteten Praktiken zur Umgehung des Mindestlohns eine wesentliche Rolle. Eine Reihe von Erkenntnissen aus repräsentativen Befragungen sprechen dafür, dass unbezahlte Mehrarbeit bei Beschäftigten im Mindestlohn- und Niedriglohnbereich eine relevante Größenordnung aufweisen kann. Mehrarbeit wird nach Daten des SOEP sowie der Arbeitszeitbefragung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) bei der überwiegenden Anzahl der Beschäftigten in Form von Entgelt oder Freizeit abgegolten. Gemäß Schröder et al. (2020b: 25f.), die die Daten des SOEP heranziehen, hätten unter den Personen, deren Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns gelegen habe, im Jahr 2014 21 Prozent und im Jahr 2018 25 Prozent angegeben, Überstunden bezahlt zu bekommen. Unter Personen, deren Stundenlohn dem Mindestlohn entsprochen oder höher gelegen habe, hätten dies im Beobachtungszeitraum lediglich 10 Prozent geäußert. Dass Überstunden in der Regel nicht bezahlt würden, sei hingegen in beiden befragten Lohngruppen im Jahr 2014 etwa 15 Prozent der Personen berichtet worden. In der unteren Lohngruppe sei der Wert im Jahr 2018 auf 8 Prozent, in der oberen auf 12 Prozent gesunken. Gemäß einer von der Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission durchgeführten Auswertung der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2023, die auf einer repräsentativen Befragung von rund 11 Tsd. Personen beruht, welche einer bezahlten Erwerbstätigkeit von mindestens zehn Stunden pro Woche nachgehen, leisten rund 7 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnbereich und 15 Prozent der darüber verdienenden Beschäftigten Überstunden, die weder vergütet noch durch Freizeit ausgeglichen werden. Die Anzahl

der verfallenden Überstunden liegt im Mittel bei rund 0,4 Stunden pro Woche bei Niedriglohnbeziehenden und bei rund 1,2 Stunden pro Woche bei Beschäftigten mit höheren Stundenlöhnen.³⁴

216 Neben den Effekten auf die individuelle Arbeitszeit kann ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen haben, d. h. auf die Anzahl der Beschäftigten multipliziert mit ihrer tatsächlichen Arbeitszeit. Im Ergebnis ist aufgrund der allenfalls geringen Beschäftigungs- und Arbeitzeiteffekte von einer schwachen negativen Wirkung des Mindestlohns auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen auszugehen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen nahm nach einem pandemiebedingten Rückgang im Jahr 2020 im Jahr 2021 im Vorjahresvergleich um 2,4 Prozent zu (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2024). In den beiden darauffolgenden Jahren 2022 und 2023 stieg es um 1,2 und 0,4 Prozent an.³⁵ Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen lag im Jahr 2021 bei 60,5 Mrd. Stunden. Im Jahr 2022 nahm das Arbeitsvolumen dann auf einen Wert von 61,2 Mrd. Stunden und im Jahr 2023 auf 61,4 Mrd. Stunden zu. Analysen zu möglichen mindestlohnbedingten Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens liegen bislang nicht vor. Allerdings lassen sich aus den Erkenntnissen zu den Wirkungen des Mindestlohns auf die individuelle Arbeitszeit Schlussfolgerungen für das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen ziehen. Bachmann et al. (2025a: 108f.) ermittelten, dass aufgrund der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro im Jahr 2022 eine Verringerung des Arbeitsvolumens um rund 611 Mio. Stunden eingetreten sei, die bei einem Gesamtarbeitsvolumen von rund 53 Mrd. Stunden eine Reduktion des Gesamtarbeitsvolumens im Jahr 2023 um etwa 1 Prozent beziehungsweise 310 Tsd. Vollzeitstellen bedeute.³⁶ Für die kurze Frist bis zum Jahr 2016 wurde eine Verringerung des Arbeitsvolumens von etwa 79 Tsd. Stunden oder 13,5 Tsd. Vollzeitstellen berechnet, was einem Rückgang zwischen 0,07 und 0,38 Prozent bezogen auf alle Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse im Jahr 2014 entspreche (Bachmann et al. 2022: 115f.; Bonin et al. 2018: 117). Infolge der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 habe es eine weitere Reduktion des Arbeitsvolumens um etwa 5,4 Tsd. Vollzeitstellen gegeben (Bachmann et al. 2020: 118ff.). Auf Basis eines alternativen Berechnungsverfahrens ergebe sich gemäß Bachmann et al. (2022: 142ff.) aufgrund der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2019 ein Rückgang von 13.158 Arbeitsplatzäquivalenten. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die genannten Studien bei der Berechnung des Arbeitsvolumens keine Beschäftigungseffekte berücksichtigen. Diese würden zusätzliche Auswirkungen auf das Arbeitszeitvolumen mit sich bringen, die allerdings angesichts der bislang identifizierten geringen negativen Effekte auf die Gesamtbeschäftigung bei einer gleichzeitigen Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung prozentual klein ausfallen dürften.

³⁴ Im Gegensatz zu den genannten Auswertungen kommen gesamtwirtschaftliche Berechnungen zu höheren Anteilen an unbezahlten Überstunden. Laut IAB-Arbeitszeitrechnung leisteten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2023 insgesamt 1,28 Mrd. Überstunden. Dies entspricht 2,3 Prozent aller geleisteten Arbeitsstunden, wovon 43 Prozent bezahlt und 57 Prozent unbezahlt waren. Der Mikrozensus weist für das Jahr 2023 für abhängig Beschäftigte ab 15 Jahren rund 680 Mio. Überstunden aus. Dies entspricht 1,1 Prozent aller geleisteten Arbeitsstunden, wovon 64 Prozent unbezahlt und 36 Prozent bezahlt waren (Deutscher Bundestag 2024b). Im Mikrozensus wird jedoch nicht die Anzahl der durch Freizeit ausgeglichenen Überstunden erfasst, wobei gemäß der BAuA-Arbeitszeitbefragung ebendiese Überstunden mit einem Anteil von rund 70 Prozent den größten Teil darstellen. Weder mit der IAB-Arbeitszeitrechnung noch mit dem Mikrozensus können Aussagen zum Niedriglohnbereich gemacht werden.

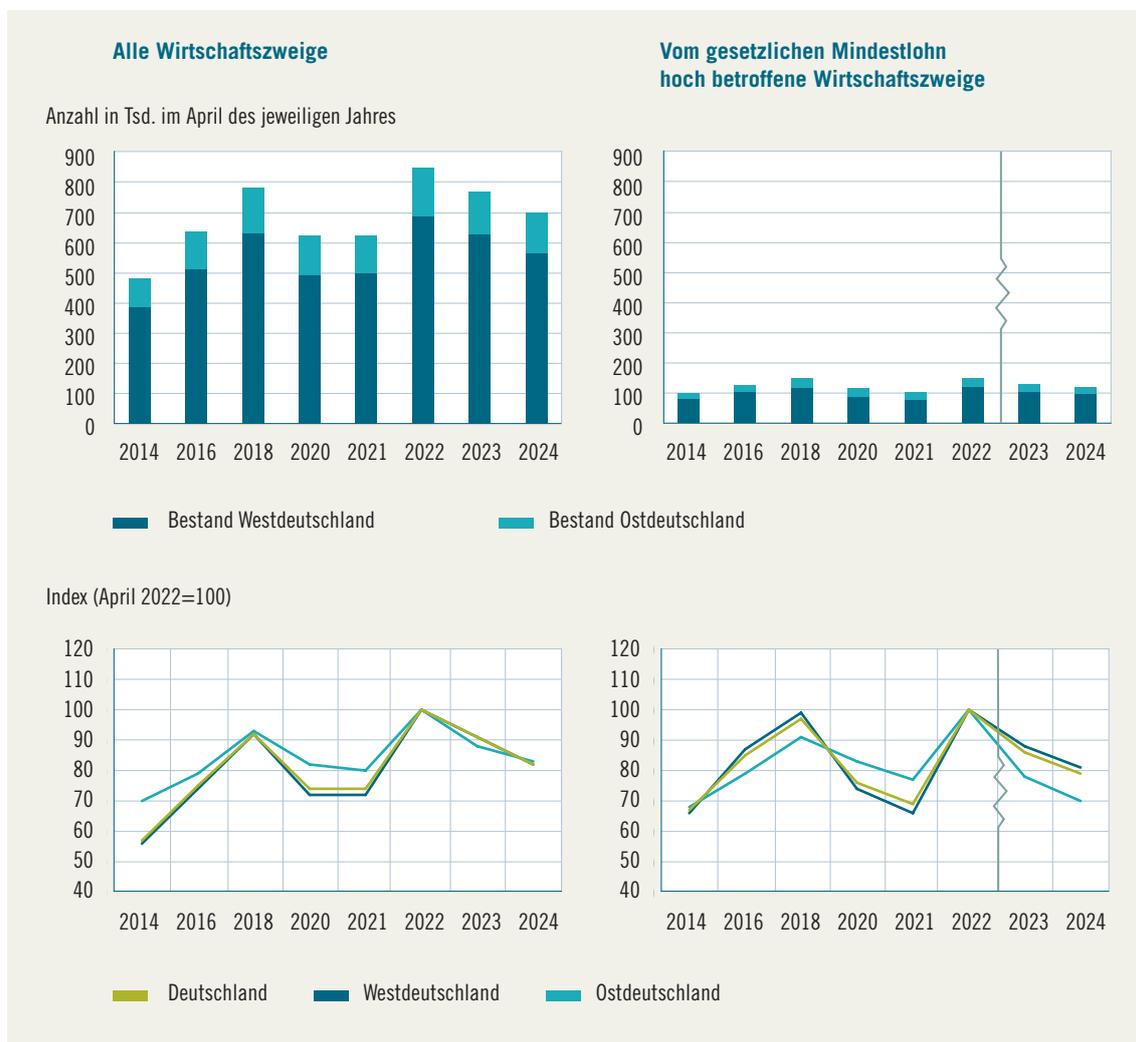
³⁵ Die leicht abweichenden Werte im Vergleich zum Vierten Bericht der Mindestlohnkommission sind auf eine Überarbeitung der IAB-Arbeitszeitrechnung im Rahmen der Generalrevision 2024 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zurückzuführen (Wanger et al. 2024).

³⁶ Die Berechnung der Vollzeitäquivalente (310 Tsd.) errechnet sich aus dem Umfang des verringerten Arbeitsvolumens (611 Mio. Stunden) dividiert durch das Produkt aus der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit einer Vollzeitbeschäftigung im Jahr 2022 (37,90 Stunden) und der Anzahl der Wochen pro Jahr (52).

3.4 Arbeitsangebot und -nachfrage

- 217** Neben dem Ausmaß der realisierten Beschäftigung sowie dem Umfang der Arbeitszeit stellen die Anzahl der offenen Stellen und die diesbezüglich geforderten Qualifikationsniveaus Indikatoren für eine Veränderung in der Nachfrage nach Arbeitskräften dar, auf die der Mindestlohn Auswirkungen haben kann. Die Nachfrage nach Arbeitskräften wird des Weiteren von anderen Faktoren wie der konjunkturellen Entwicklung, Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur, der Globalisierung und dem technologischen Wandel beeinflusst (Bellmann et al. 2002). In jüngerer Vergangenheit hat die Corona-Pandemie zu einem Rückgang der vakanten Stellen und dies insbesondere bei Mindestlohnbetrieben geführt (Börschlein und Bossler 2021b). Ab dem Jahr 2022 habe die gesamtwirtschaftliche Anzahl an offenen Stellen jedoch wieder stark zugenommen, um dann seit dem Jahr 2023 aufgrund der Abkühlung des Arbeitsmarkts wieder zu sinken (Kubis 2024). Neben der Arbeitsnachfrage kann der Mindestlohn auch das Arbeitsangebot von Arbeitslosen oder Personen in der sogenannten stillen Reserve beeinflussen (Fedorets und Shupe 2021).
- 218** Hinsichtlich der Größenordnung konnten Bossler et al. (2022: 183f.) verdeutlichen, dass offene Stellen bezogen auf den Zeitraum der Jahre 2011 bis 2018 weniger als 4 Prozent an der gesamten Arbeitsnachfrage – bestehend aus offenen und besetzten Stellen – ausmachen. Mit Blick auf die Entwicklung der offenen Stellen verzeichnete die Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2022 mit rund 852 Tsd. gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt einen deutlichen Anstieg im Vergleich zu den 629 Tsd. vakanten Stellen während der Corona-Pandemie im Jahr 2021 (Abbildung 3.11). In den Jahren 2023 und 2024 ging die Anzahl der offenen Stellen auf rund 773 Tsd. bzw. rund 701 Tsd. zurück. Mit Blick auf regionale Unterschiede war die Zunahme der Anzahl der gemeldeten, offenen Stellen in Westdeutschland im Jahr 2022 im Vorjahresvergleich stärker ausgeprägt als in Ostdeutschland. Der darauffolgende Rückgang der offenen Stellen in den Jahren 2023 und 2024 fiel zunächst in Westdeutschland etwas schwächer, dann jedoch stärker aus. Auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige entfielen in den Jahren 2014 bis 2024 zwischen 17 und 21 Prozent der gemeldeten offenen Stellen.

Abbildung 3.11: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen



Anmerkung: Bestand an gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 6 beschrieben. Aufgrund einer neuen Zusammenstellung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige gibt es einen Bruch in der Zeitreihe zwischen den Jahren 2022 und 2023.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

219 In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen gab es nach der Corona-Pandemie eine deutlich stärkere Dynamik bei den offenen Stellen. Auf Bundesebene stieg der Bestand an gemeldeten offenen Stellen zwischen den Jahren 2021 und 2022 in der Gesamtwirtschaft um 35 Prozent, in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen hingegen um 46 Prozent (Abbildung 3.11). In Ostdeutschland fiel der Zuwachs an offenen Stellen in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit 30 Prozent im Vergleich zur ostdeutschen Gesamtwirtschaft mit 25 Prozent ebenfalls höher aus. In Westdeutschland belief sich die Zunahme der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft auf 38 Prozent und in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen auf 51 Prozent. Im Zweijahreszeitraum zwischen den Jahren 2022 und 2024 war ein Rückgang der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft um 18 Prozent und in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen um 22 Prozent zu verzeichnen.³⁷ In der west-

³⁷ Für die Berechnung der Veränderungsraten zwischen den beiden Jahren 2022 und 2024 wurden für das Jahr 2022 die Zahlen des Statistischen Bundesamtes auf Basis der neuen Zusammenstellung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige vorgenommen. Diese sind in Abbildung 3.11 nicht dargestellt.

deutschen, aber auch in der ostdeutschen Wirtschaft betrug die Abnahmen in Höhe von 18 Prozent bzw. 17 Prozent vergleichbare Größenordnungen. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen kam es in Ostdeutschland mit 27 Prozent hingegen zu einem stärkeren Rückgang als in Westdeutschland mit 21 Prozent.

220 Neben der quantitativen könnte der Mindestlohn die qualifikatorische Dimension der Nachfrage beeinflusst haben. Von den als offen gemeldeten Stellen entfielen im April 2024 rund 20 Prozent auf Helferinnen und Helfer, rund 58 Prozent auf Fachkräfte, rund 12 Prozent auf Spezialistinnen und Spezialisten und rund 10 Prozent auf Expertinnen und Experten. Die Entwicklung der gemeldeten offenen Stellen nach dem Anforderungsniveau zwischen den Jahren 2014 bis 2024 zeigt, dass sowohl in West- als auch in Ostdeutschland die Anzahl der gemeldeten offenen Stellen über alle Anforderungsniveaus hinweg angestiegen ist (Abbildung 3.12). Bis zum Jahr 2022 waren die Zuwächse bei Helferinnen und Helfern durchweg höher als bei den anderen Qualifikationsgruppen. Besonders ausgeprägt fiel der Anstieg nach der Corona-Pandemie zwischen den Jahren 2021 und 2022 bei Helferinnen und Helfern in Westdeutschland mit 49 Prozent im Vergleich zu Ostdeutschland mit 26 Prozent aus. Die Abnahme der Anzahl der offenen Stellen im Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 betraf dann wiederum den Bereich der Helferinnen und Helfer am stärksten. Diesbezüglich sanken die Vakanzen in Westdeutschland um 24 Prozent und in Ostdeutschland um 26 Prozent. Die offenen Stellen für Fachkräfte nahmen im gleichen Zeitraum in Westdeutschland mit 17 Prozent und in Ostdeutschland mit 18 Prozent ähnlich stark ab. In Ostdeutschland fielen die Rückgänge der offenen Stellen für Spezialistinnen und Spezialisten sowie Expertinnen und Experten mit 9 bzw. 5 Prozent deutlich geringer aus als in Westdeutschland, wo sie 12 bzw. 14 Prozent betrug. Dies deutet darauf hin, dass die Arbeitsnachfrage mit der Lockerung der Pandemiebeschränkungen im Jahr 2022 über alle Anforderungsniveaus, insbesondere jedoch bei Helferinnen und Helfern zunächst stark zunahm, um dann in den beiden Folgejahren wiederum insbesondere bei Helferinnen und Helfern abzunehmen. Ein mindestlohnbedingter Rückgang des Stellenangebots im Bereich von Helferinnen und Helfern kann anhand der Deskriptionen nicht abgeleitet werden.

Abbildung 3.12: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen nach Anforderungsniveau



Anmerkung: Bestand an gemeldeten ungeforderten Arbeitsstellen am ersten Arbeitsmarkt.
 Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

221 Georgieva und Hohendanner (2025: 40ff.) untersuchen anhand des IAB-Betriebspanels mittels Differenz-von-Differenzen-Analysen den Effekt der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb offene Stellen hat. In den Jahren 2022 und 2023 sei mindestlohnbedingt diese Wahrscheinlichkeit gesunken. Zudem gebe es einen negativen Mindestlohneffekt hinsichtlich der Frage, ob der Betrieb weitere Arbeitskräfte habe einstellen wollen. Beide Befunde würden darauf hindeuten, dass Betriebe auf die Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro mit einer Zurückhaltung bei den Einstellungen reagiert hätten. Unter denjenigen Betrieben, die offene Stellen gehabt hätten, habe es keine Mindestlohneffekte auf die Anzahl der Vakanzen gegeben. Dies gelte auch für eine nach dem Qualifikationserfordernis der offenen Stellen differenzierten Betrachtung. Einen Blick auf die Stellensuche von Betrieben richten Dorau et al. (2025), indem sie den Effekt der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf die Entwicklung der Anzahl an Online-Stellenanzeigen in Arbeitsmarktregionen untersuchen. Dazu kombinieren sie auf der regionalen Ebene die Zahl der Stellenanzeigen mit der Mindestlohn Betroffenheit, die sie anhand der Verdiensterhebung (VE) von April 2022 ermitteln. Die Autorinnen und Autoren führen unterschiedlich spezifizierte Differenz-von-Differenzen-Analysen durch und stellen keinen Effekt der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf die Anzahl der Stellenanzeigen fest. Gemäß bisheriger Kausalanalysen zum Einfluss des Mindestlohns auf offene Stellen in den Jahren 2011 und 2018 unterscheidet sich die Entwicklung der Anzahl der Vakanzen

zen nicht erheblich zwischen den vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Regionen, sodass kein statistisch signifikanter Mindestlohneffekt feststellbar sei (Bossler et al. 2022: 183f.). Auch hinsichtlich der Quote besetzter Stellen, die als Verhältnis von besetzten und offenen Stellen definiert ist, würden sich keine statistisch signifikanten Auswirkungen des Mindestlohns zeigen. Während der Corona-Pandemie sei in den ersten drei Quartalen des Jahres 2020 keine Veränderung der Anzahl der offenen Stellen feststellbar gewesen (Börschlein und Bossler 2021b).

222 Insgesamt gibt es bislang nur wenige deskriptive Hinweise auf mindestlohnbedingte Veränderungen hinsichtlich der Einstellungsvoraussetzungen von Betrieben. In einer von der Mindestlohnkommission beauftragten Befragung (Ipsos 2023a) äußerten 6 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe, dass ihre Anforderungen an Bewerberinnen und Bewerber auf Mindestlohnniveau gestiegen seien. Ein ähnliches Bild zeigte sich bereits bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in der IAB-Stellenerhebung 2015. Demnach hätten die Betriebe höhere Anforderungen an die Bewerberinnen und Bewerber hinsichtlich der beruflichen Qualifikationen gestellt (Gürtzgen et al. 2016).

223 Mit Blick auf Veränderungen im Arbeitsangebot deuten Auswertungen der von der Mindestlohnkommission beauftragten Befragung von Ipsos (2023a) durch die Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission darauf hin, dass sich aufgrund der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro für 65 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe die Anwerbung von Arbeitskräften kaum verändert hat, während dies für 31 Prozent der Betriebe schwieriger und für 4 Prozent einfacher geworden ist. Von mindestlohnbedingt größeren Schwierigkeiten berichteten 29 Prozent der westdeutschen und 37 Prozent der ostdeutschen Betriebe. Einen anderen Blickwinkel nehmen Fedorets und Shupe (2021) ein, die die Höhe der Reservationslöhne von arbeitslosen Personen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) kausalanalytisch untersuchen. Reservationslöhne bezeichnen die Höhe des Verdienstes, zu dem eine arbeitslose Person bereit ist, eine Beschäftigung aufzunehmen. Ihren Befunden zufolge seien die Reservationslöhne in den ersten beiden Jahren nach der Einführung des Mindestlohns am 10. Perzentil der Reservationslohnverteilung von Arbeitslosen um etwa 16 Prozent und am 20. Perzentil um etwa 9 bis 15 Prozent gestiegen. Allerdings sei dann im Jahr 2017 wieder ein Absinken der Reservationslöhne zu beobachten. Dies deute darauf hin, dass die in den Jahren 2015 und 2016 gestiegenen Reservationslöhne dazu geführt hätten, dass sich die Wahrscheinlichkeit, einen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden, für diese Arbeitssuchenden verringert habe. In Reaktion darauf hätten arbeitslose Personen dann ihre Erwartungen hinsichtlich des Lohns wieder nach unten korrigiert. In höheren Perzentilen der Reservationslohnverteilung habe es hingegen keine Veränderungen hinsichtlich der Erwartungshaltung von Arbeitssuchenden gegeben.

3.5 Aus- und Weiterbildung sowie Praktika

224 Die Vergütung von Auszubildenden in einer betrieblichen Ausbildung fällt nicht unter den Geltungsbereich des Mindestlohns (§ 22 Abs. 3 MiLoG).³⁸ Ebenso gilt der Mindestlohn nicht für unter 18-Jährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung (§ 22 Abs. 2 MiLoG). Praktika, die durch Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnungen vorgeschrieben sind, sowie solche, die vor oder während der Ausbildung absolviert werden und eine Dauer von drei Monaten nicht überschreiten, sind ebenfalls vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen (§ 22 Abs. 1 MiLoG). Für alle anderen Praktika, insbesondere solche nach Abschluss einer Ausbildung,

³⁸ Seit Januar 2020 haben Auszubildende Anspruch auf eine Mindestausbildungsvergütung nach § 17 BBiG (Berufsbildungsgesetz). Die Regelungen zur Mindestausbildungsvergütung werden vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Novelle des BBiG, also im Jahr 2025, wissenschaftlich evaluiert (§ 105 BBiG). Die Veröffentlichung der Evaluationsberichte ist für das Jahr 2026 geplant (Bundesinstitut für Berufsbildung 2023).

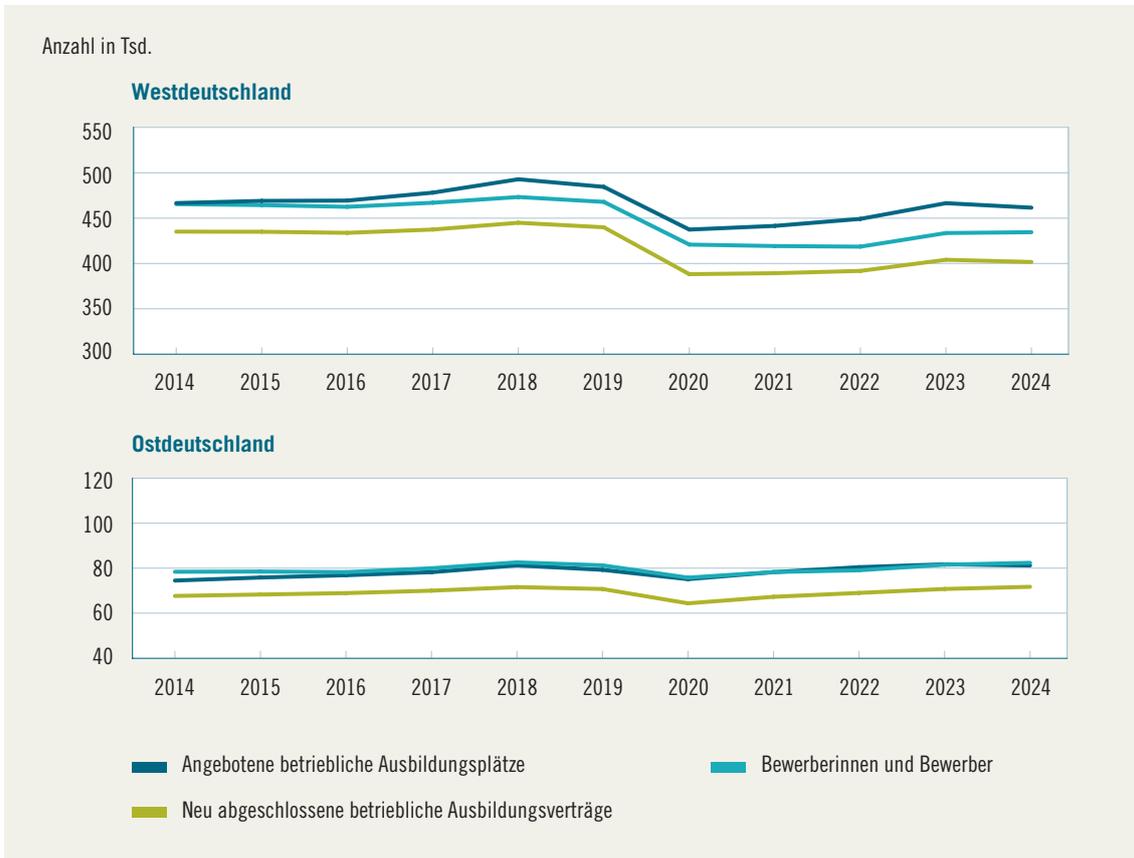
besteht Anspruch auf den Mindestlohn. Diese Regelungen, aber auch die Einführung und die Anpassungen des Mindestlohns selbst können Auswirkungen auf die betriebliche Ausbildung sowie auf die Anzahl, Dauer und Vergütung von Praktika haben.

3.5.1 Ausbildungsgeschehen

225 Daten zur Entwicklung des Ausbildungsgeschehens werden in den jährlichen Berufsbildungsberichten bereitgestellt (zuletzt Bundesministerium für Bildung und Forschung 2024). Diese Berichte dokumentieren die von den Betrieben angebotenen Ausbildungsplätze, die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber um einen Ausbildungsplatz sowie die neu abgeschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträge zum Stichtag 30. September eines jeden Jahres (Abbildung 3.13). Im Jahr 2022 wurden in Deutschland rund 461 Tsd. betriebliche Ausbildungsverträge neu abgeschlossen. Diese Zahl stieg im Jahr 2023 um 3 Prozent auf 475 Tsd., während im Jahr 2024 ein leichter Rückgang um 0,3 Prozent auf 473 Tsd. Verträge zu verzeichnen war. Die Entwicklung des Ausbildungsmarkts im Zeitraum der Jahre 2022 bis 2024 zeigt, dass die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Prozent auf 516 Tsd. und im Jahr 2024 leicht um 0,4 Prozent auf 518 Tsd. zunahm. Die Anzahl der angebotenen Ausbildungsplätze entwickelte sich zunächst ähnlich: Sie erhöhte sich im Jahr 2023 um 3,5 Prozent auf 548 Tsd., sank jedoch im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 1 Prozent auf 543 Tsd. Ausbildungsplätze. Differenziert nach West- und Ostdeutschland sank das Angebot an Ausbildungsplätzen im Jahr 2024 in Westdeutschland um 1,1 Prozent und in Ostdeutschland um 0,6 Prozent. Gleichzeitig stieg die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber in Westdeutschland leicht um 0,2 Prozent und in Ostdeutschland um 1 Prozent. Nach dem durch die Corona-Pandemie verursachten Rückgang der abgeschlossenen Verträge, des Ausbildungsplatzangebots und der Bewerberzahlen wuchsen die jeweiligen Umfänge in Westdeutschland und in etwas stärkerem Maße in Ostdeutschland wieder an. Während in Ostdeutschland mittlerweile in allen drei Kenngrößen wieder das Niveau von vor der Corona-Pandemie erreicht wurde, verblieben diese in Westdeutschland unter dem Niveau des Jahres 2019.

226 Ein Vergleich der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Jahr 2024 mit dem Jahr 2019, d. h. der Zeit vor der Corona-Pandemie, nach Ausbildungsbereichen weist auf deutliche Verschiebungen hin. Im Ausbildungsbereich „Industrie und Handel“, der rund 56 Prozent aller neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge ausmacht, sank die Anzahl der neu abgeschlossenen Verträge um 10,1 Prozent. Im zweitgrößten Ausbildungsbereich „Handwerk“, der 27,8 Prozent aller Verträge umfasst, ging sie um 5,7 Prozent zurück. Leichte Zuwächse gab es hingegen in den Bereichen „Landwirtschaft“, „Öffentlicher Dienst“ sowie „Freie Berufe“ (Weller et al. 2024: 25). Damit verzeichnen die beiden erstgenannten Bereiche die deutlichsten Rückgänge bei den Ausbildungszahlen. Laut dem Berufsbildungsbericht (2025) sei diese Entwicklung unter anderem auf die Folgen der Corona-Pandemie zurückzuführen, die durch den Energiepreisschock und die hohe Inflation nach 2022 noch verstärkt worden sei. Zugleich wirke sich die schwache konjunkturelle Lage auch auf den Ausbildungsmarkt aus (Bundesinstitut für Berufsbildung 2024b; Weller et al. 2024: 29). Mit Blick auf die Entwicklung des Ausbildungsmarkts lassen sich keine Effekte des Mindestlohns feststellen.

Abbildung 3.13: Betriebliches Ausbildungsplatzangebot, Bewerberinnen und Bewerber sowie neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (2024a: 18); Bundesministerium für Bildung und Forschung (2024: 43, 50; 2023: 41; 2019: 51ff.); Weller et al. (2024: 33)

227 Gemäß einer Kausalanalyse auf Basis des IAB-Betriebspanels habe die Mindestlohnanhebung auf 12 Euro im Oktober 2022 keine mindestlohnbedingten Auswirkungen auf die Beschäftigungszahlen von Auszubildenden, die Anzahl der angebotenen Ausbildungsstellen oder die Nichtbesetzungsquoten gehabt (Georgieva und Hohendanner 2025: 44). Auch frühere Studien mit derselben Datengrundlage kamen zu dem Ergebnis, dass weder die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 noch die Erhöhungen in den Jahren 2017 und 2019 Veränderungen im Anteil der Auszubildenden und bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben zur Folge gehabt hätten (Bossler et al. 2022; Bossler et al. 2020: 90ff.; Bossler et al. 2018: 122ff.).

228 In einer qualitativen Studie zu den Reaktionsweisen von Betrieben und Beschäftigten auf den Mindestlohn haben einzelne Betriebe Auskunft zum Angebot von betrieblichen Ausbildungsplätzen gegeben (Koch et al. 2020: 64). Die entsprechenden Aussagen würden ein gemischtes Bild ergeben. Während vereinzelt davon berichtet worden sei, dass die Anzahl der betrieblichen Ausbildungsstellen aufgrund des Mindestlohns gesunken sei oder keine Ausbildungsplätze mehr angeboten worden seien, hätten andere Betriebe darauf hingewiesen, dass kein Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und dem Ausbildungsgeschehen in ihrem Betrieb bestehe.

3.5.2 Berufliche Weiterbildung

229 Das IAB-Betriebspanel ist die einzige verfügbare Datengrundlage, um die Auswirkungen des Mindestlohns auf die berufliche Weiterbildung zu evaluieren. Kausalanalytisch lassen sich bislang keine oder nur sehr geringe Mindestlohneffekte feststellen. Georgieva und Hohendanner (2025) kommen in ihren Untersuchungen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe zu dem Schluss, dass die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro keine mindestlohnbedingten Effekte auf die Weiterbildungsaktivitäten von Betrieben gehabt habe. Eine frühere Untersuchung bis zum Jahr 2020 zeige ebenfalls, dass weder die Einführung noch die Erhöhungen des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2019 nennenswerte Auswirkungen auf die Weiterbildungsaktivitäten in betroffenen Betrieben gehabt hätten (Bossler et al. 2022). Es habe lediglich einen sehr kleinen Effekt auf den Anteil der Weiterbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in diesen Betrieben gegeben, wobei die Ergebnisse nicht eindeutig interpretierbar seien. In einer Betrachtung bis zum Jahr 2018 hätten sich ebenfalls keine signifikanten Effekte des Mindestlohns auf die betriebliche Weiterbildung gezeigt (Bossler et al. 2020). Auch Befunde auf Basis des IAB-Betriebspanels zu kurzfristigen Veränderungen in den betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten nach der Einführung des Mindestlohns würden keine Schlüsse auf mindestlohnbedingte Auswirkungen zulassen (Bossler et al. 2018). Allerdings weist eine Studie von Bellmann et al. (2017) für das Jahr 2015 auf einen Rückgang der Weiterbildungsaktivitäten aufgrund des Mindestlohns in Betrieben mit hohem Konkurrenzdruck hin, der insbesondere Beschäftigte mit Berufsausbildung und Hochschulabschluss betreffe.

3.5.3 Praktika

230 Zu den Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktika liegen bisher nur wenige Untersuchungen vor, die zudem auf einer unzureichenden Datenlage basieren. Kausale Analysen zu den Auswirkungen der Einführung und der Anhebungen des Mindestlohns auf das Angebot, die Dauer und die Vergütung von Praktika sind bislang nicht möglich, da es an entsprechenden Daten im Zeitverlauf fehlt. Außerdem ist es in bestehenden Datensätzen, wie dem IAB-Betriebspanel oder dem Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), nicht möglich, zwischen den verschiedenen Arten von Praktika zu differenzieren, beispielsweise zwischen Pflichtpraktika im Rahmen von Ausbildung oder Studium und freiwilligen Praktika. Diese Informationen sind jedoch notwendig, um beurteilen zu können, ob Praktika unter den Geltungsbereich des Mindestlohns fallen. Zudem enthalten die vorhandenen Datensätze häufig nur eine geringe Anzahl an Fällen, was differenzierte Analysen erschwert. Dennoch gibt es vereinzelte quantitative und qualitative Befunde, die die Vielschichtigkeit der möglichen Reaktionen erkennen lassen.³⁹

231 Zunächst verdeutlichen die Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline, dass es am häufigsten zu den Regelungen bei Praktika Beratungsbedarf bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Beschäftigten und Studierenden gibt. Im Jahr 2024 bezogen sich 28 Prozent, im Jahr 2023 27 Prozent und im Jahr 2022 24 Prozent aller Anrufe auf dieses Thema (vgl. Info-Box 4).

232 Anhand von Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel, die auf den Studien von Georgieva und Hohendanner (2025), Bossler et al. (2022: 60ff.) sowie Bossler et al. (2020: 40ff.) beruhen, kann deskriptiv die Entwicklung der Anzahl an Praktikantinnen und Praktikanten in Betrieben sowie die jeweiligen Anteile an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung nachgezeichnet werden (Abbildung 3.14). Das IAB-Betriebspanel erlaubt

³⁹ Die Studienlage bis zum Jahr 2022 wird ausführlich im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 150ff.) dargestellt und hier nur in Kürze skizziert.

jedoch keine Unterscheidung zwischen Praktika, die dem Mindestlohn unterliegen, und solchen, die davon ausgenommen sind. Im Zeitraum von 2014 bis 2020 ging die durchschnittliche Anzahl und der durchschnittliche Anteil der Praktikantinnen und Praktikanten an der Belegschaft im Betrieb kontinuierlich zurück. Ab 2021 stieg die Anzahl sowie der Anteil an Praktikantinnen und Praktikanten sukzessive an und erreichte im Jahr 2023 nahezu wieder das Niveau von vor der Corona-Pandemie. Deskriptiv lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Einführung des Mindestlohns oder dessen Anpassungen und der Entwicklung der Praktikantinnen- und Praktikantenzahlen feststellen.

Abbildung 3.14: Entwicklung von Praktikumsstellen



Anmerkung: Praktikumsstellen jeweils zum 30. Juni eines Jahres.
Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Darstellung.

- 233** Gemäß den Kausalanalysen von Georgieva und Hohendanner (2025: 35) gebe es keine Effekte der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf den Einsatz von Praktika in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben. Laut den Studien von Bossler et al. (2022: 60ff.) und Bossler et al. (2020: 40ff.) sei die Zahl der Praktikantinnen und Praktikanten zwischen den Jahren 2011 und 2020 kontinuierlich zurückgegangen. Weder die Einführung des Mindestlohns noch dessen Anpassungen hätten einen erkennbaren Einfluss auf diesen Trend gehabt. Eine Studie von Bossler und Wegmann (2019), in der auf das IAB-Betriebspanel und auf Suchaufrufe in einer Internet-Suchmaschine zurückgegriffen wurde, habe keine Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns auf die Anzahl der Praktikantinnen und Praktikanten oder deren Anteil an der Belegschaft feststellen können. Gemäß einer weiteren Unternehmensbefragung sei es zwischen den Jahren 2014 und 2015 zu Verlusten zwischen 14 Tsd. und 53 Tsd. Praktikumsplätzen gekommen (Konegen-Grenier und Winde 2017).

Dabei hätten 77 Prozent der befragten Unternehmen angegeben, dass infolge der Mindestlohneinführung die Anzahl an Praktika gleichgeblieben sei. 17 Prozent hätten einen Rückgang berichtet. Die Ausgaben für Praktikumsvergütungen seien jedoch im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2015 erheblich gestiegen.

- 234** Ehrentraut et al. (2020b) führten für ihre Untersuchung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktikumsverhältnisse Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Literatur, einer eigenen (teil-)automatisierten Suche im Internet und eigener Fachgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Unternehmensverbänden, Jugend- und Studierendenverbänden, Hochschulverwaltungen sowie von wissenschaftlichen Institutionen zusammen. Demnach sei die Struktur von Praktika, insbesondere von Pflichtpraktika, teils so angepasst worden, dass sie nicht dem Mindestlohngesetz (MiLoG) unterliegen würden (ebd.: 17ff.). Mindestlohnpflichtige Praktika seien seltener angeboten worden, aber häufig höher als nicht mindestlohnpflichtige Praktika vergütet worden. Die Autorinnen und Autoren schließen trotz der lückenhaften Datengrundlage auf einen Rückgang der Praktikumsstellen nach der Mindestlohneinführung und erschwerte Zugänge für Personen, deren Studien- oder Ausbildungsordnung keine Pflichtpraktika vorsieht, da Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zunehmend Pflichtpraktika bevorzugen würden. Eine qualitative Studie von Koch et al. (2018) dokumentiert uneinheitliche Ergebnisse hinsichtlich des betrieblichen Angebots an Praktika. Einige Betriebe hätten nach der Einführung des Mindestlohns ihr Praktikumsangebot stark reduziert oder nur noch Pflichtpraktika angeboten, während von anderen Betrieben Praktika weiterhin als Einstieg in eine Ausbildung genutzt würden.

3.6 Selbständigkeit

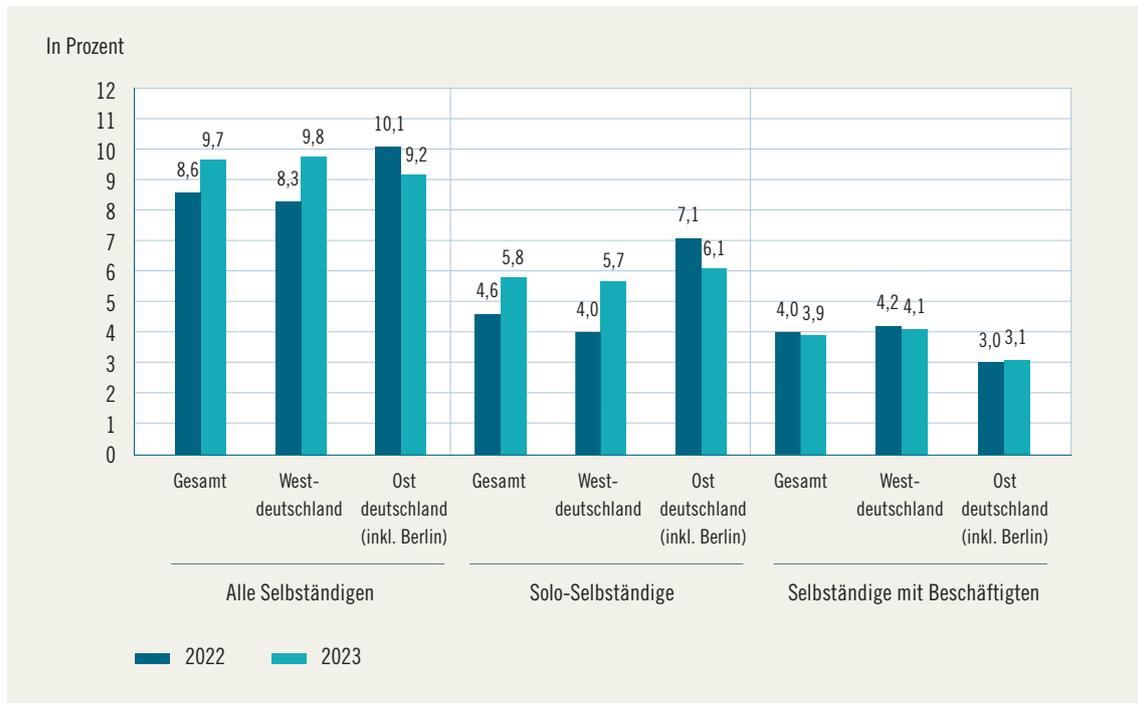
- 235** Der Mindestlohn kann zu Verschiebungen zwischen Erwerbsstatus führen und damit einen Einfluss auf die Anzahl an Selbständigen haben. Aus individueller Perspektive lässt sich Selbständigkeit mit und ohne Beschäftigte unterscheiden. Dabei werden Selbständige, die keine weiteren Personen beschäftigen, als Solo-Selbständige bezeichnet. Aus betrieblicher Perspektive spiegelt sich die selbständige Beschäftigung in der Inanspruchnahme von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder in Form von Werkverträgen wider. Generell stellt Selbständigkeit, ob mit oder ohne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, eine Alternative zur abhängigen Beschäftigung sowie zu (drohender) Arbeitslosigkeit dar. Von besonderer Relevanz, was mögliche Auswirkungen des Mindestlohns anbelangt, sind dabei die Solo-Selbständigen sowie freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Mindestlohn könnte zu einer Abnahme der Anzahl an (Solo-)Selbständigen oder freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führen, wenn durch den Mindestlohn abhängige Beschäftigung im Vergleich zur Selbständigkeit attraktiver würde. Umgekehrt könnte die Anzahl der Selbständigen zunehmen, wenn im Sinne einer Ausweichstrategie eine Umwandlung von abhängiger Beschäftigung in Selbständigkeit erfolgen würde. Ein möglicher Grund dafür könnte darin bestehen, dass Selbständige nicht unter den Geltungsbereich des Mindestlohns fallen (Lubczyk et al. 2020; Bossler und Hohendanner 2016). Kausale Befunde verdeutlichen, dass aufgrund der Einführung des Mindestlohns der Umfang der Solo-Selbständigkeit gesunken sei, während es keine nennenswerten Mindestlohneffekte auf die freie Mitarbeit gegeben habe (Georgieva und Hohendanner 2025; De Monte et al. 2022).

- 236** Die Anzahl der Selbständigen ging zwischen den Jahren 2012 und 2023 von 4,32 Mio. auf 3,41 Mio. Personen zurück (Jahn und Oberfichtner 2024; Bonin et al. 2022). Insbesondere im Jahr 2020 war der Rückgang stark ausgeprägt, was auf die zur Eindämmung der Corona-Pandemie eingesetzten Maßnahmen sowie auf Nachfragerückgänge zurückzuführen sein könnte. Dementsprechend sank auch der Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen seit dem Jahr 2012 kontinuierlich. Die Gruppe der Selbständigen setzt sich

mehrheitlich aus Solo-Selbständigen zusammen. Die Anzahl der Selbständigen mit abhängig Beschäftigten hat sich vom Jahr 2013 von 1,87 Mio. auf 1,6 Mio. Personen im Jahr 2023 verringert (Jahn und Oberfichtner 2024; Bonin et al. 2022). Im Bereich der betrieblich tätigen freien Mitarbeit fand gemäß dem IAB-Betriebspanels zwischen den Jahren 2002 und 2019 ein stetiger Beschäftigungszuwachs statt. Dieser fiel ähnlich stark aus wie das Beschäftigungswachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sodass der Anteil der freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung in diesem Zeitraum konstant bei rund 2 Prozent lag (Deutscher Bundestag 2022a: 109ff.). Aufgrund der Corona-Pandemie sank der Anteilswert auf 1,3 Prozent im Jahr 2020, um daraufhin im Jahr 2022 wieder auf 1,9 Prozent zu steigen (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2023).

237 Der Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen betrug im Jahr 2022 in Deutschland rund 8,6 Prozent (Abbildung 3.15). Er lag in Westdeutschland bei rund 8,3 Prozent und in Ostdeutschland bei rund 10,1 Prozent. Die Kategorie der Selbständigen lässt sich weiter ausdifferenzieren in Solo-Selbständige und Selbständige mit Beschäftigten. Der Anteil der Solo-Selbständigen belief sich im Jahr 2022 auf rund 4,6 Prozent, in Westdeutschland auf rund 4 Prozent und in Ostdeutschland auf rund 7,1 Prozent. Die Anteile der Selbständigen mit Beschäftigten nahmen im Jahr 2022 in Deutschland Werte von rund 4 Prozent, davon in Westdeutschland von rund 4,2 Prozent und in Ostdeutschland von rund 3 Prozent an. Nach der Anhebung des Mindestlohns im Oktober des Jahres 2022 lag der Anteilswert der Selbständigen an allen Erwerbstätigen im Jahr 2023 in Deutschland im Vorjahresvergleich um rund 12,7 Prozent höher bei rund 9,7 Prozent. In Westdeutschland nahm die Selbständigkeit um rund 18,6 Prozent auf einen Anteilswert von rund 9,8 Prozent zu, während sie in Ostdeutschland um rund 8,8 Prozent auf einen Anteilswert von rund 9,2 Prozent sank. Diese unterschiedlichen Entwicklungen in West- und Ostdeutschland sind vor allem auf die Solo-Selbständigkeit zurückzuführen. Diese stieg in Deutschland zwischen den Jahren 2022 und 2023 anteilmäßig um rund 25,3 Prozent auf einen Wert von rund 5,8 Prozent und in Westdeutschland um rund 40,7 Prozent auf einen Wert von rund 5,7 Prozent. Sie sank hingegen in Ostdeutschland um rund 14,4 Prozent auf einen Wert von rund 6,1 Prozent. Die Anteilswerte der Selbständigen mit Beschäftigten an allen Erwerbstätigen veränderte sich hingegen weniger stark. Sie nahmen zwischen den Jahren 2022 und 2023 in Deutschland um rund 1,8 Prozent auf einen Anteilswert von rund 3,9 Prozent ab, wobei sie in Westdeutschland um rund 2,5 Prozent sanken und in Ostdeutschland um rund 4,4 Prozent stiegen.

Abbildung 3.15: Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen in den Jahren 2022 und 2023



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) v39, eigene Darstellung.

238 Zu den kausalen Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf die Entwicklung der Selbständigkeit liegen bislang Untersuchungen zu den Auswirkungen auf die Solo-Selbständigkeit sowie auf die Anzahl freier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor. Lubczyk et al. (2020) und De Monte et al. (2022) führen auf Basis des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) kausale Analysen zur Solo-Selbständigkeit für den Zeitraum bis zum Jahr 2016 bzw. 2018 durch. Die Ergebnisse weisen auf eine Reduzierung der Anzahl solo-selbständig geführter Unternehmen infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hin. In der kurzen Frist bis zum Jahr 2016 sei auch, jedoch in geringerem Maße, die Anzahl der solo-selbständigen Personen gesunken (Lubczyk et al. 2020: 74ff.). In der etwas längeren Frist bis zum Jahr 2018 sei diese Entwicklung nicht mehr beobachtbar (De Monte et al. 2022: 144ff.). Beide Befunde verdeutlichen, dass es zwar weniger solo-selbständige Unternehmen gebe, an diesen aber durchschnittlich mehr Personen beteiligt seien. Folglich würden häufiger zwei oder mehr Solo-Selbständige in einem gemeinsam geführten Unternehmen ohne weitere Beschäftigte zusammenarbeiten. Zusätzlich seien leichte Zuwächse der Umsatz- und Bonitätsentwicklung solo-selbständig geführter Unternehmen gemessen worden. Dies sei zum Teil auf einen Volumeneffekt zurückzuführen, weil nun durchschnittlich mehr solo-selbständige Personen an einem solo-selbständig geführten Unternehmen beteiligt seien. Zum anderen deute es aber auf eine durchschnittlich gestiegene Qualität oder Wirtschaftskraft der solo-selbständig geführten Unternehmen hin (De Monte et al. 2022: 150; Lubczyk et al. 2020: 74ff.). Eine eingehendere Untersuchung für Wirtschaftszweige ergebe, dass die mindestlohnbedingte Abnahme der Anzahl solo-selbständig geführter Unternehmen sowie solo-selbständiger Personen vor allem auf Wirtschaftszweige zurückzuführen sei, in denen schon vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Solo-Selbständigkeit eine eher geringe Rolle eingenommen habe (ebd.). Separate Analysen für den Handel, das Verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungsbereich verdeutlichen, dass bei den dem Handel zuzurechnenden Wirtschaftsgruppen und in den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes keine statistisch signifikanten Effekte vorzufinden seien. In den Wirtschaftsgruppen des Dienstleistungssektors sei

hingegen die Anzahl der solo-selbständig geführten Unternehmen aufgrund der Einführung des Mindestlohns gestiegen. Lubczyk et al. (2020: 143) äußern die Vermutung, dass es sich dabei um Ausweichreaktionen gehandelt habe, da im Gegensatz zu abhängig Beschäftigten solo-selbständige Personen als Unternehmerinnen und Unternehmer ihr eigenes Geschäftsrisiko tragen und nicht dem Mindestlohn unterliegen würden. Zudem sei die zunehmende Anzahl solo-selbständig geführter Unternehmen im Dienstleistungsbereich offensichtlich durch einen Rückgang in anderen Branchen kompensiert worden, wie die Befunde für die Gesamtwirtschaft zeigen würden. In der Gesamtschau deuten die Studien von Lubczyk et al. (2020) und De Monte et al. (2022) somit darauf hin, dass der Umfang der Solo-Selbständigkeit infolge der Einführung des Mindestlohns gesunken sei.

- 239** Die Studien zur freien Mitarbeit stützen sich auf das IAB-Betriebspanel, in dem die Betriebe danach befragt werden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang „freie Mitarbeiter mit Werk- und Dienstverträgen“ bei ihnen tätig sind. Georgieva und Hohendanner (2025: 35ff.) untersuchen mögliche Effekte der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022. Sie ermitteln keine mindestlohnbedingten Veränderungen sowohl beim betrieblichen Einsatz von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch hinsichtlich der Anzahl von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Betrieb. Damit bestätigen sich Befunde aus früheren Studien zur Mindestlohneinführung für das Jahr 2015 (Bossler und Hohendanner 2016), für die erste Erhöhung des Mindestlohns (Bossler et al. 2020: 36ff.) und zum kombinierten Effekt der ersten und zweiten Mindestlohnerhöhung (Bossler et al. 2022: 58ff.). Lediglich für das Jahr 2016 identifiziert die Studie von Bossler et al. (2018: 53ff.) in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben einen geringen Anstieg der freien Mitarbeit um 0,2 Prozentpunkte im Vergleich zu nicht betroffenen Betrieben, was hochgerechnet einem Zuwachs von 9,3 Tsd. freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Gesamtwirtschaft entspreche.
- 240** Gemäß der qualitativen Studie von Fuchs et al. (2025: 76ff.) zur Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für Betriebe und Beschäftigte in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche (KEP) würden nur wenige interviewte Personen mindestlohnbedingte Auswirkungen auf Übergänge zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung in der KEP-Branche berichten. Übergänge von selbständiger in abhängige Beschäftigung seien häufig auf individuelle Gründe, beispielsweise auf das Alter oder die Gesundheit der Beschäftigten, zurückzuführen. Bei selbständigen Tätigkeiten handele es sich nicht zwangsläufig um Scheinselbständigkeit. Allerdings würden einige KEP-Unternehmen ihren Beschäftigten den Übergang in selbständige Tätigkeit nahelegen, um sich unter anderem der Mindestlohnthematik entziehen zu können. Beschäftigte aus Drittstaaten seien in der KEP-Branche wegen der oftmals geringeren Kenntnisse über ihren Arbeitnehmerstatus sowie ihre Arbeitnehmerrechte besonders anfällig für solche Praktiken.

4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen

4 Mindestlohn und Wettbewerbsbedingungen

241 Als ein weiteres Evaluationskriterium werden im Mindestlohngesetz (MiLoG) die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen von Unternehmen genannt. Der Mindestlohn soll nach dem Willen des Gesetzgebers zu fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen beitragen, indem er einem Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten entgegenwirkt. Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen soll demnach um die besseren Dienstleistungen und Produkte und nicht um die niedrigsten Arbeitsentgelte stattfinden. Dabei seien die konjunkturelle Lage und die Produktivität zu berücksichtigen (Deutscher Bundestag 2014: 38).

4.1 Betriebliche Betroffenheit und Reaktionen auf die Anhebung des Mindestlohns

242 Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist relevant, wie hoch die betriebliche Betroffenheit von den Erhöhungen des Mindestlohns ist und wie Betriebe auf die jeweiligen Anhebungen reagieren. Zum Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit ergeben sich je nach Datensatz und der Höhe der Mindestlohnanpassung unterschiedliche Ergebnisse. Bisherige Befunde verdeutlichen, dass insbesondere die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 sowie dessen Anhebung auf 12 Euro im Oktober 2022 eine hohe betriebliche Betroffenheit nach sich zogen. Zudem waren ostdeutsche Betriebe häufiger betroffen als westdeutsche (Gürtzgen und Vetter 2024; Deutsche Bundesbank 2023; Mindestlohnkommission 2023: 161ff.). Zu den am häufigsten genannten mindestlohnbedingten Anpassungsmaßnahmen zählten, wenn auch zum Teil in unterschiedlicher Reihenfolge, Preiserhöhungen, Arbeitszeitreduzierungen und Zurückhaltungen bei Einstellungen (ebd.).

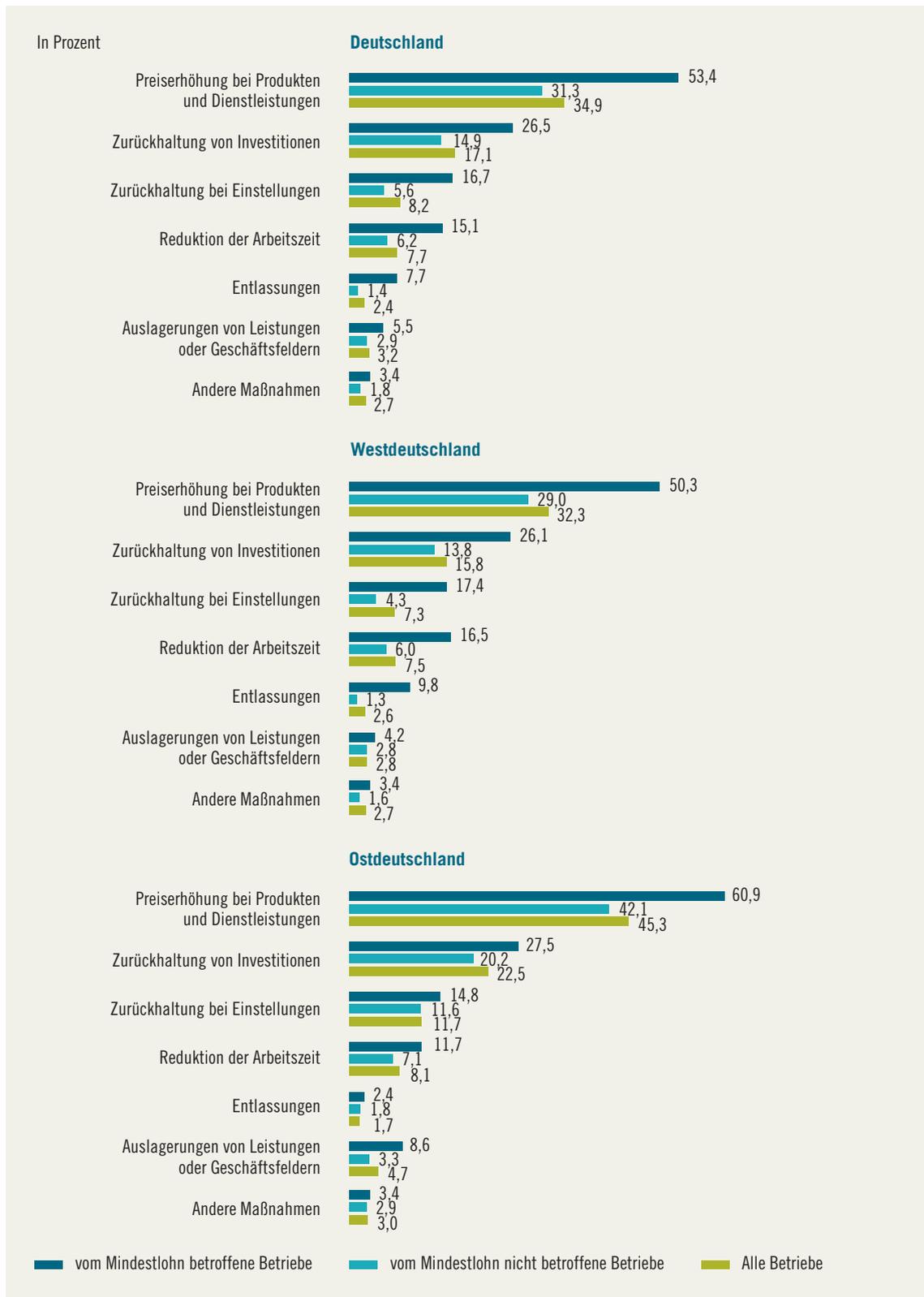
243 Die betriebliche Betroffenheit von den beiden zurückliegenden Erhöhungen des Mindestlohns am 1. Januar 2024 auf 12,41 Euro und am 1. Januar 2025 auf 12,82 Euro kann anhand der Verdiensterhebung (VE) von April 2023, der VE von April 2024 sowie dem IAB-Betriebspanel (Georgieva und Hohendanner 2025) ermittelt werden. Die Anhebung des Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2025 auf 12,82 Euro betraf gemäß der VE von April des Jahres 2024 einen Anteil von 40,7 Prozent der Betriebe. Von der Anhebung des Mindestlohns am 1. Januar 2024 auf 12,41 Euro waren der VE von April 2023 zufolge 45 Prozent der Betriebe betroffen. Auf Basis des IAB-Betriebspanels seien 13,5 Prozent der Betriebe von der Mindestlohnerhöhung auf 12,82 Euro und 18 Prozent der Betriebe von der Anhebung auf 12,41 Euro betroffen gewesen (Georgieva und Hohendanner 2025: 54ff.). In diesen arbeitete mindestens eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter mit einem geringeren Stundenverdienst. Ostdeutsche Betriebe waren sowohl von der Anhebung auf 12,82 Euro im Jahr 2025 mit 18,6 Prozent als auch von der Erhöhung auf 12,41 Euro im Jahr 2024 mit 22,1 Prozent häufiger betroffen als westdeutsche Betriebe mit 12,3 und 16,7 Prozent. Gemäß der VE lag der durchschnittliche Anteil der von der Mindestlohnanhebung auf 12,82 Euro bzw. auf 12,41 Euro betroffenen Beschäftigten in den Betrieben bezogen auf alle Betriebe bei 20 bzw. 22,7 Prozent und bezogen auf vom Mindestlohn betroffene Betriebe bei 49,3 bzw. 50,5 Prozent. Das IAB-Betriebspanel weist niedrigere Anteile von betroffenen Beschäftigten in den Betrieben bezogen auf alle Betriebe für die Mindestlohnanhebung auf 12,82 Euro im Jahr 2025 mit 3,7 Prozent und für die

Erhöhung auf 12,41 Euro im Jahr 2024 mit 5 Prozent aus. Dies gilt auch für die Anteile der betroffenen Beschäftigten in Mindestlohnbetrieben, die mit Blick auf die Anhebung auf 12,82 Euro 23 Prozent und die Anhebung auf 12,41 Euro 23,3 Prozent umfassten (Georgieva und Hohendanner 2025: 57ff.).

- 244** Im Oktober 2022 wurde der Mindestlohn durch den Gesetzgeber um 14,8 Prozent von 10,45 Euro auf 12 Euro pro Stunde erhöht. Befunde zur betrieblichen Betroffenheit von dieser Anhebung und den Anpassungsreaktionen darauf konnten bereits im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 166ff.) anhand der Konjkturumfrage des ifo Instituts (Blömer et al. 2022), des IAB-Betriebspanels (Brunner et al. 2023) und einer durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung (Ipsos 2023a) aufgezeigt werden. Mittlerweile liegen dazu weitere Befunde aus der VE von April 2022, den Quartalsbefragungen der IAB-Stellenerhebung (Gürtzgen und Vetter 2024) und dem Online-Panel-Firmen der Deutschen Bundesbank (2023) vor. Gemäß der VE von April 2022 hatten vor der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 57,5 Prozent der Betriebe mindestens eine Beschäftigte oder einen Beschäftigten mit einem Stundenverdienst unter 12 Euro. Bezogen auf alle Betriebe lag der durchschnittliche Anteil der betroffenen Beschäftigten an allen Beschäftigten bei 29,7 Prozent, in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben lag dieser bei 51,7 Prozent. Der hohe Anteil in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben ist darauf zurückzuführen, dass der Großteil dieser Betriebe Kleinbetriebe sind (Bossler et al. 2022: 26ff.; Ohlert 2021). Im Online-Panel-Firmen der Deutschen Bundesbank gaben vor der Mindestloohnerhöhung 30 Prozent der Verantwortlichen in Unternehmen an, mindestens eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter mit weniger als 12 Euro pro Stunde zu entlohnen (Deutsche Bundesbank 2023). Die Betriebsbefragung der IAB-Stellenerhebung weist einen Wert von rund 20 Prozent der Betriebe aus, die mindestens eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter mit einem Bruttostundenlohn von weniger als 12 Euro beschäftigten (Gürtzgen und Vetter 2024). Dieser Wert liegt zwischen denjenigen, die im IAB-Betriebspanel (Brunner et al. 2023) und in einer durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung (Ipsos 2023a) berichtet wurden. In Antizipation der bevorstehenden Erhöhung des Mindestlohns hätten 3,5 Prozent aller Betriebe in Deutschland und 18 Prozent der betroffenen Betriebe den Lohn für mindestens eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter bereits vor der eigentlichen Anpassung im Oktober auf 12 Euro pro Stunde angehoben (Gürtzgen und Vetter 2024). Dies erklärt einen Teil der Unterschiede in den Ergebnissen zur betrieblichen Betroffenheit aus den verschiedenen Befragungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfanden. Der Anteil der Betriebsverantwortlichen, die angaben, vorher auf den Mindestlohn reagiert zu haben, falle mit 3,5 Prozent nur halb so hoch aus wie der entsprechende Anteil bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 (Bellmann et al. 2015).
- 245** Zusätzlich wurden in der IAB-Stellenerhebung Betriebsverantwortliche befragt, welche betrieblichen Reaktionen es auf die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro gegeben habe (Gürtzgen und Vetter 2024). Diese Frage wurde Verantwortlichen aus den direkt und den nicht direkt von der Mindestloohnerhöhung betroffenen Betrieben, die sich aus indirekt oder gar nicht betroffenen Betrieben zusammensetzen, gestellt. Eine Sonderauswertung der IAB-Stellenerhebung verdeutlicht, dass mehr als die Hälfte der betroffenen und rund 31 Prozent der nicht betroffenen Betriebe die Preise von Produkten und Dienstleistungen erhöht haben (Abbildung 4.1). Dies war bei ostdeutschen Betrieben mit rund 61 und rund 42 Prozent deutlich häufiger der Fall als in Westdeutschland (50,3 und 29 Prozent). Verantwortliche aus rund 27 Prozent der betroffenen und 15 Prozent der nicht betroffenen Betriebe berichteten Zurückhaltungen bei Investitionen. Diesbezüglich unterschieden sich die betroffenen Betriebe in West- und Ostdeutschland nur geringfügig. Bezogen auf Gesamtdeutschland hielten sich rund 17 Prozent der direkt von der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro betroffenen Betriebe bei Einstellungen zurück, 15 Prozent reduzierten die Arbeitszeit und 8 Prozent nahmen Entlassungen vor. Diese Reaktionen wurden von Betriebsverantwortlichen in Westdeutschland häufiger berichtet als in Ostdeutschland. Die in der IAB-Stellenerhebung genannten betrieblichen Anpassungsmaß-

nahmen stimmen hinsichtlich der Art und Reihung mit den im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 168) dargestellten Ergebnissen aus der durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung (Ipsos 2023a) überein. Allerdings lagen in der durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung die jeweiligen Prozentwerte auf einem niedrigeren Niveau. Zudem wurde dort unter den bereits umgesetzten betrieblichen Anpassungsmaßnahmen mit 93 Prozent am häufigsten angegeben, dass die Stundenlöhne angehoben wurden, die bisher unter 12 Euro lagen. Diese Antwortoption gab es in der IAB-Stellenerhebung nicht.

Abbildung 4.1: Betriebliche Reaktionen infolge der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro

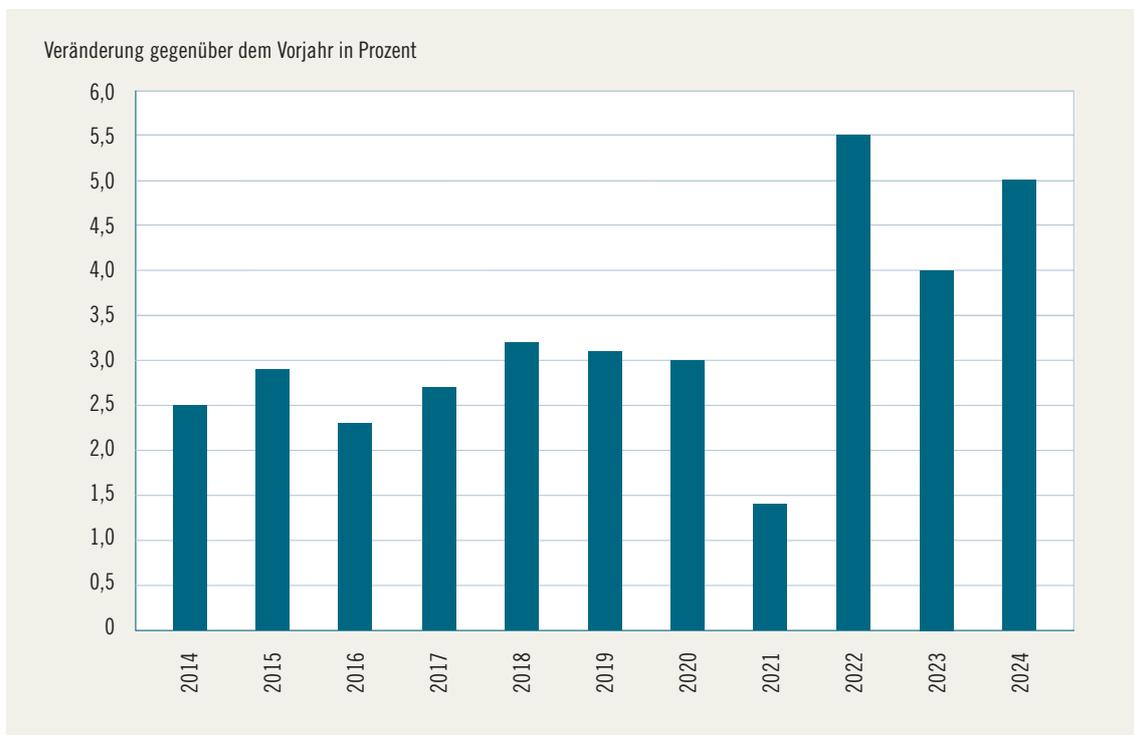


Anmerkung: Die Angaben sind in Prozent, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Die Frage lautete: „Haben Sie aufgrund der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes auf 12 Euro bereits eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen in Ihrem Betrieb ergriffen?“
 Quelle: Sonderauswertung der IAB-Stellenerhebung des vierten Quartals des Jahres 2022.

4.2 Arbeitskosten und Produktivität

- 246** Löhne haben insbesondere im Dienstleistungsbereich, der vom gesetzlichen Mindestlohn besonders betroffen ist, eine hohe Kostenrelevanz für die Betriebe (Sachverständigenrat 2023: 61). Der Anstieg der Lohnsumme, der sich aus den Anhebungen des Mindestlohns ergibt, ist im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme gering. Wirkungsanalysen auf betrieblicher Ebene zeigen eine mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben. Bezüglich der Mindestlohnwirkungen auf die betriebliche und die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität liegen sowohl Studien vor, die einen positiven Effekt belegen, als auch solche, die keinen Effekt finden.
- 247** Die Entwicklung der Arbeitskosten lässt sich für die Gesamtwirtschaft anhand des Arbeitskostenindex des Statistischen Bundesamtes nachvollziehen. Arbeitskosten setzen sich aus den Bruttoverdiensten und den gesetzlichen und freiwilligen Sozialbeiträgen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zusammen und werden je geleisteter Arbeitsstunde berechnet (Statistisches Bundesamt 2024b). Im Jahr 2022 kam es zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitskosten je Stunde um 5,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (Abbildung 4.2) Als Gründe für den relativ starken Anstieg werden insbesondere der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die damit verbundenen Folgen, wie die Unterbrechung von Lieferketten und hohe Preissteigerungsraten, genannt (Herzog-Stein und Stein 2023). Im Dienstleistungsbereich sei der Anstieg höher ausgefallen als im Verarbeitenden Gewerbe (ebd.). Tariflohnabschlüsse hätten sich zeitverzögert zur Inflation angepasst und würden somit zu höheren Lohnkosten beitragen (Lesch 2024). Wie groß der Beitrag der Anhebungen des Mindestlohns zunächst auf 10,45 Euro im Juli und auf 12 Euro im Oktober des Jahres 2022 zur Gesamtentwicklung der Arbeitskosten war, lässt sich anhand dieser deskriptiven Betrachtung nicht bestimmen. Die Anstiege der Arbeitskosten je Stunde waren auch in den Jahren 2023 und 2024 mit 4 und 5 Prozent vergleichsweise hoch. Im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2020 betrug die Entwicklung der Arbeitskosten in der Regel zwischen 2 und 3 Prozent, wobei das Wachstum nach der Wirtschaftskrise (2010), nach der Eurokrise (2013) und während der Corona-Pandemie (2021) geringer ausfiel.

Abbildung 4.2: Veränderung der Arbeitskosten je Arbeitsstunde



Anmerkung: Kalenderbereinigte Werte nach Berechnungsweise X13 in JDemetra+.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskostenindex.

248 Die Summe von mindestlohninduzierten Lohnanstiegen ist im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme gering. Das Statistische Bundesamt schätzt für die Anhebung des Mindestlohns von 12 Euro auf 12,41 Euro einen Anstieg der monatlichen Lohnsumme um rund 103 Mio. Euro bzw. 0,07 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme des Jahres 2023.⁴⁰ Für die Anhebung auf 12,82 Euro betrug der geschätzte Anstieg pro Monat rund 81 Mio. Euro bzw. 0,05 Prozent der Lohnsumme des Jahres 2024. Dabei wurde eine vollständige Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und gleichbleibende Arbeitszeiten zugrunde gelegt. Bei der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober des Jahres 2022 betrug der geschätzte mindestlohnbedingte Anstieg der monatlichen Bruttolohnsumme rund 480 Mio. Euro im Jahr 2022⁴¹ (Oktober bis Dezember) bzw. 0,34 Prozent im Verhältnis zur durchschnittlichen gesamten monatlichen Summe der Bruttolöhne und -gehälter des Jahres 2022.⁴² Der geschätzte gesamte Anstieg für das Jahr 2023 betrug 5,63 Mrd. Euro (Deutscher Bundestag 2022b). Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro hatte somit einen vergleichbaren Einfluss auf die Lohnsumme wie die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 (siehe Mindestlohnkommission 2023: 170). Der Normenkontrollrat beziffert in seinen Jahresberichten 2022 und 2023 die Kosten für die Unternehmen infolge der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro auf 5,7 Mrd. Euro (Nationaler Normenkontrollrat 2023, 2022). Gemäß der Studie von Bachmann

⁴⁰ Die Abschätzung des prozentualen Anstiegs der Lohnsumme durch den Mindestlohn ergibt sich durch Multiplizieren des monatlichen Wertes von 103 Mio. Euro mit 12 und durch Dividieren des Ergebnisses durch die jährliche Lohnsumme des Jahres 2023 gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).

⁴¹ Die Berechnung berücksichtigt keine Effekte von Lohnanpassungen oberhalb des Mindestlohns, die aufgrund der Anhebung des Mindestlohns stattgefunden haben (Spillover-Effekte). Die Deutsche Bundesbank prognostizierte mittels eines makroökonomischen Modells einen unmittelbaren Anstieg der Lohnsumme in Höhe von 0,4 Prozent durch die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro sowie einen mittelbaren Anstieg der Lohnsumme um weitere 0,4 Prozent infolge von Spillover-Effekten auf Beschäftigte mit Verdiensten oberhalb von 12 Euro pro Stunde (Deutsche Bundesbank 2022: 56f.).

⁴² Die durchschnittliche monatliche Lohnsumme ergibt sich als Gesamtsumme der Bruttolöhne und Gehälter aus der VGR des Jahres 2022 abzüglich des Effekts der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro dividiert durch 12.

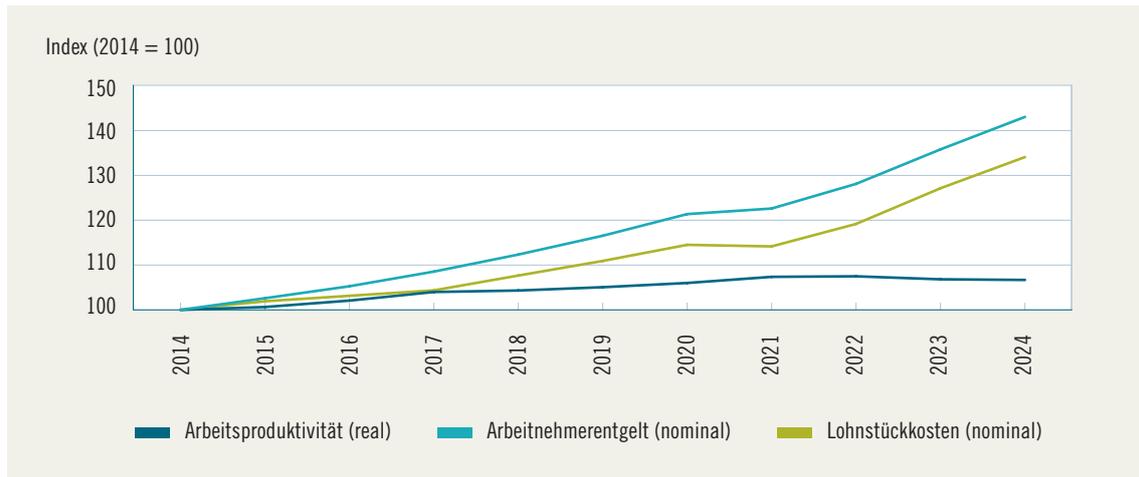
et al. (2025a) sei innerhalb von Raumordnungsregionen ausgehend vom Stand April 2022 für eine vollständige Umsetzung der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Durchschnitt ein Anstieg der Lohnsumme um 0,7 Prozent notwendig gewesen. Innerhalb von Wirtschaftszweigen würde der entsprechende Anstieg im Durchschnitt 0,84 Prozent der Lohnsumme betragen und innerhalb von Betrieben 14,98 Prozent. Der bei Betrieben höhere Wert ergibt sich daraus, dass viele vom Mindestlohn betroffene Betriebe Kleinbetriebe sind, die einen hohen Anteil von vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten an allen Beschäftigten aufweisen.

- 249** Einer qualitativen Studie in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche zufolge seien Mehrkosten aufgrund der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro bzw. 12,41 Euro eine Herausforderung für Klein- und Kleinstbetriebe (Fuchs et al. 2025: 103ff.). Es seien auch Mehrkosten bei der Krankenversicherung für die Beschäftigten sowie bei der Transport- und Haftpflichtversicherung entstanden, die nicht vollständig durch die Zahlungen der Auftraggeberinnen und Auftraggeber gedeckt worden seien. Gemäß der qualitativen Studie von Koch et al. (2020) hätten viele der befragten Betriebe, die von der Einführung oder den ersten beiden Anhebungen des Mindestlohns betroffenen gewesen seien, die Löhne deutlich anheben müssen, was sich in den betrieblichen Lohnkosten widerspiegeln würde.
- 250** Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität wird im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ermittelt und ergibt sich als das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde oder je erwerbstätige Person. Das preisbereinigte Wachstum der Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde in der Gesamtwirtschaft betrug in den letzten Jahren mit wenigen Ausnahmen weniger als 1 Prozent (Abbildung 4.3). Durch die Betrachtung der Produktivität je Stunde schwankt diese auch in Krisenjahren nur wenig, da Veränderungen der Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und der Anzahl von Arbeitsstunden nicht ins Gewicht fallen. Die derzeitige schwache Wirtschaftsleistung ist zu einem wesentlichen Teil auf Rückgänge in der Produktion und Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen (Sachverständigenrat 2024). Nach der Corona-Pandemie kam es im Jahr 2021 zu einem Anstieg der Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde um 1,3 Prozent. Im Jahr 2022 gab es kaum Veränderungen der Arbeitsproduktivität und im Jahr 2023 kam es zu einem Rückgang um 0,6 Prozent. Im Jahr 2024 veränderte sich die Produktivität wiederum kaum gegenüber dem Vorjahr. Die Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor, der im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe stärker vom Mindestlohn betroffen ist, zeigt sich bislang relativ robust (ebd.: 48).
- 251** Die Lohnstückkosten sind ein weiteres Maß für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, das sich aus dem Verhältnis der Arbeitnehmerentgelte zur Arbeitsproduktivität ergibt. Die nominalen Lohnstückkosten (Abbildung 4.3) messen den Druck der Arbeitskosten auf das Preisniveau und zeigen in Ländervergleichen Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit an.⁴³ Im Jahr 2022 stiegen die nominalen Arbeitnehmerentgelte, die als Maß für Arbeitskosten herangezogen werden, pro Stunde um 4,5 Prozent, im Jahr 2023 um 6 Prozent und im Jahr 2024 um 5,3 Prozent. Angesichts der schwachen Entwicklung der preisbereinigten Arbeitsproduktivität kam es somit zu einem deutlichen Anstieg der nominalen Lohnstückkosten je Arbeitsstunde in Deutschland. Im Jahr 2022 stiegen diese um 4,4 Prozent, im Jahr 2023 um 6,7 Prozent und im Jahr 2024 um 5,5 Prozent. Zudem fiel der Anstieg der Lohnstückkosten im Dienstleistungsbereich höher aus als im Verarbeitenden Gewerbe (Sachverständigenrat 2023: 62). Im internationalen Vergleich weist Deutschland grundsätzlich ein relativ hohes Produktivitätsniveau bei gleichzeitig relativ hohen Arbeitskosten auf. Seit dem Jahr 2019 stiegen die Lohnstückkosten in Deutschland insgesamt in ähnlichem Maße wie im

⁴³ Neben nominalen Lohnstückkosten gibt es auch das Konzept der realen Lohnstückkosten. Nominale Lohnstückkosten berechnen sich als Verhältnis von nominalem Arbeitnehmerentgelt zu realem Bruttoinlandsprodukt. Reale Lohnstückkosten ergeben sich aus dem Verhältnis von nominalem Arbeitnehmerentgelt zu nominalem Bruttoinlandsprodukt (Sachverständigenrat 2019: 74).

Euroraum, mit Ausnahme des Jahres 2022, in dem der Anstieg in Deutschland höher ausfiel (Herzog-Stein und Stein 2023). Auch in der deutschen Industrie blieben die Lohnstückkosten zwischen den Jahren 2019 und 2021 gegenüber dem Euroraum konstant und stiegen im ersten Halbjahr 2021 um 2 Prozentpunkte stärker als im Euroraum (Schröder 2021).

Abbildung 4.3: Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten



Anmerkung: Als Indikator für die Arbeitsproduktivität wird das reale (preisbereinigte) Bruttoinlandsprodukt (BIP) je geleisteter Erwerbstätigenstunde verwendet (Kettenindex 2014 = 100). Das Arbeitnehmerentgelt setzt sich aus den Bruttolöhnen und -gehältern der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie den gesetzlichen und freiwilligen Sozialbeiträgen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zusammen. Das Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde ist eine nominale Größe. Der Quotient aus Arbeitnehmerentgelt und realem BIP ergibt die nominalen Lohnstückkosten.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR).

- 252** Kausalanalysen auf betrieblicher Ebene verdeutlichen eine Zunahme der Arbeitskosten durch den Mindestlohn. Bei von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro durchschnittlich stark betroffenen Betrieben sei die Lohnsumme je beschäftigte Person um 2,6 Prozent gestiegen (Georgieva und Hohendanner 2025: 26). Bei den von der Einführung des Mindestlohns betroffenen Betrieben sei es in den Jahren 2015 und 2016 zu einem um 3 bzw. 4 Prozent stärkeren Anstieg der durchschnittlichen Lohnkosten (Bruttolohnsumme) pro beschäftigter Person als bei nicht betroffenen Betrieben gekommen. Die Effekte der Einführung des Mindestlohns auf die Lohnkosten sei in Betrieben in Ostdeutschland stärker ausgefallen als in Westdeutschland (Bossler et al. 2018: 94). Für die Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2017 zeige sich ein verzögerter Effekt einer Steigerung der Lohnkosten um 1,8 Prozent im Jahr 2018 (Bossler et al. 2020: 25) und die Anhebungen in den Jahren 2019 und 2020 würden einen mindestlohnbedingten Rückgang von 2 bzw. 4 Prozent ergeben (Bossler et al. 2022). Haelbig et al. (2023) finden, dass es durch die Einführung des Mindestlohns zu einer Steigerung der betrieblichen Lohnsumme um 2,9 Prozent im Verarbeitenden Gewerbe und um 10,7 Prozent im Dienstleistungssektor gekommen sei. Auch gemäß Dustmann et al. (2022) sei es durch den Mindestlohn zu einem Anstieg des Durchschnittslohns in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben gekommen.
- 253** Auf betrieblicher und individueller Ebene kann es eine Reihe von Gründen geben, weshalb der Mindestlohn Veränderungen der Produktivität auslösen könnte. Dabei ist zu erwarten, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe versuchen, mindestlohnbedingt gestiegene Lohnkosten durch eine Erhöhung der Produktivität zumindest teilweise zu kompensieren (Bossler et al. 2022: 63ff.; Bossler et al. 2020: 81ff.; Koch et al. 2020: 92ff.; Riley und Bondibene 2017). Zu diesem Zweck könnten Betriebe Arbeit durch Kapital ersetzen (vgl. Abschnitt 4.4), mehr in Weiterbildung investieren (vgl. Abschnitt 3.5), produktivere Arbeitskräfte ein-

stellen (vgl. Abschnitt 3.4), die Arbeitsorganisation verbessern oder ihr Leistungsspektrum anpassen. Zudem könnte die gestiegene Entlohnung zu einer höheren Motivation und infolgedessen zu einem größeren Arbeitsinsatz bei den Beschäftigten führen. Ein geringerer Verdienstabstand zwischen Lohngruppen am Mindestlohn und denen oberhalb des Mindestlohns könnte dagegen zu sinkender Arbeitsmotivation bei Letzteren führen. Bei gleichbleibendem Umsatz könnte sich eine steigende Arbeitsproduktivität rein rechnerisch auch aus einem Rückgang der Anzahl der Beschäftigten ergeben.

- 254** In Kausalanalysen ergeben sich teils positive Produktivitätseffekte des Mindestlohns und teils keine Auswirkungen. Georgieva und Hohendanner (2025) verdeutlichen anhand des IAB-Betriebspanels, dass die Arbeitsproduktivität, die als Umsatz pro Beschäftigter und Beschäftigtem definiert wird, durch die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro gestiegen sei. Frühere Studien anhand des IAB-Betriebspanels fanden insgesamt weder Effekte der Mindestlohneinführung noch der Erhöhungen zwischen den Jahren 2017 und 2019 auf die Arbeitsproduktivität (Bossler et al. 2022: 63ff.; Bossler et al. 2020: 45ff.; Bossler et al. 2018: 81ff.). Laut De Monte et al. (2022: 104ff.) sei auf Basis des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) im Vergleich von hoch und wenig vom Mindestlohn betroffenen Regionen kein Effekt auf die Arbeitsproduktivität festzustellen. Die Einführung des Mindestlohns habe jedoch einen Anstieg der mittleren Produktivität in besonders vom Mindestlohn betroffenen Branchen bewirkt, der sich insbesondere bei Kleinstunternehmen mit bis zu zwei Beschäftigten zeige. Auswirkungen der Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 auf die Produktivität habe es nicht gegeben (ebd.). Eine weitere Studie legt nahe, dass vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte infolge der Mindestlohneinführung in produktivere Betriebe gewechselt seien und dass sich dadurch die Produktivität in der Gesamtwirtschaft erhöht habe (Dustmann et al. 2022). Gleichzeitig sei es zu Betriebsschließungen insbesondere von Kleinstbetrieben mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten gekommen (ebd.). Die Studie von Haelbig et al. (2023) deutet auf positive Effekte der Mindestlohneinführung auf die Produktivität von Betrieben und regionalen Arbeitsmärkten in Höhe von 5,6 Prozent im Verarbeitenden Gewerbe und von 10,6 Prozent im Dienstleistungssektor hin. Diese seien ausschließlich auf Produktivitätssteigerungen innerhalb von Betrieben zurückzuführen und nicht auf die Mobilität von Beschäftigten zwischen Betrieben. Die positiven Produktivitätseffekte seien zudem ein maßgeblicher Grund dafür, dass es bei der Einführung des Mindestlohns nur geringe negative Beschäftigungseffekte gegeben habe (ebd.).
- 255** Eine qualitative Studie in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche hat einerseits ergeben, dass eine Gruppe von Beschäftigten und Betrieben keine Veränderungen in der Arbeitsintensität nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro beobachtet habe (Fuchs et al. 2025: 39ff.). Andererseits würden einige Beschäftigte und Betriebe eine Zunahme der Arbeitsverdichtung beschreiben und dies auch explizit auf die Mindestlohnerhöhung zurückführen (ebd.). In derselben Studie sei in einigen Interviews mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern von Automatisierungsprozessen berichtet worden, die im Zusammenhang mit der Mindestlohnerhöhung stehen würden. Ein Großbetrieb aus der Brief- und Zeitungszustellung berichtete, dass eine Umstellung von manueller auf maschinelle Briefsortierung zur Entlassung von Personal geführt habe. Die Mindestlohnerhöhung habe das Bestreben, die Arbeitsprozesse zu automatisieren, befördert (Fuchs et al. 2025: 72). Gemäß den qualitativen Befragungen von Betrieben, Betriebsräten und Beschäftigten nach der Einführung und den ersten beiden Erhöhungen des Mindestlohns von Koch et al. (2020: 92ff; vgl. auch Koch et al. 2018: 73ff.) habe es in Betrieben verschiedene Anpassungsmaßnahmen zur Effizienzsteigerung gegeben, um die gestiegenen Lohnkosten zumindest teilweise zu kompensieren. Allerdings sei die Einführung des Mindestlohns eher ein Auslöser, jedoch nicht die Ursache für diese Veränderungen gewesen. In einer quantitativen Studie auf Datenbasis des VE-oekonomischen Panels (SOEP) von Fedorets und Himmel-

reicher (2021) wurden bei der Einführung des Mindestlohns keine Auswirkungen auf die Arbeitsintensität bei Beschäftigten im unteren Lohnbereich festgestellt.

- 256** Die betrieblichen Anpassungsmaßnahmen können sowohl hinsichtlich des Lohns als auch der betrieblichen Abläufe unterschiedliche Auswirkungen auf die individuelle Produktivität von Beschäftigten haben. Auf Basis des Linked Personnel Panels, bei dem Beschäftigte aus Großbetrieben befragt wurden, fanden Bossler et al. (2022) für die Jahre 2017 und 2019 positive Effekte des Mindestlohns auf die Lohnzufriedenheit und keine Effekte auf das Arbeitsengagement. Auswirkungen auf die Bindung zum Betrieb hätten nicht nachgewiesen werden können. Auch Gülal und Ayaita (2019) sowie Pusch und Rehm (2017a) ermittelten positive Effekte auf die Entlohnungs- und die Arbeitszufriedenheit bei vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten. Bachmann et al. (2020: 146) fanden hingegen auf Basis des SOEP, dass es keinen statistisch signifikanten Mindestlohneffekt auf die Arbeitszufriedenheit von betroffenen Beschäftigten gegeben habe, aber einen negativen Effekt bei Beschäftigten mit Verdiensten knapp oberhalb des Mindestlohns. Hafner und Lochner (2022) kommen auf Basis von Daten des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), die mit administrativen Beschäftigungsdaten verknüpft wurden, zu dem Ergebnis, dass die Mindestlohneinführung eine Verbesserung der selbsteingeschätzten Gesundheit zur Folge gehabt habe. Dieser Effekt sei vor allem auf gesunkene Wochenarbeitszeiten zurückzuführen.
- 257** Die qualitative Studie von Fuchs et al. (2025) kommt hinsichtlich der Arbeitszufriedenheit und des Betriebsklimas in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche zu gemischten Ergebnissen. Einige Beschäftigte würden von steigender Motivation und Arbeitszufriedenheit berichten, die sie auf die Erhöhung des Mindestlohns und die in der Folge tatsächlich verbesserte Einkommenssituation zurückführen würden. Beschäftigte hätten hingegen auch berichtet, dass sich die Mindestlohnerhöhung aufgrund belastender Arbeitsbedingungen und Preissteigerungen wenig oder gar nicht auf ihre Arbeitszufriedenheit ausgewirkt habe. Beschäftigte mit Verdiensten knapp oberhalb des Mindestlohns hätten geäußert, sie seien unzufrieden gewesen, da deren Forderungen nach höheren Löhnen nicht oder nur teilweise nachgekommen worden sei. Zu ähnlich heterogenen Ergebnissen gelangen Koch et al. (2020: 77ff.; 2018: 79ff.) in Bezug auf die Einführung und die ersten Anhebungen des Mindestlohns. Häufig werde der Einführung des Mindestlohns keine oder nur eine geringe Auswirkung zugeschrieben. Positive Effekte seien bei den Beschäftigten festzustellen, bei denen der mindestlohnbedingte Lohnanstieg mit der Empfindung einer höheren Wertschätzung verbunden sei. Negative Effekte würden dagegen häufig aus der Kompression der Lohnverteilung resultieren, die zu Unzufriedenheit bei den Beschäftigten in höheren Lohngruppen führe, deren Löhne nicht in gleichem Umfang angehoben worden seien. Dadurch habe sich teils deren Leistungsbereitschaft verringert.

4.3 Dokumentationspflichten und Erfüllungsaufwand

- 258** Mit Blick auf die mit dem Mindestlohn einhergehenden Kosten ist von Interesse, inwiefern durch dessen Einführung ein administrativer Mehraufwand für die Betriebe entstanden ist. Dabei standen die teilweise neu eingeführten Pflichten der Betriebe zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten im Fokus (§ 17 MiLoG). Während Unternehmen die Dokumentationspflicht teilweise kritisieren, sind aus Sicht des Zolls, der für die Kontrolle des Mindestlohns zuständig ist, die im Mindestlohngesetz (MiLoG) festgeschriebenen Dokumentationspflichten „notwendig, damit die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen kann“ (Deutscher Bundestag 2016b: 16). Sie könnten zudem dazu beitragen, den Beschäftigten bei Bedarf die Durchsetzung ihrer Ansprüche auf Bezahlung der geleisteten Arbeit zu erleichtern. Neben diesen neu eingeführten Pflichten führen Unternehmen zudem an, dass sich aus anderen Gründen ein zusätzlicher Ver-

waltungsaufwand ergeben habe. Hierzu würden das Erstellen von Kunden- und Lieferantenerklärungen beispielsweise in Zusammenhang mit der Arbeitgeberhaftung, notwendige Rechtsberatungen und Schulungen, Prüfung von Personaleinsätzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus ausländischen Tochtergesellschaften oder die Regelungen zu Praktika zählen.

259 Nach § 17 MiLoG sind für geringfügig Beschäftigte in allen Branchen und für Beschäftigte in den Branchen nach § 2a Abs. 1 SchwarzArbG (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) sowie für von Unternehmen der Arbeitnehmerüberlassung überlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesen Branchen Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit aufzuzeichnen.⁴⁴ Ausgenommen von der Aufzeichnungspflicht nach § 17 MiLoG sind geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten. Diese gesetzliche Regelung entspricht den im Geltungsbereich von Branchenmindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AentG) sowie dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) bereits geltenden Normen. Außer für Beschäftigte, die bislang schon unter die Branchenmindestlohnregelungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz fielen, sind diese Aufzeichnungspflichten durch das Mindestlohngesetz neu eingeführt worden. Gemäß der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV) sind mithelfende Familienangehörige der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers von der Dokumentationspflicht ausgenommen (vgl. MiLoDokV vom 29. Juli 2015). Beschäftigte mit ausschließlich mobilen Tätigkeiten, wie beispielsweise der Brief- oder Paketzustellung, der Straßenreinigung oder der Personenbeförderung, müssen statt ihrer tatsächlichen Arbeitszeit mit Beginn und Ende lediglich Abweichungen von einer vorab definierten Soll-Arbeitszeit aufzeichnen (Mindestlohnaufzeichnungsverordnung (MiLoAufzV) vom 26. November 2014). Unabhängig von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bestand schon vor dessen Einführung die Pflicht zur Aufzeichnung von Überstunden nach § 16 Abs. 1 ArbZG (Arbeitszeitgesetz) sowie zur Einhaltung einer täglichen Höchst-arbeitszeit von zehn Stunden (§ 3 ArbZG). Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 14. Mai 2019 zur Arbeitszeiterfassung wurde eine Dokumentationspflicht für alle Betriebe relevant. Das Bundesarbeitsgericht hat am 13. September 2022 mit Verweis auf § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG (Arbeitsschutzgesetz) entschieden, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet seien, Beginn, Ende und damit die Dauer der Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erfassen.

260 Mit dem Mindestlohnerhöhungsgesetz (MiLoEG) wurden die für die Arbeitszeitdokumentation relevanten Entgeltgrenzen in der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung angepasst. Demnach entfällt zum 1. Januar 2025 die Dokumentationspflicht, wenn das verstetigte Monatsentgelt 4.461 Euro brutto überschreitet oder innerhalb der letzten zwölf Monate über dem Betrag von 2.974 Euro brutto liegt. Durch diese Anpassung wurden die für die Aufzeichnungspflicht relevanten Entgeltgrenzen an die Lohnentwicklung angepasst und einmalig wieder auf der Höhe festgesetzt, die dem Verhältnis von Mindestlohnhöhe zu Monatsverdienst zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 entsprach.

261 In den sogenannten §-2a-Branchen arbeiteten nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Juni 2018 rund 2,72 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, für die eine Aufzeichnungspflicht nach dem Mindestlohngesetz besteht.⁴⁵ Für einen Teil dieser Branchen gilt für gewerblich Beschäftigte unabhängig vom gesetzlichen Mindestlohn eine Aufzeichnungspflicht nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Berücksichtigt man diese, ergibt sich eine Anzahl von 1,95 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, für die durch das Mindestlohngesetz im Jahr 2015 erstmals eine Dokumentationspflicht

⁴⁴ Zu den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen zählen: Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe, Speditions-, Transport- und die damit verbundenen Logistikgewerbe, Schaustellergewerbe, Unternehmen der Forstwirtschaft, Gebäudereinigungsgewerbe, Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen, Fleischwirtschaft, Prostitutionsgewerbe, Wach- und Sicherheitsgewerbe.

⁴⁵ Das Wach- und Sicherheitsgewerbe war zu diesem Zeitpunkt noch nicht in § 2a SchwarzArbG genannt und wurde deshalb in den Auswertungen nicht berücksichtigt.

eingeführt wurde. Zudem gilt die Arbeitszeitdokumentationspflicht branchenunabhängig für rund 6,65 Mio. geringfügig Beschäftigte (vom Berge et al. 2020). Neuere Daten zur Anzahl der von der Dokumentationspflicht betroffenen Beschäftigten liegen nicht vor.

- 262** In einer von der Mindestlohnkommission beauftragten und zwischen Oktober 2022 und Januar 2023 durchgeführten Betriebsbefragung (Ipsos 2023a) wurde erfragt, ob sich der betriebliche Dokumentationsaufwand aufgrund der Anhebung der Verdienstgrenzen für die Aufzeichnungspflicht der Arbeitszeit durch das Mindestlohnerhöhungsgesetz im Jahr 2022 verändert hat. Rund 96 Prozent der Betriebe berichteten einen unveränderten Zeitaufwand. Rund 3 Prozent der Betriebe gaben einen gestiegenen und rund 1 Prozent einen gesunkenen Zeitaufwand an. In der qualitativen Studie von Fuchs et al. (2025: 90) zur Bedeutung des Mindestlohns für Betriebe und Beschäftigte in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche bestätigten sich frühere Befunde von Koch et al. (2020: 49ff.), dass sich die Verfahren der Zeiterfassung und Dokumentation in den Betrieben im Wesentlichen eingespielt hätten und von den betrieblich Verantwortlichen mit Blick auf die damit verbundenen Kosten nicht problematisiert worden seien. Bei den wenigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die in die technische Ausstattung zur Modernisierung der Zeiterfassung investiert hätten, seien diese Investitionen nicht wesentlich durch den Mindestlohn bedingt gewesen, sondern generell den Modernisierungsbemühungen geschuldet gewesen. Gemäß einer repräsentativen Befragung von 3 Tsd. vom Mindestlohngesetz betroffenen Betrieben zwischen September 2019 und Februar 2020 zeichneten 57 Prozent der von der Erweiterung der Dokumentationspflicht betroffenen Betriebe bereits vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Arbeitszeit gemäß den Vorgaben nach § 17 MiLoG auf (Boockmann et al. 2020: 57). Einen etwas geringeren Wert von etwa 50 Prozent schätzt der Normenkontrollrat anhand einer nicht-repräsentativen Befragung von 150 Unternehmen im Frühjahr 2017 (Deutscher Bundestag 2019: 39f.). Des Weiteren ermitteln Boockmann et al. (2020), dass 21 Prozent der Betriebe die Art der Aufzeichnung anpassen und 22 Prozent der Betriebe die Arbeitszeitdokumentation neu einführen hätten müssen. Unter Letzteren hätten sich vor allem Klein- und Kleinstbetriebe befunden.
- 263** Der mindestlohnbedingte Mehraufwand durch die Aufzeichnung der Arbeitszeiten in den in § 2a des Schwarz-ArbG genannten Branchen und für die Aufbewahrung von Arbeitszeitunterlagen habe gemäß Boockmann et al. (2020) im Jahr 2019 11,2 Mio. Stunden pro Jahr betragen. Die Kosten der Arbeitszeitdokumentation habe sich in allen Betrieben, die § 17 MiLoG umfasst, auf 4,5 Mrd. Euro jährlich belaufen. Dieser Aufwand sei aber nur zu einem kleinen Teil auf das MiLoG zurückzuführen. Die Autorinnen und Autoren berechnen zusätzliche Kosten in Höhe von 290 Mio. Euro infolge der Einführung des Mindestlohns für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aufgrund der Arbeitszeitaufzeichnung und Aufbewahrung von Arbeitszeitunterlagen. Der mindestlohnbedingte Anstieg der Zusatzkosten habe rund 6 Prozent des gesamten Aufwands für die Arbeitszeitdokumentation betragen. Der Normenkontrollrat (Deutscher Bundestag 2019: 39f.) ermittelte eine ähnliche Höhe der Kosten für die Unternehmen im Umfang von 236 Mio. Euro pro Jahr aufgrund der Dokumentationspflichten.
- 264** Eine eigene Berechnung der Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission zum Dokumentationsaufwand nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf Basis der von Ipsos (2023a) durchgeführten Betriebsbefragung lässt auf einen gemeinsamen zeitlichen Aufwand von Verwaltungskräften und Beschäftigten für die Arbeitszeitaufzeichnung in §-2a-Branchen pro Betrieb und beschäftigter Person von durchschnittlich 2,09 Minuten pro Arbeitstag und in den anderen Branchen von 2,29 Minuten schließen. Die entsprechenden Werte aus der Arbeitgeberbefragung von Boockmann et al. (2020) lagen insbesondere für §-2a-Branchen höher, da mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 die Arbeitszeitdokumentation für alle Beschäftigten aus diesen Betrieben umgesetzt werden musste. Der monetäre Erfüllungsaufwand betrug gemäß der Betriebsbefragung im Auftrag der Mindestlohnkommission nach der Anhebung des Mindestlohns

auf 12 Euro in den §-2a-Branchen 206 Euro pro Jahr im Betrieb oder 25 Euro pro Jahr und beschäftigter Person sowie in den anderen Branchen 292 Euro pro Jahr im Betrieb oder 43 Euro pro Jahr und beschäftigter Person. Der volkswirtschaftliche Aufzeichnungsaufwand belief sich in den §-2a-Branchen auf 1,74 Mio. Stunden oder 49 Mio. Euro pro Jahr sowie in den anderen Branchen auf 6,2 Mio. Stunden oder 221 Mio. Euro pro Jahr. Die Arbeitgeberbefragung von Boockmann et al. (2020), die auf mindestlohnbedingte Änderungen in der Arbeitszeitdokumentation nach der Mindestlohneinführung im Jahr 2015 fokussierte, weist beim zeitlichen sowie monetären jährlichen Aufwand in den §-2a-Branchen niedrigere und in den anderen Branchen höhere Werte im Vergleich zu der von der Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung auf. Dies deutet darauf hin, dass sich die anfänglich umfassenden Veränderungen in der Arbeitszeitaufzeichnung für alle Beschäftigten in den §-2a-Branchen mittlerweile besser eingespielt haben, während in den anderen Branchen der Aufzeichnungsaufwand offenbar für geringfügig Beschäftigte zugenommen hat.

- 265** Laut Normenkontrollrat ergebe sich aus der erhöhten Anzahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, für die Mindestlohndokumentationspflichten zu erfüllen sind, ein Zusatzaufwand, der im Bericht 2022 noch auf rund 125 Mio. Euro pro Jahr beziffert und im Bericht 2023 auf rund 100 Mio. Euro pro Jahr korrigiert wurde (Nationaler Normenkontrollrat 2023, 2022). Die Bundesregierung geht im Gesetzentwurf zum Mindestlohn-erhöhungsgesetz im Hinblick auf die Dokumentationspflichten nach § 17 Abs. 1 und 2 MiLoG infolge der Anhebung der Schwellenwerte von einem laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 74 Mio. Euro aus (Deutscher Bundestag 2022b), der sich aus einer Steigerung der Bürokratiekosten um 99 Mio. Euro und einer Entlastung um 25 Mio. Euro ergebe.
- 266** Aus Sicht des Zolls sei die Begrenzung der Reichweite der Aufzeichnungspflicht auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowie die Branchen aus § 2a SchwarzArbG das Ergebnis einer Risikoanalyse. Dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beim Vorliegen bestimmter Sachverhalte von der Aufzeichnungspflicht befreit würden, ist aus Sicht des Zolls „unter Risikogesichtspunkten vertretbar“ (Deutscher Bundestag 2016b). In der qualitativen Studie von Fuchs et al. (2025: 80f.) würden betrieblich Verantwortliche darauf verweisen, dass unter anderem aufgrund der Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten und möglicher Kontrollen Schwarzarbeit zu aufwendig, risikoreich und unwirtschaftlich sei.

4.4 Investitionen

- 267** Betriebe können in Form eines veränderten Investitionsverhaltens auf die Einführung oder die Erhöhungen des Mindestlohns reagieren. Hierzu zählen sowohl Sachinvestitionen, z. B. in Arbeitsgeräte oder Maschinen, als auch sogenannte Humankapitalinvestitionen zum Aufbau von Kenntnissen, Qualifikationen und Kompetenzen bei Beschäftigten, beispielsweise durch Weiterbildung (siehe hierzu Abschnitt 3.5). Bezüglich der Sachkapitalinvestitionen ermittelte die einzige Wirkungsanalyse, die zur Mindestlohnanhebung auf 12 Euro bislang vorliegt, einen mindestlohnbedingten Anstieg der Investitionen pro beschäftigter Person in Betrieben (Georgieva und Hohendanner 2025). Auf die Erweiterungsinvestitionen pro beschäftigter Person ergab sich kein statistisch signifikanter Effekt.
- 268** Gemäß den Daten des Statistischen Bundesamtes sind die Investitionen in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge (Ausrüstungsinvestitionen) in Deutschland im Jahr 2022 preisbereinigt um 4,5 Prozent gestiegen und im Jahr 2023 um 0,8 Prozent gesunken. Im Jahr 2024 sind diese gegenüber dem Vorjahr um 5,5 Prozent gesunken (Statistisches Bundesamt 2025d). Die aktuell gesamtwirtschaftlich rückläufigen Ausrüstungsinvestitionen würden sich laut Sachverständigenrat (2024) aus den vergleichsweise hohen Zinsen und einer hohen

wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Unsicherheit ergeben. Zuvor kam es im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Jahr 2020 zu einem starken Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen um 11,6 Prozent und im Anschluss zu einem Anstieg um 3,5 Prozent im Jahr 2021. Die verfügbaren Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zur Entwicklung der Investitionen sind für eine Analyse von Mindestlohnwirkungen angesichts ihrer geringen Differenzierungsmöglichkeiten nicht geeignet.

- 269** Georgieva und Hohendanner (2025) untersuchten die Auswirkungen des Mindestlohns auf betriebliche Investitionen auf Basis des IAB-Betriebspanels. Gemäß ihrer Kausalstudie habe es im Jahr 2023 einen positiven Effekt der Mindestlohnanhebung auf 12 Euro auf die Gesamtinvestitionen pro beschäftigter Person gegeben. Auf die Erweiterungsinvestitionen pro beschäftigter Person ergab sich kein statistisch signifikanter Effekt. Die Studie kam zudem zu dem Befund, dass kein Effekt der Mindestlohnanhebung auf die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes oder auf die Anzahl von Robotern im Betrieb vorliege. Haelbig et al. (2023) finden keine Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns auf Investitionen pro Vollzeitstelle. Weitere Studien auf Basis des IAB-Betriebspanels zeigen, dass die Einführung des Mindestlohns kurzfristig negative Auswirkungen auf Investitionen gehabt habe, ohne dass es einen dauerhaften negativen Effekt auf das jährliche betriebliche Investitionsniveau gegeben habe (Bossler et al. 2022: 88ff.; Bossler et al. 2020: 63ff.). Für die Anhebungen des Mindestlohns zeige sich über den Zeitraum der Jahre 2017 bis 2019 insgesamt kein statistisch signifikanter Effekt.
- 270** In einer qualitativen Studie in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche berichten Verantwortliche in Betrieben, dass sie als Reaktion auf die Mindestlohnanhebung auf 12 Euro Investitionen, z. B. in neue Fahrzeuge, zurückgestellt hätten. Die qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 95ff.) und Koch et al. (2018: 99ff.) untersuchen die betrieblichen Muster beim Investitionsverhalten nach der Einführung des Mindestlohns. In den beiden Studien werden ausschließlich Betriebsverantwortliche, Beschäftigte und Betriebsräte aus Branchen befragt, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hatte. Demnach habe die Mehrheit der befragten Betriebe nicht in technologische Neuerungen investiert. Investitionen in technologische Veränderungen seien insbesondere von Betrieben in den produzierenden Branchen, wie insbesondere in der Landwirtschaft und in geringerem Maße in der Herstellung von Back- und Teigwaren oder in der Fleischverarbeitung, berichtet worden. Zudem hätten Betriebe vereinzelt angegeben, dass sie aufgrund des Mindestlohns in Technologie investiert hätten oder auch, dass durch die infolge der Mindestlohneinführung gestiegenen Lohnkosten keine finanziellen Mittel für Investitionen mehr zur Verfügung gestanden hätten. Bei Investitionen sei überwiegend kein Zusammenhang zum Mindestlohn gesehen worden, was auf ein insgesamt geringes Investitionsniveau hindeute. Dies deckt sich mit dem Befund auf Basis des IAB-Betriebspanels, wonach im Jahr 2014 das durchschnittliche Investitionsvolumen in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben mit rund 2,8 Tsd. Euro pro Person in etwa nur auf dem halben Niveau im Vergleich zu den nicht betroffenen Betrieben gelegen habe (Bossler et al. 2018: 107).

4.5 Preise

- 271** Eine weitere mögliche Maßnahme von Unternehmen, auf die Einführung und Erhöhungen des Mindestlohns zu reagieren, stellen Preisanpassungen von Waren und Dienstleistungen dar. Preiserhöhungen dürften dabei insbesondere erfolgen, um mindestlohnbedingte Anstiege der Lohnkosten zu kompensieren. Die Bedeutung von Lohnkosten kann gesamtwirtschaftlich anhand des Anteils der Entgelte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern am Produktionswert, d. h. der Summe aus Bruttowertschöpfung und Vorleistungen, in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) des Statistischen Bundesamtes bestimmt werden. Die-

ser Anteil betrug in den Jahren 2014 bis 2022 in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen im Durchschnitt rund 29 Prozent und fiel damit ähnlich hoch aus wie der Wert in allen Wirtschaftsbereichen von rund 28 Prozent (eigene Berechnung basierend auf Statistisches Bundesamt 2024 g).⁴⁶ In Unternehmensbefragungen nennen Betriebe Preiserhöhungen regelmäßig als eine der häufigsten Anpassungsmaßnahmen infolge von Mindestlohnhebungen. Dies gilt auch mit Blick auf die Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro (vgl. Abschnitt 4.1). Deskriptive Auswertungen der Verbraucherpreisstatistik lassen nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 überdurchschnittliche Preissteigerungen in Wirtschaftszweigen, die vom Mindestlohn hoch betroffen waren, erkennen. Die Preissteigerungen fielen in diesen Wirtschaftszweigen bereits unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 stärker aus. In den Jahren 2016 bis 2021 waren solche deutlichen Preisanstiege nicht zu verzeichnen. Bislang liegen drei Kausalanalysen vor, die jeweils einen mindestlohnbedingten Anstieg der Verbraucher- bzw. der Produzentenpreise ermitteln (Cuccu et al. 2025; Link 2024; Haelbig et al. 2023).

- 272** Der Anstieg der Verbraucherpreise erreichte im Jahr 2022 einen zwischenzeitlichen Höchststand von 6,9 Prozent und betrug in den Jahren 2023 und 2024 6 bzw. 2,2 Prozent (Tabelle 4.1). Als Hauptursachen für die deutlich höhere Inflationsrate im Jahr 2022 gelten vorwiegend die Folgen der Corona-Pandemie, etwa die weiterhin bestehenden Störungen internationaler Lieferketten, sowie Preiserhöhungen bei Energieprodukten und Nahrungsmitteln infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine (Sachverständigenrat 2022) und weltweiten Ernteausschlägen sowie dem Handel für landwirtschaftliche Erzeugnisse auf dem Spotmarkt. Des Weiteren gibt es Hinweise darauf, dass die hohe Inflation nicht nur durch gestiegene Bezugspreise von Vorleistungsgütern oder Energie bedingt gewesen sei, sondern Unternehmen in einigen Wirtschaftsbereichen die allgemeinen Preissteigerungen dazu genutzt hätten, ihre Gewinne deutlich auszuweiten. Dies sei insbesondere in den Bereichen Forstwirtschaft einschließlich Fischerei sowie im Baugewerbe und in den Branchen Handel, Gastgewerbe und Verkehr der Fall gewesen (Ragnitz 2022). Die Preissteigerungen im Jahr 2023 seien, wie im vorangegangenen Jahr, von den Auswirkungen der Kriegs- und Krisensituation beeinflusst gewesen (Statistisches Bundesamt 2024g). Vor allem die rückläufigen Energiepreise hätten im Jahr 2024 zu einem Rückgang der Inflationsrate beigetragen (Sachverständigenrat 2024). Wie ausführlich im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission beschrieben, stiegen nach der Einführung des Mindestlohns die Preise im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 0,3 Prozent. Sie nahmen in den Folgejahren bis zum Jahr 2021 weiter leicht zu (siehe Mindestlohnkommission 2023: 184f.). Die Preiserhöhungen in den Jahren 2015, 2016 und 2020 lagen deutlich unter dem von der Europäischen Zentralbank vorgegebenen Zielbereich von unter, aber nahe 2 Prozent (Europäische Zentralbank 2011: 69). Die Entwicklung in den Jahren 2017 bis 2019 sowie im Jahr 2024 reichte näher an diesen Richtwert heran. Die Verbraucherpreisentwicklung der Jahre 2021 bis 2023 ging vor allem aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sowie des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine deutlich über den Zielbereich der Europäischen Zentralbank hinaus (vgl. Tabelle 1.1).

⁴⁶ Die Auswertungen basieren auf den Entgelten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im jeweiligen Wirtschaftsbereich am Produktionswert. Entgelte, die in den Vorleistungen enthalten sind, sind nicht gesondert ausgewiesen. Folgende vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftsbereiche sind in der Gliederung nach Wirtschaftsbereichen erfasst: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken, Tabakverarbeitung, Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz), Post-, Kurier- und Expressdienste, Gastgewerbe, Verlagswesen, Audiovisuelle Medien und Rundfunk, Werbung und Marktforschung, Unternehmensdienstleister a. n. g., Kunst und Kultur, Glücksspiel, Sport, Unterhaltung und Erholung, Reparatur von DV-Geräten und Gebrauchsgütern sowie sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen und häusliche Dienste.

Tabelle 4.1: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen

Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige (Auswahl)		Deutschland		
		2022	2023	2024
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		
Verbraucherpreisindex	Verwendungszwecke des Individualkonsums			
Landwirtschaft	Molkereiprodukte und Eier	19,4	17,2	-1,7
Herstellung von Back- und Teigwaren	Brot und Getreideerzeugnisse	13,0	16,7	1,9
Landwirtschaft	Gemüse	12,1	13,4	-1,2
Betrieb von Taxis	Personenbeförderung im Straßenverkehr	6,9	10,9	1,3
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Gebühr für Solarium	5,6	9,8	5,0
Reparatur von Gebrauchsgütern	Reparatur einer Uhr oder von Schmuck	7,3	9,3	7,2
Reisebüros, Reiseveranstalter; Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	Pauschalreisen	9,6	9,0	4,9
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Chemische Reinigung u. a. Dienstl. für Bekleidung	5,8	8,7	4,9
Gastronomie	Restaurants, Cafés, Straßenverkauf u. Ä.	7,8	8,5	6,8
Instandhaltung und Reparatur von Kraftwagen	Wartung und Reparatur von Fahrzeugen	6,2	8,4	6,1
Landwirtschaft	Obst	4,2	8,3	3,8
Beherbergung	Übernachtungen	7,6	7,5	4,1
Gastronomie	Kantinen und Mensen	5,1	7,2	6,9
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	8,0	6,9	1,5
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Friseurleistungen u. a. Dienstl. für die Körperpflege	5,1	6,7	3,9
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Zeitungen und Zeitschriften	5,0	6,6	5,5
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Besuch eines Schwimmbads	2,3	5,7	5,3
Reparatur von Gebrauchsgütern	Reparatur an Audio-, Foto-, IT-Geräten und Zubehör	4,3	5,7	3,7
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Bestattungsdienstleistungen	4,3	5,4	4,6
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Bücher	2,8	5,2	4,2
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Maniküre, Sauna o. a. Dienstl. für Körperpflege	3,6	5,1	3,8
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Musikunterricht	2,6	4,9	3,4
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Andere Druckerzeugnisse	4,0	4,7	3,4
Reparatur von Gebrauchsgütern	Reparatur von Möbeln, Leuchten und elastischen Bodenbelägen	4,8	4,4	1,7
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Gebühr für Fitnessstudio	3,2	4,0	3,4
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	Kulturdienstleistungen	2,9	2,3	2,3
Grundstücks- und Wohnungswesen	Tatsächliche Nettokaltmiete	1,8	2,1	2,2
Post-, Kurier- und Expressdienste	Brief- und Paketdienstleistungen	3,0	1,7	1,7
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	Glücksspiele	0,3	1,4	0,0
Landwirtschaft	Speisefette und Speiseöle	37,1	-1,7	10,6
Vermietung von Kraftwagen	Mietwagen	37,2	-4,7	2,1
Alle Wirtschaftszweige	Verbraucherpreise insgesamt	6,9	6,0	2,2

Anmerkung: Alle Angaben sind auf der Basis des Jahres 2020 (2020 = 100) berechnet. Die Werte für das Jahr 2022 im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 185) basieren auf dem Jahr 2015 (2015 = 100) und unterscheiden sich deshalb. Die dargestellten Verwendungszwecke beziehen sich auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige (vgl. Info-Box 3). Eine Ausnahme bildet die Nichtberücksichtigung von „Großhandel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen und lebenden Tieren“, „Hausmeisterdienste“ und „Werbung“, denen keine Verbraucherpreise, sondern Erzeugerpreise zuzuordnen sind.

Quelle: Sonderauswertung der Verbraucherpreisstatistik des Statistischen Bundesamtes.

- 273** In vielen Wirtschaftszweigen, in denen der gesetzliche Mindestlohn eine hohe Relevanz hatte, nahmen die Preise in den Jahren 2022 und 2023 überdurchschnittlich stark zu. Dies galt in geringerem Maße auch für das Jahr 2024. Die Preissteigerung in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen ist auch auf die jeweilige branchenspezifische Entwicklung zurückzuführen. Zeitgleich zu den drei Mindestlohnanpassungen im Jahr 2022 führte unter anderem der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine zu sehr hohen Inflationsraten. Bei Molkereiprodukten dürften sich insbesondere gestiegene Preise für Futtermittel, Ernteaussfälle, hohe Energie- und Verpackungskosten, Rohstoffknappheit und volatile Preise auf Spotmärkten über verschiedene Wertschöpfungsstufen hinweg preissteigernd niedergeschlagen haben (Tabelle 4.1). Hohe Preissteigerungen gab es neben Molkereiprodukten bei „Brot und Getreideerzeugnissen“, bei „Gemüse“ oder „Mietwagen“. In der Zeit nach der Anhebung des Mindestlohns im Oktober 2022 auf 12 Euro nahmen im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr die Verbraucherpreise am deutlichsten bei „Brot und Getreideerzeugnissen“, „Gemüse“ und bei personenbezogenen Dienstleistungen, z. B. „Personenbeförderung im Straßenverkehr“, bei „Gebühr für Solarium“ und „Reparatur einer Uhr oder von Schmuck“ zu. Nach dem Abflachen der krisenbedingten Anstiege der Energie- und Nahrungsmittelpreise (Sachverständigenrat 2024) gab es im Jahr 2024 überdurchschnittliche Verbraucherpreissteigerungen in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen „Reparatur einer Uhr oder von Schmuck“, „Kantinen und Mensen“, „Restaurants, Cafés, Straßenverkauf u. Ä.“, „Wartung und Reparatur von Fahrzeugen“ sowie bei „Zeitungen und Zeitschriften“.
- 274** In den Jahren 2022 bis 2024 unterschieden sich die in Tabelle 4.2 ausgewiesenen Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zwischen Ost- und Westdeutschland generell wenig. Deutlichere Preissteigerungen zeigten sich im Jahr 2023 in Ostdeutschland für „Maniküre, Sauna und andere Dienstleistungen für Körperpflege“ (Ostdeutschland: 9,1 Prozent, Westdeutschland: 4,2 Prozent), für „Kantinen und Mensen“ (Ostdeutschland: 10 Prozent, Westdeutschland: 6,7 Prozent), für die „Gebühr für Solarium“ (Ostdeutschland: 12,3 Prozent, Westdeutschland: 9,3 Prozent) sowie für die „Wartung und Reparatur von Fahrzeugen“ (Ostdeutschland: 10,8 Prozent, Westdeutschland: 7,8 Prozent). Bei diesen Waren und Dienstleistungen lag die Preissteigerung zeitlich nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022. Alle anderen Produktkategorien wiesen trotz der unterschiedlichen Mindestlohn Betroffenheit in Ost- und Westdeutschland geringere Differenzen auf. Im Jahr 2024 unterschieden sich die Preissteigerungen zwischen Ost- und Westdeutschland am stärksten in den Verwendungszwecken „Gebühr für Solarium“ (Ostdeutschland: 7,3 Prozent, Westdeutschland: 4,5 Prozent), „Maniküre, Sauna und andere Dienstleistungen für Körperpflege“ (Ostdeutschland: 5,8 Prozent, Westdeutschland: 3,3 Prozent) sowie „Reparatur einer Uhr oder von Schmuck“ (Ostdeutschland: 4,8 Prozent, Westdeutschland: 7,7 Prozent).

Tabelle 4.2: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen differenziert nach West- und Ostdeutschland

Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige (Auswahl)		West			Ost		
		2022	2023	2024	2022	2023	2024
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		
Verbraucherpreisindex	Verwendungszwecke des Individualkonsums						
Landwirtschaft	Molkereiprodukte und Eier	19,1	16,8	-1,6	20,8	19,1	-2,3
Herstellung von Back- und Teigwaren	Brot und Getreideerzeugnisse	12,8	16,4	1,9	14,1	17,8	2,2
Landwirtschaft	Gemüse	11,5	13,4	-1,1	14,4	13,7	-1,5
Betrieb von Taxis	Personenbeförderung im Straßenverkehr	7,0	10,5	1,6	6,6	12,9	-0,4
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Gebühr für Solarium	5,6	9,3	4,5	5,7	12,3	7,3
Reparatur von Gebrauchsgütern	Reparatur einer Uhr oder von Schmuck	7,0	9,7	7,7	8,3	7,6	4,8
Reisebüros, Reiseveranstalter; Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	Pauschalreisen	–	–	–	–	–	–
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Chemische Reinigung u. a. Dienstl. für Bekleidung	5,6	8,6	5,2	7,2	8,9	4,0
Gastronomie	Restaurants, Cafés, Straßenverkauf u. Ä.	7,5	8,4	6,6	9,1	8,7	7,4
Instandhaltung und Reparatur von Kraftwagen	Wartung und Reparatur von Fahrzeugen	5,8	7,8	5,9	8,1	10,8	7,0
Landwirtschaft	Obst	4,0	8,3	3,6	4,6	8,2	4,7
Beherbergung	Übernachtungen	7,4	7,2	4,3	8,8	9,0	3,6
Gastronomie	Kantinen und Mensen	4,5	6,7	6,5	7,6	10,0	8,7
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	–	–	–	–	–	–
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Friseurleistungen u. a. Dienstl. für die Körperpflege	4,6	6,2	3,7	7,5	8,9	4,4
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Zeitungen und Zeitschriften	4,9	6,4	5,7	5,1	7,3	4,9
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Besuch eines Schwimmbads	1,2	5,3	5,3	6,8	7,5	5,1
Reparatur von Gebrauchsgütern	Reparatur an Audio-, Foto-, IT-Geräten und Zubehör	4,2	5,8	3,7	4,5	5,2	3,7
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Bestattungsdienstleistungen	4,4	5,8	4,7	3,7	3,5	4,2
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Bücher	–	–	–	–	–	–
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Maniküre, Sauna o. a. Dienstl. für Körperpflege	2,9	4,2	3,3	6,6	9,1	5,8
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	Musikunterricht	2,2	5,2	3,2	4,3	3,7	4,7
Verlagswesen (Bücher, Zeitschriften; ohne Software)	Andere Druckerzeugnisse	3,9	4,5	3,5	4,3	5,7	3,3
Reparatur von Gebrauchsgütern	Reparatur von Möbeln, Leuchten und elastischen Bodenbelägen	4,0	4,3	1,4	8,3	5,0	3,1
Erbringung von Dienstleistungen des Sports	Gebühr für Fitnessstudio	3,3	4,0	3,6	2,9	4,2	2,4
Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	Kulturdienstleistungen	2,8	2,3	2,3	3,2	2,5	2,4
Grundstücks- und Wohnungswesen	Tatsächliche Nettokaltmiete	1,9	2,2	2,2	1,3	1,7	2,1
Post-, Kurier- und Expressdienste	Brief- und Paketdienstleistungen	–	–	–	–	–	–
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	Glücksspiele	–	–	–	–	–	–
Landwirtschaft	Speisefette und Speiseöle	36,8	-1,3	10,8	38,8	-3,1	10,0
Vermietung von Kraftwagen	Mietwagen	–	–	–	–	–	–
Alle Wirtschaftszweige	Verbraucherpreise insgesamt	6,8	5,9	2,2	7,1	6,3	2,3

Anmerkung: Alle Angaben sind auf der Basis 2020 = 100 berechnet. Die Werte für das Jahr 2022 im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission basieren auf 2015 = 100 und unterscheiden sich deshalb. Die dargestellten Verwendungszwecke beziehen sich auf die vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige (siehe Info-Box 3). Eine Ausnahme bildet die Nichtberücksichtigung von „Großhandel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen und lebenden Tieren“, „Hausmeisterdienste“ und „Werbung“, denen keine Verbraucherpreise, sondern Erzeugerpreise zuzuordnen sind.

Quelle: Sonderauswertung der Verbraucherpreisstatistik des Statistischen Bundesamtes.

- 275** Betriebsbefragungen legen ebenfalls nahe, dass aufgrund des Mindestlohns Preiserhöhungen vorgenommen wurden. Gemäß einer im Vorfeld der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 durchgeführten Unternehmensbefragung des ifo Instituts hätten rund 58 Prozent der direkt betroffenen Unternehmen geplant, ihre Preise zu erhöhen. Mit Blick auf tatsächlich durchgeführte Anpassungsmaßnahmen gaben in einer durch die Mindestlohnkommission beauftragten Betriebsbefragung (Ipsos 2023a) 27 Prozent und in der IAB-Stellenerhebung (Gürtzgen und Vetter 2024) 53 Prozent der von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffenen Betriebe an, Preiserhöhungen vorgenommen zu haben. Gemäß Befunden aus qualitativen Studien hänge die Möglichkeit der Erhöhung von Preisen durch Betriebe unter anderem vom Wettbewerbsumfeld und der Bereitschaft der Kunden ab, höhere Preise zu akzeptieren (Fuchs et al. 2025: 66; Huschik et al. 2022b: 108ff.; Koch et al. 2020: 84ff.). In der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche würden mehrere betriebliche Verantwortliche von Kurierdiensten berichten, dass sie die mindestlohnbedingt höheren Lohnkosten nicht oder nur teilweise durch Preisanpassungen hätten auffangen können (Fuchs et al. 2025: 64ff.). Dadurch würden sich die Gewinnmargen spürbar reduzieren. Bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die Preiserhöhungen vornahmen, seien Aufträge weggebrochen und der Umsatz sowie Gewinne gesunken. Preiserhöhungen seien am ehesten in Nischen mit einem geringeren Konkurrenzdruck möglich gewesen. Darüber hinaus würden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber darauf hinweisen, dass es einen starken Konkurrenzkampf mit insbesondere osteuropäischen Transportunternehmen gebe. Diese würden die Preise anders gestalten können als die Unternehmen in Deutschland, weil sie deutlich geringere Löhne zahlen würden (ebd.: 62).
- 276** Bislang liegen drei kausalanalytische Studien zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Preise vor. Die bislang umfassendste, von der Mindestlohnkommission beauftragte Studie von Cuccu et al. (2025) nimmt die Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie der folgenden neun Erhöhungen bis ins Jahr 2024 auf die Verbraucherpreise in den Blick. Dazu werden die Verbraucherpreisindizes des Statistischen Bundesamtes zu etwa 110 Produktkategorien mit Lohndaten aus der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 und 2018 sowie der Verdiensterhebung (VE) von April 2022 und 2023 auf der sektoralen Ebene verknüpft. Die Verbraucherpreise hätten demnach infolge der Einführung des Mindestlohns und dessen Erhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022 mindestlohnbedingt zugenommen (ebd.: 32). Die Differenz-von-Differenzen-Analysen würden zunächst eine schnelle Anpassungsgeschwindigkeit verdeutlichen, da die Verbraucherpreise innerhalb von drei Monaten auf einen Anstieg der Arbeitskosten durch den Mindestlohn reagieren würden. Demnach sei der Verbraucherpreisindex einer Produktkategorie mit einem Anteil von 10 Prozent von vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten bei der Einführung des Mindestlohns um 0,42 Punkte und bei der Erhöhung im Oktober 2022 um 0,83 Punkte gestiegen (ebd.: 32). Die anderen, in ihrer Höhe geringeren Mindestlohnanhebungen hätten keine Auswirkungen auf die Verbraucherpreise gehabt. Eine Schätzung des Gesamteffekts für die Einführung und alle Erhöhungen ergebe, dass ein vom Mindestlohn betroffener Beschäftigtenanteil von 10 Prozent in einer Produktkategorie zu einem Preisanstieg von 0,46 Punkten in der gleichen Kategorie geführt habe (ebd.: 2).
- 277** Da die Preiseffekte im Jahr 2022 neben der Erhöhung des Mindestlohns im Oktober 2022 auch auf mögliche verzögerte Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und den damit verbundenen Preisschwankungen im Laufe des Jahres zurückgeführt werden könnten, führen Cuccu et al. (2025: 36ff.) diesbezüglich vertiefende Untersuchungen durch. Die Ergebnisse der Kausalschätzungen würden verdeutlichen, dass die Energiekrise und die damit zusammenhängenden Mehrwertsteueränderungen, z. B. in der Gastronomie, die Effekte des Mindestlohns kaum beeinflussen würden. Eine weitere Differenzierung der Produktkategorien nach der Handelbarkeit, gemessen als Anteil der Importe an dessen Gesamtproduktionswert,

und den Arbeitskosten, die in Relation zur Wertschöpfung der Produktkategorie bestimmt wurden, würde keine spezifischen Mindestlohneffekte zeigen.

- 278** Schließlich nutzen Cuccu et al. (2025: 43ff.) die tatsächliche Eingriffstiefe des Mindestlohns für jedes Produkt sowie den Beitrag der Preise eines jeden Produkts zum durchschnittlichen Verbraucherpreisindex gemäß der Gewichtung nach Ausgabenanteilen für den durchschnittlichen deutschen Haushalt. Darauf basierend wurde neben dem tatsächlich beobachteten Verbraucherpreisindex ein „kontrafaktischer“ Verbraucherpreisindex berechnet, der ohne die Mindestlohneinführung oder -erhöhungen gemessen wurde. Demnach habe der Mindestlohn dazu geführt, dass der Verbraucherpreisindex in den 12 Monaten nach der Mindestlohneinführung im Januar 2015 um etwa 0,56 Indexpunkte und in den 12 Monaten nach der Mindestlohnerhöhung im Oktober 2022 um etwa 1,45 Indexpunkte höher gewesen sei als im hypothetischen Fall einer Nichteinführung bzw. einer Nichterhöhung des Mindestlohns. Dabei seien die größten Preissteigerungen in den Produktgruppen „Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke“ und „Gaststätten- und Beherbergungsdienste“ festzustellen.
- 279** Auf Basis des ifo Geschäftsklimaindex stellt Link (2024) anhand von regionalen Differenz-von-Differenzen-Analysen fest, dass Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich Preiserhöhungen direkt nach der Einführung sowie nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns geplant hätten. Im Zeitraum zwischen Oktober 2014 und September 2016 habe es zudem einen Mindestlohneffekt auf die realisierten Preiserhöhungen im Verarbeitenden Gewerbe gegeben. Dabei seien Preisanpassungen von den jeweiligen Bedingungen im Produktmarkt und von Eigenschaften der Unternehmen abhängig gewesen. So habe es mindestlohnbedingte Preisanpassungen bei nicht exportierenden Unternehmen gegeben, während bei Unternehmen, welche mindestens 15 Prozent ihrer Ware exportierten, kein Preiseffekt feststellbar sei. Unternehmen in Branchen, in denen ein unterdurchschnittlicher Wettbewerb über Importe herrsche, würden die Preise mindestlohnbedingt deutlich stärker erhöhen als Unternehmen mit einem überdurchschnittlichen Wettbewerb über Importe. Außerdem würden Unternehmen stärker mittels Preissteigerungen auf den Mindestlohn reagieren, wenn diese in weniger stark auf die lokale Nachfrage ausgerichteten Branchen angesiedelt seien.
- 280** Haelbig et al. (2023) untersuchen ebenfalls die Effekte der Einführung des Mindestlohnes auf Preise und verwenden dafür die Amtlichen Firmendaten in Deutschland (AFID) und das AFiD-Panel Strukturhebung im Dienstleistungsbereich (SiD). Erstere enthalten Informationen zu Firmen des Produzierenden Gewerbes mit mehr als 20 Beschäftigten. Zweitere beinhalten Firmen im Dienstleistungsbereich, die einen jährlichen Umsatz von mindestens 17,5 Tsd. Euro erzielen. Diese Datensätze kombinieren die Autorin und die Autoren mit Verdienstinformationen aus der VSE 2014. Die Analyse auf Unternehmensebene zeige, dass die Erzeugerpreise infolge der Einführung des Mindestlohns nur geringfügig gestiegen seien. Dabei hätten erhebliche Zuwächse bei der Arbeitsproduktivität und der Gesamtproduktivität vermutlich die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Erzeugerpreise abgeschwächt.

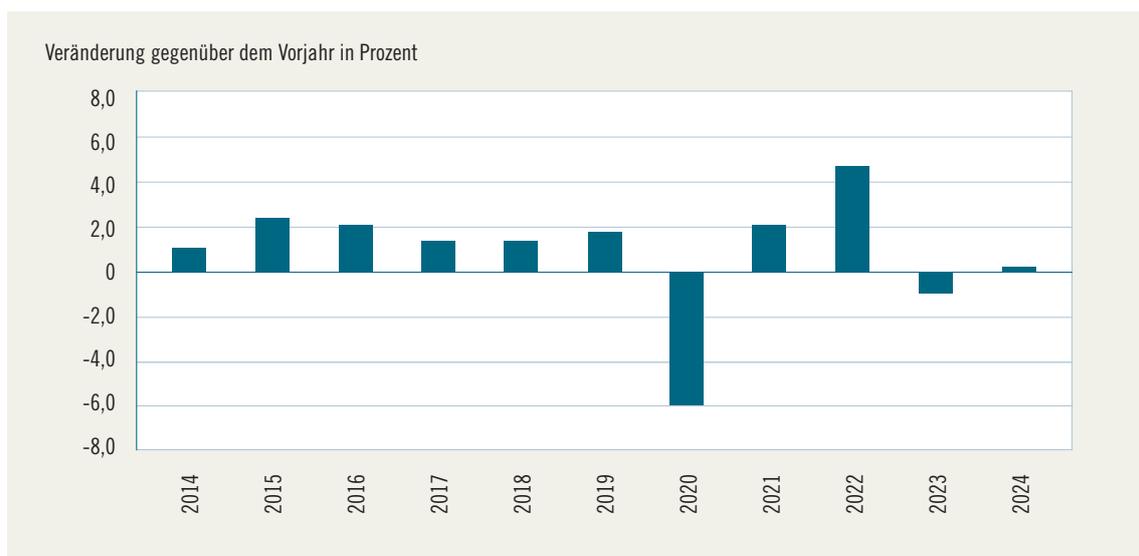
4.6 Privater Konsum

- 281** Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns können über Veränderungen in den Haushaltseinkommen und bei der Preisentwicklung Auswirkungen auf den privaten Konsum haben. Gesamtwirtschaftlich führten im Jahr 2023 und 2024 Kaufkraftverluste infolge vergleichsweise hoher Preissteigerungen zu sinkenden Konsumausgaben. Gemäß der Kausalstudie von Pusch und Emmeler (2021) sei bei vom Mindestlohn betroffenen

Haushalten die Steigerung des Konsums im Zeitverlauf etwas höher ausgefallen als bei den Vergleichshaushalten und auch deren Ersparnisse seien stärker gestiegen.

282 Im Jahr 2024 gab es in privaten Haushalten einen schwachen Anstieg der Konsumausgaben in Höhe von preisbereinigt 0,3 Prozent (Abbildung 4.4). Im Jahr 2023 führten Kaufkraftverluste infolge gestiegener Preise wegen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine zu einem Rückgang um 0,9 Prozent (Grömling 2024). Im Unterschied zu dieser aktuellen Entwicklung galten die privaten Konsumausgaben im Jahr 2022 als die wichtigste Wachstumsstütze der deutschen Wirtschaft (Statistisches Bundesamt 2023). Während der Pandemie ging wegen eingeschränkter Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten sowie krisenbedingter Verhaltensänderungen der Konsum zurück. Anhand der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zeigt sich in den Jahren 2014 bis 2019 eine positive Entwicklung der privaten Nachfrage, die auch in diesem Zeitraum eine wichtige Stütze für die gute wirtschaftliche Entwicklung darstellte (Sachverständigenrat 2019: 47). Wie bei den anderen gesamtwirtschaftlichen Indikatoren können die Veränderungen angesichts der Vielzahl von Einflussfaktoren auf Basis dieser Daten nicht ursächlich auf den Mindestlohn zurückgeführt werden.

Abbildung 4.4: Veränderung der preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR).

283 Mit der Studie von Pusch und Emmeler (2021) liegt eine Kausalanalyse zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf das Konsum- und Sparverhalten von privaten Haushalten vor. Als Datenbasis dient die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Die Effekte des Mindestlohns werden in der EVS für das Jahr 2018 im Vergleich zur vorherigen Erhebung im Jahr 2013 gemessen. Sie beinhalten daher die Effekte der Einführung und der ersten Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 auf 8,84 Euro. Zu den Anhebungen des Mindestlohns im Jahr 2022 und danach liegen bislang keine Kausalanalysen vor. Ein Ergebnis der deskriptiven Analyse von Pusch und Emmeler (2021) ist, dass der Anteil der Mindestlohnhaushalte – definiert über Stundenlöhne bis zu einem Euro über dem Mindestlohn – an der Gesamtzahl der mindestlohnberechtigten Haushalte im Vergleich der Jahre 2013 und 2018 um etwa ein Drittel zurückgegangen sei. Nach den vorgelegten Analysen würden die Mindestlohnhaushalte im Zeitverlauf mehr für den Konsum ausgeben. Die Steigerung sei hier höher als bei den Vergleichshaushalten. Auch die Ersparnisse seien überproportional gewach-

sen, was zum Teil auf den sehr geringen Basiswert der Ersparnis in der Ausgangssituation zurückzuführen sei. Zudem würden Haushalte im unteren Bereich der Einkommensverteilung die höchsten Konsumquoten aufweisen. Bei den relativen Ausgaben für einzelne Gütergruppen weisen die Autoren darauf hin, dass Mindestlohnhaushalte im Schnitt etwa gleich viel für Nahrungsmittel ausgegeben hätten wie die übrigen Beschäftigtenhaushalte. Zudem seien ihre Ausgaben für Bekleidung und Gesundheitspflege etwas höher und im Bereich Verkehr etwas geringer gewesen als in der Referenzgruppe. Die dabei festgestellten Unterschiede in den relativen Ausgaben seien mit weniger als 1 Prozentpunkt gering.

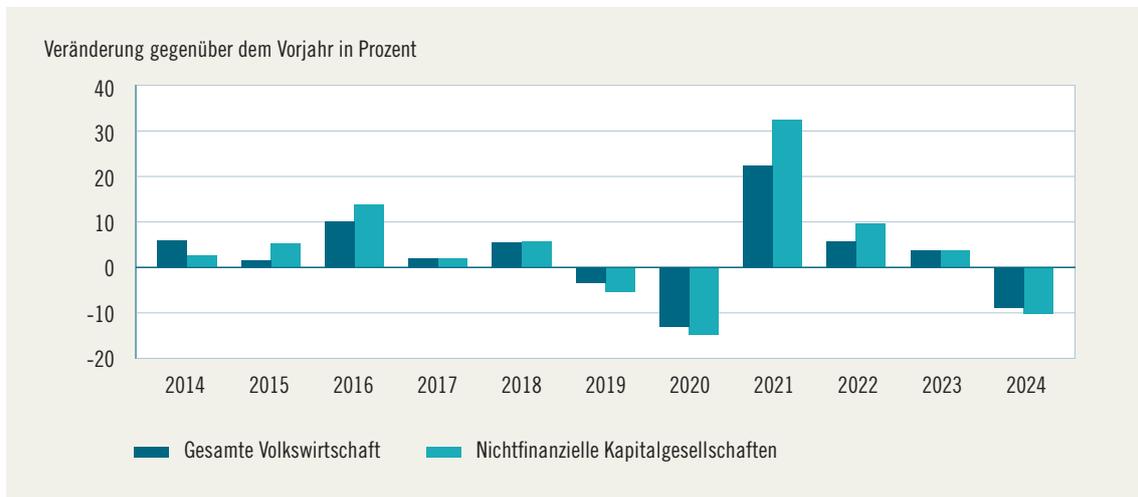
- 284** Die kausalen Effekte des Mindestlohns auf die Haushaltseinkommen und die Einkommensverwendung wurden von Pusch und Emmler (2021) mittels Quantilsregressionen untersucht. Mindestlohneffekte auf die Verteilung der bedarfsgewichteten Haushaltsbrutto- und Haushaltsnettoeinkommen seien demnach ähnlich ausgefallen und würden bis etwa zu den unteren 40 Prozent der jeweiligen Verteilung reichen. Erwartungsgemäß seien die Effekte auf die bedarfsgewichteten Haushaltsbruttoeinkommen stärker als die Effekte auf die Haushaltsnettoeinkommen. Diese Entwicklung hänge im unteren Bereich der Einkommensverteilung vor allem mit Transferentzug, also der Verrechnung von Löhnen mit Sozialleistungen, zusammen. Bei etwas höheren Bruttoeinkommen würden höhere Steuern anfallen und ebenfalls zu einem verringerten Anstieg der Nettoeinkommen führen. Nach Angaben der Autoren konnten im unteren Bereich der Einkommen schwach positive Effekte auf den Konsum festgestellt werden. Die Kausalanalyse von Pusch und Emmler (2021) relativiert ältere Befunde von Schröder et al. (2020a), wonach Haushalte mit niedrigen Einkommen eine besonders hohe Konsumquote aufweisen würden und deshalb durch gestiegene Mindestlöhne erhöhte Haushaltseinkommen zu einem relativ starken Anstieg des privaten Konsums führen würden. Pusch und Emmler (2021) können zeigen, dass der Zusammenhang von Mindestlohn und Brutto- oder Nettoeinkommen vergleichsweise direkt sei, während die Effekte des Mindestlohns auf den Konsum und die Ersparnis weniger deutlich seien.
- 285** Gemäß einer qualitativen Studie in der Kurier-, Express- und Paketbranche im Auftrag der Mindestlohnkommission von Fuchs et al. (2025) würden befragte Beschäftigte von mindestlohnbedingten Lohnerhöhungen berichten. Diese hätten angesichts der gestiegenen Energiepreise und der hohen Inflation nicht zu mehr Kaufkraft geführt. Die Lohnzuwächse seien durch die parallel gestiegenen Lebenshaltungskosten fast vollständig aufgewogen worden.
- 286** Neben Mindestlohneffekten auf den Konsum in Haushalten, die direkt von der Einführung oder den Erhöhungen des Mindestlohns betroffen sind, kann es zu darüber hinausgehenden Effekten kommen. So könnten Spillover-Effekte infolge des Mindestlohns zusätzliche positive Nachfrageimpulse bei Beschäftigten mit Löhnen oberhalb des Mindestlohns auslösen, sofern der Mindestlohn bei diesen zu einer Erhöhung der Haushaltsnettoeinkommen führe und diese nicht ausschließlich in eine höhere Ersparnisbildung fließe (Herr et al. 2017). Weitere Nachfrage-, Konsum- und Multiplikatoreffekte seien möglich, wenn der gesetzliche Mindestlohn auf die generelle Lohnentwicklung einwirke (ebd.). Ferner werden von Herr (2022) noch weitere Effekte eines steigenden Mindestlohns, wie eine positive Produktivitätsentwicklung, erwartet. Zudem weist Döhrn (2014) darauf hin, dass insbesondere Kleinbetriebe von der Einführung des Mindestlohns betroffen seien. Daher könnten die Konsumausgaben der (Klein-)Unternehmerhaushalte sinken, wenn sich deren Erträge aufgrund von mindestlohnbedingten Lohnsteigerungen reduzieren würden.

4.7 Ertragslage und Gewinne

287 Der Mindestlohn kann Auswirkungen auf die Ertragslage und die Gewinne von Unternehmen haben. Der Einfluss des Mindestlohns auf Gewinne von Unternehmen hängt vor allem davon ab, ob sie die Kosten des Mindestlohns durch eine Zunahme der Produktivität ausgleichen können, ob sie diese durch Preissteigerungen an ihre Kunden weitergeben können oder ob es zu einer Anpassung der Beschäftigung kommt (siehe z. B. Haelbig et al. 2023). Die gesamtwirtschaftlichen Unternehmensgewinne nahmen in den letzten Jahren zu. Daraus lassen sich jedoch keine Aussagen über Effekte des Mindestlohns ableiten. Bisherige Wirkungsanalysen zeigen keinen Einfluss der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf die Gewinnsituation von Betrieben.

288 Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind statistische Angaben zu Unternehmensgewinnen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verfügbar (Schwarz 2008).⁴⁷ Dabei sind über den Zeitverlauf starke, zumeist konjunkturell bedingte Schwankungen der Gewinne erkennbar (Abbildung 4.5). Ein Einfluss des Mindestlohns ist hieran nicht ablesbar. Im Jahr 2022 kam es zu einem Wachstum der Gewinne um 5,8 Prozent und im Jahr 2023 um 3,8 Prozent. Im Jahr 2024 gingen die Gewinne gegenüber dem Vorjahr um 8,8 Prozent zurück. Mit dem Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 kam es ebenfalls zu einem deutlichen Rückgang der Unternehmensgewinne um 13,1 Prozent. In den beiden Jahren unmittelbar nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sind die Unternehmensgewinne laut VGR gestiegen. Im Jahr 2015 lag der Anstieg bei 4,3 Prozent und im Jahr 2016 bei 7,8 Prozent.

Abbildung 4.5: Entwicklung der Unternehmensgewinne



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR).

⁴⁷ Ausgangspunkt für die Berechnung der Unternehmensgewinne in den VGR ist die Nettowertschöpfung eines Wirtschaftsbereichs oder Sektors (Schwarz 2008). Durch Abzug der Arbeitnehmerentgelte wird der Betriebsüberschuss oder das Selbständigeneinkommen ermittelt, das die Entlohnung der unternehmerischen Leistung sowie das Entgelt für das eingesetzte eigene und fremde Sach- und Geldkapital der jeweiligen Wirtschaftseinheit darstellt und mithin als operatives Ergebnis aus der unternehmerischen Tätigkeit vor geleisteten Zinsen auf Fremdkapital und aus anderen empfangenen und geleisteten Vermögenseinkommen interpretiert werden kann. Die Unternehmensgewinne ergeben sich in den VGR schließlich durch Hinzurechnung von empfangenem Vermögenseinkommen und Abzug von geleistetem Vermögenseinkommen. Empfangene Vermögenseinkommen sind vor allem empfangene Zinsen und Ausschüttungen aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, während geleistete Vermögenseinkommen zumeist Zinsen und Pachten darstellen.

- 289** Der den Unternehmensgewinnen zugrunde liegende Wert der Nettobetriebsüberschüsse ist im Jahr 2022 um 1,4 Prozent und im Jahr 2023 um 7,2 Prozent gestiegen. Im Jahr 2024 ging dieser um 9,9 Prozent zurück (ohne Abbildung). Im Jahr 2020, das von der Corona-Pandemie am stärksten betroffen war, kam es zu einem Rückgang der Nettobetriebsüberschüsse um 5,4 Prozent. Im Jahr 2021 nahmen die Überschüsse um rund 14,5 Prozent zu. Nach der Einführung des Mindestlohns stiegen die Nettobetriebsüberschüsse im Jahr 2015 um 1,5 Prozent und im Jahr 2016 um 3,5 Prozent. Unterhalb der Gesamtwirtschaft ist nur eine Unterteilung nach nicht finanziellen und finanziellen Kapitalgesellschaften sowie nach privaten Haushalten einschließlich privaten Organisationen ohne Erwerbszweck möglich.⁴⁸
- 290** Auf betrieblicher Ebene erlaubt das IAB-Betriebspanel eine kausale Wirkungsanalyse hinsichtlich der Ertragslage und Gewinnsituation von Betrieben. Profitabilität wird dabei als Umsatz abzüglich der Vorleistungen sowie abzüglich der Lohnkosten, gemessen als Bruttolohnsumme, ermittelt. Georgieva und Hohendanner (2025) ermittelten, dass die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro keinen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit bei Betrieben gehabt habe, negative oder keine Gewinne zu realisieren. Auch auf das Ausmaß der Profitabilität in Euro sei kein Effekt dieser Mindestlohnanhebung festgestellt worden. Den Studien von Bossler et al. (2022; 2020) zufolge seien die Gewinne aufgrund der Einführung des Mindestlohns gesunken. Im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2019 habe die Mindestlohneinführung bei betroffenen Betrieben zu einer Verringerung der Profitabilität in der Größenordnung zwischen etwa 6,6 und knapp 9 Prozent geführt (Bossler et al. 2022: 76ff.; Bossler et al. 2020: 59; Bossler et al. 2018: 97f.). Der Befund erkläre sich dadurch, dass die Personalkosten mindestlohnbedingt gestiegen seien, während sich die Produktivität nicht verändert habe. Der Rückgang der Gewinne aufgrund der Einführung des Mindestlohns sei im Jahr 2016 stärker ausgefallen als im Jahr 2015. Bei getrennten Schätzungen bestätige sich der Effekt nur für Ostdeutschland, aber nicht für Westdeutschland sowie nur für Betriebe mit hohem Wettbewerbsdruck, jedoch nicht für Betriebe ohne diesen. Die entsprechende Untersuchung der Anhebungen des Mindestlohns in den Jahren 2017 und 2019 zeige dagegen durchweg keine Effekte auf die betriebliche Profitabilität. Kühn (2021) greift auf die Sonderveröffentlichung der Deutschen Bundesbank zu Indikatoren aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen zurück, die für Wirtschaftszweige ausgewiesen sind. Die Studie kombiniert branchenbezogene Angaben mit der branchenspezifischen Eingriffstiefe des Mindestlohns aus der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014. Die damit vorgenommenen Kausalschätzungen zum Jahresergebnis vor Gewinnsteuern bezogen auf den Umsatz würden keine Mindestlohneffekte erkennen lassen.
- 291** Eine qualitative Studie in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche kommt zu dem Ergebnis, dass die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro bei befragten Unternehmen zu einem Gewinnrückgang geführt habe (Fuchs et al. 2025: 59ff.). Zum einen sei es aufgrund von vorgenommenen Preisanhebungen zum Verlust von Aufträgen und infolgedessen zu Umsatzeinbußen gekommen. Andere Befragte hätten angegeben, dass der Gewinn durch höhere Lohnkosten generell gesunken sei. Ein befragter Arbeitgeber habe die schwierigen Bedingungen angesichts der mäßigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und der Mindestloohnerhöhungen betont. Koch et al. (2018: 109ff.) identifizieren in ihrer qualitativen Studie zur Einführung des Mindestlohns drei Gruppen von Betrieben: Bei einer ersten Gruppe habe sich die Ertragslage durch den Mindestlohn nicht wahrnehmbar verändert. Zur zweiten Gruppe würden Betriebe gehören, die zwar gewisse Gewinneinbußen hätten hinnehmen müssen, jedoch nur in einem moderaten Ausmaß, sodass der Gewinn noch positiv und der Bestand des Betriebes nicht gefährdet gewesen seien. Eine dritte Gruppe sehe infolge

⁴⁸ Zu den finanziellen Kapitalgesellschaften gehören unter anderem alle privaten und öffentlichen Kreditinstitute, Versicherungsgesellschaften und weitere Einrichtungen der Finanzwirtschaft (Schwarz 2008). Unter die nicht finanziellen Kapitalgesellschaften werden alle anderen Unternehmen gefasst, einschließlich der Personengesellschaften, die als Quasi-Kapitalgesellschaften betrachtet werden. Eine weitere Differenzierung beispielsweise nach Wirtschaftszweigen, Unternehmensgröße oder weiteren Merkmalen ist in den VGR nicht möglich. Dementsprechend sind auf Basis dieser Daten keine Analysen der Auswirkungen des Mindestlohns auf Betriebsüberschüsse und Unternehmensgewinne möglich.

der Mindestlohneinführung ihren Bestand infrage gestellt. In der letztgenannten Gruppe hätten sich unter den befragten Betrieben vor allem solche aus personalintensiv wirtschaftenden Branchen mit hohem Wettbewerbsdruck, wie dem Speditionsgewerbe und der Landwirtschaft, befunden.

4.8 Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität

292 Die Unternehmensdynamik sowie die Intensität des Wettbewerbs zwischen Unternehmen können sich infolge des Mindestlohns verändern. Relevante Kennzahlen zur Beschreibung der Wettbewerbssituation und der Wettbewerbsintensität sind beispielsweise Markteintritts- und Marktaustrittsraten, die Unternehmensdichte, die Marktkonzentration, die Größenverteilung sowie die Produktivität und Profitabilität von Unternehmen. Auf diese Kennzahlen wirkten sich in den letzten Jahren neben dem Mindestlohn vor allem die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie sowie die starken Anstiege der Energiepreise und Einschränkungen im internationalen Handel aufgrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine aus. Die Gewerbeabmeldungen und Insolvenzen nahmen seit dem Jahr 2022 in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen stärker zu als in der Gesamtwirtschaft. Auf Effekte der Anhebungen des Mindestlohns in diesem Zeitraum lässt sich anhand der deskriptiven Betrachtung allerdings nicht schließen. Die Maßnahmen infolge der Corona-Pandemie sowie die wirtschaftlichen Verwerfungen aufgrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine hatten vermutlich größere Auswirkungen auf die Wettbewerbsindikatoren (Müller 2024). Bislang vorliegende Befunde aus Kausalstudien lassen auf allenfalls moderate Effekte des Mindestlohns auf die Unternehmensdichte sowie auf Markteintrittsraten von Unternehmen schließen. Allerdings weisen verschiedene Kausalstudien auf mindestlohnbedingte Schließungen von Kleinstbetrieben hin. Der Einfluss des Mindestlohns auf die (Solo-)Selbständigkeit wird in Abschnitt 3.6 dargestellt. Zunächst werden nachfolgend Veränderungen bei Markteintritten und -austritten von Unternehmen basierend auf Daten des Statistischen Bundesamtes dargestellt.⁴⁹

293 Die amtliche Statistik bildet Marktaustritte anhand der Anzahl der Gewerbeabmeldungen sowie der Unternehmensinsolvenzen ab. Insolvenzen stellen den Teil der Marktaustritte dar, die aus wirtschaftlichen Gründen vollzogen werden mussten und bei denen keine geordnete Betriebsaufgabe erfolgte. Die Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzen nach der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 bis zum Jahr 2022 sind im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission (2023: 194f.) beschrieben. Für das Jahr 2022, in dem sich die Wirtschaft mit Preissteigerungen und wirtschaftlichen Verwerfungen aufgrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine konfrontiert sah, geben die Daten des Statistischen Bundesamtes einen Anstieg der Gewerbeabmeldungen wieder, der in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit 11 Prozent stärker ausfiel als in der Gesamtwirtschaft mit 6 Prozent (Abbildung 4.6). Die Insolvenzen waren hingegen sowohl in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen als auch in der Gesamtwirtschaft mit 10 Prozent bzw. 6 Prozent im Jahr 2022 weiter rückläufig. Für das Jahr 2023 sind die vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige zusätzlich in einer neuen Abgrenzung dargestellt. Der Konsistenz wegen ist die weitere Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzen mittels der bisherigen, auf der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 basierenden Zusammen-

⁴⁹ Gemäß dem Statistischen Bundesamt sind Gewerbeanzeigen in der Gewerbeanzeigenstatistik eher übererfasst, weil nach einer Gewerbeanzeige nicht immer tatsächlich eine Gründung erfolgt. Gewerbeabmeldungen hingegen sind eher untererfasst, da nicht alle Betriebsaufgaben an die Gewerbeämter gemeldet werden (Angele 2007). Für Zeitvergleiche oder die Betrachtung zeitlicher Trends ist die Gewerbeanzeigenstatistik jedoch gut geeignet, sofern von einer ähnlich großen Über- und Untererfassung in den Meldungen über alle Jahre hinweg ausgegangen werden kann und keine systematische Verzerrung vorliegt.

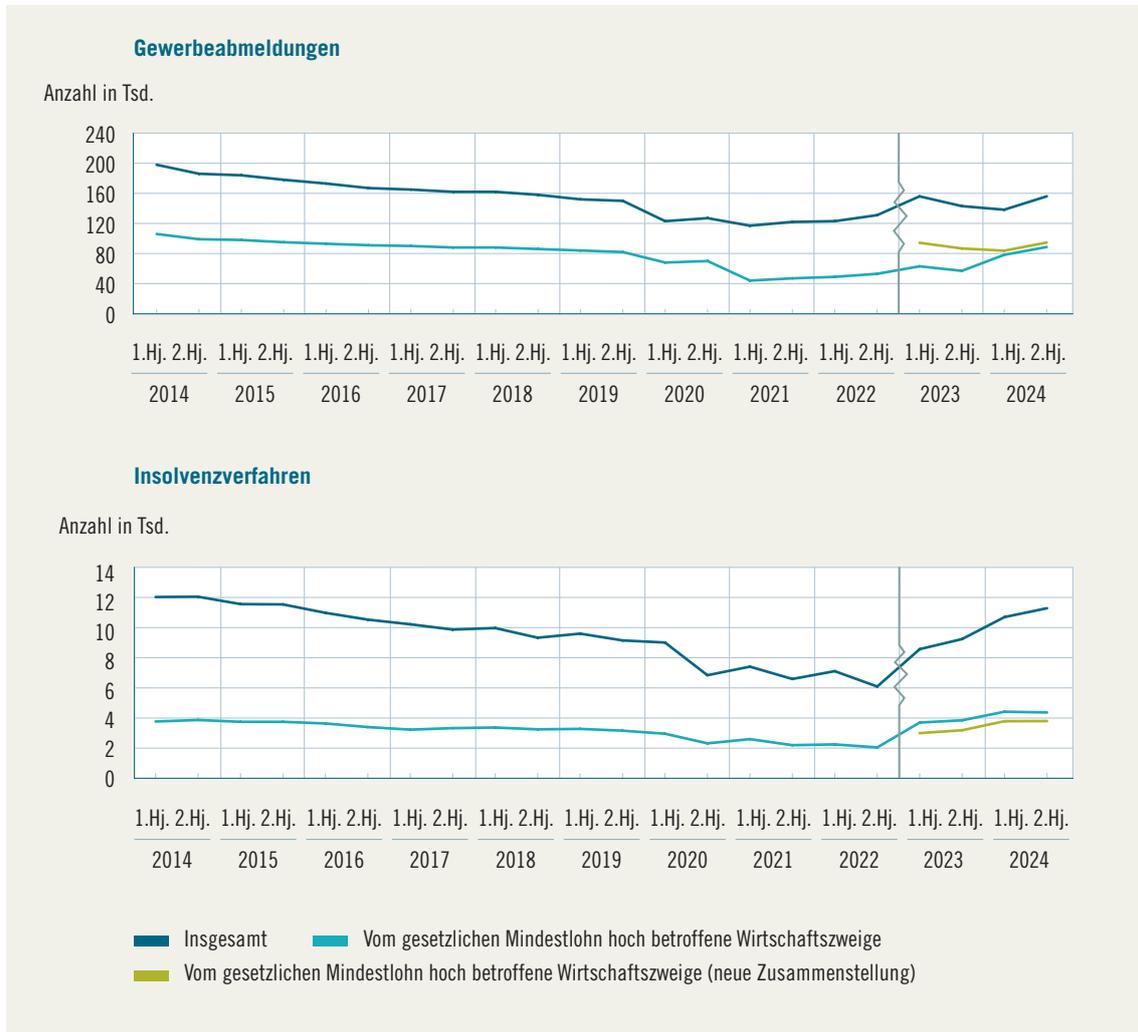
stellung abgebildet.⁵⁰ Zudem erfolgte eine neue Zusammenstellung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige anhand der Verdiensterhebung (VE) von April 2023.⁵¹

294 Nach der Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2022 und den fortdauernden wirtschaftlichen Belastungen infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine nahmen zwischen den Jahren 2022 und 2023 sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in der bisherigen Abgrenzung die Gewerbeabmeldungen um jeweils 17 Prozent zu (Abbildung 4.6). Die Werte gemäß der neuen Zusammenstellung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige geben zwischen dem ersten und zweiten Halbjahr 2023 eine ähnliche Entwicklung – allerdings auf einem höheren Niveau – als diejenigen auf Basis der bisherigen Abgrenzung der Wirtschaftszweige wieder. Die Insolvenzen nahmen im Zeitraum der Jahre 2022 bis 2023 in stärkerem Maße zu als die Gewerbeabmeldungen. Sie stiegen in der Gesamtwirtschaft um 35 Prozent und in der bisherigen Zusammenstellung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige um 75 Prozent. Die Werte für die neu abgegrenzten, vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige lagen etwas niedriger. Die Anstiege der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzen, die langfristig rückgängig waren, fallen in den Zeitraum der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2022. Zudem liefen bis Ende des Jahres 2023 die letzten Lockerungen des Insolvenzrechts aus, die infolge der Corona-Pandemie und der Energiekrise aufgrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine in Kraft waren (Obst und Röhl 2025). Im Jahr 2024 sanken im Vorjahresvergleich die Gewerbeabmeldungen in der Gesamtwirtschaft um 2 Prozent und in den neu zusammengestellten, vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen um 1 Prozent. In der bisherigen Abgrenzung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige gab es hingegen eine starke Zunahme um 37 Prozent. Auch die Entwicklung der Insolvenzen fiel zwischen den Jahren 2023 und 2024 in der Gesamtwirtschaft mit einem Anstieg von 22 Prozent ähnlich hoch aus wie in den neu abgegrenzten, vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen mit 23 Prozent. Gemäß der bisherigen Zusammenstellung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige gab es im Jahr 2024 im Vergleich zum Jahr 2023 17 Prozent mehr Insolvenzen.

⁵⁰ In der Gewerbeabmeldestatistik des Statistischen Bundesamtes können im Gegensatz zur Insolvenzstatistik die Wirtschaftszweige nur bis zur Ebene der Abteilungen der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ) 2008 untergliedert werden. Aus diesem Grund besteht an dieser Stelle die Kategorie „Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige“ nicht aus den im Vierten Bericht der Mindestlohnkommission in Info-Box 6 abgebildeten 20 Wirtschaftszweigen (Mindestlohnkommission 2023: 39ff.), sondern aus den auf der höheren Ebene der Abteilungen aggregierten Wirtschaftszweigen „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“, „Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“, „Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz)“, „Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen“, „Post-, Kurier- und Expressdienste“, „Beherbergung“, „Gastronomie“, „Verlagswesen“, „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen, Kinos, Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Grundstücks- und Wohnungswesen“, „Werbung und Marktforschung“, „Vermietung von beweglichen Sachen“, „Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien“, „Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.“, „Spiel-, Wett- und Lotteriewesen“, „Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung“, „Reparatur von DV-Geräten und Gebrauchsgütern“. „Private Haushalte mit Haushaltspersonal“ sind per Definition nicht in der Gewerbeabmeldestatistik enthalten.

⁵¹ Die neue Zusammenstellung der Kategorie „Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige“ umfasst folgende 20 Wirtschaftszweige der Abteilungen der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ) 2008: „Landwirtschaft“, „Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)“, „Post-, Kurier- und Expressdienste“, „Beherbergung“, „Gastronomie“, „Grundstücks- und Wohnungswesen“, „Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen“, „Spiel-, Wett- und Lotteriewesen“, „Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung“, „Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen“, „Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“, „Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern“, „Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen“, „Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)“, „Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik“, „Werbung und Marktforschung“, „Vermietung von beweglichen Sachen“, „Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau“, „Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern“, „Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen“.

Abbildung 4.6: Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren



Anmerkung: Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit für die Gewerbeabmeldungen ist für den Zeitraum der Jahre 2014 bis 2023 in Fußnote 48 und für die neue Zusammenstellung der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohnbetreffenheit im Jahr 2023 in Fußnote 49 beschrieben, für Insolvenzverfahren vgl. Info-Box 3.

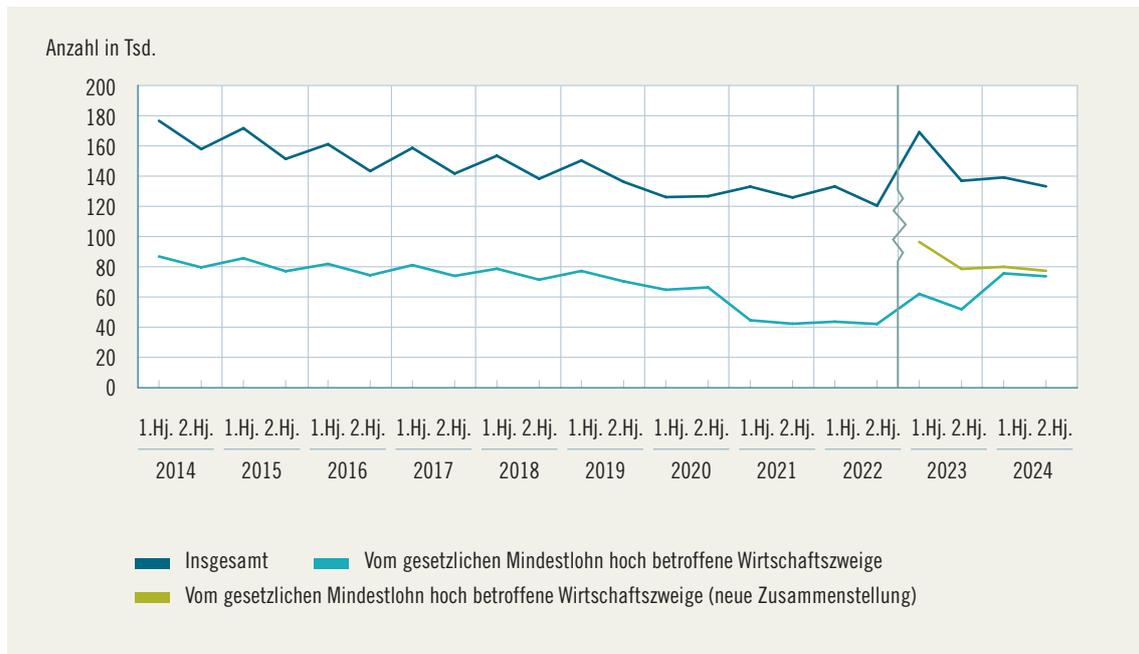
Quelle: Statistisches Bundesamt, Gewerbeanzeigen- und Insolvenzstatistik.

295 Im Jahr 2022 nahmen sowohl in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen als auch in der Gesamtwirtschaft die Gewerbeanzeigen um 1 bzw. 2 Prozent leicht ab (Abbildung 4.7).⁵² Die Entwicklung zwischen den Jahren 2022 und 2023, und damit im Zeitraum der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022, zeigt in der Gesamtwirtschaft sowie in den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in der bisherigen Abgrenzung eine deutliche Zunahme der Gewerbeanzeigen um 21 bzw. um 31 Prozent. Diese fiel im ersten Halbjahr 2023 stark aus. Die Werte gemäß der neuen Zusammenstellung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige weisen zwischen dem ersten und zweiten Halbjahr 2023 eine ähnliche Entwicklung wie in der bisherigen Abgrenzung auf. Allerdings liegt das Niveau niedriger. Im Jahr 2024 gingen die Gewerbeanzeigen im Vergleich zum Jahr 2023 in der Gesamtwirtschaft um 11 Prozent und in den neu abgegrenzten, vom Mindestlohn hoch betroffenen

⁵² Potenzielle Markteintritte (d. h. potenzielle Unternehmen, die sich letztlich gegen einen Markteintritt entschieden haben) können nicht abgebildet werden, sodass die Entscheidung gegen einen Markteintritt nicht erfasst werden kann.

Wirtschaftszweigen um 10 Prozent zurück. In den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen in der bisherigen Zusammenstellung nahmen die Gewerbeanzeigen in diesem Zeitraum hingegen weiterhin um 31 Prozent zu.

Abbildung 4.7: Entwicklung der Gewerbeanzeigen



Anmerkung: Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist für den Zeitraum der Jahre 2014 bis 2023 in Fußnote 48 und für die neue Zusammenstellung der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit im Jahr 2023 in Fußnote 49 beschrieben.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Gewerbeanzeigenstatistik.

296 Gemäß einer Kausalstudie von De Monte et al. (2022) gebe es Hinweise auf eine Verringerung des Unternehmensbestandes infolge der Mindestlohneinführung, während Bossler et al. (2022: 148ff.) keine statistisch signifikanten Veränderungen beobachteten. Allerdings seien die Marktaustrittsraten bei Kleinunternehmen mit bis zu vier abhängig Beschäftigten mindestlohnbedingt angestiegen (Bossler et al. 2022; De Monte et al. 2022; Dustmann et al. 2022). Zudem sei die durchschnittliche Betriebsgröße in vom Mindestlohn stärker betroffenen Regionen gewachsen, da Beschäftigte, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdient hätten, von Kleinstbetrieben zu größeren Betrieben gewechselt seien. Dies deute darauf hin, dass sich die Größenstruktur der Betriebe infolge der Mindestlohneinführung verändert habe (Dustmann et al. 2022). Mit Blick auf Markteintritte fallen die Befunde mit leichten mindestlohnbedingten Zunahmen (Bossler et al. 2022: 148ff.) und mindestlohnbedingten Rückgängen (Isphording et al. 2022: 74ff.) uneinheitlich aus. Weitere Analysen zum Unternehmensbestand und zu Betriebsschließungen auf der Branchenebene, die keine Mindestlohneffekte aufzeigen, würden auf unternehmensstrukturelle Verschiebungen zwischen Branchen innerhalb von Arbeitsmarktregionen schließen lassen (De Monte et al. 2022; Isphording et al. 2022: 74ff.). Auswirkungen der Einführung des Mindestlohns auf die Unternehmensdichte habe es nicht gegeben. Auch habe die Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 keinen eigenständigen Effekt auf den Unternehmensbestand oder die Unternehmensdichte gehabt (De Monte et al. 2022). Neuere Evaluationsstudien zur Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro liegen nicht vor.

297 Outsourcing als ein weiterer relevanter Aspekt der Unternehmensdynamik habe aufgrund des Mindestlohns nicht zugenommen (Bossler et al. 2022: 124ff.). Allerdings sei mindestlohnbedingt die Eingliederungsak-

tivität von Betriebsteilen gestiegen (ebd.: 127ff.). Die Marktkonzentration, d. h. die relative Verteilung der Marktanteile zwischen den sich im Markt befindlichen Unternehmen, habe sich durch den Mindestlohn nicht verändert (De Monte et al. 2022: 125ff.; Bossler und Jaenichen 2017: 489). Einen hohen Wettbewerbsdruck würden vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Ostdeutschland etwas häufiger berichten als westdeutsche Betriebe (Bossler et al. 2018). Beschäftigungs-, Arbeitszeit- und Preisanpassungen würden sich insbesondere auf solche Betriebe konzentrieren, die unter hohem Wettbewerbsdruck stehen würden. Bei der Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 habe ein hoher Wettbewerbsdruck zu einer Reduzierung der Beschäftigung geführt, während Betriebe in Produktmärkten mit weniger starkem Wettbewerb ihre Beschäftigung ausgeweitet hätten (Bossler et al. 2020: 30f.).

298 Laut der Studie von Fuchs et al. (2025: iv) würden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber berichten, dass die Mindestlohnerhöhung von den allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen, wie höheren Energiekosten und weiteren Kostensteigerungen infolge der hohen Inflation sowie einem leichten allgemeinen Auftragsrückgang der letzten Jahre, überlagert worden sei. Diese Gemengelage habe jedoch zu Umsatz- und Gewinneinbußen bis hin zur Existenzgefährdung geführt. Letzteres gelte vor allem für Betriebe in ländlichen Niedriglohnregionen, kleinere Kurierdienste sowie Betriebe, die primär in der Briefzustellung tätig seien und nur einen eingeschränkten Handlungsspielraum bei der Preisgestaltung besitzen würden. Diese Entwicklungen durch eine stärkere Automatisierung und Digitalisierung zu kompensieren, sei für die allermeisten Betriebe nur begrenzt möglich, da die zentrale Tätigkeit der Zustellung nur sehr bedingt automatisierbar sei. Für die Subunternehmen der Logistikkonzerne sei deshalb entscheidend, dass die Zahlungen der Auftraggeberinnen und Auftraggeber die gestiegenen Kosten aufwiegen würden, was nur teilweise der Fall sei. Auch die Grenz Nähe zu Polen und Tschechien in der Untersuchungsregion Bautzen würde sich auf die Wettbewerbssituation in der dortigen Kurier-, Express- und Paketdienstbranche (KEP-Branche) auswirken. So würden osteuropäische Unternehmen deutlich geringere Löhne zahlen und auch die Betriebskosten seien niedriger. Diese Befunde würden gemäß der Autorin und den Autoren darauf hinweisen, dass die Grenzlage hinsichtlich der Auswirkung der Mindestlohnerhöhung eine Rolle spiele, da dadurch die Differenz in den Lohnkosten zu Konkurrenzbetrieben aus dem Ausland weiter ansteigen würde (ebd. 62f.).

299 In den qualitativen Studien von Koch et al. (2020: 127f.) und Koch et al. (2018: 108f.) wird von Fällen berichtet, in denen sich seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns der Preiswettbewerb vermindert habe und die Wettbewerbsbedingungen transparenter geworden seien. „Extremes Lohndumping“ sei durch den Mindestlohn nicht mehr möglich und „schwarze Schafe“ (ebd.) seien infolge der Mindestlohneinführung aus dem Markt ausgeschieden. Allerdings stellen Koch et al. (2020: 128ff.) in ihren Interviews ebenso fest, dass ein aufgrund des Mindestlohns gestiegener Kostendruck und sinkende Gewinnmargen den Wettbewerbsdruck erhöht hätten. Insbesondere kleine und mittelgroße Betriebe würden eine Verzerrung des Wettbewerbs zugunsten von Großbetrieben und Handelsketten beklagen. In der qualitativen Studie von Fuchs et al. (2025: 61f.) über die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns in der KEP-Branche werden überbetriebliche gewerkschaftliche Vertreterinnen und Vertreter mit der Beobachtung zitiert, dass sich die Konkurrenzfähigkeit tarifgebundener Unternehmen verbessert habe, da nicht tarifgebundene Unternehmen nun höhere Löhne zahlen müssten. Beschäftigte und Betriebsverantwortliche würden zudem insbesondere aus der ostdeutschen Untersuchungsregion von einer Marktbereinigung berichten, bei denen insbesondere kleinere Betriebe mit geringen Löhnen aus dem Markt gedrängt worden seien. Dies deute darauf hin, dass der Mindestlohn eine Untergrenze im Wettbewerb auf dem Absatzmarkt setze, indem die Löhne nicht beliebig gesenkt werden könnten.

5 Forschungsperspektiven

5 Forschungsperspektiven

- 300** Die laufende Evaluierung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns ist eine gesetzliche Aufgabe der Mindestlohnkommission. Mit dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, den Wettbewerbsbedingungen für die Betriebe sowie der Beschäftigungssituation hat der Gesetzgeber drei zentrale Themenbereiche für die Untersuchung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns im Mindestlohngesetz (MiLoG) verankert. Diese Themenbereiche fächern sich in weitere Dimensionen auf, in denen der Mindestlohn Veränderungen für Beschäftigte und Betriebe sowie Reaktionen der Wirtschaftssubjekte bewirken kann.
- 301** Die Untersuchung der Lohneffekte stellt den Ausgangspunkt der Evaluationsforschung zum gesetzlichen Mindestlohn dar. Dabei sind sowohl die Effekte auf vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte als auch Effekte auf Lohngruppen oberhalb des Mindestlohns zu untersuchen, um sowohl direkte als auch indirekte Auswirkungen des Mindestlohns zu erfassen. Die Erforschung der Effekte auf die gesamte Verteilung der Verdienste schließt daran an. Zum Effekt des Mindestlohns auf die Größe des Niedriglohnssektors in Deutschland liegen bisher nur wenige wissenschaftliche Befunde vor. Diese legen einen mindestlohnbedingten Rückgang des Niedriglohnssektors nahe. In welchem Maß Effekte auf Beschäftigte mit Löhnen oberhalb des Mindestlohns bestehen, ist daher eine wichtige Forschungsfrage. Zu welchen Effekten die regelmäßig beobachteten Lohnstauungen als Folge von Mindestlohnanhebungen auf Beschäftigte mit Verdiensten am sowie oberhalb des Mindestlohns führen, ist ebenfalls eine relevante Forschungsfrage. Hier sind positive und negative Auswirkungen z. B. auf die Arbeitsmotivation, die Arbeitszufriedenheit oder die Anzahl der Krankheitstage vorstellbar. Unzureichend untersucht sind bisher auch Mindestlohneffekte auf die Verdienste einzelner Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die besonders häufig zum Mindestlohn beschäftigt sind, zum Beispiel von Beschäftigten mit Migrationshintergrund oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Nicht deutsche Beschäftigte arbeiten häufiger zum Mindestlohn und sind über die Existenz und die Höhe des Mindestlohns schlechter informiert als deutsche Beschäftigte. Bisherige Befunde aus qualitativer Forschung zeigen außerdem, dass Beschäftigte mit unzureichenden deutschen Sprachkenntnissen häufiger von Mindestlohnumgehungen betroffen sind als deutsche Beschäftigte.
- 302** Für die Betriebe bedeuten höhere Verdienste durch die Anhebung des Mindestlohns einen Anstieg ihrer Lohnkosten. Auf den Kostenanstieg können Betriebe je nach Größe, Konkurrenzsituation und den jeweiligen Eigenschaften der Branche und des Absatzmarkts unterschiedlich reagieren. Dabei ist die Anpassung des betrieblichen Beschäftigungsniveaus, die in Wissenschaft und Öffentlichkeit am häufigsten diskutiert wird, nur eine von vielen möglichen Reaktionsweisen. Daneben sind Anpassungen der Arbeitszeit, Veränderung der Preise für Produkte und Dienstleistungen, verändertes Einstellungsverhalten, Reorganisation, Arbeitsverdichtung oder die vermehrte Automatisierung von Arbeitsprozessen weitere mögliche Anpassungswege. Auch ein Rückgang der Gewinne, die Aufgabe einzelner Geschäftsfelder mit hohem Arbeitskostenanteil oder von Betrieben, die am Rande der Wirtschaftlichkeit operieren, können Folgen von Mindestlohnenerhöhungen sein. Diese Bandbreite an betrieblichen Reaktionsweisen weiterhin im Blick zu behalten, ist eine zentrale Aufgabe der Evaluationsforschung. Hierfür ist ein besseres Verständnis erforderlich, wie sich Art und Umfang der betrieblichen Anpassungen unter Berücksichtigung der Wettbewerbssituation, der Nachfrage nach den

jeweiligen Produkten und Dienstleistungen sowie nach dem Anteil der Arbeitskosten an den Herstellungskosten unterscheiden.

- 303** Der gesetzliche Mindestlohn soll nach dem Willen des Gesetzgebers einem Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten entgegenwirken. In bisherigen Studien wurde gezeigt, dass die Einführung des Mindestlohns dazu geführt hat, dass Beschäftigte aus Kleinstbetrieben in größere Betriebe mit höherem Lohnniveau gewechselt sind. Kleinstbetriebe sind aus dem Markt ausgeschieden. Beides kann sich positiv auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität auswirken. Die Entwicklung von Marktein- und -austritten von Betrieben sowie die Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Wettbewerbsintensität und der Unternehmensstruktur sind infolge der jüngsten Mindestlohnhebungen mittels geeigneter Datensätze erneut zu untersuchen. Dabei sollte nach Betriebsgröße und nach Wirtschaftszweigen unterschieden werden. Zugleich ist zu untersuchen, ob die vergangenen Mindestlohnhebungen zu einer Zunahme von Selbständigkeit geführt haben. Insbesondere der Übergang aus abhängiger Beschäftigung in Solo-Selbständigkeit kann mit dem Ziel erfolgen, den gesetzlichen Mindestlohn zu umgehen. Die Zusammenhänge zwischen Mindestlohnhebungen und der Entwicklung der Solo-Selbständigkeit sowie der betrieblichen Inanspruchnahme von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind vor diesem Hintergrund ebenfalls mögliche Fragestellungen.
- 304** Die Beschäftigungseffekte durch den gesetzlichen Mindestlohn stehen im Fokus der Öffentlichkeit. Bisher haben sich die Einführung und die Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns nur schwach auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt. Die kontinuierliche Untersuchung der Auswirkungen des Mindestlohns auf das Beschäftigungsniveau, auf Übergänge zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, auf das Einstellungsverhalten der Betriebe sowie auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird weiterhin Gegenstand der laufenden Evaluation sein. Dabei sind auch neuere methodische Entwicklungen in der Mindestlohnforschung zu berücksichtigen, um die Herausforderungen in der Evaluation des Mindestlohns zu adressieren, die sich z. B. aus Unterschieden in der Stärke der Betroffenheit von Betrieben oder Regionen im Zeitverlauf und deren Zuordnung zu Treatment- und Kontrollgruppen ergeben.
- 305** Bei der Frage, ob Betriebe in Reaktion auf Mindestloohnerhöhungen mit dem Abbau von Arbeitsplätzen oder dem Verzicht auf Neueinstellungen reagieren, spielen viele Faktoren eine Rolle. Theoretisch unterscheiden sich die Beschäftigungseffekte des Mindestlohns danach, ob Betriebe eine besondere Marktmacht am Arbeitsmarkt haben und die Höhe der Löhne selbst bestimmen können (monopsonistischer Arbeitsmarkt) oder ob es sich um einen wettbewerblichen Arbeitsmarkt handelt, bei dem Betriebe und Beschäftigte bei einer Lohnhöhe zueinander finden, die der Produktivität der Beschäftigten entspricht. Im ersten Fall liegen die Löhne in der Regel unterhalb der Produktivität der Beschäftigten. Ein Mindestlohn kann in diesem Fall sogar zu Beschäftigungswachstum führen, wenn die Löhne steigen und dadurch näher an die Produktivität der Beschäftigten herangeführt werden. Vieles spricht dafür, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt regionaldeutlich darin unterscheidet, wie stark die Betriebe die Lohnhöhe beeinflussen können. Eine Untersuchung der Elastizität des Arbeitsangebots für den einzelnen Betrieb nach Regionen und Branchen kann Aufschluss darüber geben, wo und in welchem Ausmaß in Deutschland Betriebe auf Mindestlohnhebungen mit dem Ab- oder Aufbau von Beschäftigung reagieren und wie sich die Effekte in Abhängigkeit von dem Ausmaß der Marktmacht unterscheiden.
- 306** Für das Arbeitsangebot spielt die Knappheit von Arbeitskräften infolge der demografischen Entwicklung eine zunehmend bedeutsame Rolle. Dies betrifft nicht nur Fachkräfte, sondern auch Helfer- und ungelernte Tätigkeiten. Erste empirische Befunde aus qualitativen Studien legen nahe, dass der Rückgang des Arbeitsangebots auch den Mindestlohnbereich des Arbeitsmarkts betrifft. Dies kann einerseits dazu führen, dass Mindestlohnbetriebe ihre freien Stellen nicht besetzen können, andererseits kann die Knappheit zu Lohnwach-

tum für Mindestlohnbeschäftigte führen, das unabhängig von der Anpassung des Mindestlohns stattfindet und deutlicher ausfällt als in der Vergangenheit. Repräsentative Analysen ermöglichen, die Arbeitskräfteknappheit im Mindestlohnbereich z. B. anhand der Entwicklung der Kündigungshäufigkeit von Beschäftigten in entsprechenden Betrieben, Berufen, Branchen und Regionen zu identifizieren, und können klären, welche Effekte sich daraus für die Stellenbesetzung in Mindestlohnbetrieben und für die Lohnentwicklung von Mindestlohnbeschäftigten ergeben.

- 307** Für bestimmte Beschäftigtengruppen kann die Höhe des Mindestlohns ein Faktor unter mehreren sein, der darüber entscheidet, ob sie in den Arbeitsmarkt eintreten und als Arbeitskraft zur Verfügung stehen. Dazu gehören z. B. ältere Beschäftigte mit Anspruch auf eine Rente, Personen in der stillen Reserve, wie z. B. Erziehende, oder Personen im Sozialleistungsbezug. Die Ermittlung des Reservationslohns dieser Beschäftigtengruppen, also der niedrigsten Lohnhöhe, die zum Eintritt in den Arbeitsmarkt führt, kann Aufschluss darüber geben, welche Rolle Mindestlohnanpassungen im Vergleich zu anderen Faktoren, wie z. B. dem regionalen Stellenangebot, für die Entscheidung spielen, eine Beschäftigung aufzunehmen.
- 308** Unter allen Betrieben in Deutschland gab es im Jahr 2023 rund 400 Tsd., das entspricht rund 28 Prozent aller Betriebe, in denen ausschließlich geringfügig Beschäftigte und keine sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiteten. Über die Eigenschaften dieser Betriebe und ihre Reaktion auf den Mindestlohn ist wenig bekannt. Sie sind in den Betriebsbefragungen des Statistischen Bundesamtes und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nicht oder kaum repräsentiert. So werden z. B. in den Verdienststruktur- und Verdiensterhebungen (VSE/VE) des Statistischen Bundesamtes Angaben von Betrieben, die ausschließlich geringfügig Beschäftigte haben, aus erhebungspraktischen Gründen aus Angaben von Betrieben mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten imputiert. Es ist zu vermuten, dass sich diese Betriebe in ihrer Betroffenheit und Umsetzung des Mindestlohns stark von solchen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unterscheiden. Die Mindestlohnbetroffenheit ist bei geringfügig Beschäftigten rund sechsmal so hoch wie bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Mehr als jeder zweite Beschäftigte mit Löhnen am oder unterhalb des Mindestlohns ist ausschließlich geringfügig beschäftigt. Diese Forschungslücke sollte unter Verwendung einer eigens dafür konzipierten repräsentativen Erhebung von Betrieben, in denen Betriebe mit ausschließlich geringfügig Beschäftigten enthalten und identifizierbar sind, oder durch Nutzung und Verknüpfung existierender Datenquellen (z. B. Integrierte Erwerbsbiografien (IEB) des IAB und (VE) des Statistischen Bundesamtes) geschlossen werden, um die Eigenschaften und Anpassungsreaktionen dieser Betriebe auf den Mindestlohn eingehend zu untersuchen.
- 309** Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Einkommen und die Anzahl von Erwerbstätigen, die ergänzend Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) beziehen (sogenannte Aufstockerinnen und Aufstocker), wurden in der Vergangenheit bereits eingehend für die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 untersucht. Dies gilt auch für den Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung. Die Auswirkung von späteren Anhebungen des Mindestlohns und insbesondere von der Anhebung auf 12 Euro im Oktober 2022 sind bisher noch nicht untersucht. Dies ist jedoch wünschenswert, um Informationen zum Ausmaß der Veränderungen zu erhalten, die die Anhebungen für erwerbstätige SGB-II-Bezieherinnen und -bezieher und armutsgefährdete Haushalte hatten. Dafür stehen in Gestalt der Befragungswellen des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) des IAB aus den Jahren 2022 und 2023 sowie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2023 inzwischen die erforderlichen Daten zur Verfügung. Hinsichtlich der Aufstockerinnen und Aufstocker sind sowohl die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Einkommen und die ergänzenden SGB-II-Leistungen als auch die Effekte auf Übergänge in Beschäftigung ohne ergänzende Leistungen und auf Übergänge in den ausschließlichen Leistungsbezug ohne Erwerbstätigkeit von Interesse. Hinsichtlich der Armutsgefährdung sind verschiedene Haus-

haltskonstellationen, wie z. B. Alleinstehende, Alleinerziehende und Paare mit und ohne Kinder, zu unterscheiden.

- 310** Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Alter von 18 bis 25 Jahren sind im Vergleich zu anderen Alterskategorien besonders häufig am Mindestlohn beschäftigt. Bisherige Untersuchungen zeigen, dass diese Altersgruppe besonders vom mindestlohnbedingten Abbau der geringfügigen Beschäftigung betroffen ist. Darüber hinaus gibt es jedoch keine Erkenntnisse zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns in dieser Altersgruppe. Von Interesse für die weitere Forschung sind insbesondere Fragen der regionalen und branchenspezifischen Verteilung von mindestlohnbedingten Effekten sowie der längerfristigen Auswirkungen auf die Erwerbskarrieren in dieser Altersgruppe. Die Effekte des Mindestlohns auf den Übergang von der Schule in den Beruf von unter 18-Jährigen und auf Anzahl, Dauer und Bezahlung von Praktika sind bislang ebenfalls nur punktuell untersucht. Grund hierfür ist vor allem der Mangel an geeigneten Daten zur Untersuchung der zugrunde liegenden Zusammenhänge. Hier ist die Eignung bisher ungenutzter Datensätze, wie z. B. den Übergangsstudien des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB), sowie die Möglichkeit der Durchführung eigens dafür entwickelter quantitativer oder qualitativer Erhebungen zu überprüfen. Insbesondere für die Untersuchung der Regelungen des Mindestlohngesetzes zu Praktika ist eine eigens dafür konzipierte Studie erforderlich.
- 311** Um Wissenslücken über Arbeitsmarktsegmente zu schließen, die vom Mindestlohn hoch betroffen sind, aber aufgrund ihrer Größe in aggregierten Daten nicht in den Blick genommen werden können, sollten auch in Zukunft qualitative Untersuchungsmethoden in Betracht gezogen werden. Als Teil der laufenden Evaluation des Mindestlohns hat die Mindestlohnkommission in der Vergangenheit aufschlussreiche qualitative Studien zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft und auf Betriebe und Beschäftigte in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche durchgeführt. Mittels qualitativer Studien konnten zudem wichtige Erkenntnisse zur betrieblichen Umsetzung des Mindestlohns im Allgemeinen und zu spezifischen Bereichen wie der Arbeitszeitgestaltung, der Anpassung von Konsumentenpreisen oder zu Umgehungspraktiken erzielt werden. Der Beitrag des gesetzlichen Mindestlohns zu fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen ist ein Themenbereich, der durch qualitative Forschung ebenfalls gut beleuchtet werden kann und bisher nur unvollständig beforscht ist. Erhebungsdaten liegen hierzu bislang nicht vor.
- 312** Anpassungen des Mindestlohns sollen sich gemäß dem Mindestlohngesetz unter anderem nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren. Zusammenhänge zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und dem Tarifgeschehen sind bisher in zwei qualitativen Studien für einzelne Branchen untersucht worden, in denen Interviews mit Verantwortlichen aus den entsprechenden Tarifkommissionen mit einer deskriptiven Datenanalyse zur Entwicklung der tariflichen Entgeltgruppen in diesen Branchen kombiniert wurden. Eine kausale Überprüfung des Zusammenhangs von Mindestlohnanhebungen und der Entwicklung von Tariflöhnen gibt es bisher nicht. Grundsätzlich steht mit der Tarifdatenbank des Statistischen Bundesamtes dafür eine geeignete Datenquelle zur Verfügung, die nicht nur einen Ausschnitt, sondern alle Tarifverträge in Deutschland abbildet. Mit geeigneten quantitativen Analysemethoden können diese Daten genutzt werden, um den Einfluss des Mindestlohns auf unterste Tarifentgelte, höhere Entgeltgruppen, Sonderzahlungen und nicht monetäre Tarifbestandteile im Zeitverlauf zu untersuchen und zu quantifizieren.
- 313** Die EU-Mindestlohnrichtlinie nennt spezifische Ziele, zu denen angemessene gesetzliche Mindestlöhne beitragen sollen. Genannt werden z. B. die Verringerung von Armut durch Erwerbstätigkeit oder die Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. Beide werden im Rahmen der laufenden Evaluation des Mindestlohns in Deutschland bereits regelmäßig untersucht. Andere Ziele, wie die Erreichung eines angemessenen Lebensstandards oder die Förderung des sozialen Zusammenhalts sowie der sozialen Aufwärtskonvergenz,

haben in der deutschen Mindestlohnforschung bisher nur vereinzelt Aufmerksamkeit erhalten. Mittels geeigneter Forschungsdesigns und entsprechender Operationalisierung sollten diese Ziele in Zukunft vermehrt in den Fokus der Forschung genommen werden.

- 314** Neben den von der Mindestlohnkommission angestoßenen und finanzierten Forschungsprojekten findet laufend weitere Forschung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen statt. Die Erkenntnisse dieser Mindestlohnforschung werden von der Mindestlohnkommission und ihrer Geschäftsstelle laufend verfolgt und ausgewertet. Mit Veranstaltungen wie den nationalen und internationalen Wissenschaftsworkshops, die die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn im Jahreswechsel durchführt, spielt die Mindestlohnkommission zukünftig weiterhin eine zentrale Rolle für den wissenschaftlichen Austausch und die Weiterentwicklung der Mindestlohnforschung in Deutschland.

6 Literatur

6 Literatur

- Adams-Prassl, Abi, Maria Balgova und Matthias Qian (2020), Flexible Work Arrangements in Low Wage Jobs: Evidence from Job Vacancy Data, IZA Discussion Paper No. 1369, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Ahlfeldt, Gabriel M., Duncan Roth und Tobias Seidel (2018), The regional effects of Germany's national minimum wage, *Economics Letters*, 172(11), 127-130.
- Ahlfeldt, Gabriel M., Duncan Roth und Tobias Seidel (2022), Optimal Minimum Wages, CEPR Discussion Paper No. DP16913.
- Angele, Jürgen (2007), Gewerbeanzeigen 2006 – Gründungen und Schließungen, *Wirtschaft und Statistik*, 2007(6), 567-576.
- Arni, Patrick, Werner Eichhorst, Nico Pestel, Alexander Spemann und Klaus F. Zimmermann (2014a), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, *Schmollers Jahrbuch*, 134(2), 149-182.
- Arni, Patrick, Werner Eichhorst, Alexander Spemann und Klaus F. Zimmermann (2014b), Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020, *Wirtschaftsdienst*, 94(6), 403-406.
- Arpaia, Alfonso, Pedro Cardoso, Aron Kiss, Kristine Van Herck und Anneleen Vandeplas (2017), Statutory minimum wages in the EU: Institutional settings and macroeconomic implications, IZA Policy Paper 124, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Bach, Stefan, Alexandra Fedorets, Peter Haan, Anna Hammerschmid, Jakob Knautz und Mia Teschner (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Armut. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Bachmann, Ronald, Martin Biewen, Julia Bredtmann, Natalie Herdegen, Lukas Jonas, Roman Klauser, Philipp Kugler und Daniel Monsees (2025a), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung, Tübingen und Essen.
- Bachmann, Ronald, Holger Bonin, Bernhard Boockmann, Gökay Demir, Rahel Felder, Ingo Isporing, René Kalweit, Natalie Laub, Christina Vonnahme und Christian Zimpelmann (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Essen, Tübingen und Bonn.
- Bachmann, Ronald, Bernhard Boockmann, Merve Cim, Rahel Felder, Hanna Frings, Laura Janisch, Sandra Schaffner, Jochen Späth und Marcus Tamm (2018), Vergleich von Datenquellen für eine Analyse von Übergängen am Arbeitsmarkt, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Essen und Tübingen.
- Bachmann, Ronald, Bernhard Boockmann, Myrielle Gonschor, René Kalweit, Roman Klauser, Natalie Laub, Christian Rulff und Christina Vonnahme (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Essen, Tübingen und Bonn.
- Bachmann, Ronald, Wolfgang Düring, Hanna Frings, Lisa Sofie Höckel und Fernanda Martinez Florez (2017), Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – Eine Bestandsaufnahme, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 66(3), 209-237.
- Bachmann, Ronald, Inga Heinze, Lukas Hörnig und Roman Klauser (2025b), Erfolgreiche Jobwechsel. Wie berufliche Mobilität Einkommen und Arbeitszufriedenheit steigert, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Backhaus, Teresa und Kai-Uwe Müller (2019), Does the German minimum wage help low income household? Evidence from observed outcomes and the simulation of potential effects, DIW Discussion Papers 1805, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Backhaus, Teresa und Kai-Uwe Müller (2023), Can a federal minimum wage alleviate poverty and income inequality? Ex-post and simulation evidence from Germany, *Journal of European Social Policy*, 33(2), 216-232.

- Bauer, Anja, Hermann Gartner, Markus Hummel, Christian Hutter, Theresa Koch, Yuliya Kosyakova, Silvia Schwanhäuser, Enzo Weber und Antje Weyh (2024), Zur Lage und Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts, IAB-Stellungnahme 4/2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Baumann, Arne (2025), What Explains Differences in Minimum Wage Growth Between EU Member States?, *Journal of Economics and Statistics*, 245(1-2), 7-44.
- Beckmannshagen, Mattis und Alexandra Fedorets (2021), Inspections and compliance: Enforcement of the minimum-wage law, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 77(1), 1-58.
- Beckmannshagen, Mattis, Markus M. Grabka, Carsten Schröder und Johannes Seebauer (2025), Erster Endbericht zum Forschungsvorhaben Sondererhebung und -auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zu Arbeitszeiten von Beschäftigten im Mindestlohnbereich. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, DIW Econ, Berlin.
- Beckmannshagen, Mattis und Annika Sperling (2024), Durchschnittliche Arbeitszeiten in Deutschland sinken, Gesamtarbeitsvolumen auf Rekordhoch, *DIW Wochenbericht*, 16/2024, 240 - 246.
- Bekhtiar, Karim, Holger Bonin, Susanne Forstner, Felix Schröter, Ingo Isphording und Rudolf Winter-Ebmer (2025), Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro auf individuelle Beschäftigungsbewegungen und betriebliche Lohnstrukturen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies, Wien.
- Bellmann, Lisa, Miriam Gensicke, Susanne Kohaut, Iris Möller, Barbara Schwengler, Nikolai Tschersich und Matthias Umkehrer (2024), IAB-Betriebspanel (IAB-BP) 1993–2023, FDZ-Datenreport, 10/2024, Nürnberg.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Matthias Dütsch, Hans-Dieter Gerner und Clemens Ohlert (2016), Folgen des Mindestlohns in Deutschland. Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen, IAB-Kurzbericht 18/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2015), Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben, IAB-Kurzbericht 6/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2017), Training and minimum wages: First evidence from the introduction of the minimum wage in Germany, *IZA Journal of Labor Economics*, 6: 8.
- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Hans-Dieter Gerner und Olaf Hübler (2021), Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage, *Economic and Industrial Democracy*, 42(2), 269-288.
- Bellmann, Lutz, Arnd Kölling und Manfred Lahner (2002), Determinanten der Arbeitsnachfrage, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, 265–275.
- Berg, Marco, Ralph Cramer, Christian Dickmann, Reiner Gilberg, Birgit Jesske, Martin Kleudgen, Jonas Beste, Sandra Dummert, Corinna Frodemann, Stefan Schwarz, Mark Trappmann, Sebastian Bähr, Mustafa Coban, Martin Friedrich, Stefanie Gundert, Bettina Müller, Nils Teichler, Stefanie Unger und Claudia Wenzig (2019), Codebook and Documentation of the Panel Study „Labour Market and Social Security“ (PASS), Datenreport Wave 12, FDZ-Datenreport 09/2019 EN, Research Data Centre of the Federal Employment Agency in the Institute for Employment Research, Nürnberg.
- Bersch, Johannes, Sandra Gottschalk, Bettina Müller und Michaela Niefert (2014), The Mannheim enterprise panel (MUP) and firm statistics for Germany, ZEW Discussion Paper 14–104, Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Biewen, Martin und Pascal Erhardt (2024), Using Post-Regularization Distribution Regression to Measure the Effects of a Minimum Wage on Hourly Wages, Hours Worked and Monthly Earnings, IZA Discussion Paper No. 16894, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Biewen, Martin, Bernd Fitzenberg und Marian Rümmele (2022), Using Distribution Regression Difference-in-Differences to Evaluate the Effects of a Minimum Wage Introduction on the Distribution of Hourly Wages and Hours Worked, IZA DP No. 15534, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Bispinck, Reinhard, Heiner Dribbusch, Christian Kestermann, Hagen Lesch, Malte Lübker, Helena Schneider, Christoph Schröder, Thorsten Schulten und Sandra Vogel (2020), Entwicklung des Tarifgesche-

- hens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Forschungsbericht 562, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Bispinck, Reinhard, Carolin Fulda, Hagen Lesch, Malte Lübker, Christoph Schröder, Thorsten Schulten und Sandra Vogel (2023), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Köln und Düsseldorf.
- Blömer, Maximilian J., Nicole Guertzgen, Laura Pohlen, Holger Stichnoth und Gerard J. van den Berg (2018), Unemployment effects of the German minimum wage in a equilibrium job search model, Discussion Paper No. 18-032, Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Blömer, Maximilian, Sebastian Link und Stefan Sauer (2022), Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro und die Reaktion der Unternehmen, ifo Schnelldienst 9/2022, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Boeri, Tito und Jan van Ours (2013), *The economics of imperfect labor markets*, Princeton: Princeton University Press, 2. Auflage.
- Böhlke, Nils und Thorsten Schulten (2014), Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland, in: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (Hrsg.), *Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann*, Bottrop, 30–39.
- Bonin, Holger, Ingo Isphording, Annabelle Krause, Andreas Lichter, Nico Pestel, Ulf Rinne, Marco Caliendo, Cosima Obst, Malte Preuss, Carsten Schröder und Markus G. Grabka (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Evaluation Office Caliendo und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bonn u. a.
- Bonin, Holger, Annabelle Krause-Pilatus und Ulf Rinne (2022), Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland, Forschungsbericht 601, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Boockmann, Bernhard, Andrea Kirchmann, Rita Kleinemeier, Annabelle Krause-Pilatus, Anastasia Maier, Olga Nottmeyer, Marcel Reiner, Christin Schafstädt, Tobias Scheu, Anne Zühlke, Holger Bonin und Henry Puhe (2020), Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber, Forschungsbericht 563, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Borjas, George J. (2015), *Labor economics*, New York: McGraw-Hill Education, 7. Auflage.
- Börschlein, Benjamin und Mario Bossler (2019), Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte, IAB-Kurzbericht 24/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Börschlein, Benjamin und Mario Bossler (2021a): A new machine learning-based treatment bite for long run minimum wage evaluations. Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2021: Climate Economics: ZBW – Leibniz Information Centre for Economics.
- Börschlein, Benjamin und Mario Bossler (2021b), Rückgang der Arbeitsnachfrage in der Corona-Krise. Kurzfristig sind Mindestlohnbetriebe etwas stärker betroffen, IAB-Kurzbericht 12/2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Borusyak, Kirill, Xavier Jaravel und Jann Spiess (2022), Revisiting event study designs: Robust and efficient estimation, cemmap working paper, No. CWP11/22, Centre for Microdata Methods and Practice, London.
- Bosch, Gerhard und Frederic Hüttenhoff (2022), Der Mindestlohn von 12 Euro ist da – und nun?, FES impuls, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bosch, Gerhard, Frederic Hüttenhoff und Claudia Weinkopf (2019), *Kontrolle von Mindestlöhnen*, Wiesbaden: Springer VS.
- Bosch, Gerhard, Karen Jaehrling und Claudia Weinkopf (2015), Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis – Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung, WISO direkt 6/2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bossler, Mario und Hans-Dieter Gerner (2020), Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata, *Industrial and Labor Relations Review*, 73(5), 1070-1094.

- Bossler, Mario, Nicole Gürtzgen und Benjamin Börschlein (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bossler, Mario, Nicole Gürtzgen, Benjamin Börschlein und Jan Simon Wiemann (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bossler, Mario, Nicole Gürtzgen, Benjamin Lochner, Ute Betzl, Lisa Feist und Jakob Wegmann (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bossler, Mario und Christian Hohendanner (2016), Freie Mitarbeit statt Mindestlohn? Werk- und Dienstverträge in deutschen Betrieben vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, *Sozialer Fortschritt*, 65(8), 195-201.
- Bossler, Mario und Ursula Jaenichen (2017), Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 482-490.
- Bossler, Mario, Ying Liang und Thorsten Schank (2024a), The Devil is in the Details: Heterogeneous Effects of the German Minimum Wage on Working Hours and Minijobs, IZA Discussion Paper No. 16964, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Bossler, Mario und Thorsten Schank (2023), Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction, *Journal of Labor Economics*, 41(3), 813-857.
- Bossler, Mario, Thorsten Schank und Lars Chittka (2024b), A 22 percent increase in the German minimum wage: nothing crazy!, IZA Discussion Paper No. 17575, Institute for Labor Economics, Bonn.
- Bossler, Mario und Jakob Wegmann (2019), The German generation internship and the minimum wage introduction: evidence from big data, *Applied Economics*, 51(15), 1730-1747.
- Bossler, Mario und Christian Westermeier (2019), Measurement error in minimum wage evaluations using survey data, IAB Discussion Paper 2/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Braun, Helge, Roland Döhrn, Michael Krause, Martin Micheli und Torsten Schmidt (2017), Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus neoklassisch geprägter Perspektive, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Brewer, Mike, Thomas Crossley und Robert Joyce (2018), Inference with difference-in-differences revisited, *Journal of Econometrics Methods*, 7(1), 1-16.
- Brewer, Mike, Thomas Crossley und Federico Zilio (2019), What do we really know about the employment effects of the UK's national minimum wage?, IZA Discussion Paper 12369, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Brochu, Pierre und David A. Green (2013), The impact of minimum wages on labour market transitions, *Economic Journal*, 123(573), 1203-1235.
- Brücker, Herbert, Maye Ehab, Philipp Jaschke und Yuliya Kosyakova (2024), Institutionelle Hürden beeinflussen Umfang und Qualität der Erwerbstätigkeit von Geflüchteten, IAB-Forschungsbericht, 12/2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann und Sekou Keita (2025), Zuwanderungsmonitor Dezember 2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin und Sebastian Becker (2018), Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin und Stefan Schwarz (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den Bezug von Sozialleistungen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin und Jürgen Wiemers (2014), Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht 7/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin und Jürgen Wiemers (2022), Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende: keine leichte Aufgabe, *Wirtschaftsdienst*, 102(2), 90-94.

- Brunner, Laura, Nina Gloger und Christian Hohendanner (2023), Sonderauswertung zur Situation der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe im Jahr 2022 auf Basis des IAB-Betriebspanels. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bruttel, Oliver, Arne Baumann und Ralf Himmelreicher (2017), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 473-481.
- Bruttel, Oliver und Matthias Dütsch (2020), Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. Ergebnisse repräsentativer Befragungen von Beschäftigten, *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 724-726.
- Bundesagentur für Arbeit (2021), Statistiken nach Staatsangehörigkeit – neue Zuordnung von Staatenlosen und Personen ohne Angabe der Staatsangehörigkeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2024a), Ausländische Arbeitskräfte am deutschen Arbeitsmarkt, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt Februar 2024, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2024b), Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den Arbeitsmarkt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2024c): Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen). 30. Juni 2024. Nürnberg: Zentraler Statistik-Service.
- Bundesagentur für Arbeit (2024d), Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Dezember und Jahr 2023, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2025), Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Dezember und Jahr 2024, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Nürnberg.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2023), Konzept zur Evaluation verschiedener Elemente der BBiG-2020 Novellierung, Stand 08/2023, Bonn.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2024a), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2024: Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2024b), Stagnation auf dem Ausbildungsmarkt. Nachfrage nach dualer Berufsausbildung steigt – Zahl der Ausbildungsplatzangebote und neuen Verträge sinkt, Pressemitteilung 12. Dezember 2024.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024), Bekanntmachung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, Bundesgesetzblatt 2024 I Nr. 313 vom 23. Oktober 2024, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), Berufsbildungsbericht 2019, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023), Berufsbildungsbericht 2023, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2024), Berufsbildungsbericht 2024, Bonn.
- Bundesregierung (2016), Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns (Mindestlohnanpassungsverordnung – MiLoV), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2016, Teil 1, Nr. 54, Bonn.
- Bundesregierung (2017), Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Berlin.
- Bundesregierung (2018), Zweite Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns (Zweite Mindestlohnanpassungsverordnung – MiLoV2), Bundesgesetzblatt Jahrgang 2018, Teil 1, Nr. 38, Bonn.
- Bundesregierung (2020), Dritte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns (Dritte Mindestlohnanpassungsverordnung – MiLoV3), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2020, Teil 1, Nr. 51, Bonn.
- Bundesregierung (2022), Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil 1 Nr. 22, Bonn.
- Bundesregierung (2023), Vierte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns (Vierte Mindestlohnanpassungsverordnung – MiLoV4), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2023, Teil 1, Nr. 321, Bonn.
- Burauel, Patrick, Marco Caliendo, Alexandra Fedorets, Markus M. Grabka, Carsten Schröder, Jürgen Schupp und Linda Wittbrodt (2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, *DIW Wochenbericht*, 84(49), 1109-1123.

- Burauel, Patrick, Markus M. Grabka, Carsten Schröder, Marco Caliendo, Cosima Obst und Malte Preuss (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo & Partner, Berlin.
- Burgstaller, Lilith, Lars P. Feld und Katharina Pfeil (2022), Working in the Shadow: Survey Techniques for Measuring and Explaining Undeclared Work, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 200, 661-671.
- Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo und André Zylberberg (2014), Labor economics, Cambridge, MA: MIT Press, 2. Auflage.
- Caliendo, Marco, Alexandra Fedorets, Malte Preuss, Carsten Schröder und Linda Wittbrodt (2023a), The short- and medium-term distributional effects of the German minimum wage reform, *Empirical Economics*, 64(3), 1149-1175.
- Caliendo, Marco, Rebecca Olthaus und Nico Pestel (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office Caliendo und Partner, Berlin.
- Caliendo, Marco, Rebecca Olthaus und Nico Pestel (2023b), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Update 2022/2023). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office Caliendo und Partner, Berlin.
- Caliendo, Marco, Rebecca Olthaus und Nico Pestel (2024), Long-term employment effects of the minimum wage in Germany: New data and estimators, *Labour Economics*, 92(2025), 102648, 1-14.
- Caliendo, Marco, Rebecca Olthaus und Nico Pestel (2025), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Evaluation Office Caliendo und Partner, Berlin.
- Caliendo, Marco und Linda Wittbrodt (2022), Did the minimum wage reduce the gender wage gap in Germany?, *Labour Economics*, 78, 1-11.
- Callaway, Brantly und Pedro HC Sant'Anna (2021), Difference-in-differences with multiple time periods, *Journal of Econometrics*, 225(2), 200-230.
- Card, David (1992), Do minimum wages reduce employment? A case study of California, 1987–89, *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1), 38-54.
- Carstensen, Jeanette, Holger Seibert und Doris Wiethölter (2024), Internationalisierung der Pflege – Pflegekräfte mit ausländischer Staatsangehörigkeit und ihr Beitrag zur Fachkräftesicherung, IAB-Forschungsbericht 22|2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Cengiz, Doruk, Arindrajit Dube, Attila Lindner und Ben Zipperer (2019), The effect of minimum wages on low-wage jobs, *Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405-1454.
- Christoffel, Kai, Keith Kuester und Tobias Linzert (2009), The role of labor markets for Euro area monetary policy, *European Economic Review*, 53(8), 908-936.
- Clemens, Jeffrey und Michael R Strain (2022), How important are minimum wage increases in increasing the wages of minimum wage workers?, Working Paper 29824, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Cuccu, Liliana, Maximilian Priem, Severin Waights und Stefan Gorgels (2025), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verbraucherpreise. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, DIW Econ, Berlin.
- de Chaisemartin, Clément und Xavier d'Haultfoeuille (2022), Two-way fixed effects and differences-in-differences estimators with several treatments, *Journal of Econometrics*, Volume 236, Issue 2.
- De Monte, Enrico, Alexander Kann, Moritz Lubczyk und Simona Murmann (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Wettbewerbsbedingungen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Deutsche Bundesbank (2022), Monatsbericht Februar 2022, 74(2), Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2023), Bundesbank-Online-Panel-Firmen. Ergebnisse früherer Befragungen. Q3 2022: Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € pro Stunde zum 1. Oktober 2022. Abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/forschung/unternehmensstudie-bop-f/ergebnisse-frueherer-befragungen-831610> [Abfragedatum: 30. April 2025].

- Deutsche Bundesbank (2024), Monatsbericht Dezember 2024, 76(12), Frankfurt am Main.
- Deutsche Rentenversicherung (2025), Aktueller Rentenwert. Abrufbar unter: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/A/aktueller_rentenwert.html [Abfragedatum: 30. April 2025].
- Deutscher Bundestag (2014), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), BT-Drs. 18/1558, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2016a), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, BT-Drs. 18/8513, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2016b), Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion Die Linke „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ (BT-Drs. 18/4183) und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ (Ausschussdrucksache 18(11)504), Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 18(11)558, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2019), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/11066, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2021), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, BT-Drs. 19/31265, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022a), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Entwicklung der atypischen Beschäftigung vor und während der Corona-Krise, BT-Drs. 20/1181, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022b), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, BT-Drs. 20/1408, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2024a), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten der Gruppe Die Linke. Mindestlohnbetrug und Kontrollen zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, BT-Drs. 20/12347, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2024b), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke. Atypische Arbeitszeiten und Überstunden in Deutschland, BT-Drs. 20/14004.
- Di Nola, Alessandro, Luke Haywood und Haomin Wang (2023), Gendered Effects of the Minimum Wage, *Workin Papers* 14, Universität Konstanz.
- Dickens, Richard (2015), How are minimum wages set?, *IZA World of Labor*, 211, 1-10.
- Döhrn, Roland (2014), Falsche Hoffnungen. Der Mindestlohn gibt kaum Impulse für die Konjunktur, *RWI Position* 58, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Dorau, Ralf, Kathrin Ehmann, Lisa Fournier, Robert Helmrich, Katerina Kostadinovska, Kai Krüger, Michael Tiemann und Pia Wagner (2025), Anwendungen von maschinellem Lernen in der Mindestlohnforschung. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Drechsel-Grau, Moritz (2023), Employment and Reallocation Effects of Higher Minimum Wages, *CESifo Working Paper*, No. 10412, Center for Economic Studies and ifo Institute, München.
- Dube, Arindrajit und Attila Lindner (2024), Minimum Wages in the 21st Century, Discussion Paper Series 25/24, Rockwool Foundation Berlin, Centre for Research & Analysis of Migration (CRAM).
- Dummert, Sandra, Philipp Grunau, Katrin Hohmeyer, Torsten Lietzmann, Kerstin Bruckmeier und Martina Oertel (2022), Stichprobe der Integrierten Grundsicherungsbiografien (SIG) 2007–2020, FDZ-Datenreport 05/2022, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Dumpert, Florian und Martin Beck (2023), Verbesserung der Datengrundlage der Mindestlohnforschung mittels maschineller Lernverfahren, *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 17, 5-34.
- Dustmann, Christian, Attila Lindner, Uta Schönberg, Matthias Umkehrer und Philipp vom Berge (2022), Reallocation effects of the minimum wage, *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267-328.

- Dütsch, Matthias, Orkun Altun, Lisa Grundmann und Ralf Himmelreicher (2023), What Does the German Minimum Wage Do? The Impact of the Introduction of the Statutory Minimum Wage on the Composition of Low- and Minimum-Wage Labour, *Journal of Economics and Statistics*, Band 243(Heft 3-4), 355-396.
- Dütsch, Matthias und Ralf Himmelreicher (2020), Characteristics contributing to low- and minimum-wage labour in Germany, *Journal of Economics and Statistics*, 240(2-3), 161-200.
- Dütsch, Matthias, Ralf Himmelreicher und Clemens Ohlert (2019), Calculating gross hourly wages – the (Structure of) Earnings Survey and the German Socio-Economic Panel in comparison, *Journal of Economics and Statistics*, 239(2), 243-276.
- Dütsch, Matthias, Clemens Ohlert und Arne Baumann (2025a), The Minimum Wage in Germany: Institutional Setting and a Systematic Review of Key Findings, *Journal of Economics and Statistics*, 245(1–2), 113–151.
- Dütsch, Matthias, Monika Senghaas, Gesine Stephan und Olaf Struck (2025b), Does organizational context matter? An examination of the factors influencing employees' judgments of minimum wage increases, *Journal for Labour Market Research*, 59(1).
- Ehrentraut, Oliver, Lisa Krämer, Philipp Kreuzer, Stefan Moog, Heidrun Weinelt und Holger Bonin (2020a), Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, Forschungsbericht 560, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Ehrentraut, Oliver, Philipp Kreuzer, Stefan Moog und Heidrun Weinelt (2019), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Prognos, Freiburg, München, Berlin.
- Ehrentraut, Oliver, Philipp Kreuzer, Stefan Moog, Heidrun Weinelt und Oliver Bruttel (2021), Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung, *Sozialer Fortschritt*, 70(99), 1-19.
- Ehrentraut, Oliver, Heidrun Weinelt, Gwendolyn Huschik, Claudia Funke und Laura Sulzer (2020b), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktikumsverhältnisse, Forschungsbericht 559, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Erceg, Christopher J., Dale W. Henderson und Andrew T. Levin (2000), Optimal monetary policy with staggered wage and price contracts, *Journal of Monetary Economics*, 46(2), 281-313.
- Eurofound (2024), Minimum wages in 2024: Annual Review, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Europäische Zentralbank (2011), Die Geldpolitik der EZB, Frankfurt am Main.
- Falk, Armin, Ernst Fehr und Christian Zehnder (2006), Fairness perceptions and reservation wages. The behavioral effects of minimum wage laws, *Quarterly Journal of Economics*, 121(4), 1347-1381.
- Fedorets, Alexandra, Markus M. Grabka und Carsten Schröder (2019), Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht, *DIW Wochenbericht*, 86(28), 484-491.
- Fedorets, Alexandra, Markus M. Grabka, Johannes Seebauer und Carsten Schroeder (2020), Lohnungleichheit in Deutschland sinkt, *DIW Wochenbericht*, 87(7), 92-97.
- Fedorets, Alexandra und Ralf Himmelreicher (2021), Mindestlohn und Arbeitsintensität – Evidenz aus Deutschland, *WSI-Mitteilungen*, 74(6), 446-453.
- Fedorets, Alexandra und Cortnie Shupe (2021), Great expectations: Reservation wages and minimum wage reform, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 183, 397-419.
- Finke, Claudia, Susanna Geisler und Anja Überschaer (2023), Aus drei mach eins: die neue Verdiensterhebung, *Wirtschaft und Statistik*, 2023(5), 58-68.
- Fitzenberger, Bernd und Annabelle Doerr (2016), Konzeptionelle Lehren aus der ersten Evaluationsrunde der Branchenmindestlöhne in Deutschland, *Journal for Labour Market Research*, 49(4), 329-346.
- Flick, Uwe (Hrsg.) (2006), Qualitative Evaluationsforschung: Konzepte, Methoden, Umsetzung, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Flick, Uwe (2009), Qualitative Methoden in der Evaluationsforschung, *Zeitschrift für qualitative Forschung*, 10(1), 9-18.
- Flinn, Christopher J. (2010), The minimum wage and labor market outcomes, Cambridge, MA: MIT Press.
- Franz, Wolfgang (2013), Arbeitsmarktökonomik, Berlin u. a.: Springer Gabler, 8. Auflage.

- Friedrich, Martin (2020), Using Occupations to Evaluate the Employment Effects of the German Minimum Wage, *Journal of Economics and Statistics*, 240(2-3), 269-294.
- Fuchs, Philipp, Stefan Feldens und Georg Kalvelage (2020), Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 – Qualitative Erhebung, Forschungsbericht 564, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Fuchs, Philipp, Ulrike Kaden, Katrin Hunger und Hans Verbeek (2025), Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für Betriebe und Beschäftigte in der Kurier-, Express- und Paketdienstbranche. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln.
- Galí, Jordi (2011), Monetary policy and unemployment, in: Benjamin M. Friedman und Michael Woodford (Hrsg.), *Handbook of monetary economics*, Amsterdam: Elsevier, 487–546.
- Georgieva, Kalina und Christian Hohendanner (2025), Erster Endbericht zum Forschungsprojekt Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Giupponi, Giulia, Robert Joyce, Attila Lindner, Tom Waters, Thomas Wernham und Xiaowei Xu (2024), The Employment and Distributional Impacts of Nationwide Minimum Wage Changes, *Journal of Labor Economics*, 42(S1), 293-333.
- Glemser, Axel, Astrid Kunert und Simon Huber (2017), Einführung und Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland – Eine qualitative Studie im Auftrag des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), SOEP Survey Papers 474: Series C, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)/SOEP, Berlin.
- Goebel, Jan, Markus M. Grabka, Stefan Liebig, Martin Kroh, David Richter, Carsten Schröder und Jürgen Schupp (2019), The German Socio-Economic Panel (SOEP), *Journal of Economics and Statistics*, 239(2), 345-360.
- Grabka, Markus M. und Konstantin Göbler (2020), Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Grömling, Michael (2024), Wirtschaftliche Auswirkungen der Krisen in Deutschland, IW-Report 11/2024, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- Grossman, Jean Baldwin (1983), The impact of the minimum wage on other wages, *Journal of Human Resources*, 18(3), 359-378.
- Gülal, Filiz und Adam Ayaita (2019), The Impact of Minimum Wages on Well-Being: Evidence from a Quasi-Experiment in Germany, *Journal of Happiness Studies*, 21, 2669–2692.
- Gürtzgen, Nicole, Alexander Kubis und Martin Popp (2024), IAB-Monitor Arbeitskräftebedarf 1/2024: Die Zahl der offenen Stellen ist im Vergleich zum Vorjahresquartal um rund ein Zehntel gesunken, IAB-Forum, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Gürtzgen, Nicole, Alexander Kubis, Martina Rebien und Enzo Weber (2016), Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau. Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen, IAB-Kurzbericht 12/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Gürtzgen, Nicole und Franka Vetter (2024), Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro: Nur wenige Betriebe reagierten eigenen Angaben zufolge mit Entlassungen, *IAB-Forum*, 4. April 2024.
- Haelbig, Mirja, Matthias Mertens und Steffen Müller (2023), Minimum Wages, Productivity, and Reallocation, IZA Discussion Papers No. 16160, IZA – Institute of Labor Economics, Bonn.
- Hafner, Lucas und Benjamin Lochner (2022), Do minimum wages improve self-rated health? Evidence from a natural experiment, *Empirical Economics*, 62(6), 2989-3014.
- Hall, Anja (2011), Gleiche Chancen für Frauen und Männer mit Berufsausbildung? Berufswechsel, unterwertige Erwerbstätigkeit und Niedriglohn in Deutschland, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Häring, Armando, Holger Schütz, Niels Thiele, Martin Kleudgen, Johanna Nold, Ines Entgelmeier und Nils Backhaus (2024), Methodenbericht zur BAuA-Arbeitszeitbefragung 2023, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund.
- Heise, Arne und Toralf Pusch (2019), Introducing minimum wages in Germany employment effects in a post Keynesian perspective, *Journal of Evolutionary Economics*, <https://doi.org/10.1007/s00191-019-00652-9>, online first.

- Herr, Hansjörg (2022), Mindestlöhne und ihre Begründung, in: Arne Heise und Toralf Pusch (Hrsg.), Mindestlöhne – Szenen einer Wissenschaft, Marburg: Metropolis-Verlag, 75–105.
- Herr, Hansjörg, Alexander Herzog-Stein, Jürgen Kromphardt, Camille Logeay, Patrick Nüß, Toralf Pusch, Thorsten Schulten, Andrew Watt und Rudolf Zwiener (2017), Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Herr, Hansjörg, Milka Kazandziska und Silke Mahnkopf-Praprotnik (2009), The theoretical debate about minimum wages, Global Labour University Working Paper 6, Kassel.
- Herzog-Stein, Alexander und Ulrike Stein (2023), Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2022, IMK Report Nr. 183, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung.
- Heumer, Moritz, Hagen Lesch und Christoph Schröder (2013), Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, *IW-Trends*, 40(1), 19-36.
- Himmelreicher, Ralf (2020), Mindestlohn und beitragspflichtige Arbeitsentgelte, *Deutsche Rentenversicherung*, 75(4), 507-521.
- Himmelreicher, Ralf, Matthias Dütsch und Arne Baumann (2024), Schwarzarbeit in Deutschland: bisherige Erkenntnisse und neue Befunde, *Wirtschaftsdienst*, 104 (11), 800-806.
- Himmelreicher, Ralf und Clemens Ohlert (2023), Sonderzahlungen: Wer bekommt Sie in welchem Umfang?, *Wirtschaftsdienst*, 103(11), 770-775.
- Himmelreicher, Ralf, Philipp vom Berge, Bernd Fitzenberger, Roland Günther und Dana Müller (2017), Überlegungen zur Verknüpfung von Daten der Integrierten Erwerbsbiographie (IEB) und der Verdienstrukturserhebung (VSE), RatSWD Working Paper 262, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- Hirsch, Barry T., Bruce E. Kaufman und Tetyana Zelenska (2015), Minimum wage channels of adjustment, *Industrial Relations*, 54(2), 199-239.
- Huschik, Gwendolyn, Astrid Kunert, Ulrike Mangold und Oliver Ehrentraut (2022a), Auswirkungen des Mindestlohns auf Saisonarbeit in Landwirtschaft und Gastgewerbe, Prognos AG, QMR international GmbH, Berlin und München.
- Huschik, Gwendolyn, Astrid Kunert, Ulrike Mangold, Lisa Krämer, Oliver Ehrentraut und Heidrun Weinel (2022b), Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung, Prognos AG, QMR international GmbH, Berlin und München.
- ifo Institut (2024), ifo Beschäftigungsbarometer – Abbau von Personal wird wahrscheinlicher (Dezember 2024), Pressemitteilung vom 19. Dezember 2024.
- Ingwersen, Kai und Stephan L. Thomsen (2022), Minimum Wage in Germany: Countering the Wage and Employment Gap between Migrants and Natives?, German Socio-Economic Panel, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2023), Erwerbsstrukturen im Wandel – Daten aus dem IAB-Betriebspanel, Nürnberg.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2024): Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland (Zeitreihe mit den Quartals- und Jahreszahlen ab 1991), Datenblatt, Dezember 2024. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.).
- International Labour Organization (2024), Global Wage Report 2024–2025: Is wage inequality decreasing globally?, International Labour Organization, Geneva.
- Ipsos (2023a), Betriebliche Anpassungen infolge der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro, Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg.
- Ipsos (2023b), Schwarzarbeit vor und nach der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro, Ergebnisse von drei repräsentativen Befragungen von Beschäftigten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg.
- Ipsos (2025), Die Bekanntheit des Mindestlohns und Hintergründe für seine Nichteinhaltung. Ergebnisse von zwei repräsentativen Befragungen sowie einer qualitativen Befragung von Beschäftigten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Hamburg.
- Isphording, Ingo, Marco Caliendo, Robert Mahlstedt, Nico Pestel und Christian Zimpelmann (2022), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf individuelle Beschäftigungsbewegungen und betriebliche

- Lohnstrukturen in den Jahren 2015 bis 2020. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit und Evaluation Office Caliendo & Partner, Bonn und Berlin.
- Jahn, Elke und Michael Oberfichtner (2024), Trotz Krisen versichern sich Selbstständige weiterhin kaum gegen Arbeitslosigkeit, IAB-Forum, 10. September 2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf (2017), Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, IAQ-Report 2017–06, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, Duisburg.
- Kirchmann, Andrea, Andreas Koch, Anastasia Maier, Marcel Reiner, Tobias Scheu und Holger Bonin (2022), Folgen der Corona-Pandemie für Mindestlohnbeschäftigte und vom Mindestlohn betroffene Betriebe. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit und SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation, Tübingen und Bonn.
- Klinger, Sabine und Enzo Weber (2019), Deutschland – Nebenjobberland, *WSI-Mitteilungen*, 72(4), 247-259.
- Knabe, Andreas, Ronnie Schöb und Marcel Thum (2014), Der flächendeckende Mindestlohn, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(2), 133-157.
- Koch, Andreas, Andrea Kirchmann, Marcel Reiner, Tobias Scheu, Bernhard Boockmann und Holger Bonin (2018), Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation, Tübingen, Bonn, Bielefeld.
- Koch, Andreas, Andrea Kirchmann, Marcel Reiner, Tobias Scheu, Anne Zühlke und Holger Bonin (2020), Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation, Tübingen, Bonn, Berlin.
- Koch, Andreas, Marcel Reiner und Tobias Scheu (2024), Der Mindestlohn in der Praxis. Auswirkungen auf Lohnstrukturen, Arbeitsorganisation und (Non-)Compliance, *WSI-Mitteilungen*, 77(4), 262-272.
- Konegen-Grenier, Christiane und Mathias Winde (2017), Bildungsinvestitionen der Wirtschaft 2015. Ausgaben der Unternehmen für Studierende und Hochschulen, Stiftungsverband für die Deutsche Wirtschaft und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Essen u. a.
- Krebs, Tom und Moritz Drechsel-Grau (2021), Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, IMK Study Nr. 73, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf.
- Krumpal, Ivar, Martin Korndörfer, Ben Jann und Stefan Schmukle (2018), Item sum double-list technique: An enhanced design for asking quantitative sensitive questions, *Survey Research Association*, 12(2), 91-102.
- Kubis, Alexander (2024), IAB-Stellenerhebung 3/2024: Zahl der offenen Stellen sinkt das siebte Quartal in Folge, IAB-Forum vom 5. Dezember 2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Kühn, Maximilian (2021), Are Firms Paying for the Minimum Wage? Evidence from Germany, *Junior Management Science*, 6(1), 25-38.
- Lesch, Hagen (2017), Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, IW-Report 13/2017, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Lesch, Hagen (2024), Die deutsche Lohnpolitik zwischen Inflation und Stagnation, *IW-Trends*, 2/2024, 81-99.
- Link, Sebastian (2024), The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages, *Journal of Public Economics*, 239 (2024), 105236, 1-18.
- Low Pay Commission (2020), Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage, May 2020, London.
- Lubczyk, Moritz, Simona Murmann und Martin Murmann (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Solo-Selbstständigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

- Lübker, Malte und Thorsten Schulten (2018), WSI-Mindestlohnbericht 2018: Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse, *WSI-Mitteilungen*, 71(2), 124-131.
- Lübker, Malte und Thorsten Schulten (2023), WSI-Mindestlohnbericht 2023: Kaufkraftsicherung als zentrale Aufgabe in Zeiten hoher Inflation, WSI Report Nr. 82, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Lübker, Malte und Thorsten Schulten (2025), WSI-Mindestlohnbericht 2025: Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung, WSI Report Nr. 100, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Ludsteck, Johann und Ulrich Thomsen (2016), Imputation of the working time information for the employment register data, FDZ-Methodenreport 01/2016 EN, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Lüthen, Holger, Carsten Schröder, Markus M. Grabka, Jan Goebel, Tatjana Mika, Daniel Brüggmann, Sebastian Ellert und Hannah Penz (2022), SOEP-RV: Linking German Socio-Economic Panel data to pension records, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 242(2), 291-307.
- Manning, Alan (2013): Monopsony in motion. Imperfect competition in labor markets. Princeton: Princeton University Press.
- Mindestlohnkommission (2016), Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs.4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Mindestlohnkommission (2018), Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs.4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Mindestlohnkommission (2020), Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs.4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Mindestlohnkommission (2023), Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs.4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Minijob-Zentrale (2024), Quartalsbericht der Minijob-Zentrale, 3. Quartal 2024, Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, Minijob-Zentrale, Essen.
- Nationaler Normenkontrollrat (2022), Bürokratieabbau in der Zeitwende – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, Jahresbericht 2022, Bundesministerium der Justiz, Berlin.
- Nationaler Normenkontrollrat (2023), Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen. Jahresbericht 2023, Bundesministerium der Justiz, Berlin.
- Obst, Thomas und Klaus-Heiner Röhl (2025), Unternehmensinsolvenzen steigen kräftig. Grund zur Sorge oder Normalisierung nach Pandemie Jahren?, IW-Report 12/2025, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- OECD (2015), OECD Employment Outlook 2015, Paris.
- OECD (2021), Minimum Wage Database. Abrufbar unter: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE> [Abfragedatum: 2. Januar 2022].
- Ohlert, Clemens (2021), Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn anhand der Verdienststrukturerhebung, *baua: Fokus* April 2021, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Dortmund.
- Ohlert, Clemens (2023), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Geschlechterungleichheiten bei Arbeitszeiten und Verdiensten, *Soziale Welt*, 74(4), 562 – 588.
- Ohlert, Clemens (2024), Gesetzlicher Mindestlohn: Auswirkungen auf Frauen und Männer, *Wirtschaftsdienst*, 104(2), 117-122.
- Ohlert, Clemens (2025), Effects of the German Minimum Wage on Earnings and Working Time Using Establishment Data, *Journal of Economics and Statistics*, 245(1–2), 185–213.
- Ohlert, Clemens und Oliver Bruttel (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungssituation von Geflüchteten. Stand der Forschung, methodische Ansätze und Erschließung von Datenquellen, FDZ-Methodenreport 07/2018, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- Pestel, Nico, Holger Bonin, Ingo Isphording, Terry Gregory und Marco Caliendo (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Pusch, Toralf und Helge Emmeler (2021), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Konsumverhalten auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Pusch, Toralf und Miriam Rehm (2017a), Mindestlohn, Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit, *WSI-Mitteilungen*, 70(7), 491-498.
- Pusch, Toralf und Miriam Rehm (2017b), Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit, *Wirtschaftsdienst*, 97(6), 409-414.
- Pusch, Toralf und Hartmut Seifert (2017a), Mindestlohngesetz. Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne, Policy Brief 01/2017, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Pusch, Toralf und Hartmut Seifert (2017b), Studien zeigen: Vielen Minijobbern wurde der Mindestlohn vorenthalten. Doch die Situation besserte sich mit der Zeit, *Soziale Sicherheit*, 66(5), 187-190.
- Pusch, Toralf, Hartmut Seifert und Chiara Santoro (2020), Effekte des Mindestlohns auf die Arbeitszeit, *Wirtschaftsdienst*, 100(6), 1-7.
- Pusch, Toralf, Verena Tobsch, Tanja Schmidt und Chiara Santoro (2021), Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Haushaltsnettoeinkommen und den Bezug bedarfsgeprüfter Transferleistungen, *WSI-Mitteilungen*, 74(2), 116-126.
- Ragnitz, Joachim (2022), Gewinninflation und Inflationsgewinner, *ifo Dresden berichtet*, 5/2022, 24-28.
- Riley, Rebecca und Chiara R. Bondibene (2017), Raising the standard: Minimum wages and firm productivity, *Labour Economics*, 44, 27-50.
- Sachverständigenrat (2019), Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/2024, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2024), Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Schmid, Ramona (2025), Mind the gap: effects of the national minimum wage on the gender wage gap of full-time workers in Germany, *The Journal of Economic Inequality*.
- Schmitt, John (2015), Explaining the small employment effects of the minimum wage in the United States, *Industrial Relations*, 54(4), 547-581.
- Schmucker, Alexandra, Stefan Seth und Philipp vom Berge (2023), Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) 1975–2021, FDZ Datenreport 02/2023, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2015), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2015, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz und Tübingen.
- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2020), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2020, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz und Tübingen.
- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2022), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2022, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz und Tübingen.

- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2023), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnung für das Jahr 2023, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz und Tübingen.
- Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2025), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2025, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz und Tübingen.
- Schröder, Carsten, Konstantin Göbler, Markus M. Grabka, Chris Kolb, Cortnie Shupe, Marco Caliendo, Stefan Tübbicke und Maximilian Priem (2020a), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, Konsum- und Sparverhalten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo und DIW Econ, Berlin.
- Schröder, Carsten, Markus Grabka, Lars Handrich, Johannes König, Octavio Morales, Maximilian Priem, Christian Schluter, Johannes Seebauer und Anne Winkler (2023), Sonderauswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2020 und 2021 zu Löhnen und Arbeitszeiten in der Pandemie. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und DIW Econ, Berlin.
- Schröder, Carsten, Markus M. Grabka und Johannes Seebauer (2020b), Methodischer Vergleich der Berechnung bzw. Abfrage von Stundenlöhnen im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Schröder, Christoph (2021), Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, *IW-Trends*, 48(2), 85-104.
- Schwarz, Norbert (2008), Einkommensentwicklung in Deutschland. Konzepte und Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik*, 2008(3), 197-206.
- Segbers, Franz (2016), Das Menschenbild von Hartz IV. Die Pädagogisierung von Armut, die Zentralität von Erwerbsarbeit und autoritärer Sozialstaat, in: Roland Anhorn und Marcus Balzereit (Hrsg.), Handbuch Therapeutisierung und Soziale Arbeit, Wiesbaden: Springer VS, 687–708.
- SOEP Team (2024), 2023 SOEP Annual Report, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2016), Verdienststrukturerhebung 2014. Erhebung der Struktur der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz, VSE 2014 Qualitätsbericht, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017a), Verdiensterhebung 2015. Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017b), Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018), Verdiensterhebung 2017. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und die Arbeitszeiten der abhängigen Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019), Vierteljährliche Verdiensterhebung 2019. Qualitätsbericht, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020a), 8 Millionen Niedriglohnjobs im Jahr 2018, Pressemitteilung 416 vom 21. Oktober 2020, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020b), Verdiensterhebung 2019. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020c), Verdienststrukturerhebung 2018. Erhebung der Struktur der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz, VSE 2018 Qualitätsbericht, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2022), Verdiensterhebung. Fragebogen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2023), Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2022 um 1,9 % gestiegen, Pressemitteilung Nr. 020 vom 13. Januar 2023, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2024a), 1,1 Millionen weniger Niedriglohnjobs im April 2023 gegenüber April 2022, Pressemitteilung Nr. 050 vom 8. Februar 2024, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2024b), Arbeitskostenindex 2023, Qualitätsbericht, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2024c), Tarifverdienste 2023 um 3,7 % höher als im Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 080 vom 1. März 2024, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2024d), Verdiensterhebung 2024. Erhebung der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2024e, Verdiensterhebung. Erhebung der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz.
- Statistisches Bundesamt (2024f, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2023. Wichtige Zusammenhänge im Überblick, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2024 g), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse, 2023, korrigiert am 9. Oktober 2024, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2025a, 1,3 Millionen weniger Niedriglohnjobs von 2014 bis 2024, Pressemitteilung Nr. 047 vom 6. Februar 2025, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2025b, Soziale Mindestsicherung. Zahl der Empfängerinnen und Empfänger sozialer Mindestsicherungsleistungen 2023 um 1,6 % gestiegen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2025c, Über acht von zehn Tarifbeschäftigten erhielten bis Ende 2024 eine Inflationsausgleichsprämie, Pressemitteilung Nr. 023 vom 17. Januar 2025, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2025d, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse, 2024, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2025e, Wöchentliche Arbeitszeit. Qualität der Arbeit. Destatis. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/woechentliche-arbeitszeitl.html> [Abfragedatum: 7. Mai 2025.
- Stegmaier, Jens, Stefanie Gundert, Karin Tesching und Stefan Theuer (2015), Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern, IAB-Kurzbericht 18/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Sun, Liyang und Sarah Abraham (2021), Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects, *Journal of Econometrics*, 225(2021), 175–199.
- Tijdens, Kea G. (2017), Institutional arrangements regarding minimum wage setting in 195 countries, AIAS Working Paper 170, University of Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Umkehrer, Matthias und Philipp vom Berge (2020), Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany, *Industrial and Labor Relations Review*, 73(5), 1095–1118.
- Verbeek, Hans, Benedikt Fritz, Anja Gaentzsch, Georg Kalvelage und Juliane Stolle (2020a), Analysepotential von Daten der Amtlichen Wirtschaftsstatistik für die Mindestlohnforschung, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Berlin.
- Verbeek, Hans, Benedikt Fritz und Carlo Knotz (2020b), Ansätze zur Evaluation von Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Berlin.
- vom Berge, Philipp, Jonas Beste, Benjamin Börschlein, Mario Bossler, Kerstin Bruckmeier und Nicole Gürtzen (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, IAB-Stellungnahme 4/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Isabell Klingert, Sebastian Becker, Julia Lenhart, Simon Trenkle und Matthias Umkehrer (2016a), Mindestlohn Ausnahme für Langzeitarbeitslose. Wenig wirksam und kaum genutzt, IAB-Kurzbericht 23/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- vom Berge, Philipp, Isabell Klingert, Sebastian Becker, Julia Lenhart, Simon Trenkle und Matthias Umkehrer (2016b), Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, IAB-Forschungsbericht 8/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- von der Heiden, Marleen und Ralf Himmelreicher (2018), Mindestlohn und Lohngerechtigkeit, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1013, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Wagner, Gert G., Jan Göbel, Peter Krause, Rainer Pischner und Ingo Sieber (2008), Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender), *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 2(4), 301–328.
- Wanger, Susanne, Tobias Hartl, Markus Hummel und Yasemin Yilmaz (2024), Überarbeitung der IAB-Arbeitszeitrechnung im Rahmen der Generalrevision 2024 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, IAB-Forschungsbericht 20/2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- Wanger, Susanne und Enzo Weber (2016), Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern, Aktuelle Berichte 23/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Weinkopf, Claudia und Thorsten Kalina (2020), Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz, Forschungsbericht 561, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Weller, Sabrina Inez, Alexander Christ, Bettina Milde und Ralf-Olaf Granath (2024), Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2024. Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 30. September, Fassung vom 12. Dezember 2024, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2012): Introductory econometrics: A modern approach, Fifth Edition. Mason, OH: South-Western.
- Zoll (2020), Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung: Bündnisse. Abrufbar unter: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse_node.html [Abfragedatum: 7. Mai 2025].

7 Anhang

7 Anhang

Anhangtabelle A.1: Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und dem Tarifvertragsgesetz (TVG) in Euro je Stunde, Stand: März 2025

Branche	Beschäftigtengruppe	Mindestlohnhöhe (in Euro)	Geltungszeitraum
Arbeitnehmerüberlassung		14,53	03 / 2025 bis 09 / 2025
Berufliche Aus- und Weiterbildung	Pädagogischer Bereich (Gruppe 1)	19,37 20,24	ab 01 / 2025 ab 01 / 2026
	Pädagogischer Bereich (Gruppe 2)	19,96 20,86	ab 01 / 2025 ab 01 / 2026
Bodenabfertigungsdienste an deutschen Verkehrsflughäfen	Entgeltgruppe 2	Stufe 1: 17,00	ab 02 / 2025
	Entgeltgruppe 3	Stufe 1: 17,70 Stufe 2: 18,20	ab 02 / 2025 ab 02 / 2025
	Entgeltgruppe 4	Stufe 1: 18,30 Stufe 2: 18,75	ab 02 / 2025 ab 02 / 2025
	Entgeltgruppe 5	Stufe 1: 19,50 Stufe 2: 20,10	ab 02 / 2025 ab 02 / 2025
	Entgeltgruppe 6	Stufe 1: 21,36 Stufe 2: 21,88	ab 02 / 2025 ab 02 / 2025
	Entgeltgruppe 7	Stufe 1: 22,23	ab 02 / 2025
Dachdeckerhandwerk	Ungelernte Arbeitnehmer	14,35	ab 01 / 2025
	Gelernte Arbeitnehmer (Gesellen)	16,00	ab 01 / 2025
Elektrohandwerk	Elektro- und informationstechnische Tätigkeiten	13,95	von 01 / 2024 bis 01 / 2025
Gebäudereinigerhandwerk	Innenreinigung	14,25 15,00	ab 01 / 2025 ab 01 / 2026
	Außen- und Glasarbeiten	17,65 18,40	ab 01 / 2025 ab 01 / 2026
Gerüstbauerhandwerk	Gerüstbauer	13,95	von 10 / 2024 bis 09 / 2025
Maler- und Lackiererhandwerk	Ungelernte Arbeitnehmer	13,00	von 04 / 2024 bis 03 / 2025
	Gelernte Arbeitnehmer (Gesellen)	15,00	von 04 / 2024 bis 03 / 2025
Pflegebranche	Pflegekräfte	15,50 16,10	von 05 / 2024 bis 06 / 2025 von 07 / 2025 bis 06 / 2026
		Pflegeassistentenkräfte / Pflegehilfskräfte	16,50 17,35
	Pflegefachkräfte	19,50 20,50	von 05 / 2024 bis 06 / 2025 von 07 / 2025 bis 06 / 2026
Schornsteinfegerhandwerk		14,50	ab 01 / 2024
Sicherheitskräfte an Verkehrsflughäfen	Entgeltgruppe II	22,39	01 / 2025 bis 03 / 2025
	Entgeltgruppe III	20,54	01 / 2025 bis 03 / 2025
	Entgeltgruppe IV	16,51	01 / 2025 bis 03 / 2025

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Zolls.

Anhangtabelle A.2: Anzahl und Anteil von Frauen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen

Anzahl und Anteil von Frauen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen							
WZ2008	Wirtschaftszweig	Beschäftigungs- verhältnisse insgesamt	Frauen in Beschäftigungs- verhältnissen insgesamt		Beschäftigungs- verhältnisse mit Stundenlohn unter 12,05 Euro	Frauen in Beschäftigungs- verhältnissen mit Stundenlohn unter 12,05 Euro	
			Anzahl (in Tsd.)	Anzahl (in Tsd.)		Anteil (in Prozent)	Anzahl (in Tsd.)
96	Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	467	317	67,9	126	96	75,9
55	Beherbergung	418	266	63,6	80	59	73,7
107	Herstellung von Back- und Teigwaren	256	164	64,2	59	43	72,9
92	Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	68	43	63,2	25	17	68,4
47	Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	2.879	1.958	68,0	521	341	65,5
181	Herstellung von Druckerzeugnissen	111	44	39,4	18	11	60,0
79	Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	82	54	65,7	12	7	59,5
591	Herstellung von Filmen und Fernsehprogrammen, deren Verleih und Vertrieb; Kinos	59	30	50,9	13	8	57,2
731	Werbung	159	85	53,5	24	14	56,3
56	Gastronomie	1.263	655	51,9	466	254	54,4
462	Großhandel mit landwirtschaft- lichen Grundstoffen und lebenden Tieren	55	22	39,6	11	6	51,1
68	Grundstücks- und Wohnungs- wesen	627	314	50,0	123	60	48,6
01	Landwirtschaft	318	132	41,5	96	46	48,3
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	304	139	45,8	85	40	47,6
952	Reparatur von Gebrauchsgütern	26	9	35,5	5	2	42,1
53	Post-, Kurier- und Expressdienste	453	165	36,5	91	38	41,7
452	Instandhaltung und Reparatur von Kraftwagen	256	65	25,5	36	11	31,8
811	Hausmeisterdienste	143	48	33,9	27	7	26,6
4932	Betrieb von Taxis	156	27	17,6	92	14	15,5
771	Vermietung von Kraftwagen	38	11	28,0	9	1	12,5
Summe hoch betroffene Wirtschaftszweige		8.137	4.549	55,9	1.922	1.076	56,0
Gesamtwirtschaft		38.760	18.709	48,3	3.429	1.911	55,7

Quelle: Verdiensterhebung (VE) April 2023, eigene Berechnungen.

Anhangtabelle A.3: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in West- und Ostdeutschland

Westdeutschland	Bestand	Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)							
	April 2014	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	In Tsd.	In Prozent							
Alle Wirtschaftszweige									
Insgesamt	27.404	1,5	1,8	1,4	-1,0	0,3	1,9	1,2	0,5
SvB	23.139	2,3	2,4	1,9	0,2	0,8	2,2	1,2	0,6
AgB	4.265	-2,5	-1,2	-2,1	-8,6	-3,7	-0,1	1,1	-0,3
INgB	2.194	2,2	3,9	4,4	-4,8	4,0	8,8	4,2	3,0
Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	5.847	1,9	1,4	0,7	-3,8	-2,0	3,0	1,1	0,5
SvB	3.907	4,3	2,5	1,8	-0,8	-0,7	3,3	0,7	0,2
AgB	1.940	-2,9	-1,1	-1,9	-11,6	-5,7	2,1	2,2	1,6
INgB	881	3,7	4,9	5,4	-8,1	1,9	13,7	5,4	4,4
Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	21.558	1,4	1,9	1,6	-0,2	0,9	2,0	1,2	0,5
SvB	19.232	1,9	2,3	2,0	0,4	1,2	2,0	1,3	0,7
AgB	2.325	-2,2	-1,3	-2,2	-6,1	-2,2	-1,0	0,4	-1,8
INgB	1.314	1,2	3,3	3,6	-2,4	5,4	5,5	3,3	2,0

Ostdeutschland	Bestand	Veränderung zum Vorjahresmonat (jeweils April)							
	April 2014	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	In Tsd.	In Prozent							
Alle Wirtschaftszweige									
Insgesamt	6.121	0,7	1,8	1,1	-1,3	0,5	2,0	0,7	0,0
SvB	5.441	1,6	2,1	1,3	-0,2	0,9	2,1	0,4	-0,2
AgB	680	-6,7	-1,6	-1,0	-11,9	-3,4	1,6	3,2	1,4
INgB	223	1,4	5,1	6,4	-4,7	5,6	8,9	6,1	5,7
Vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	1.464	0,8	1,3	0,8	-4,4	-1,2	3,6	-0,1	-0,5
SvB	1.124	3,8	2,2	1,2	-2,0	-0,4	3,3	-0,7	-1,1
AgB	340	-9,0	-2,2	-1,2	-15,7	-5,0	4,9	3,2	2,9
INgB	94	1,8	6,4	7,7	-9,3	4,5	13,8	7,3	6,4
Vom gesetzlichen Mindestlohn wenig betroffene Wirtschaftszweige									
Insgesamt	4.657	0,7	1,9	1,2	-0,3	1,1	1,6	0,9	0,1
SvB	4.317	1,1	2,1	1,4	0,2	1,3	1,8	0,8	0,1
AgB	340	-4,3	-1,1	-0,8	-8,5	-2,1	-1,1	3,2	0,3
INgB	129	1,1	4,1	5,5	-1,1	6,4	5,4	5,2	5,1

Anmerkung: Für die Abgrenzung der Grundgesamtheit vgl. Info-Box 5. Die Auswahl der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ist in Info-Box 3 beschrieben. Die gezackte Linie markiert den Neuzuschnitt der Wirtschaftszweige mit hoher Mindestlohn Betroffenheit ab dem Jahr 2023 (vgl. Info-Box 3 und 5). Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte sind nicht in der Kategorie „Insgesamt“ enthalten, da die Beschäftigten zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, die unter „Insgesamt“ bereits erfasst wird. SvB = Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; AgB = Ausschließlich geringfügig Beschäftigte; INgB = Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte.

Die Werte der Jahre 2016 und 2018 werden zugunsten einer besseren Lesbarkeit nicht dargestellt (vgl. hierfür Mindestlohnkommission 2023: 228).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AgB	Ausschließlich geringfügige Beschäftigung
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BiBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
INgB	Im Nebenjob geringfügige Beschäftigung
k. A.	keine Angabe
KKS	Kaufkraftstandard
KIdB	Klassifikation der Berufe
MiLoG	Mindestlohngesetz
MiLoEG	Mindestlohnerhöhungsgesetz
Mio.	Millionen
PASS	Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung
Rdnr.	Randnummer
SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SvB	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
Tsd.	Tausend
TVG	Tarifvertragsgesetz
VE	Verdiensterhebung
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VSE	Verdienststrukturerhebung
VVE	Vierteljährliche Verdiensterhebung
WZ	Wirtschaftszweig

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Mindestlohnentwicklung der Jahre 2015 bis 2025	19
Abbildung 1.2: Entwicklung der realen und nominalen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns seit dem Jahr 2015	24
Abbildung 1.3: Gesetzliche Mindestlöhne in Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Euro zum 1. Januar 2025	25
Abbildung 1.4: Mindestlohniveau relativ zum Medianlohn von Vollzeitbeschäftigten (Kaitz-Index) in Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahr 2023	26
Abbildung 2.1: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen am oder unterhalb des Mindestlohns ...	53
Abbildung 2.2: Veränderung der Stundenlöhne von allen Beschäftigten und von Beschäftigten in Wirtschaftszweigen mit hoher Mindestlohnbetreffenheit	56
Abbildung 2.3: Veränderung der durchschnittlichen Stundenlöhne im Mindestlohnbereich und bei allen Beschäftigungsverhältnissen zwischen den Jahren 2022 und 2024	57
Abbildung 2.4: Veränderung der Stunden- und Monatslöhne im Mindestlohnbereich zwischen den Jahren 2022 und 2024	58
Abbildung 2.5: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnbereich in den Jahren 2022 bis 2024 auf Basis der VE	62
Abbildung 2.6: Verteilung der Beschäftigten im unteren Lohnbereich in den Jahren 2022 und 2023 auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels	62
Abbildung 2.7: Themenschwerpunkte der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline	68
Abbildung 2.8: Branchenzuordnung der Anrufe bei der Mindestlohn-Hotline	69
Abbildung 2.9: Bekanntheit des Mindestlohns nach soziodemografischen Merkmalen	71
Abbildung 2.10: Entwicklung der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Verlauf der Jahre 2022 bis 2024	89
Abbildung 2.11: Verteilung der abhängig beschäftigten Leistungsberechtigten nach dem SGB II nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft im April 2024	91
Abbildung 3.1: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung	100
Abbildung 3.2: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in West- und Ostdeutschland	100
Abbildung 3.3: Veränderung der Gesamtbeschäftigung in vom Mindestlohn wenig und hoch betroffenen Wirtschaftszweigen	103
Abbildung 3.4: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen	106
Abbildung 3.5: Veränderungen der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen	109
Abbildung 3.6: Veränderungen der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob in vom Mindestlohn hoch und wenig betroffenen Wirtschaftszweigen	111
Abbildung 3.7: Anteil der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	124
Abbildung 3.8: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Anforderungsniveau	125
Abbildung 3.9: Durchschnittliche Arbeitszeit in Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im April der Jahre 2022 bis 2024 auf Basis der Verdiensterhebung (VE)	128

Abbildung 3.10: Durchschnittliche Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich in den Jahren 2022 und 2023 auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)	129
Abbildung 3.11: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen	134
Abbildung 3.12: Entwicklung des Bestandes an gemeldeten offenen Stellen nach Anforderungsniveau ..	136
Abbildung 3.13: Betriebliches Ausbildungsplatzangebot, Bewerberinnen und Bewerber sowie neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge	139
Abbildung 3.14: Entwicklung von Praktikumsstellen	141
Abbildung 3.15: Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen in den Jahren 2022 und 2023	144
Abbildung 4.1: Betriebliche Reaktionen infolge der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro	152
Abbildung 4.2: Veränderung der Arbeitskosten je Arbeitsstunde	154
Abbildung 4.3: Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten	156
Abbildung 4.4: Veränderung der preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland ..	169
Abbildung 4.5: Entwicklung der Unternehmensgewinne	171
Abbildung 4.6: Entwicklung der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren	175
Abbildung 4.7: Entwicklung der Gewerbeanzeigen	176

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Konjunkturindikatoren für die Jahre 2014 bis 2024	23
Tabelle 1.2: Höhe des Mindestlohns als Anteil am Median und am Durchschnitt des Stundenlohns in den Jahren 2022 bis 2024	27
Tabelle 1.3: Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil von Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich	37
Tabelle 1.4: Berechnung des Stundenlohns in VSE/VE und SOEP	45
Tabelle 2.1: Von den Anpassungen des Mindestlohns betroffene Beschäftigungsverhältnisse	55
Tabelle 2.2: Bekanntheit von Informationsangeboten zum Mindestlohn nach soziodemografischen Merkmalen	73
Tabelle 2.3: Planstellen/Stellen und Personaleinsatz bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den Jahren 2014 bis 2025	75
Tabelle 2.4: Arbeitgeberprüfungen des Zolls	76
Tabelle 2.5: Ordnungswidrigkeitenverfahren und Geldbußen nach Mindestlohngesetz	78
Tabelle 2.6: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2024 in der Verdiensterhebung (VE)	87
Tabelle 2.7: Beschäftigte mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2023 im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP)	87
Tabelle 2.8: Anzahl abhängig beschäftigter SGB-II-Leistungsbeziehenderinnen und -bezieher	93
Tabelle 3.1: Bestand und Veränderung der Beschäftigung	102
Tabelle 3.2: Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach soziodemografischen Merkmalen	113
Tabelle 3.3: Studien zu Beschäftigungswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns	116
Tabelle 3.4: Bestand der Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen sowie Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresmonat	123
Tabelle 4.1: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen	164
Tabelle 4.2: Preisentwicklung in ausgewählten Wirtschaftszweigen differenziert nach West- und Ostdeutschland	166
Anhangtabelle A.1: Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und dem Tarifvertragsgesetz (TVG) in Euro je Stunde, Stand: März 2025	208
Anhangtabelle A.2: Anzahl und Anteil von Frauen in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen	209
Anhangtabelle A.3: Bestand und Veränderung der Beschäftigung in West- und Ostdeutschland	210

Impressum:

Mindestlohnkommission

Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn
c/o Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
Nöldnerstraße 40-42
10317 Berlin
Tel. 030 51548 4194
geschaeftsstelle@mindestlohn-kommission.de
Internet: www.mindestlohn-kommission.de

Gestaltung: Eckedesign GmbH, Berlin
Druck: Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main
ISBN: 978-3-88261-771-9
DOI: 10.21934/MLK20250114

Zitiervorschlag

Mindestlohnkommission (2025): Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns.
Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

