



# 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn

Rückblick – Ausblick – Wirkungen

Stark in Arbeit.

# Inhalt



## 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn

Rückblick – Ausblick – Wirkungen

## Impressum

Die Broschüre „10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn“ ist eine Veröffentlichung des Deutschen Gewerkschaftsbundes – Bundesvorstandsverwaltung.

Inhaltliche Leitung: Dr. Wolfgang Günther, Dr. Robby Riedel  
Redaktion: Maike Rademaker, Dr. Wolfgang Günther  
DGB Bundesvorstand, Keithstraße 1, 10787 Berlin

Gestaltung und Layout: BBGK Berliner Botschaft, Gesellschaft für Kommunikation mbH  
Fotonachweis: Simone M. Neumann (S. 4–5, 32, 35, 42, 43, 45), Marco Urban (S. 7),  
D Lahoud/peopleimages.com – stock.adobe.com (S. 8), F Armstrong Photo – stock.adobe.com (S. 18),  
BASILICOSTUDIO STOCK – stock.adobe.com (S. 25), Flamingo Images – stock.adobe.com (S. 30),  
alle weiteren Bilder: DGB  
Druck: DCM Druck Center Meckenheim GmbH

Die Beiträge geben die Meinung der jeweiligen Verfasser\*innen wieder.  
V. i. s. d. P.: Stefan Körzell, DGB-Bundesvorstand

1. Auflage: Januar 2025

<b>Yasmin Fahimi und Stefan Körzell: Vorwort</b>	4
<b>Stefan Körzell: Der Mindestlohn – ein wichtiger Erfolg der Gewerkschaften</b>	6
<b>Hubertus Heil: Der Mindestlohn – eine Erfolgsgeschichte mit Zukunft</b>	9
<b>Rückblick</b>	<b>11</b>
<b>Michael Sommer: Der gesetzliche Mindestlohn</b>	11
<b>Frank Bsirske, Wolfgang Pieper: ... dass Arbeit nicht arm macht!</b>	13
<b>Andrea Nahles: Mindestlohn ist das Mindeste!</b>	16
<b>Stimmen aus der Mindestlohnkommission</b>	<b>19</b>
<b>Robert Feiger: 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn – Orientierung nach oben oder untere Haltelinie?</b>	19
<b>Andrea Kocsis: Der gesetzliche Mindestlohn und seine Auswirkungen auf das Tarifgeschehen</b>	21
<b>Guido Zeitler: 10 Jahre Mindestlohn – Ein langer Kampf und eine komplexe Aufgabe für die Tarifpolitik</b>	23
<b>Jan Zilius: Die Mindestlohnkommission: Spielraum für Konsens</b>	26
<b>Tom Krebs: Der Mindestlohn ist gute Wirtschaftspolitik</b>	28
<b>Ausblick: Das sagen die Politik und Expert*innen</b>	<b>31</b>
<b>Karl-Josef Laumann: 10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Blick nach vorne</b>	31
<b>Bernd Rützel: Endlich mehr Fairness</b>	33
<b>Beate Müller-Gemmeke: Gut, dass er eingeführt wurde</b>	34
<b>Constanze Voß: Mindestlohnkontrollen – gemeinsam internationaler und digitaler</b>	36
<b>Dennis Radtke: Wegweiser für ein soziales Europa</b>	37
<b>Thorsten Schulten: Was bedeutet die Europäische Mindestlohnrichtlinie für den Mindestlohn in Deutschland?</b>	38
<b>Wirkungen des Mindestlohns</b>	<b>41</b>
<b>Nicole Mayer-Ahuja: Mindestlohn statt Niedriglohn: Ein Jubiläum als gesellschaftspolitischer Auftrag</b>	41
<b>Gerhard Bosch: Der Mindestlohn braucht wirksame Kontrollen</b>	43
<b>Malte Lübker: Auswirkungen des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Eine stärkere Verhandlungsposition für die Gewerkschaften</b>	45
<b>Torsten Müller: Der deutsche Mindestlohn im europäischen Vergleich</b>	47

# Vorwort

mit Beiträgen von:  
**Yasmin Fahimi, Stefan Körzell,  
Hubertus Heil**



Der gesetzliche Mindestlohn gilt in Deutschland seit genau zehn Jahren. Der Bundestag verabschiedete ihn im Juli 2014, seit 1. Januar 2015 gilt die gesetzliche Lohnuntergrenze. Sie lag damals bei 8,50 Euro und wurde über die letzten zehn Jahre schrittweise angepasst. Über die Höhe der Anpassungen und darüber, ob er wirklich dazu taugt, Armut trotz Arbeit zu verhindern, lässt sich zwischen Politik und Gesellschaft, Gewerkschaften und Arbeitgebern, betroffenen Arbeitnehmer\*innen und Wirtschaft trefflich streiten. Wir Gewerkschaften beteiligen uns daran mit großer Leidenschaft. Und mit dem Ziel, für Beschäftigte das Beste herauszuholen.

Der Mindestlohn ist nicht weniger als eine der wichtigsten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen der Nachkriegszeit. Lange Zeit war er kein Thema. Lange Zeit brauchte er auch kein Thema sein. Zur Festlegung von Mindestentgelten führte der Bundestag lediglich 1952 (!) das lange Zeit vergessene „Mindestarbeitsbedingungengesetz“ ein, das kaum angewandt und nur kurz im Rahmen der Mindestlohndebatte in den 2000er Jahren wieder auftauchte. Und erst seit 1996 existierte die Möglichkeit, in von der EU-Arbeitnehmerentsendung betroffenen Branchen von den Sozialpartnern ausgehandelte Branchenmindestlöhne per Rechtsverordnung, also quasi-gesetzlich, festzulegen. Der Verabschiedung des Mindestlohngesetzes 2014 ging eine intensiv geführte politische Debatte voraus, bei der sich schließlich diejenigen durchsetzten, die den wilden Auswüchsen eines gewachsenen Niedriglohnssektors und prekären Arbeitsbedingungen etwas entgegensetzen wollten.

Wir müssen ehrlich sein: Dass es den gesetzlichen Mindestlohn überhaupt brauchte, ist kein Ruhmesblatt für das (früher) gern beschworene Sozialmodell Deutschlands. Tarifverträge gehörten seit der Nachkriegszeit zum Konsens unserer Wirtschaftsordnung. Mit Tarifverträgen erhalten Arbeitnehmer\*innen mehr Lohn, genießen mehr Erholungszeit, sind besser geschützt durch tarifliche Kündigungsregeln und betriebliche Altersvorsorge. Sie garantieren Beschäftigten die Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen und Unternehmen einen fairen Wettbewerb. Sie treiben Firmen an, Fachkräfte zu sichern, sich ständig weiterzuentwickeln und über Qualität, anstatt über Lohndumping konkurrenzfähig zu sein.

Es war Konsens seit der Nachkriegszeit, dass Arbeitgeber und Gewerkschaften zusammenkommen, um in Tarifverträgen die Bedingungen für Arbeit gemeinsam zu verhandeln. Und es war Konsens, dass Firmen diese Tarifverträge anwenden. Doch dies ist immer seltener der Fall.

Seit den 1990er Jahren geht die Tarifbindung kontinuierlich zurück. Immer weniger Unternehmen sehen sich diesem Nachkriegskonsens verpflichtet. Immer weniger Beschäftigten wird der Schutz von Tarifverträgen gewährt. Die Folge dieser Entwicklung war eine zunehmende Lohnungleichheit, verschlechterte Arbeitsbedingungen und Niedriglöhne. Die Gleichung ist einfach: Verabschieden wir uns von Tarifverträgen, verabschieden wir uns von der Sozialen Marktwirtschaft, wie wir sie kennen.

Der Mindestlohn kann die schlimmsten Auswüchse nur mildern. Ziel ist und bleibt eine starke Tarifbindung! Es müssen wieder viel mehr Menschen in Deutschland von Tarifverträgen profitieren. Und dafür kämpfen wir auch tagtäglich in den Regionen – durchaus mit Erfolg. Der Gesetzgeber sollte tätig werden, um die Stärkung von Tarifverträgen zu unterstützen – ersetzen kann er das Tarifsysteem durch seine Eingriffe niemals.

Nichtsdestotrotz: Der Mindestlohn wirkt – als unterste, gesetzliche Haltelinie! Das zeigen auch die Beiträge in diesem Heft.

Wir möchten uns bei allen Autorinnen und Autoren in dieser Broschüre herzlich bedanken. Die folgenden Beiträge beleuchten viele wichtige Aspekte rund um den Mindestlohn: Wie er entstand und warum er notwendig war. Welche Auswirkungen er für Beschäftigte und welche Folgen der Mindestlohn für das Tarifgeschäft der Gewerkschaften hat. Wichtig ist auch die Frage, ob der Mindestlohn bei Betroffenen ankommt und wie Kontrollen verbessert werden können. Und – ganz aktuell – diskutieren wir darüber, wie sich der Mindestlohn in der heutigen Zeit weiterentwickeln sollte. Mehrere Beiträge dieser Broschüre geben wichtige Impulse zu dieser Debatte. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften beteiligen sich weiter in den nächsten Monaten, während der kommenden Bundestagswahl und auch darüber hinaus mit Herzblut an dieser Diskussion.

**Yasmin Fahimi**  
DGB-Bundesvorsitzende

**Stefan Körzell**  
Mitglied im Geschäftsführenden  
DGB-Bundesvorstand

# Der Mindestlohn – ein wichtiger Erfolg der Gewerkschaften

STEFAN KÖRZELL

Kaum ein arbeitsmarktpolitisches Instrument wurde in den vergangenen Jahren so hitzig diskutiert wie der gesetzliche Mindestlohn. Seine Einführung vor zehn Jahren war das Ergebnis jahrelanger Forderungen der Gewerkschaften, die sich für faire Löhne und bessere Arbeitsbedingungen einsetzen.

Auf dem 18. Ordentlichen Bundeskongress des DGB im Jahr 2006 beschlossen die Gewerkschaften erstmalig die Forderung, den gesetzlichen Mindestlohn von zunächst 7,50 Euro je Stunde als verbindliche Lohnuntergrenze einzuführen. Damit folgten alle Organisationen unter dem Dach des DGB der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) und ver.di, die sich bereits Anfang der Nullerjahre für den Mindestlohn aussprachen. Beim Bundeskongress 2010 erneuerten die Gewerkschaften dann ihre Forderung: Kein Lohn unter 8,50 Euro die Stunde. In diese Zeit fiel auch die Mindestlohn-Kampagne – rückblickend eine der erfolgreichsten Kampagnen des DGB. Schließlich wurde im August 2014 mit dem Tarifautonomie-Stärkungsgesetz die einheitliche Lohnuntergrenze festgezurrert. Der lange Atem der Gewerkschaften zahlte sich aus.

Der Mindestlohn ist eine Erfolgsgeschichte. Trotz der Horrorszenarien, die manche Ökonomen an die Wand malten, wurde er auch kein Job-Killer. Im Gegenteil: Seit er gilt, ist die Zahl der Arbeitsplätze gestiegen, vor allem die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat sich gut entwickelt.

Vom Mindestlohn profitieren über sechs Millionen Beschäftigte. In manchen Regionen Deutschlands ist der Mindestlohn nicht die Ausnahme, sondern stark verbreitet. In einigen ostdeutschen Landkreisen arbeitet jeder Dritte zum Mindestlohn. Im thüringischen Sonneberg, dem Landkreis, in dem der erste AfD-Landrat gewählt wurde, ist es fast jeder zweite Beschäftigte. Der Zusammenhang zwischen persönlicher finanzieller Situation und die Unzufriedenheit, die sich auch im Wahlverhalten niederschlägt, steht für mich außer Frage. Ein starker

gesetzlicher Mindestlohn ist daher ein wichtiger Beitrag zur Stärkung unserer demokratischen Grundordnung.

Vom Mindestlohn profitieren Beschäftigte, die in Niedriglohnbranchen arbeiten. Dazu gehören insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die den Laden am Laufen halten, z.B. im Einzelhandel, im Gastgewerbe, in der Reinigungsbranche sowie in der Logistik. Viele dieser Berufe werden traditionell von Frauen ausgeübt. Der Mindestlohn trägt also auch dazu bei, die Lohnlücke zwischen den Geschlechtern zu verringern.

## Bisherige Arbeit der Kommission

Die Mindestlohnkommission hat den gesetzlichen Mindestlohn schrittweise angehoben. Seit Bestehen der Kommission durfte ich in dieser mitwirken – für mich eine Herzensangelegenheit, denn sie hat unmittelbare Auswirkungen auf die Lebenssituation von Millionen Beschäftigten.

Alle bisherigen Beschlüsse der Mindestlohnkommission standen unter anderen Vorzeichen. Der erste Beschluss von Mitte 2016 sah eine Erhöhung vor, die nahe am, aber auf Drängen der Gewerkschaftsseite, oberhalb des zugrunde liegenden Tarifindex lag.

Mit dem zweiten Beschluss der Kommission vom Juni 2018 wurde der Mindestlohn erstmals in zwei Schritten angepasst. Hierbei wurden Tarifabschlüsse, u.a. des Öffentlichen Dienstes, berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht tabellenwirksam waren. Dies führte insgesamt zu einem höheren Mindestlohn als sich rein rechnerisch ergeben hätte.

Der dritte Beschluss aus dem Jahr 2020 stand im Zeichen der Corona-Pandemie. Entlassungen drohten und Kurzarbeit war an der Tagesordnung – und das vor allem bei Beschäftigten aus den Dienstleistungsbereichen und den typischen Mindestlohn-Branchen. Die Kommission entschied sich in diesen unsicheren Zeiten für eine vierstufige Anpassung, mit anfangs kleinen und

gegen Ende der Laufzeit größeren Erhöhungsschritten. Mit dem letzten Schritt wurde der Mindestlohn auf 10,45 Euro erhöht. Das war zwar ein Pfad in die richtige Richtung, aber das Ziel der Arbeitnehmerbank, den Mindestlohn in Richtung 12 Euro weiterzuentwickeln, scheiterte am Veto der Arbeitgeberbank. Als die Bundesregierung im Oktober 2022 den Mindestlohn – politisch einmalig – auf 12 Euro erhöhte, haben die Gewerkschaften das begrüßt. Damit korrigierte der Gesetzgeber auch, dass der Mindestlohn mit einer Einstiegshöhe von 8,50 Euro im Jahr 2015 zu gering festgesetzt worden war.

Keiner dieser Beschlüsse war einfach. Immer wieder wurde lang, intensiv, kontrovers diskutiert und verhandelt – aber am Ende fielen die Beschlüsse immer einstimmig. Arbeitgeber und Gewerkschaften haben sich trotz unterschiedlicher Interessen zusammengerauft und einen Kompromiss gefunden, mit dem beide Seiten leben konnten.

Das änderte sich mit dem letzten Beschluss vom Juni 2023. Erstmals gab es keinen einstimmigen Beschluss. Gegen die Stimmen der Gewerkschaftsbank haben die Arbeitgeber zusammen mit der Vorsitzenden eine mickrige Erhöhung um jeweils 41 Cent für die beiden kommenden Jahre durchgedrückt. Das war für die Gewerkschaftsseite inakzeptabel. Eine so geringe Erhöhung ist ein faustdicker Schlag ins Gesicht der Millionen fleißigen Menschen, die in dieser Zeit mit enormen Preisanstiegen für die täglichen Dinge des Lebens zu kämpfen hatten. Wertschätzung für die harte Arbeit der Beschäftigten sieht anders aus!

## Ausblick

Im Juni dieses Jahres wird die Kommission einen neuen Beschluss fassen. Dabei ist für die Gewerkschaften im Gremium ganz klar: Die EU-Mindestlohnrichtlinie, die neue Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn umfasst, muss berücksichtigt werden. Demnach ist ein Mindestlohn angemessen, wenn er mindestens 60 Prozent des mittleren Durchschnittslohns von Vollzeitbeschäftigten beträgt. Übertragen auf Deutschland müsste die Lohnuntergrenze dann auf etwa 15 Euro steigen.

Für die Zukunft ist aber auch klar: Der Mindestlohn muss besser kontrolliert werden, er muss bei den Beschäftigten auch ankommen. Bisher

sind Mindestlohnverstöße an der Tagesordnung. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzt, dass bis zu 2,2 Millionen Menschen um diesen rechtmäßigen Lohn betrogen werden. Das ist mehr als ein Drittel aller Mindestlohnbeschäftigten. Mindestlohnverstöße sind keine Kavaliersdelikte – sie gehören rigoros geahndet.



Allerdings wird es den schwarzen Schafen auch leicht gemacht. Die zuständige Kontrollbehörde Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) hat viel zu wenig Personal – gut 2.500 geplante Stellen sind unbesetzt. Der geplante Stellenaufbau geschieht nur im Schnecken tempo. Statistisch betrachtet wird jedes Unternehmen nur alle 70 Jahre kontrolliert. Abschreckung sieht anders aus.

Und auch das gilt: Bei allen verdienten Würdigungen ist der Mindestlohn dennoch nur die unterste Haltelinie und absolute Anstandsgrenze. Wirklich gute Lohn- und Arbeitsbedingungen gibt es nur mit Tarifverträgen. Aber die Tarifbindung sinkt seit Jahren, immer weniger Beschäftigte profitieren von tarifvertraglichen Regelungen. Deshalb brauchen wir eine Tarifwende: Alle Gewerkschaften kämpfen täglich auf vielen Ebenen für mehr Tarifverträge, für eine bessere Tarifbindung – und erwarten dafür mehr Unterstützung durch die Politik.

**Stefan Körzell** ist seit Mai 2014 Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes und seit deren Einrichtung Mitglied der Mindestlohnkommission für die Seite der Arbeitnehmer\*innen.



## Der Mindestlohn – eine Erfolgsgeschichte mit Zukunft

HUBERTUS HEIL, MDB

Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn in Deutschland feiert am 1. Januar 2025 bereits seinen zehnten Geburtstag. Und anlässlich dieses Jahrestages kann man sagen: Der Mindestlohn war und ist eine Erfolgsgeschichte!

Jubiläen sind einerseits eine gute Gelegenheit zurückzublicken, aber auch ein passender Anlass, in die Zukunft zu schauen. Beim Mindestlohn blicke ich mit einer gehörigen Portion Stolz zurück. Denn der Mindestlohn wurde gegen große Widerstände durchgesetzt – nicht zuletzt durch die damalige Arbeitsministerin Andrea Nahles. Innerhalb der Koalition, von Teilen der Wirtschaft und deren Interessenvertretungen wurde seinerzeit lange und beharrlich Stimmung gegen den Mindestlohn gemacht. Davon haben wir uns damals allerdings nicht beirren lassen: Für uns stand und steht an erster Stelle, dass die hart arbeitende Bevölkerung Anteil am wirtschaftlichen Erfolg haben muss und angemessene Löhne eine Frage der Gerechtigkeit sind.

Manche malten ein geradezu dystopisches Bild an die Wand: Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn würde die deutsche Wirtschaft in den Ruin treiben, hunderttausende Arbeitsplätze stünden auf dem Spiel, man betreibe ein „wirtschafts-politisches Spiel mit dem Feuer“. Die Liste der Horrorszenarien, die damals beschworen wurden, ließe sich beliebig fortsetzen.

Fakt jedoch ist: Nichts davon ist eingetreten. Nein, es gab keinen massiven Beschäftigungsabbau. Nein, die Arbeitslosigkeit ist nicht gestiegen. 2016, also ein Jahr nach der Einführung des Mindestlohns, gab es in Deutschland rund 600.000 mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte als im Vorjahr. Diese positive Entwicklung hat sich in den Folgejahren fortgesetzt.

Da, wo es nach der Einführung statistisch Einbußen gab – bei den sogenannten Minijobbern – waren meistens nicht Jobverluste der Grund. Vielmehr haben die Unternehmen Minijobs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt.

Vom „Jobkiller“ oder der „Wachstumsbremse“ Mindestlohn kann also keine Rede sein. Im Gegenteil!

Arbeitsmarkt und Wirtschaft haben die Einführung des Mindestlohns geschultert. Zugleich hat er für deutliche Lohnsteigerungen im Niedriglohnsektor geführt und damit mehr Gerechtigkeit geschaffen: Knapp 4 Mio. Beschäftigte, die 2015 einen Anspruch auf den Mindestlohn hatten, haben 2014 unter 8,50 Euro in der Stunde verdient. Mehr als 1,5 Mio. Beschäftigte sogar unter 6 Euro. Viele von ihnen haben vom Mindestlohn profitiert. Der Mindestlohn hatte darüber hinaus dazu geführt, dass auch die Löhne unmittelbar oberhalb der Mindestlohngrenze nach oben angepasst wurden, um den bisherigen Lohnabstand beizubehalten. Zugleich trägt der Mindestlohn dazu bei, dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht zu Lasten der Arbeitnehmer erfolgt – Stichwort Lohn-dumping.

Natürlich gibt es Luft nach oben: Im europäischen Vergleich fiel der deutsche Mindestlohn in den letzten Jahren, gemessen am prozentualen Anteil des nationalen Medianlohns, unterdurchschnittlich gering aus. Steigende Lebenshaltungskosten, insbesondere bei den Wohnkosten, warfen zudem die Frage auf, ob der Mindestlohn geeignet ist, eine angemessene Lebensgrundlage zu gewährleisten. Zudem genügte eine mit den bisherigen Mindestlohnhöhen vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht, um im Alter eine auskömmliche Rente zu erreichen.

Deswegen haben SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und FDP im November 2021 in ihrem Koalitionsvertrag verabredet, den allgemeinen Mindestlohn einmalig per Gesetz auf 12 Euro pro Stunde zu erhöhen. Diese Vorgabe wurde umgesetzt und der allgemeine Mindestlohn zum 1. Oktober 2022 angehoben. Dabei orientiert sich die Mindestlohnhöhe an dem Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns. Sie fußt somit auf einem international anerkannten Kriterium zur Ermittlung eines angemessenen Mindestlohnniveaus.

Diese „60-Prozent-Schwelle“ ist ein geeigneter Orientierungswert, um einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewährleisten. Denn man kann davon ausgehen, dass ein alleinstehender Arbeitnehmer in Vollzeit erst mit einem Lohn oberhalb dieser Marge am sozialen und kulturellen Leben teilhaben kann.

Die gesetzliche Erhöhung war richtig und wichtig und hat vielen Menschen mit niedrigen Einkommen geholfen, mit der hohen Inflation klarzukommen. Knapp sechs Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kam diese Erhöhung zugute.

Es war aber auch wichtig, die Entscheidung über die zukünftige Höhe des Mindestlohns nun zeitnah zurück in die Hände der Sozialpartner zu geben. Deswegen hatte im vergangenen Jahr wieder die Mindestlohnkommission über die Anpassung des Mindestlohns für die nächsten zwei Kalenderjahre zu entscheiden. Sie hat eine Anhebung auf 12,41 Euro zum 1. Januar 2024 und auf 12,82 Euro zum 1. Januar 2025 vorgeschlagen. Dieser Beschluss der Kommission wurde von der Bundesregierung durch die Vierte Mindestlohnanpassungsverordnung umgesetzt.

Aus meiner Sicht ist die eher moderate Anhebung in Anbetracht der hohen Inflation nicht zufriedenstellend. Es ist vor allem auch bedauerlich, dass es der Mindestlohnkommission dieses Mal nicht gelungen ist, zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zu einem einvernehmlichen Vorschlag zu kommen. Dies hätte der Akzeptanz des Beschlusses sicherlich gutgetan. Ich bin aber zuversichtlich, dass es der Kommission bei ihrem nächsten Beschluss wieder gelingen wird, eine einvernehmliche Entscheidung zu treffen.

Weiterhin bin ich optimistisch, dass wir eine deutliche Steigerung des Mindestlohns erleben werden. Die EU-Mindestlohn-Richtlinie ist bis zum 15. November 2024 in nationales Recht umzusetzen. Nach dieser haben die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns einen Referenzwert zugrunde zu legen. Die Richtlinie macht zwar keine Vorgaben zur Nutzung eines bestimmten Referenzwerts, nennt aber beispielhaft den bereits der gesetzlichen Mindestlohnerhöhung zugrundeliegenden und international

anerkannten Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns. Die europäischen Vorgaben sind in Deutschland bereits durch das Mindestlohngesetz in Folge des Mindestlohnerhöhungsgesetzes umgesetzt und bei künftigen Anpassungsbeschlüssen durch die Mindestlohnkommission zu berücksichtigen. Es obliegt daher der Mindestlohnkommission, den international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns bei ihren künftigen Anpassungsentscheidungen zu berücksichtigen, sodass auch künftig ein angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt bleibt. Auf die entsprechenden Vorgaben habe ich die Vorsitzende der Mindestlohnkommission im September hingewiesen.

Wie auch immer sich der Mindestlohn weiterentwickeln wird – es muss klar sein, dass er nur eine absolute Untergrenze der Entlohnung sein kann. Gute Löhne werden auch in Zukunft in erster Linie durch Tarifverträge sichergestellt. Deshalb muss alles getan werden, um die Tarifbindung zu stärken. Um hier voranzukommen, haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag vereinbart, die öffentliche Auftragsvergabe an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrags der jeweiligen Branche zu binden.

Es ist mein erklärtes Ziel, die Tarifbindung wieder so zu stärken, dass die Debatten um die richtige Höhe des Mindestlohns an Bedeutung verlieren. Ich freue mich, den DGB dabei auch in Zukunft an der Seite zu wissen.

---

**Hubertus Heil** ist seit März 2018 Bundesminister für Arbeit und Soziales; seit Dezember 2019 ist er auch stellvertretender Parteivorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), deren Mitglied er seit 1988 ist. Außerdem vertritt er seit 1998 den Wahlkreis Gifhorn-Peine mit einem Direktmandat im Deutschen Bundestag.

# Rückblick

mit Beiträgen von:

**Michael Sommer, Frank Bsirske, Wolfgang Pieper und Andrea Nahles**

## Der gesetzliche Mindestlohn

### Eine gute Antwort auf Ausbeutung und Arbeitsarmut

MICHAEL SOMMER

„Sozial ist, was Arbeit schafft“ – das Mantra der Konservativen, übernommen ausgerechnet von Alfred Hugenberg, dem Großverleger und Wegbereiter Adolf Hitlers, dankbar aufgegriffen Anfang des 21. Jahrhundert von den Metallarbeitgebern und ihrer „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“, nachgeplappert von mehr als einem einflussreichen Politiker, war so falsch wie verheerend.

Es ging nur um eins – Arbeit sollte billiger werden, billig wie Dreck.

Der Niedriglohnsektor müsse gestärkt werden, verkündete prompt auch der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder, als sei dies die einzige und perfekte Antwort auf die hohe Arbeitslosigkeit. Man propagierte Fördern und Fordern, und forderte viel von den Arbeitslosen und förderte massenhafte Arbeitsarmut.

Dass es diese Arbeitsarmut längst gab, dass schon zu Beginn des Jahrtausends Millionen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen weniger als sechs Euro die Stunde verdienten, fiel nicht ins Gewicht. Die Arbeitslosigkeit sollte halbiert werden, auch wenn es den Sozialstaat kostete. Nichts und niemand durfte sich diesem Ziel widersetzen.

Und so wurde der Niedriglohnsektor ausgebaut. Dumpinglöhne galten schon bald nicht mehr als sittenwidrig, sondern als modern. Schmutzgewerkschaften schlossen Tarifverträge über zwei bis drei Euro Stundenlohn ab, andere gerieten so unter Druck, dass sie mit in den Sog gerieten.

Besonders verheerend war die Entwicklung in den neuen Bundesländern. Doch der Durchmarsch der Dumpinglöhne machte auch vor dem Westen nicht halt. Letztlich bekamen mehr als 20 Prozent aller Beschäftigten nur noch Armutslöhne. Das traf vor allem Frauen, nicht zuletzt alleinerziehende Mütter.

Die Gewerkschaften im Westen Deutschlands hatten jahrzehntelang gegen amerikanische Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt gekämpft, wo Mann und Frau zwei oder drei Stellen für das Überleben brauchen. Diesen Kampf hatten wir spätestens zum Ende der Rot-Grünen Jahre verloren.

Natürlich wollten sich die DGB-Gewerkschaften dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nicht entziehen. Doch in den Betrieben und in den Tarifverhandlungen standen sie unter massivem Druck: Sie sollten längeren Arbeitszeiten und geringeren Lohnerhöhungen zustimmen, ansonsten würden die Unternehmen eben auswandern – nach Rumänien oder Asien, Hauptsache billig.

Dass es trotz alledem beispielsweise auf dem Bau gelang, den ersten Branchen- Mindestlohn zu verabreden, war ein großer Erfolg. Doch die Branchenmindestlöhne blieben die Ausnahme. Die Gewerkschaften waren in dieser Zeit durchaus erfolgreich, setzten weiter Lohn- und Gehaltssteigerungen durch – aber vielfach mussten sie Öffnungsklauseln für den Fall hinnehmen, dass es in den Unternehmen schlecht lief.

Außerdem fielen Millionen durch das Raster, weil für sie kein Tarifvertrag galt und sie ihren Arbeitgebern hilflos ausgeliefert waren. Vor allem im Dienstleistungssektor gab es Dumpinglöhne, derer sich Deutschland in Europa schämen musste.

Der DGB forderte, die Würde der Arbeit zu achten – und ertete Hohn und Spott von Arbeitgebern, die sich längst an die Ausbeutung gewöhnt hatten. Die schickten ihre Leute, wenn der Lohn nicht reichte, ohne schlechtes Gewissen zur Arbeitsagentur und die reichten sie nicht selten an die Tafeln weiter. Was an Ausbeutung modern sein soll, ist mir bis heute schleierhaft.

Irgendwann war klar, dass nur ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn, eine absolute Untergrenze der Löhne für alle, die Talfahrt würde stoppen können. So einfach die Lösung inzwischen klingt, so wenig der Mindestlohn allein ein Allheilmittel ist – so schwer war es damals, ihn überhaupt durchzusetzen.

Vor allem jene Unternehmer wehrten sich, die dank der Niedriglöhne ihre Gewinne maximierten – und die behaupteten, sie würden mit einem Mindestlohn in die Pleite getrieben. Ihr Geschäftsmodell war die Armut von Millionen. Und ihre Propaganda, ihre Warnungen vor neuer Massenarbeitslosigkeit, waren verlogen. Denn man kann durchaus Gewinne machen und trotzdem anständige Löhne zahlen. Und mehr Arbeitslose nach der Einführung des Mindestlohns gab es auch nicht.

Es mussten allerdings auch Gewerkschafter überzeugt werden, die um die Tarifhoheit bangten und fürchteten, dass mit dem gesetzlichen Mindestlohn die höheren Löhne und Gehälter in ihrer Branche ins Rutschen kommen könnten. Auf dem DGB-Kongress 2002 haben wir das erste Mal leidenschaftlich über den gesetzlichen Mindestlohn diskutiert. Die Argumente für die bedingungslose Verteidigung der Tarifautonomie wogen und

wiegen schwer. Deshalb brauchten wir lange, um uns intern zu verständigen.

So berechtigt die Einwände waren, so wichtig war und ist es, für viele Millionen Menschen eine gesetzliche Schutznorm beim Lohn festzuschreiben – wie es sie beim Urlaub oder der Arbeitszeit längst gab.

Natürlich ist es nicht einfach, das Recht und die Freiheit von Gewerkschaften und Arbeitgebern zu verteidigen, die Entgelte selbst auszuhandeln – und zugleich vom Staat zu verlangen, wenigstens die Schwächsten zu schützen. Andererseits hat der Staat mit dem Mindestlohn nur das Elend eingedämmt, das er mit der Förderung des Niedriglohns selbst schuf.

Die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn jedenfalls, der sich am Ende alle DGB-Gewerkschaften anschlossen, gehörte zu den erfolgreichsten Kampagnen des DGB seit seiner Gründung. Fast ein Jahrzehnt dauerte der Kampf. Am Ende stand ein klares Ja in der Bevölkerung. Wir erreichten Zustimmungswerte von 80 Prozent und mehr.

Dem konnte sich selbst die Union nach der Bundestagswahl 2013 nicht mehr verschließen. In den Koalitionsverhandlungen haben wir durchgesetzt, dass der gesetzliche Mindestlohn kommt. Und seit dem Jahr 2015 ist er Gesetz.

Als ich neulich im Museum herumschlenderte, trat einer der Männer, die die Bilder bewachen, zu mir, schüttelte mir mit festem Griff die Hand und sagte mit Tränen in den Augen, dass er dank der Gewerkschaften nun doppelt so viel verdiene wie vorher.

Da wurde mir einmal mehr bewusst, wofür es den DGB nunmehr seit 75 Jahren gibt und warum ich so gern zwölf Jahre lang sein Vorsitzender war: Der DGB kann und er muss die sozial- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen der Zeit beantworten.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind die Stimme der Arbeit. Sie sind Anwalt aller, die arbeiten. Auch das hat der Kampf für den gesetzlichen Mindestlohn bewiesen.

---

**Michael Sommer** war von 2002–2014 Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes und von 2010–2014 Präsident des Internationalen Gewerkschaftsbundes (ITUC).

## ... dass Arbeit nicht arm macht!

FRANK BSIRSKE, WOLFGANG PIEPER

Zum 1. Januar 2015 wurde in Deutschland zum ersten Mal ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn eingeführt.

Was wie eine bloße Entscheidung der damaligen Regierungsparteien scheint, war die Folge einer der größten sozialpolitischen Auseinandersetzungen in Deutschland. Sie war notwendig als Folge des tiefgreifenden Umbaus des deutschen Sozialmodells, der die traditionellen Institutionen des „Rheinischen Kapitalismus“ in Frage stellte. Zugleich ist sie ein Lehrstück erfolgreicher gewerkschaftlicher Kampagnenarbeit.

Bis in die 1990er Jahre war Deutschland international für eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung bekannt – ein Markenzeichen des „Modells Deutschland“, das wirtschaftliches Wachstum mit sozialer Gerechtigkeit verband. Diese Situation war vor allem das Resultat starker Gewerkschaften, die durch flächendeckende Tarifverträge und ein robustes soziales Sicherungssystem die Ausbreitung von Niedriglöhnen effektiv eindämmten. Dies änderte sich in den 1990er Jahren grundlegend aufgrund dreier Entwicklungen: Ökonomischen Verwerfungen nach der Wiedervereinigung, dem politisch gewollten Ausbau des Niedriglohnssektors und der Erosion des Tarifvertragssystems.

### Umbau des deutschen Modells

Die deutsche Wiedervereinigung 1990 markierte einen Wendepunkt. Sie führte zu einer sprunghaften Zunahme der Einkommensungleichheit. Gleichzeitig setzte die Wirtschaftskrise der Nachwendzeit ein. Die Arbeitgeberverbände nutzten die Krise ab 1995 für einen Frontalangriff: Sie forderten mit Verweis auf die Standortdebatte eine Senkung der Steuer- und Abgabenquote, eine Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und starteten eine Niedriglohnkampagne mit massiven Lohnkürzungen und forderten einen höheren Druck auf die Arbeitslosen. Deren Idee war, mit allen Mitteln die Verwertungsbedingungen („Shareholder Value“) für die Wirtschaft zu verbessern.

Die schlimmsten Angriffe auf das Tarifsysteem wurden von den Gewerkschaften abgewehrt. Dennoch wurden Veränderungen eingeleitet, die das Tarifsysteem nachhaltig schwächten und die reale Einkommenssituation der Beschäftigten verschlechterten: Flucht aus den Tarifverträgen, Absenkung der Löhne, Schaffung eines Armutslohnsektors, die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung, all dies Mosaiksteinchen, um die Lohnstückkosten zu senken.



### Politisch gewollter Niedriglohnsektor

Seit Mitte der 1990er Jahre wuchs der Niedriglohnsektor in Deutschland. Im Jahr 2011 bezogen schon rund 6,5 Millionen Menschen Niedriglöhne. Was war geschehen? Die Veränderung hatte einen Namen: Agenda 2010.

Um die Jahrtausendwende vollzog sich ein Paradigmenwechsel in der politischen Debatte. Eine egalitäre Einkommensverteilung wurde als Schwäche des deutschen Wirtschaftsmodells interpretiert und für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Die Ausweitung des Niedriglohnsektors wurde nun als Lösung propagiert, schließlich hätten Geringqualifizierte sonst gar keine Chance, einen Job zu bekommen, hieß es.

In einzelnen Schritten wurde der Druck auf Arbeitslose verschärft, zentral dabei die Hartz-IV-Gesetzgebung. Die verschärften Regeln für Bezieher von Arbeitslosengeld II führten, wie geplant, dazu, dass immer mehr Menschen Arbeit zu fast jedem Preis annahm. Auch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit Midi- und Minijobs sowie der immer stärker deregulierten Leiharbeit trugen dazu bei, dass die durchschnittlichen Stundenlöhne der Niedriglöhner zurückgingen: In Westdeutschland von 7,25 Euro auf 6,89 Euro und im Osten von 5,48 Euro auf 4,86 Euro. Davon waren überwiegend Beschäftigte im Dienstleistungsbereich und weit überwiegend Frauen betroffen.

Man brauchte nicht viel Fantasie, um sich vorzustellen, was gleichzeitig ohne eine gesetzliche Lohnuntergrenze passieren würde. Da es diese jedoch nicht gab, war der soziale Abstieg bei längerer Arbeitslosigkeit unvermeidlich. Dies führte zu einer tiefen Verunsicherung vor dem sozialen Abstieg. Dies hat die rot-grüne Bundesregierung bewusst in Kauf genommen – und mit ihnen die Arbeitgeber. Ihr Argument: All dies stärke die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen.

## Tarifverträge werden unwichtiger

Parallel dazu gerieten die Flächentarifverträge, lange Zeit das Rückgrat des deutschen Lohnsystems, unter Druck. Während 1998 noch 76 % der westdeutschen und 63 % der ostdeutschen Beschäftigten unter einen Tarifvertrag fielen, waren es 2006 65 % bzw. 54 %. Unter den Stichworten „Flexibilisierung“ und „Verbetrieblichung“ verließen immer mehr Unternehmen die Arbeitgeberverbände, nutzten Öffnungsklauseln oder gründeten Unternehmensteile aus oder neue Unternehmen, um von Tarifstandards abzuweichen. Arbeitgeberverbände verteidigten dies als Ausdruck unternehmerischer Freiheit. Sie ermöglichten offensiv Mitgliedschaften ohne

Tarifbindung in ihren Verbänden und reichten damit die Hand zur Tarifflicht.

Auch die Politik schloss sich dem Angriff auf Tarifverträge an. In seiner Agenda-Rede forderte Kanzler Schröder, dass in Tarifverträgen Öffnungsklauseln für betriebliche Regelungen – zur Not per Gesetz – geschaffen werden müssen. Teilen der Wirtschaft wie auch Teilen der FDP und der CDU/CSU ging es um eine grundsätzliche Machtaus-einandersetzung mit den Gewerkschaften.

Die schlimmsten Angriffe konnten die Gewerkschaften zwar verhindern. Dennoch wurden Veränderungen eingeleitet, die das Tarifsyste schwächten. Die Unterordnung unter den „Shareholder Value“ hatte verheerende Folgen: Flucht aus den Tarifverträgen, Absenkung der Löhne, Schaffung eines Armutslohnsektors, Entwicklung deregulierter Leiharbeit – alles darauf angelegt, die Konkurrenz zwischen den Unternehmen verschärft durch Lohndruck auf die Beschäftigten auszutragen. Kein Wunder, dass die Arbeitgeberverbände einen gesetzlichen Mindestlohn vehement ablehnten. Sie argumentierten, er sei ein unzulässiger Eingriff in die Tarifautonomie und würde Arbeitsplätze gefährden.

## Die Mindestlohnkampagne: Ein Erfolgsstück

Die Gewerkschaften sahen sich zunächst in einem Dilemma: Einerseits waren sie Hüter der Tarifautonomie. Andererseits sahen sie, dass die Entwicklungen viele Beschäftigte schutzlos zurückließen. Sie mussten erkennen, dass die Tarifautonomie nicht mehr ausreichte, um faire Löhne für alle zu garantieren. Der Mindestlohn wurde zunehmend als ein Mittel angesehen, um die Tariflöhne zu stabilisieren und den Druck auf die Löhne zu mindern.

Im Jahr 2004 kam nach der NGG auch ver.di zu dem Schluss, dass eine gesetzliche Lohnuntergrenze dringend nötig sei. Sie stießen auf anfängliches Unverständnis der anderen Gewerkschaften. Warum? Unverkennbar war, dass nicht mehr in allen Dienstleistungsbranchen genügend gewerkschaftliche Stärke vorhanden war, um durch Tarifarbeit existenzsichernde Löhne in allen Lohngruppen durchzusetzen, zumal die Flächentarifverträge an Bindungskraft verloren und immer mehr Haustarifverträge vereinbart wurden. Dass die Dienstleistungsgewerkschaften früher zu

der Einsicht gezwungen waren als andere Gewerkschaften, hat branchenspezifische Gründe. Dienstleistungsbranchen unterscheiden sich in ihrer Struktur mit kleinen Betrieben, hoher Fluktuation und schwierigem Organisationspotenzial von großen Industriebetrieben.

Mit anderen Worten: Wo es keine Mächtigkeit wegen fehlender Organisationsstärke gibt, ist die Gewerkschaft ein zahnloser Tiger. Überall, wo Gewerkschaften mächtig genug waren, wurde mit den Beschäftigten versucht, Löhne mindestens in Höhe der Mindestlohnforderung durchzusetzen. Hatten einige Gewerkschaften, darunter die IG Metall und die IG BCE, in einem Mindestlohn die Gefahr für die Bereitschaft der Beschäftigten, sich gewerkschaftlich zu organisieren, gesehen, setzte sich nach und nach auch hier die Erkenntnis durch, dass eine politische Lösung notwendig war: Ein Mindestlohn sollte die Tariflöhne stabilisieren und den Druck auf die Löhne mindern.

NGG und ver.di forderten als erste Gewerkschaften gemeinsam einen gesetzlichen Mindestlohn. Sie starteten öffentlichkeitswirksame Aktionen wie Informationsveranstaltungen, Petitionen, und den Dialog mit den Parteien. 2006 wurde erstmals die Forderung zum Mindestlohn konkretisiert: 7,50 Euro pro Stunde. Diese Forderung wurde vom DGB-Bundeskongress mit großer Mehrheit im Mai 2010 auf 8,50 Euro erhöht.

Die Gewerkschaften sahen sich mit einer Phalanx von Gegnern konfrontiert: Noch auf ihrer Rede zur Eröffnung des DGB-Kongresses 2010 sprach sich Kanzlerin Angela Merkel erneut gegen den Mindestlohn aus – er würde die Tarifautonomie schwächen. Aber auch der SPD-Vorsitzende Müntefering kritisierte damals unsere Forderung, wie die Liberalen. Nur Die Linke begrüßte sie.

Natürlich warnten Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände vehement vor Jobverlusten und dem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit. „Ein Mindestlohn von 7,50 Euro würde Hunderttausende Arbeitsplätze kosten“, prophezeite Dieter Hundt, damaliger Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

<sup>1</sup> Es gab das Mainzer, Elmshorner, Hamburger und Magdeburger Modell, das Progressiv-Modell der GRÜNEN, das IFO-Konzept, das Sachverständigenratsmodell, das Modell des SVR-Mitglieds Peter Bofinger und IAB-Vizedirektors Ulrich Walwei. Das Konzept der Kombilöhne war, dass Niedriglöhne durch die Allgemeinheit subventioniert werden. Beliebte war das Magdeburger Modell, bei dem sich bei näherer Betrachtung herausstellte, dass die dem Modell zugrunde gelegten Annahmen und Berechnungen fehlerhaft waren. In der Folge verloren die Modelle an Zugkraft – eine wichtige Entwicklung zur Durchsetzung des Mindestlohns.

Auch viele Wirtschaftswissenschaftler prognostizierten negative Folgen für den Arbeitsmarkt. Das Ifo-Institut warnte vor bis zu 1,2 Millionen Jobverlusten. Sie versuchten, der Forderung nach einem Mindestlohn mit zahlreichen Konzepten, Niedriglöhne mit Sozialleistungen oder über Kombilohnmodelle aufzustocken, etwas entgegenzusetzen.<sup>1</sup> Die Gewerkschaften lehnten die Modelle scharf ab. Man stelle sich das vor: Die Allgemeinheit sollte die Niedriglöhne bspw. des Weltkonzerns McDonald's mit steuerlichen Subventionen unterstützen!

Von der großen Koalition angeführte Alternativen zum Mindestlohn, eine Reform des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des Mindestarbeitsbedingengesetzes, waren aus gewerkschaftlicher Sicht nicht geeignet – zu streng waren die rechtlichen Voraussetzungen, die Verfahren zu kompliziert und bürokratisch. Es wurde klar: Ein einheitlicher „Anker“ konnte nur der gesetzliche Mindestlohn sein.

Ver.di und die NGG gründeten die „Initiative Mindestlohn“. Das Ziel war, Anschlussmöglichkeiten für andere Verbände und Organisationen zu schaffen, sich mit den Zielen der Mindestlohnkampagne zu solidarisieren und zu unterstützen. Der DGB begann, die Kampagne mitzutragen, und war später federführend. Ein besonders eindrucksvolles Instrument war der „Dumping Lohnmelder“, bei dem Betroffene unverstellt ihre Situation in den Betrieben schildern konnten. Ein überraschendes Ergebnis der öffentlichen Ausstellungen über Armutslöhne, die Mindestlohn-Trucks in größere und mittlere Städte brachten: Man musste kaum auf die Missstände aufmerksam machen, da viele Familien Erfahrungen mit Arbeit im Niedriglohnsektor selbst kannten, ob es der Studienabsolvent nach seinem Examen war, oder der Handwerksgehilfe, der unbezahlt eine Woche zur Probe arbeiten sollte.

Zuletzt wurde von den Gewerkschaften der Konflikt zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vergrundsätzlicht und der Mindestlohn mit der Frage verbunden, in was für einer Gesellschaft wir leben wollen. Und tatsächlich will die große Mehrheit der Menschen nicht in einem Land leben, in dem Arbeit arm macht und Arbeit entwürdigt.

## Der Mindestlohn kommt

Die Kampagne hatte Erfolg: Einige Arbeitgeberverbände, besonders aus dem Handwerk und dem Dienstleistungssektor, begannen, sich für einen gesetzlichen Mindestlohn auszusprechen. Sie argumentierten, dass er unfairen Wettbewerb durch Dumpinglöhne verhindern würde. Auch einige Wirtschaftswissenschaftler änderten ihre Einschätzung.

Und auch bei den Parteien kam es zum Sinneswandel. Die SPD machte den Mindestlohn 2013 zum zentralen Wahlkampfthema. Die GRÜNEN öffneten sich dem Mindestlohn. Überraschend war der Schwenk in der CDU/CSU: Selbst Kanzlerin Merkel signalisierte 2013 Kompromissbereitschaft.

Schließlich war die Unterstützung der Öffentlichkeit der entscheidende Faktor. Im Jahr 2014 befürworteten über 80 % der Bevölkerung bei Umfragen die Einführung eines gesetzlichen

Mindestlohns. Daran kamen nun auch die politischen Parteien nicht mehr vorbei. Am 3. Juli 2014 stimmte der Bundestag für das Tarifautonomiegesetz, in dem die Forderung der Gewerkschaften von 8,50 Euro umgesetzt wurde. Am 1. Januar 2015 wurde die große Idee der Gewerkschaften, mit einem gesetzlichen Mindestlohn eine Lohnuntergrenze für alle zu schaffen, endlich Wirklichkeit.

---

**Frank Bsirske** wurde im November 2000 zum Vorsitzenden der Gewerkschaft ÖTV gewählt, die 2001 in der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di aufging. Von 2001 bis 2019 war er Vorsitzender von ver.di. Seit 2021 ist er Mitglied des Deutschen Bundestags und Arbeitsmarkt- und Sozialpolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

**Wolfgang Pieper** war von 1975 bis zur Gründung der ver.di bei der ÖTV zuletzt als Tarifsekretär beschäftigt. In ver.di war er Sekretär des Bundesvorstands und zuletzt Mitglied des Bundesvorstands für den öffentlichen Dienst.

## Mindestlohn ist das Mindeste!

ANDREA NAHLES

Lohn ist für jeden Menschen wichtig – aber er ist weit mehr als nur ein monatlicher Zahlungseingang auf dem Konto. Zum Lohn zählen Wertschätzung und Respekt. Und wo Wertschätzung und Respekt fehlen, da leidet der Zusammenhalt in einer Gesellschaft.

Für mich bedeutet das zunächst, dass jede Arbeit wertvoll ist. Egal, ob IT-Spezialistin oder Forstarbeiter, Rechtsanwältin oder Frisör, Vorstandsvorsitzende oder Fleischiereifachverkäuferin, Ossi oder Wessi, Mann oder Frau: Jede und jeder Einzelne trägt zum Gelingen des Ganzen in unserem Gemeinwesen bei. Deshalb sollte auch jede und jeder von uns mit der eigenen Erwerbsarbeit sein Leben meistern können.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vor zehn Jahren war dafür ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ich bin heute noch stolz darauf, damals als Arbeits- und Sozialministerin federführend daran mitgewirkt zu haben. Und ich danke ausdrücklich dem DGB, der NGG und ver.di, ohne deren beherzte Unterstützung dies

nicht möglich gewesen wäre. Der Erfolg des Mindestlohns ist auch ein Verdienst der deutschen Gewerkschaften.

Denn allen Unkenrufen zum Trotz und entgegen plakativ zur Schau gestellter Proteste von damals: Der Mindestlohn ist ein Erfolgsmodell geworden. Er hat sozialversicherungspflichtige Arbeit gesichert und Millionen Menschen in Deutschland höhere Löhne gebracht – und damit Wertschätzung und Respekt für das, was sie Tag für Tag leisten.

Ich kann mich noch sehr lebhaft an die hitzigen Debatten um die Einführung des Mindestlohns erinnern. Seinerzeit gingen manche auf die Barrikaden, die im Mindestlohn einen Job-Killer sahen und den Untergang der Sozialen Marktwirtschaft an die Wand gemalt haben.

Das hat sich nicht bewahrheitet. Seitdem der Mindestlohn in Kraft getreten ist, kam es zu einem Plus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Minijobs gingen zurück und wurden

in sozialversicherungspflichtige Teilzeitstellen umgewandelt. Insbesondere Frauen – vielfach ohne eigene Kranken- und Arbeitslosenversicherung und mit einer kläglichen Rente ausgestattet – profitieren bis heute davon. Auch sogenannte Aufstocker, die auf staatliche Hilfe angewiesen waren, obwohl sie gearbeitet haben, konnten aufatmen: Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) rechnete 2014 damit, dass mit Einführung des Mindestlohns auf das Jahr gesehen rund 60.000 Beschäftigte aus dem Arbeitslosengeld-II-Bezug herauskommen. Tatsächlich war bereits im Februar 2015 die Zahl der sogenannten Aufstocker – verglichen mit Dezember 2014 – um 45.000 zurückgegangen.

Durch das Weniger an Sozialtransfers und das Mehr an Steuereinnahmen durch gestiegene Löhne wird die Gesellschaft seitdem weniger belastet, und es werden staatliche Mittel für andere wichtige Projekte frei. Mit den höheren Löhnen durch den Mindestlohn wächst auch die Kaufkraft derjenigen, die zuvor jeden Cent umdrehen mussten. Ein weiterer positiver Effekt: Zahlreiche Betriebe im früheren Niedriglohn- und Dumpingpreissektor haben ihr Lohngefüge nach oben angepasst, um ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu halten.

Ja – der Mindestlohn ist eine Anstandsgrenze nach unten. Deshalb gilt: Der Mindestlohn ist das Mindeste! Er bringt anständige Löhne für Millionen von Menschen, die fleißig arbeiten. Wer heute bei einer netten Frau im Blumenladen einen Strauß kauft, beim Callcenter anruft, um eine Auskunft zu bekommen, wer beim Einkauf im Supermarkt jemanden sieht, der Waren in die Regale räumt, der kann sicher sein: Hier überall gilt mindestens der Mindestlohn, hier wird Arbeit wertgeschätzt und respektiert.

Und deshalb sollte sich der Mindestlohn angemessen weiterentwickeln. Das ist sozialpolitisch und sozialstaatlich geboten, damit Millionen redlich arbeitende Menschen nicht den Anschluss in diesem Land verlieren.

Keine Frage: Der Mindestlohn hat auch eine politische Aufgabe, er ist ein erwiesenes wirksames Instrument des Sozialstaates. Mit Blick auf aktuelle Diskussionen bin ich allerdings skeptisch, wenn in Teilen der Öffentlichkeit versucht wird, den Mindestlohn zu einer politischen Verhandlungsmasse zu machen.

Mit seiner Verabschiedung vor zehn Jahren wurde der Mindestlohn aus guten Gründen in die Hände der Sozialpartner gegeben. Ausgerichtet an der Grundlogik des Tarifsystems prüft die neunköpfige Mindestlohnkommission in einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen und Beschäftigung nicht zu gefährden.

Bei ihrer Empfehlung für eine Mindestlohnhöhe orientiert sich die Mindestlohnkommission nachlaufend an der Tarifentwicklung. Sie hat den gesetzlichen Auftrag, die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auf die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in bestimmten Branchen und Regionen sowie auf die Produktivität zu bewerten. Die Ergebnisse stellt die Kommission der Bundesregierung alle zwei Jahre in einem Bericht zur Verfügung. Genau an dieser Vorgehensweise sollten wir grundsätzlich auch festhalten.

Der langjährige, hoch geachtete Ex-DGB-Chef Heinz Oskar Vetter formulierte einmal, dass es in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf drei Dinge gleichermaßen ankommt: sich weiterzuentwickeln, sich anzupassen, um das Erreichte zu erhalten, und dabei eine Ideen gebende Kraft zu sein. In diesem Sinne: Lasst uns bewahren und weiterentwickeln, was wir mit dem Mindestlohn erreicht haben! Damit sich Arbeit lohnt und Lohn einen Wert hat.

Ich bin überzeugt davon, dass der Mindestlohn ein notwendiger Schritt war, der uns auch in Zukunft helfen wird. Er schafft mehr soziale Stabilität, indem er ein festes Haltenetz spannt. Er ist und bleibt ein wichtiger Teil moderner sozialer Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert.

---

**Andrea Nahles** war von 2013 bis 2017 Bundesministerin für Arbeit und Soziales. Seit 1. August 2022 ist sie Vorsitzende des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit. Von 2020 bis 2022 war sie Präsidentin der Bundesanstalt für Telekommunikation. Zuvor war Andrea Nahles in verschiedenen hochrangigen politischen Positionen tätig.



# Stimmen aus der Mindestlohnkommission

mit Beiträgen von:

Robert Feiger, Andrea Kocsis, Guido Zeitler, Jan Zilius und Tom Krebs

## 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn – Orientierung nach oben oder untere Haltelinie?

**Ob Maurer\*in oder Reinigungsfachkraft – die Branchen der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) sind ebenso vielfältig wie die Bedingungen und Orte, wo sie beschäftigt sind. Genauso unterschiedlich wirkt der gesetzliche Mindestlohn auf die Löhne. Die IG Bau hat für ihre Branchen genau hingeschaut: Was hat der gesetzliche Mindestlohn gebracht? Führt er zu höheren Branchenmindestlöhnen oder bleibt er letzte Haltemarke als Lohnuntergrenze?**

ROBERT FEIGER

### Der Bau als Vorreiter

Es war definitiv ein Erfolg: Beim Mindestlohn hat die IG BAU Pionierarbeit geleistet. Bereits 1996 setzte die Gewerkschaft im Bauhauptgewerbe einen eigenen Branchenmindestlohn durch. Branchenmindestlohn heißt, der Staat hält sich raus, die Lohnhöhe wird ausschließlich zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern verhandelt. Es gibt keine ständige Mindestlohnkommission, und er kann nicht von der Bundesregierung verändert werden. Der Tarifvertrag mit dem Branchenmindestlohn kann allerdings vom Bundesarbeitsministerium für allgemeinverbindlich erklärt werden. Die Mindestlöhne gelten dann für alle Unternehmen und Betriebe einer Branche, auch wenn diese nicht tarifgebunden sind.

Als der Branchenmindestlohn im Bauhauptgewerbe 1997 eingeführt wurde, lag er mit 8,18 Euro im Tarifgebiet West und 7,74 Euro im Tarifgebiet Ost bereits fast auf der Höhe von 8,50 Euro, auf die der gesetzliche Mindestlohn erst 17 Jahre später festgelegt wurde. Als dieser gesetzliche Mindestlohn 2015 kam, verdienten die Beschäftigten im Bauhauptgewerbe schon je nach Tarifgebiet zwischen 10,50 Euro und 13,80 Euro.

### Stütze im Kampf gegen Sozialdumping

Gerade für die Bau-Beschäftigten, die nicht unter einen Tarifvertrag fielen, war der Branchenmindestlohn wichtig. Stichwort: Entsendung. Anfang der 1990er-Jahre hatte der Bau mit einer Niedriglohnkonkurrenz und einer florierenden Schattenwirtschaft zu kämpfen. Besonders beliebt war es im Baugewerbe, Aufträge an

ausländische Unternehmen zu vergeben. Diese arbeiteten oft mit nach Deutschland entsandten Personen, für die die Bedingungen des Heimatlandes galten. Tarifstandards wurden in einigen Gewerken schlichtweg untergraben. Darunter litten nicht nur die Arbeitnehmer\*innen, sondern auch die heimische Wirtschaft. Denn nur ein Branchenmindestlohn fördert den fairen Wettbewerb am Bau. Er sichert insbesondere die Konkurrenzfähigkeit der tariftreuen Unternehmen. Die Branchenmindestlöhne waren hier das letzte Stoppschild im Rennen um die billigsten Arbeitskräfte. Eine Funktion, die der gesetzliche Mindestlohn inzwischen für viele weitere Branchen einnimmt. Zur Wahrheit gehört auch: Der Bau gehört mittlerweile dazu.

### Das falsche Argument

Denn im Jahr 2022 schafften die Bau-Arbeitgeber\*innen den Branchenmindestlohn ab. Es war auch ein Nein zu bindenden tariflichen Standards und für eine bessere Zukunft der Branche. Die Arbeitgeber\*innen missbrauchten als Argument die Existenz des gesetzlichen Mindestlohns. Das ist falsch: Ziel des gesetzlichen Mindestlohnes ist der Schutz vor unangemessen niedrigen Löhnen. Er darf nicht zum Lohnstandard einer ganzen Branche werden. Mit dem gesetzlichen Mindestlohn beim Bau gibt es nun eine klaffende Gehaltslücke zu den starken Tariflöhnen im Bauhauptgewerbe. Zur besseren Einordnung: Der Ecklohn, also das Grundgehalt nach Tarif, beträgt hier im Westen aktuell 22,73 Euro, im Osten 22,25 Euro.

### Abstand halten!

Für die IG BAU ist klar: Wird der gesetzliche Mindestlohn erhöht, ist das auch Basis für höhere Branchenmindestlöhne. Denn der Abstand zwischen den Mindestlöhnen definiert auch den Wert von Arbeit. Das gilt besonders für das Gebäudereiniger-Handwerk. Der Branchenmindestlohn beträgt hier derzeit 13,50 Euro und liegt damit knapp über dem gesetzlichen Mindestlohn von 12,41 Euro (Stand: September 2024). Zu knapp, finden die Reinigungskräfte. Sie forderten mindestens 16,50 Euro in der Tarifrunde 2024. Unterstützung erhalten sie dabei auch aus Brüssel. Die Bundesregierung muss zum November 2024 die EU-Mindestlohnrichtlinie in nationales Recht umsetzen. Nach dieser Richtlinie muss der Mindestlohn 60 Prozent des

Medianlohns im jeweiligen Land oder 50 Prozent vom Durchschnittslohn erreichen. Das wären für 2025 nach Berechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes 14,83 Euro, ein Jahr später 15,27 Euro. Weil die unterste Lohngrenze in der Gebäudereinigung üblicherweise einen Euro über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt, ist die Forderung in der Gebäudereinigung nach dieser Richtlinie berechtigt.

### Missbrauch und Betrug beim Mindestlohn

Entscheidend ist, ob der Mindestlohn bei den Beschäftigten ankommt. Das ist längst nicht überall der Fall. Besonders anfällig für Betrug ist die Saisonarbeit auf den Feldern. Hier werden Beschäftigte häufig um ihren Mindestlohn geprellt, oder Kosten für Unterkunft und Verpflegung abgezogen. Beides verbietet zwar allein schon die europäische Gesetzgebung, doch die vielen Sonderregelungen in der Saisonarbeit machen diese Ausbeutung legal. Nur ein Beispiel aus vielen: Laut Bericht zur Saisonarbeit 2023 gelang es einem bei der Zwiebelernste eingesetzten Arbeiter in 13 Stunden nicht, ausreichend Erntekisten zu befüllen. Grund war die schlechte Qualität der Zwiebeln. Obwohl schuldlos, erhielt er für die Akkordarbeit nur 7 Euro Stundenlohn – ein massiver Verstoß gegen das Mindestlohngesetz.

### Wann kommt die Kontrolle?

Was fehlt, sind bessere Kontrollen. Missbrauch ist zum Beispiel schwer zu kontrollieren, wenn der Lohn erst kurz vor der Abreise ausbezahlt wird. Im Jahr 2022 wurde in der Saisonarbeit in nur 63 Fällen ein Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz eingeleitet. Auch andere Branchen bekommen selten Besuch der Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Nach einer Auswertung des Forschungsinstituts Pestel werden Baustellen beispielsweise nur etwa alle 20 Jahre kontrolliert, in der Gebäudereinigung alle 15 Jahre. Für eine effektive Mindestlohnkontrolle fehlt in den Behörden das Personal – während die Zahl der Mindestlohnempfänger\*innen stetig steigt. Aus Sicht der IG BAU wären für bessere Kontrollen doppelt so viele Beamte notwendig.

### Fazit

Zehn Jahre nach Einführung ist deutlich: Der gesetzliche Mindestlohn hat gewirkt, die prekäre Beschäftigung ist gesunken, und im Niedriglohnssektor gibt es eine Lohnuntergrenze. Seine Wirkung kann er dauerhaft jedoch nur halten, wenn er mit gezielten und häufigeren Kontrollen flankiert wird. Für die Gewerkschaften ist der Mindestlohn zudem eine Basis für den Kampf um bessere Branchenmindestlöhne und der Tariflöhne. Aber der Mindestlohn ist keine

## Der gesetzliche Mindestlohn und seine Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

ANDREA KOCSIS

Seit ihrer Gründung im Jahr 2001 setzt sich die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) für existenzsichernde Löhne ein – über ein Jahrzehnt, bevor der Gesetzgeber aktiv wurde. Denn in vielen Dienstleistungsbereichen war damals (Vollzeit-) Arbeit so schlecht bezahlt, dass eine Existenz ohne zusätzliche staatliche Hilfe nicht gesichert werden konnte.

Schon 2004 wandte sich ver.di an die Politik: Um die Lohnentwicklung im Niedriglohnbereich zu beschleunigen, hatte der ver.di-Bundesvorstand im Sommer des Jahres, gemeinsam mit der NGG, die erste Mindestlohnforderung beschlossen. Die Forderung an die Regierung lautete: 7,50 € pro Stunde und schrittweise Erhöhung auf 9,00 €.

Allerdings hat ver.di diesen Mindestlohn nie als Ersatz für eigenes Handeln gefordert. Wenn und solange es keine gesetzliche Untergrenze für Löhne gab, warum sollte ver.di dann nicht mit gutem Beispiel vorangehen? Und für ihre eigenen Tarifverträge einen verbindlichen tariflichen Mindestlohn festlegen? Die ver.di-Satzung macht das möglich. Darin heißt es, dass der Gewerkschaftsrat einen tarifpolitischen Grundsatz verabschieden kann, den alle ver.di Tarifkommissionen in Tarifverhandlungen umsetzen müssen.

Aber dazu musste erst geklärt werden, wie hoch dieser tarifliche Mindestlohn (tMiLo) sein könnte. Und welche Standards hier gesetzt werden können. Dafür entwickelten wir das tarif-

grundsätzliche Lösung. Gebraucht werden mehr und gute Tariflöhne, die Branchen attraktiv und Unternehmen konkurrenzfähig machen. Dieses Ziel sollten alle Beteiligten verfolgen, besonders aber die Arbeitgeberverbände.

---

**Robert Feiger** ist seit 2007 Mitglied des Bundesvorstandes der IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU). 2009 wurde er zum Stellvertretenden Bundesvorsitzenden gewählt und seit 2013 führt er die IG BAU als Bundesvorsitzender an.

monitoring. Mit diesem Analyseinstrument ließen sich alle ver.di Tarifverträge und alle Entgeltgruppen laufend auswerten. Das tarif.monitoring verschaffte ver.di einen detaillierten Überblick über die Entgeltentwicklungen insgesamt und eine gute Entscheidungsgrundlage für den tMiLo.

Auf dieser Grundlage hat ver.di bereits 2009, also weit vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (gMiLo), einen tMiLo für alle ver.di-Tarifverträge festgelegt. Danach durften Tarifkommissionen keinen Stundenlohn mehr unter 7,50 € vereinbaren.

Einfach war das nicht. Denn damals gab es noch in einer ganzen Reihe von Branchen Entgeltgruppen, die darunter lagen. Aber sukzessive gelang es auch hier, mit intensiven Anstrengungen, die gesetzte Marke von 7,50 € zu erreichen und zu überspringen. Geholfen haben hier auch zeitliche Stufenpläne. Insgesamt stellte sich die Verabschiedung eines Mindestlohngrundsatzes gepaart mit dem Mindestlohnmonitoring in allen Branchen als großer Erfolg heraus: Bereits ab 2011 konnte der tMiLo auf 8,50 € – die Einstiegshöhe des gMiLo – erhöht werden.

Nach Einführung des gMiLo zum 1. Januar 2015 war es der Anspruch der ver.di, dass der eigene tMiLo immer *über* dem gMiLo liegen sollte. Das wurde uns nun durch eine verbesserte Ausgangssituation erleichtert, weil dem Unterbietungswettbewerb der Unternehmen durch den gMiLo endlich Schranken gesetzt wurden.

Seit 2009 erstmals der tMiLo festgelegt wurde, wurde er siebenmal erhöht, auf zuletzt 14 €. Jedes Mal wurde zuvor die Machbarkeit mit dem Monitoring geprüft, und in den zuständigen ver.di-Gremien diskutiert (s. die folgende Grafik).

Nach den Bundestagswahlen 2021 wurde mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € durch die Politik ein annähernd armutsfestes Niveau erreicht. Der mit dem gesetzlichen Eingriff verbundene prozentuale Sprung um 14,8 Prozent von 10,45 € auf 12,00 € wäre in „normalen“ Tarifrunden vermutlich schwer zu erreichen

gewesen. Deshalb ging es in dieser Zeit zunächst darum sicherzustellen, die ver.di-Tarifgefüge entsprechend anzupassen.

Die nächste Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns im Sommer 2023 fiel deutlich zu niedrig aus. Trotz Protest der Gewerkschaften beschloss die Mindestlohn-Kommission lediglich eine Erhöhung um 41 Cent auf 12,41 € ab Januar 2024. Grund genug für ver.di, einen neuen Mindestlohn-Grundsatz zu beschließen: Ab 1. Januar 2024 betrug der tMiLo 13 €. Damit liegt er auch oberhalb des ab Januar 2025 gültigen gMiLo von 12,82 €.

Die verbindliche Untergrenze für Stundenlöhne in ver.di-Tarifverträgen hat maßgeblich dazu beigetragen, Niedriglöhne zu bekämpfen. Mit dieser Untergrenze wurde das tarifliche Niveau insgesamt angehoben. Das ist das eine Fazit. Richtig ist aber auch, dass die Erhöhungen kaum ohne einen gMiLo durchgesetzt worden wäre – der gMiLo war zentral, um den schlimmsten Niedriglöhnen und der „Dumpingkonkurrenz“ ein Ende zu bereiten. Der tarif.monitor zeigt es: Mit den Mindestlöhnen ist seit 2022 der Anteil derjenigen Tarifbeschäftigten bei ver.di, die unter 13 € liegen, auf 5 Prozent gesunken. Gleichzeitig stieg der Anteil derjenigen, die über 15 € verdienen, um rund 7 Prozentpunkte. Profitiert haben besonders Branchen mit den niedrigsten Entgelten. So verdienten Beschäftigte der Sicherheitsbranche 2017 in Mecklenburg-Vorpommern nur 9,00 €; inzwischen liegt der Lohn bei 13,60 € (+51 Prozent). In den tarifgebundenen Friseurbetrieben (NRW) lag im Jahr 2017 das niedrigste Entgelt bei 8,84 €, heute sind es 12,65 € (+43 Prozent).

zu wahren (sog. „Spillover-Effekt“ oder „Übertragungseffekt“). Zum anderen konnte in vielen Tarifverträgen vereinbart werden, dass eine Anhebung des gMiLo während der Laufzeit eines Tarifvertrages zu einer automatischen Anpassung der hiervon betroffenen Entgeltgruppen führt. Dafür brauchte es weder eine erneute Tarifvertragsänderung, noch wurde ein entsprechender Aufstockungsbetrag fällig und gezahlt. Weitergehende Regelungen in Tarifverträgen sehen sogar vor, dass im Falle der Erhöhung des gMiLo nicht nur die betroffenen unteren Entgeltgruppen entsprechend angehoben werden. Es stiegen dort auch die Tariflöhne pro Stunde in allen Entgeltgruppen jeweils anteilig um den Differenzbetrag zwischen dem bisherigen Stundenlohn in einer betroffenen Entgeltgruppe und dem erhöhten gMiLo. Damit löst eine Erhöhung des gMiLo in diesen Tarifverträgen automatisch eine Erhöhung weiterer bis aller Tabellenentgelte aus.

Das ist insgesamt ein großer Erfolg. Denn damit wurde der gesetzliche Mindestlohn zu einem Motor beim Abbau des Niedriglohnsektors und zur Verbesserung der allgemeinen Einkommenslage der Erwerbstätigen.

**Andrea Kocsis** ist seit 2007 stellvertretende Vorsitzende der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Sie leitet dort u. a. die Tarifpolitische Grundsatzabteilung und ist seit 2019 Mitglied der Mindestlohnkommission.

Neben diesen positiven Auswirkungen des gMiLo auf die Tariflohnentwicklung sind auch noch weitere zu erwähnen: Zum einen konnte in vielen Tarifverträgen aufgrund der durch den gMiLo notwendigen Erhöhung der untersten Entgeltgruppen auch eine Erhöhung der darüberliegenden Entgelte bis hin zu einer Anhebung des gesamten Tarifgitters durchgesetzt werden, um so die alten Abstände zwischen den einzelnen Entgeltgruppen

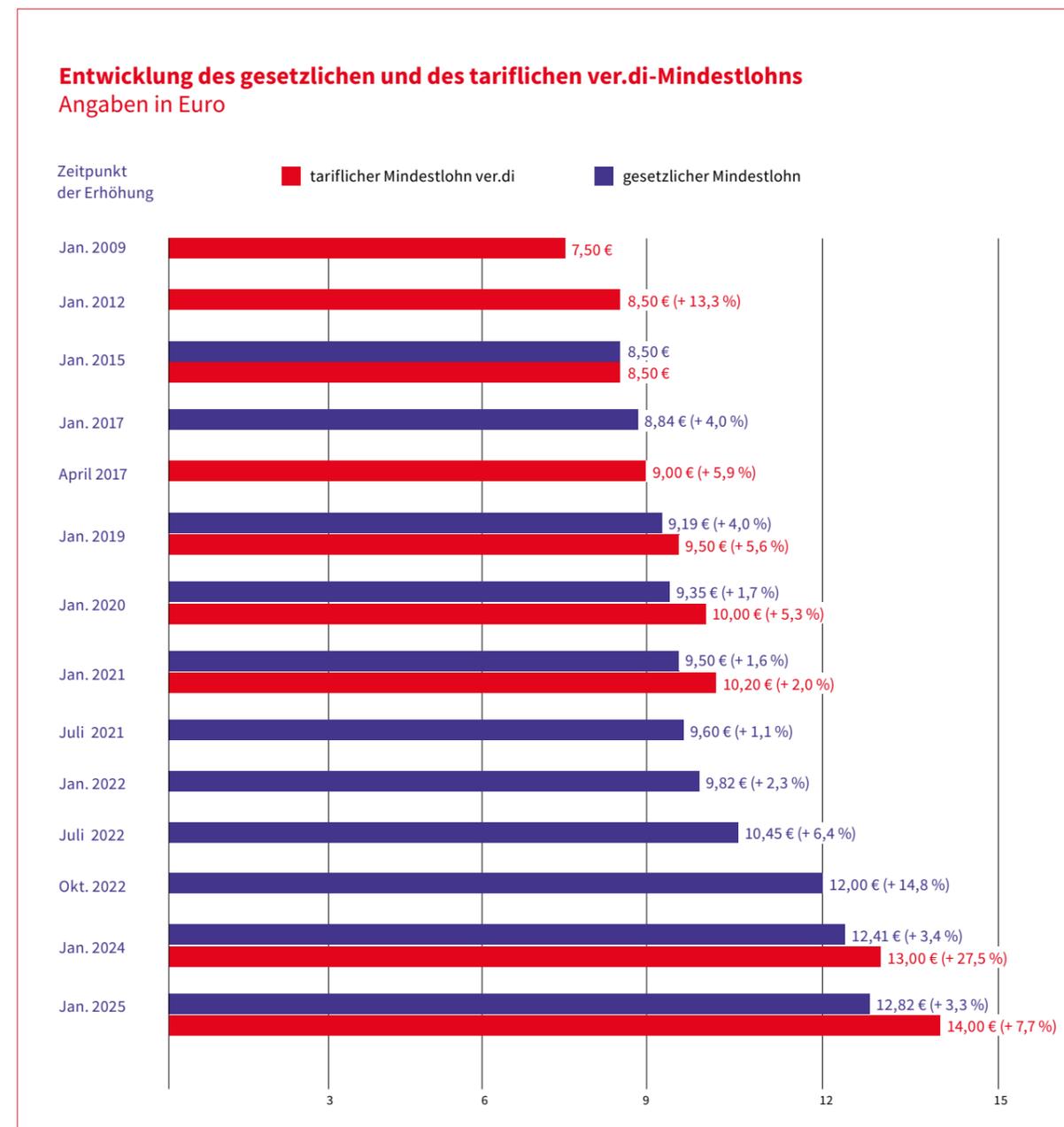
## 10 Jahre Mindestlohn – Ein langer Kampf und eine komplexe Aufgabe für die Tarifpolitik

GUIDO ZEITLER

10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn – wie hat das eigentlich angefangen? Dem Kampf um den Mindestlohn ging die nüchterne Einsicht in die Verhältnisse voraus: Der stete Rückgang der Tarifbindung, die Tariffucht der Arbeitgeber, der sinkende Organisationsgrad der Gewerkschaften – kurzum: ein erodierendes Flächentarifvertragssystem. Die dabei um sich greifenden – und sittenwidrigen – Armutslöhne machten eine gesetzliche Lohnuntergrenze nötig.

### Ende der 1990er Jahre: Ein Niedriglohnsektor soll geschaffen werden, aber „working poor“ ist längst Alltag

Für die betroffenen Arbeitnehmer\*innen ist und war es verheerend, wenn Unternehmen auf einen Wettbewerb durch „billige“ Arbeit setzen: „Ich gehe jeden Monat zwischen 190 Stunden und 200 Stunden arbeiten (auch sonntags und feiertags) und habe höchstens 650 Euro verdient, dazu kommen Fahrtkosten in Höhe von rund 180 Euro. Teilweise werden die gearbeiteten Stunden einfach ersatzlos gestrichen“, berichtete eine Bäckerin aus Brandenburg. Sie ist nur ein Beispiel



von vielen Beschäftigten, die beim Lohndumping-Melder, einer umfassenden Kampagne zu Niedriglöhnen, ihre schlechte Lage beschrieben.

Aus dieser Ausgangslage startete der NGG-Hauptvorstand 1999 mit einem Beschluss die Debatte um den gesetzlichen Mindestlohn, im selben Jahr, in dem er in Großbritannien eingeführt wurde. Es war auch die Zeit, in der die Schaffung eines Niedriglohnssektors für den „Standort Deutschland“ debattiert wurde, als angeblich gutes Rezept für mehr Beschäftigung. Die NGG wusste aber, dass es diesen Niedriglohnsektor in einigen Branchen längst gab. Und wir befürchteten, dass er sich ausweiten und damit weitere Bereiche tariflich geordneter Arbeit unter Druck bringen würde: Noch mehr Arbeit in Armut – „working poor“ – im Organisationsbereich von NGG im Gastgewerbe, im Lebensmittelhandwerk und der Fleischindustrie.

### **Solidarität im DGB – und der gesetzliche Mindestlohn als Erfolgsmodell**

Der Kampf für den gesetzlichen Mindestlohn war aber nur vereint im DGB möglich. Ohne die Solidarität im DGB und aller Mitgliedsgewerkschaften hätte es ihn nicht gegeben. Den Beginn machten 2005 in der „Initiative Mindestlohn“ ver.di und NGG, 2006 folgte die gemeinsame Kampagne des DGB. Profitiert haben von dieser Kampagne vier Millionen Menschen, Kolleginnen und Kollegen wie die Bäckerverkäuferin: Frauen, Arbeitnehmer\*innen in Ostdeutschland oder in kleinen Betrieben, Migrant\*innen oder Beschäftigte in Branchen mit hohem Niedriglohnanteil. Mit dem Mindestlohn stiegen endlich wieder die Löhne im unteren Einkommensbereich, die jahrelang stagniert hatten – übrigens überproportional in Ostdeutschland. Alle, die damals gewarnt hatten, der Mindestlohn vernichte Arbeitsplätze, lagen falsch – genauso falsch wie die Arbeitgeber mit ihrer anderen Kampfformel, ein Niedriglohnsektor *schaffe* Arbeitsplätze.

### **Auswirkungen des Mindestlohns auf die Tarifpraxis unserer NGG**

Richtig ist: Mit dem Mindestlohn wurde im ureigenen Spielfeld der Tarifvertragsparteien ein zusätzlicher gesetzlicher Aktionsraum nötig. Umso wichtiger war es für die Gewerkschaften, herauszufinden, wie der Mindestlohn in der

Tariflandschaft wirken würde. Schließlich wollten die Beschäftigten im Gastgewerbe, im Lebensmittelhandwerk und der Fleischindustrie zu Recht wissen, ob uns in der Tarifpolitik mit dem Mindestlohn eine Aufwertung der Branchen gelingen würde. Oder wie wir einen Abstand zwischen Mindestlohn und unteren Tarifgruppen herstellen würden, und wie sich dies alles auf die Tariflöhne der Fachkräfte auswirkt.

Diese Fragen sind nicht so einfach zu beantworten. Aber ein Blick in die Tarifpraxis der NGG zeigt, was wichtig ist. Erstens gilt der Grundsatz aus den Jahren vor 2015: Wir stehen in unserer Tarifpolitik nicht für Armutslöhne zur Verfügung. Wir hatten einen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro gefordert, diese Grenze sollten unsere Tariflöhne nicht unterlaufen. Dieses Prinzip gilt weiterhin: Kein Tarifvertrag unterhalb einer zu erwartenden Mindestlohnhöhe. Das heißt aber auch, dass wir antizipieren müssen, wo ein Mindestlohn während der Laufzeit eines Tarifvertrages liegen wird. Denn niemand will einen tariflichen Stundenlohn, der vom Mindestlohn wieder eingeholt wird. Das ist nicht leicht einzuhalten – vor allem bei langen Laufzeiten. Dazu sind eine vorausschauende Tarifpolitik und frühzeitige Koordinierung notwendig.

Auch nicht einfach ist es, den tariflichen Abstand zum gesetzlichen Mindestlohn herzustellen: Anfangs strichen wir dazu in einigen Fällen die unterste Tariflohngruppe, die vom Mindestlohn überholt zu werden drohte – aber das kann natürlich nicht wiederholt werden. Also wurde in einigen Tarifgebieten eine Lohnabstandsklausel vereinbart, die das Verhältnis der unteren Lohngruppen zum Mindestlohn definiert. Diese Mindestabstandsregelungen wenden wir in unterschiedlichen Branchen an, im Gastgewerbe, und in der Fleisch- und Schlachtindustrie.

Aber wir erreichten sogar noch mehr in einigen Tarifgebieten, ein weiteres wichtiges Ziel: Wir konnten die komplette Tariftabelle nach oben verschieben, so dass es deutliche Tarifsteigerungen für die gesamte Tabelle und alle Beschäftigten gab.

In der Ende 2024 noch laufenden bundesweiten Tarifrunde in der Systemgastronomie (z.B. McDonald's, Burger King, Nordsee, Starbucks) forderte die NGG u.a. einen Stundenlohn von mindestens 15 Euro und eine Abstandsklausel zum gesetzlichen Mindestlohn. Zudem soll es fair für alle zugehen, also müssen sich im Zuge der



Abstandsklausel alle Lohngruppen immer mit-erhöhen. Die Arbeitgeber argumentierten dagegen unverblümt, dass die untersten Tarifgruppen im Niedriglohnbereich angesiedelt bleiben müssten, um auch Migrant\*innen, die erst kurz in Deutschland seien, sowie Quereinsteiger\*innen einen Start zu ermöglichen. Als Laufzeit boten sie 48 Monate – damit würden allerdings die unteren Gruppen von den zu erwartenden Mindestlohnerhöhungen aufgezehrt werden. Aber die Menschen wollen einen Lohn, von dem alle in Würde leben können – und kämpfen dafür in den vielen NGG-Tarifaktionen und Arbeitskämpfmaßnahmen.

Profitiert hat vermutlich auch die eingangs erwähnte Kollegin aus dem Bäckerhandwerk. Wir wissen nicht, wie es ihr geht – aber Ende 2024 bekäme sie als Verkäuferin ohne Ausbildung gemäß Tarifvertrag 14,65 Euro in der Stunde. Allerdings laufen die Entgeltverhandlungen schleppend und einen Manteltarifvertrag, der ihre Arbeitszeit regelt, gibt es schon Jahrzehnte nicht mehr.

## Die Mindestlohnkommission: Spielraum für Konsens

JAN ZILIUS

Als der Mindestlohn eingeführt wurde, wurde gleichzeitig die Mindestlohnkommission als ständige Kommission der Tarifpartner ins Leben gerufen. Sie evaluiert laufend die Auswirkungen des Mindestlohns und ist alle zwei Jahre für die Anpassung der Höhe des Mindestlohns zuständig. Von 2015 bis Januar 2023 war ich deren ehrenamtlicher Vorsitzender. In den Jahren 2016, 2018 und 2020 habe ich drei Beschlüsse der Mindestlohnkommission zur Erhöhung des Mindestlohns begleitet. Turnusgemäß hätte eine weitere Entscheidung im Juni 2022 stattfinden sollen. Als Folge der Bundestagswahl im September 2021 hat die neue Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP jedoch im Frühsommer 2022 beschlossen, den Mindestlohn im Oktober 2022 gesetzlich auf 12 Euro zu erhöhen. Das regelmäßige Anpassungsverfahren, das im Mindestlohngesetz vorgesehen ist, wurde dadurch im Jahr 2022 ausgesetzt. Die Mindestlohnkommission kam erst im Juni 2023 erneut zu einer Anpassungsentscheidung zusammen.

### ... daher: Es bleibt einiges zu tun

Der Mindestlohn stabilisiert das Tarifgefüge am unteren Rand, dafür ist er unentbehrlich. Es ist Sache der Mindestlohnkommission, mit den Erhöhungen für einen armutsfesten wie angemessenen Mindestlohn zu sorgen. Und es bleibt Sache der Tarifvertragsparteien, gute und attraktive Arbeitsbedingungen zu vereinbaren. Ein zentrales Problem kann der Mindestlohn aber nicht lösen – die abnehmende Tarifbindung. Die Lösung für dieses Problem liegt auch in der Verantwortung des Gesetzgebers. Der Anfang wäre ein Bundestariftreuegesetz und ein Maßnahmenplan zur Stärkung der Tarifbindung, wie ihn die EU-Mindestlohnrichtlinie vorschreibt.

---

**Guido Zeitler** ist seit 1993 Mitglied der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) und seit 1999 hauptamtlich in der NGG tätig. Im Jahr 2017 wurde er zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt, seit dem Jahr 2018 ist Guido Zeitler der Vorsitzende der Gewerkschaft NGG.

In den Jahren seit der Einführung hat die Kommission gelernt, Spielräume und Instrumente im Rahmen des Mindestlohngesetzes zu nutzen – und auch, wie viel Einfluss veränderte Rahmenbedingungen haben können. Denn damit der Mindestlohn akzeptiert wird, ist eines besonders wichtig: Dass sich die Sozialpartner einig sind, bei den Beschlüssen wie bei den Erhöhungen. Dieser Konsens war nicht immer leicht zu finden, mit Hilfe der Spielräume ist es aber immer wieder gelungen.

So hat sich die Kommission bei der ersten Anpassung im Juni 2016 zwar an die engen gesetzlichen Kriterien gehalten, an die sie gebunden war. In ihrer Geschäftsordnung für die erste Amtszeit hatte sie sich darauf verständigt, sich nachlaufend an der Tarifentwicklung zu orientieren. Leitlinie war dafür die Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamts. Den Tarifpartnern war wichtig, dass der Mindestlohn den Tariflöhnen folgt und nicht umgekehrt. Es wurde aber bei dieser Erhöhung auch die Tarifvereinbarung

des öffentlichen Dienstes aus dem Frühjahr 2016 hinzugefügt – obwohl diese, als über die Erhöhung entschieden wurde, noch gar nicht tabellenwirksam und damit noch nicht im Tarifindex des Statistischen Bundesamtes enthalten war.

Bei der zweiten Anpassungsentscheidung einigte sich die Kommission auf ein Stufenverfahren: Im Jahr 2018 wurde der Mindestlohn in zwei Stufen für das Jahr 2019 und das Jahr 2020 angepasst. Auch diese Zweistufigkeit war neu, aber aus Sicht der Kommission notwendig, um wichtige Tarifentwicklungen abzubilden: Die zweite Stufe für das Jahr 2020 berücksichtigte zusätzlich zur kalenderjährlichen Entwicklung der Jahre 2016 und 2017 auch die Tarifentwicklung des ersten Halbjahres 2018.

Mit der dritten Anpassung stand die Kommission vor einer besonderen Herausforderung: Die Corona-Pandemie hatte begonnen, und damit eine Zeit großer Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen. Das veranlasste die Kommission zu einem vorsichtigen Vorgehen. Sie beschloss vier Anpassungsschritte, die jeweils für ein halbes Jahr galten. Die ersten beiden Anpassungen auf 9,50 Euro und auf 9,60 Euro für das erste und das zweite Halbjahr 2021 lagen unterhalb der durchschnittlichen Tarifentwicklung der vergangenen Jahre. Dadurch wurden die betroffenen Betriebe angesichts der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Rezession nicht mit Lohnerhöhungen überfordert. Die Strategie der vorsichtigen Schritte endete Anfang 2022: Die Erhöhung auf 9,82 Euro im ersten Halbjahr 2022 entsprach recht genau der durchschnittlichen Tarifentwicklung. Danach ging die Kommission einen Schritt weiter mit einem Blick in die Zukunft. Mit der Anhebung auf 10,45 Euro im zweiten Halbjahr 2022 lag man deutlich über der zurückliegenden Tarifentwicklung. Grund waren Erwartungen, dass sich die Wirtschaft mit Ausklingen der Pandemie wieder erholen würde, und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angemessen daran beteiligt werden sollten. Dieser letzte Schritt reichte jedoch nicht aus, um der zu diesem Zeitpunkt im politischen Raum bereits lebhaft geführten Debatte um die Höhe des Mindestlohns den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Im Jahr 2022 hat die Regierungsmehrheit im Deutschen Bundestag die Anpassung des Mindestlohns an sich gezogen. Insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberseite in der Mindestlohnkommission waren

verärgert und hatten kein Verständnis dafür. Die Entscheidung der Regierung war vertretbar: Seit 2015 hatten sich die Rahmenbedingungen deutlich verändert. So hatte der demografische Wandel zum Beispiel dazu geführt, dass in vielen, auch vom Mindestlohn geprägten Branchen, Arbeitskräfte fehlten. Wir haben uns 2015 auch nicht vorstellen können, dass es sieben Jahre später einen Tarifvertrag im Gastgewerbe – einer Branche mit vielen Mindestlohnbeschäftigten – geben würde, mit dem die Bezahlung in der untersten Lohngruppe mindestens 50 Cent über dem Mindestlohn liegen muss. Die gesetzlichen Anpassungskriterien haben mit diesen dynamischen Entwicklungen nicht Schritt gehalten. Besser und konsequenter wäre es aber gewesen, gleichzeitig auch die Anpassungskriterien weiterzuentwickeln. Dazu hätte man schon damals die Richtlinie der Europäischen Union über angemessene Mindestlöhne nutzen können: Das hätte der Kommission in Zukunft einen breiteren Handlungsspielraum eingeräumt.

Aufgabe der Kommission ist auch die Evaluierung zu den Auswirkungen des Mindestlohns. In den vier Evaluationsberichten der Kommission finden sich nur wenige Hinweise auf negative Auswirkungen. Diese Evaluationsberichte werden von der Geschäfts- und Informationsstelle verfasst, die der Kommission als Unterstützung durch den Gesetzgeber an die Seite gestellt wurde. Sie hat dazu beigetragen, dass die Evaluationsforschung der Kommission zum gesetzlichen Mindestlohn in ihrer jetzigen Breite und Tiefe existiert. Die Kommission beauftragt und finanziert für die Berichte unabhängige Forschungsinstitute, die die entsprechenden Forschungsprojekte durchführen. Deren Befunde fließen in die Evaluationsberichte ein, über die die Geschäftsstelle und die Sozialpartner sich dann in enger Zusammenarbeit abstimmen. Die Arbeit der Geschäftsstelle ist eine wichtige Grundlage dafür, dass zwischen den beiden Bänken eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entstehen konnte. Die von der Geschäftsstelle organisierten nationalen und internationalen Wissenschaftsworkshops haben sich inzwischen in der akademischen Arbeitsmarktforschung als festes Datum für den fachlichen Austausch zur Mindestlohnforschung etabliert.

---

**Jan Zilius**, Rechtsanwalt, war von 2015 bis 2022 Vorsitzender der Mindestlohnkommission. Er war Justiziar der IG Bergbau, dann Personalvorstand und Arbeitsdirektor der Rheinbraun AG und der RWE AG, zuletzt Vorstandsvorsitzender der RWE Power AG.

# Der Mindestlohn ist gute Wirtschaftspolitik

TOM KREBS

Der Mindestlohn ist eine Erfolgsgeschichte. Seit seiner Einführung 2015 hat er vielen Beschäftigten eine kräftige Gehaltserhöhung gebracht, und er ist zu Recht sehr populär. In der öffentlichen Debatte gibt es jedoch immer wieder Kritik am Mindestlohn. Marktliberale Ökonom\*innen und Arbeitgeberverbände warnen bei jeder Mindestlohnerhöhung vor Massenarbeitslosigkeit – aber jedes Mal liegen sie falsch. Dafür gibt es einen einfachen Grund: Ihre Prognosen basieren auf einer marktliberalen Märchenwelt, die mit der ökonomischen Realität wenig zu tun hat. Anders gesagt: Sie trivialisieren die ökonomische Analyse, indem sie fälschlicherweise den Arbeitsmarkt mit einem Wochenmarkt für Äpfel und Birnen gleichsetzen.

Ein funktionsfähiges Beschäftigungsverhältnis zwischen Erwerbsperson (Arbeitnehmer\*in) und Unternehmen (Arbeitgeber\*in) schafft einen Mehrwert, der zwischen den beiden Parteien aufgeteilt werden muss. Karl Marx beschrieb in seinen Arbeiten ein kapitalistisches System, in dem dieser Mehrwert vollständig dem Unternehmer als Gewinn zufließt. Demnach wird die Arbeiterklasse im Kapitalismus ausgebeutet, denn der Lohn wird auf das Minimum gedrückt, das zur Reproduktion ihrer Arbeitskraft notwendig ist. Marktliberale Ökonomen wie Friedrich von Hayek treffen die Annahme, dass der gesamte Mehrwert den Beschäftigten zufließt und die Unternehmenseite leer ausgeht – es gibt keinen Gewinn. Diese neoklassische oder auch marktliberale Theorie des Arbeitsmarkts dominiert immer noch die Lehrbücher der Volkswirtschaftslehre.

Im Rahmen der einfachen Lehrbuchtheorie des Arbeitsmarkts hat die Einführung eines Mindestlohns demnach einen eindeutigen Effekt: Die Beschäftigung geht zurück, und die Arbeitslosigkeit steigt. Denn gemäß Lehrbuchtheorie ist auf dem Arbeitsmarkt ohne staatliche Eingriffe der Reallohn so hoch, dass die Beschäftigungsverhältnisse keinen Gewinn abwerfen. Wenn in einer solchen Situation der Staat einen Mindestlohn einführt, werden profitmaximierende

Unternehmen die Beschäftigten entlassen. Der Mindestlohn vernichtet also immer Arbeitsplätze. Der Staat verhindert den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und schafft so ungewollte Arbeitslosigkeit.

Die neoklassische Theorie des Arbeitsmarkts bildet nicht nur den üblichen Analyserahmen in vielen Lehrbüchern der Mikro- und Makroökonomik. Sie ist auch häufig der Referenzpunkt für öffentliche Debatten zum Mindestlohn. Insbesondere bildet dieses einfache Lehrbuchmodell die theoretische Grundlage für Studien, die vor der Einführung des Mindestlohns 2015 sehr starke Beschäftigungsverluste prognostizierten, die dann aber nicht eingetreten sind. Auch aktuelle Beiträge zur Mindestlohn-debatte basieren häufig auf der hinreichend widerlegten Annahme vieler VWL-Lehrbücher, dass der Arbeitsmarkt wie der Wochenmarkt für Äpfel und Birnen funktioniert.

Die Welt ist aber komplizierter, als in ökonomischen Lehrbüchern beschrieben. Die wissenschaftliche Literatur hat diese krude Theorie seit den 1990er Jahren hinter sich gelassen. Die moderne Arbeitsmarktforschung berücksichtigt, dass Beschäftigungsverhältnisse einen Mehrwert erschaffen und Machtstrukturen die Aufteilung bestimmen. Mit dem Fokus auf die Verteilung des Mehrwerts hat die moderne Arbeitsmarktforschung – eher unbewusst – eine alte, marxistische Idee der Lohnfindung in ihre Theorien aufgenommen. Es wird dabei nicht angenommen, dass der Mehrwert immer vollständig an die Unternehmer als Gewinn fließt. Die Annahme der vollständigen Ausbeutung einer homogenen Arbeiterklasse wird ersetzt durch einen allgemeinen Verteilungsparameter, der unter anderem von sozialen und kulturellen Faktoren bestimmt wird. Beispielsweise steigt der Lohn mit der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften (Arbeitnehmerseite) und sinkt mit der Verhandlungsmacht der Unternehmen (Arbeitgeberseite).

Aus Sicht der modernen Arbeitsmarktforschung sind die marktliberale Märchenwelt ohne Machtstrukturen und der marxistische Kapitalismus mit vollständiger Ausbeutung Grenzfälle einer allgemeinen Theorie. Wenn die Arbeitnehmerseite den größten Teil des Mehrwerts bestehender Beschäftigungsverhältnisse erhält, befindet sich der Arbeitsmarkt in einem neoklassischen Regime, und eine Anhebung des Mindestlohns hat insgesamt einen negativen Beschäftigungseffekt. Wenn jedoch der Mehrwert größtenteils an die Arbeitgeberseite fließt, befindet sich der Arbeitsmarkt in einem neomarxistischen Regime, und eine Mindestlohnerhöhung hat einen positiven Beschäftigungseffekt. Denn in diesem Fall überwiegen die positiven Auswirkungen einer Lohnsteigerung auf das Arbeitsangebot: ein stärkerer Suchanreiz der Arbeitslosen, eine verbesserte Motivation der Erwerbstätigen und ein zusätzliches Angebot an Erwerbspersonen.

Welches Regime in einem Land zu einem gewissen Zeitpunkt dominiert, hängt von vielen Faktoren ab und kann letztlich nur durch eine Kombination von Theorie und Empirie bestimmt werden. Zahlreiche empirische Untersuchungen haben nun gezeigt, dass weder die Einführung des Mindestlohns 2015 noch die Erhöhung auf 12 Euro 2022 einen nennenswerten Beschäftigungseffekt entfaltet haben. Zudem zeigen Simulationsanalysen, dass eine Anhebung des Mindestlohns auf 15 Euro bis 2026 sehr wahrscheinlich zu keinem nennenswerten Rückgang der Beschäftigung führen wird. Das deutet darauf hin, dass sich der positive Arbeitsangebotseffekt und der negative Arbeitsnachfrageeffekt in etwa die Waage gehalten haben. Der deutsche Arbeitsmarkt befindet sich also in einem Zustand, der zwischen der marktliberalen Märchenwelt und einem Kapitalismus mit vollständiger Ausbeutung liegt.

Die empirischen Ergebnisse hinsichtlich der Beschäftigungseffekte des Mindestlohns widerlegen die neoklassische Theorie, dass der Arbeitsmarkt dem Wochenmarkt für Äpfel und Birnen ähnelt. Dies ist nicht der einzige empirische Befund, der gegen diese realitätsfremde Arbeitsmarkttheorie spricht. Die Forschung hat zudem belegt, dass der Mindestlohn einen positiven Effekt auf die Produktivität hat, denn er wirkt wie eine „Produktivitätspeitsche“. In der Realität gibt es bessere und schlechtere Jobs, und ein

gesetzlich vorgeschriebener Mindestlohn steigert die durchschnittliche Produktivität, indem er Unternehmen dazu bringt, Beschäftigung weg von weniger produktiven Jobs hin zu Jobs mit höherer Produktivität zu verlagern – die sogenannte Produktivitätspeitsche wirkt.



Diese Überlegungen zeigen, dass ein existenzsichernder Mindestlohn nicht nur sozialpolitisch sinnvoll ist, er ist auch Ausdruck einer guten Wirtschaftspolitik. Solange es keine nennenswerten negativen Effekte auf die Beschäftigung gibt, steigert dessen Anhebung das Erwerbseinkommen der betroffenen Personen sowie das Wirtschaftswachstum über einen positiven Produktivitätseffekt. Darüber hinaus erhöht ein angemessener Mindestlohn die Steuereinnahmen, reduziert die Sozialausgaben und schafft so zusätzliche finanzielle Spielräume für die öffentliche Hand. Ohne den Nachweis negativer Beschäftigungseffekte gilt für den Mindestlohn: je höher, desto besser.

**Prof. Tom Krebs, Ph.D.** lehrt Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim. Er forscht und publiziert über Auswirkungen von Wirtschaftskrisen und Wirtschaftspolitik auf Wachstum, Ungleichheit und Lebensqualität. Seit 2019 ist Tom Krebs wissenschaftliches Mitglied der Mindestlohnkommission.



# Ausblick: Das sagen die Politik und Expert\*innen

mit Beiträgen von:

Karl-Josef Lauman, Bernd Rützel, Beate Müller-Gemmeke, Constanze Voß, Dennis Radtke und Thorsten Schulten

## 10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Blick nach vorne

KARL-JOSEF LAUMANN, MDL

Zehn Jahre nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland lohnt es sich, Bilanz zu ziehen: Was hat der Mindestlohn bewirkt, welche Herausforderungen gibt es und wie kann er für die Zukunft gewappnet werden?

Wer mich kennt, weiß: Für mich ist der faire und gerechte Lohn derjenige, der zwischen den Sozialpartnern in Tarifverträgen ausgehandelt wird, sprich: der Tariflohn. Doch leider muss ich zugleich feststellen, dass die Tarifbindung in den vergangenen Jahren immer weiter nachgelassen hat. Daher habe ich mich immer auch der Realität gestellt und als christlicher Sozialpolitiker den gesetzlichen Mindestlohn gefordert, um mit Blick auf die Vergütung ausbeuterischen Arbeitsbedingungen einen Riegel vorzuschieben. In der CDU hatte ich damit nicht immer eine Mehrheit hinter mir. Aber am Ende hat sich der gesetzliche Mindestlohn auch in meiner Partei durchgesetzt.

Rund zehn Jahre nach seiner Einführung ist der Mindestlohn heute ein fester – wenn auch ausbaufähiger – Bestandteil der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Er hat dazu beigetragen, dass Menschen in niedrig bezahlten Jobs nominal nicht mehr weniger als diese Lohnuntergrenze erhalten und damit ihre Grundbedürfnisse besser decken können. In Branchen, in denen Tarifverträge leider wenig verbreitet oder erst gar nicht

vorhanden sind, bietet der Mindestlohn zumindest eine Grundsicherheit. Wie wir heute außerdem wissen, waren anfängliche Befürchtungen, dass die Mindestlohnhebung eine Lohn-Preis-Spirale auslöst, vollkommen unbegründet. Es hat sich gezeigt, dass der Mindestlohn dazu beigetragen hat, die Einkommensungleichheit zu reduzieren und die Kaufkraft vieler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu stärken.

In einer Arbeitswelt, die durch Globalisierung und Digitalisierung immer komplexer wird, ist der Mindestlohn in Deutschland heute unverzichtbar, um angesichts wachsender politischer Herausforderungen soziale Gerechtigkeit zu sichern. Er ist aber auch wichtig, um im Anwerben von Arbeitskräften aus dem Ausland wettbewerbsfähig zu sein.

Doch auch wenn mit dem Mindestlohn die grundlegenden Weichen für mehr Lohngerechtigkeit gestellt wurden, sollten wir nicht so tun, als sei nun alles gut. Zwar hat der Mindestlohn in den zehn Jahren positiv auf den deutschen Arbeitsmarkt gewirkt. Aber es gibt mit ihm auch einige Herausforderungen, die wir heute unbedingt auf den Prüfstand stellen müssen. Denn gerade in Zeiten abnehmender Tarifbindung und steigender Preise ist es wichtiger denn je, das Verfahren zur Festsetzung des Mindestlohns kritisch zu betrachten,

ihn sinnvoll weiterzuentwickeln und an die Aufgaben unserer Zeit anzupassen.

Denn mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine im Jahr 2022 sind die Preise für Mieten, Energie und Lebensmittel spürbar angezogen. Das merken die Menschen im Alltag. Als Minister spreche ich häufig mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, aber auch mit Betriebsräten und Gewerkschaften. Dabei höre ich immer wieder, dass der Mindestlohn nicht mehr mit den Preisentwicklungen Schritt hält und viele Menschen heute trotz Arbeit effektiv weniger in der Tasche haben.



An dieser Stelle sehe ich ganz klare Versäumnisse bei der Mindestlohnkommission. Die letzte Entscheidung des Gremiums, den Mindestlohn zweimal um lediglich 41 Cent anzuheben, ignoriert sowohl die Inflation als auch die Lebensrealität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Das ist meiner Ansicht nach weltfremd und deckt sich nicht mit der Grundaussage, dass sich Arbeit lohnen muss. Wir brauchen einen höheren Mindestlohn.

Mein Vorschlag wäre daher folgender: Wir nehmen künftig den Wert, den die EU-Mindestlohnrichtlinie vorschlägt, nämlich den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns – ausgerichtet am Verdienst der Vollzeitbeschäftigten. Es wäre gut, wenn man sich künftig auf solch einen Mechanismus verständigen könnte.

Und es bleibt dabei: Ein angemessener Mindestlohn ist nur ein Baustein eines fairen Lohnsystems. Darüber hinaus muss es unbedingt wieder mehr tarifgebundene Unternehmen geben, insbesondere, um eine „Notfall-Festlegung“ der Löhne durch die Politik zu verhindern. Denn Tarifverträge legen nicht nur höhere Lohnstandards

in einem abgestuften Gesamtsystem fest, sie berücksichtigen auch branchenspezifische Anforderungen. Sie schaffen damit einen validen Ordnungsrahmen, um sozialen Fortschritt und faire Arbeitsbedingungen zu sichern.

Ein guter Mindestlohn hilft allerdings nichts, wenn er nicht konsequent durchgesetzt wird. Denn – und so ehrlich müssen wir sein – in der Praxis kommt es auch heute noch zu Verstößen, also Umgehungen des Mindestlohns. So werden Arbeitszeiten nicht angerechnet, wie z. B. unbezahlte Überstunden, Scheinselbstständigkeit oder ungerechtfertigte Lohnabzüge. Solche Beispiele zeigen, dass die Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns eine zentrale Aufgabe für die Politik bleiben muss, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Arbeitsausbeutung zu schützen.

Lassen Sie mich zum Ende hin nochmal kurz zusammenfassen und nach vorne schauen. Seit 2015 hat der gesetzliche Mindestlohn das Leben vieler Menschen in Deutschland verbessert, indem er Einkommen erhöht und Lohnungleichheit verringert hat. Er hat die Wirtschaft angekurbelt und einen Grundstandard für bessere Arbeitsbedingungen gesetzt. Der Mindestlohn erinnert uns daran, dass Gerechtigkeit und soziale Verantwortung in der Arbeitswelt unverzichtbar sind.

Wir müssen uns deshalb auch bewusstwerden: Wir brauchen ein System, das schneller auf Veränderungen reagiert, die Lebensrealitäten von Beschäftigten besser abbildet und den Mindestlohn zu einem verlässlichen Instrument macht, das für wirtschaftliche und soziale Stabilität sorgt. Denn der Mindestlohn in seiner jetzigen Form ist zwar richtig und wichtig, aber er kann noch viel mehr.

Ich werde mich als Minister auch weiterhin mit Nachdruck dafür einsetzen, dass der Mindestlohn nicht nur ein politisches Symbol, sondern ein wirkungsvolles Instrument bleibt, damit Arbeit sich lohnt und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein angemessenes Einkommen erhalten. Denn nur, wenn der Mindestlohn für alle gilt und umgesetzt wird, sorgt er für ein gerechtes, sicheres und solidarisches Miteinander.

**Karl-Josef Laumann** ist seit 2017 Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Er war lange Jahre Bundesvorsitzender der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft Deutschlands (CDA) und ist seit 2024 stellvertretender Vorsitzender der CDU Deutschlands.

## Endlich mehr Fairness

BERND RÜTZEL, MDB

„Früher war alles besser“ – das hat noch nie gestimmt und stimmt auch heute nicht. Manches wird vergessen oder verklärt. Was allerdings früher besser war: Viel mehr Menschen wurden durch Tarifverträge geschützt, es gab anständige Löhne und geregelte Arbeitsbedingungen. Für die meisten Beschäftigten war das normal. Aber diese Tarifbindung ist in den letzten 20 Jahren deutlich gesunken, heute werden nur noch die Hälfte der Beschäftigten durch Tarifverträge geschützt. Die andere Hälfte muss sehen, wie sie zurechtkommt. Das ist der eigentliche Skandal in Deutschland.

Daher ist es kein Wunder, dass der Ruf nach einer gesetzlichen Lohnuntergrenze mit den Jahren immer lauter wurde. Anfangs sperrten sich die Gewerkschaften mit Blick auf die Tarifverträge – aber dann wurden auch sie zu großen Befürwortern eines gesetzlichen Mindestlohns.

2013 wurde ich in den Deutschen Bundestag gewählt, der Mindestlohn war ein großes Thema. Gefordert wurden damals 8,50 Euro Mindestlohn. Das war schon mutig, wusste man doch nicht, wie sich das auf die Wirtschaft auswirken würde. Ökonomen und Politiker prognostizierten Massenarbeitslosigkeit, andere den wirtschaftlichen Niedergang. Das hat sich alles nicht bestätigt. Das Gegenteil ist eingetreten: Der Mindestlohn ist eine Erfolgsgeschichte. Er bekämpft Sozialdumping und die Abwärtsspirale zu immer schlechteren Konditionen für die Beschäftigten. Er sichert fairen Wettbewerb und bescherte sechs Millionen Menschen die größte Lohnerhöhung ihres Lebens.

Heribert Prantl, damals renommiertes Mitglied der Chefredaktion der Süddeutschen Zeitung, zählt diese Reform zu den „größten sozialpolitischen Errungenschaften der Nachkriegszeit“. Es war offensichtlich, die Sozialdemokratie hat nicht zugeschaut, sondern angepackt und gehandelt, mit Andrea Nahles, der damaligen Arbeits- und Sozialministerin als Motor für die Reform. Ich war zwar neu im Parlament, aber Berichterstatter der ersten Minute für den Mindestlohn. Und bin damals mit einer Delegation nach London gereist, um zu erfahren, wie die Briten das gemacht haben, welche Vorzüge und auch Risiken es gibt, was die Mindestlohnkommission ist und wie sie arbeitet.

Nach vielen Verhandlungsrunden war es im Juli 2014 so weit: Der Mindestlohn wurde im Parlament beschlossen. Seit 1. Januar 2015 gilt er, danach mussten mindestens 8,50 Euro pro Stunde bezahlt werden. Dass das auch tatsächlich eingehalten wird, muss streng kontrolliert werden. Wir schufen viele neue Stellen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll und sorgten mit einer Aufzeichnungspflicht dafür, dass die Arbeitszeit erfasst und kontrolliert werden kann.

Durch diese Aufzeichnungspflicht wurde offensichtlich, dass vehement gegen das Arbeitszeitgesetz verstoßen wurde. Das hat zwar mit dem Mindestlohn gar nichts zu tun, wurde aber sofort miteinander vermischt. Die CDU, hauptsächlich aber die CSU, sprach von Bürokratiemonstern und organisierte eine große Kampagne gegen ihr eigenes Gesetz – denn es war die Große Koalition, nicht eine einzelne Partei, die diesen Mindestlohn gemeinsam beschlossen hat. Die SPD ist standhaft geblieben und hat sich allen Anfeindungen erfolgreich widersetzt. Der Mindestlohn war eingeführt und hat sich entwickelt.

Nach sieben Jahren stieg er von 8,50 auf 9,50 Euro. Ein Euro in sieben Jahren – das ist Schnecken tempo und hat mit anständiger Lohnentwicklung nichts zu tun. Die Mindestlohnkommission hat hier mehrere Chancen nicht genutzt. Deshalb kam im Bundestagswahlkampf 2021 erneut die Forderung auf, den Mindestlohn schneller anzuheben. Im ersten Jahr der Regierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz wurde dieses Versprechen eingelöst. Zum 1. Oktober 2022 stieg der Lohn auf 12 Euro. Deutschland war nun nicht mehr Schlusslicht im europäischen Vergleich, sondern wieder im vorderen Drittel.

Aber der Erfolg hielt nicht lange an, trotz der grassierenden hohen Inflation. Bisher hat die Mindestlohnkommission immer paritätisch entschieden. Die drei Arbeitnehmervertreter, die drei Arbeitgebervertreter und der Vorsitzende beschlossen Erhöhungen einvernehmlich. Aber bei der letzten Anhebung war das anders: Die Vorsitzende der Mindestlohnkommission Christiane Schönefeld hat mit den Arbeitgebern gestimmt,

der Mindestlohn stieg nur auf 12,41 Euro. Deutschland fiel damit im europäischen Vergleich wieder zurück.

Mir wäre es am liebsten, es wäre kein Mindestlohn notwendig, weil es überall Tarifverträge gibt, die besser sind. Am zweitliebsten wäre mir, wenn die Mindestlohnkommission die Löhne ordentlich im Einvernehmen regelt. Falls das aber nicht zutrifft, dann sehen wir nicht zu. Wir schreiten ein. Ich sehe die Mindestlohnkommission in der Pflicht, bei ihrer nächsten Entscheidung auch die EU-Richtlinie zum Mindestlohn zu berücksichtigen.

Das Parlament hat am 3. Juni 2022 das Gesetz zur Erhöhung des Mindestlohns im Bundestag verabschiedet. Darin steht klar, dass es ein Ziel des Mindestlohns ist, einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen. Um einen angemessenen Mindestlohn zu ermitteln, heißt es in der Gesetzesbegründung, soll der international anerkannte Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns berücksichtigt werden. Denn ein Mindestlohn, der sich an diesem Wert orientiert, heißt es weiter, macht es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern möglich, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene

## Gut, dass er eingeführt wurde

BEATE MÜLLER-GEMMEKE, MDB

Unser Sozialstaat ist zwar solidarisch organisiert, wer wenig verdient, wird trotzdem im Krankenhaus operiert oder bekommt Pflegeversicherungsleistungen im Alter. Doch wer zu wenig verdient, braucht oft schon im Arbeitsleben aufstockende Hilfe aus Steuergeldern. Da Rente und Arbeitsleben auf das engste verknüpft sind, ist dann auch die Rente oft zu gering für ein würdevolles Leben im Alter. So wird unser System der sozialen Absicherung durch Niedriglöhne bis ins Alter in Frage gestellt.

Die politische Antwort auf zu niedrige Löhne ist seit zehn Jahren der gesetzliche Mindestlohn. Er ist bei uns der niedrigste gesetzlich zulässige Lohn. Diese Lohnuntergrenze stabilisiert gleichzeitig unser Tarifvertragssystem. Denn tarifliche Löhne im unteren Bereich müssen teilweise

Ereignisse vorzusorgen. Das ist, was wir mit diesem Gesetz wollen: Der Mindestlohn soll entlang dieses Parameters beim Medianlohn weiterentwickelt werden. Wer auch immer zukünftig entscheidet, muss berücksichtigen, dass den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die zum Mindestlohn beschäftigt sind, eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe möglich wird.

Und es geht weiter: Jetzt schreibt die EU-Mindestlohnrichtlinie zwingend einen Referenzwert vor. Da in der Gesetzesbegründung von 2022 der Median verankert wurde, ist er aus meiner Sicht bei künftigen Entscheidungen der Kommission zu berücksichtigen. Sollte die Mindestlohnkommission diese Argumente alle in den Wind schlagen, werden wir noch einmal gesetzgeberisch tätig werden müssen. Ich gehe aber davon aus, dass die Kommission das Signal verstanden hat, und dass sich der Mindestlohn für diejenigen künftig kräftig erhöht, die mit ihrer täglichen Arbeit den Laden am Laufen halten. Das haben sie verdient.

---

**Bernd Rützel** ist seit 2013 Mitglied des Deutschen Bundestags und vertritt dort den Wahlkreis Main-Spessart. Er ist Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales, seit 2013 Berichterstatter der SPD-Bundestagsfraktion für den Mindestlohn und seit 2021 Vorsitzender des Ausschusses.

nachziehen oder steigen durch den Mindestlohn schneller und stärker an – und das ist gut so.

Bündnis 90/Die Grünen setzen sich bereits seit den 90er Jahren für einen gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland ein. 2007 haben wir den Mindestlohn in unserem Bundestagswahlprogramm offiziell gefordert. Und dann dauerte es noch einmal fast zehn Jahre, bis er dann endlich kam.

Zu Anfang hatte der Mindestlohn zahlreiche Gegner. Vor allem im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2013 gehörte der Mindestlohn zu den umstrittensten Themen. Sowohl die Einführung eines Mindestlohns als auch Einzelheiten wie Höhe und Branchen wurden emotional diskutiert. Wirtschaftsverbände wie die BDA und die DIHK prophezeiten unisono mit Unionsabgeordneten,

der Mindestlohn werde eine ganze Reihe von Unternehmer\*innen vor allem in strukturschwachen Gebieten in die Insolvenz treiben. CDU und CSU forderten vehement Ausnahmen, für Schüler, Studenten, Rentner, Langzeitarbeitslose, Taxifahrer – die Liste ließe sich fortsetzen. So manch einer befürwortete lautstark einen regional abgestuften Mindestlohn, der in München höher sein müsste als in der Lausitz, unterstützt von Forschungsinstituten wie das IW, die für Ostdeutschland einen Mindestlohn von höchstens 7 Euro richtig fand. Und wieder andere meinten, mit dem gesetzlichen Mindestlohn würden automatisch die Verbraucherpreise exorbitant ansteigen. Im Frühjahrsgutachten 2013/2014 prognostizierten die Sachverständigen einen Rückgang für 2014 von Beschäftigung und Wachstum durch den Mindestlohn. Immer wieder tauchten solche und ähnlich böse Vorahnungen – die als wissenschaftliche Erkenntnisse ausgegeben wurden – auch in den Debatten des Bundestages auf.

Doch die Einführung des Mindestlohns strafte all diese Argumente Lügen. Den großen prognostizierten Arbeitsplatzverlust durch plötzliche Firmenpleiten gab es nicht. Im Gegenteil, die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Jobs hat seither kontinuierlich zugenommen. Und auch die Verbraucherpreise zogen durch den Mindestlohn nicht an. Stattdessen trafen Voraussagen der Mindestlohn-Befürworter\*innen ein. Das zeigt auch eine Analyse der Hans-Böckler-Stiftung. Danach hat der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland insbesondere für Beschäftigte mit niedrigem Einkommen zu signifikanten Einkommenssteigerungen geführt. Der Mindestlohn ist also ein effektives politisches Instrument zur Verbesserung der Einkommenssituation von Geringverdienenden. Da vor allem Frauen und Beschäftigte in Ostdeutschland in unserem Land zu den Geringverdiener\*innen gehören, profitierten vor allem sie. Und das ist gut so. Selbst Union und FDP scheinen inzwischen begriffen zu haben, dass der Mindestlohn richtig ist – sie kritisieren Erhöhungen und Anpassungen, sie kritisieren die Kommission, aber sie wollen ihn nicht mehr abschaffen.

Beschäftigte profitieren insbesondere dann, wenn der Mindestlohn armutsfest ist. Und das ist er nur, wenn Beschäftigte, die Mindestlohn verdienen, nicht zusätzlich Bürgergeld beantragen müssen, um von ihrer Arbeit leben zu können. Die 8,50 Euro, mit denen der Mindestlohn 2015 startete, waren da definitiv zu niedrig. Zudem



war die Höhe von 8,50 Euro schon im Vorfeld des Koalitionsvertrags von 2013 festgelegt worden – bis zum Start im Jahr 2015 hätte die Höhe längst angepasst werden müssen.

Trotz der Mindestlohnkommission stieg der Mindestlohn in den Jahren nach seiner Einführung viel zu moderat an. Das lag auch an den Regeln, die sich die Mindestlohnkommission gegeben hat. In ihrer Geschäftsordnung hat sie festgeschrieben, dass sie den allgemeinen Mindestlohn im Regelfall gemäß der Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes anpassen will. Von diesem Regelfall könne nur unter „besonderen, gravierenden Umständen“ mit Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder abgewichen werden. Damit bindet sich die Mindestlohnkommission enger an die Tarifentwicklung, als es die Bestimmungen des Mindestlohngesetzes vorgeben, und schränkt ihren Entscheidungsspielraum sehr stark ein.

Armutsfest wurde der Mindestlohn deshalb mit der Kommission nie. Daher war es politisch notwendig, einmalig von der Regel abzuweichen und den Mindestlohn per Gesetz zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro zu erhöhen. Das entsprach zum damaligen Zeitpunkt in etwa den 60 Prozent des Medianlohns. Diesen Wert empfiehlt auch die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. Wirtschaft und Union ist das egal. Und sie wissen auch die FDP an ihrer Seite, wenn es darum geht, den armutsfesten Mindestlohn zu diskreditieren. Auch bei der Erhöhung auf 12 Euro prognostizierten sie steigende Arbeitslosigkeit und Unternehmenskonkurse. Und wieder trat keine ihrer Vorhersagen ein. Stattdessen profitierten rund sechs Millionen Menschen vom höheren Mindestlohn.

Der Mindestlohn darf nicht zum Spielball der Politik werden. Daher ist die Mindestlohnkommission weiterhin der Ort, wo Erhöhungen beschlossen werden sollen. Denn dadurch, dass in ihr Wissenschaftler\*innen, die Arbeitgeberseite und die Gewerkschaften an einem Tisch sitzen, sollte sie zu gut austarierten Mindestlohn-erhöhungen kommen, die alle mittragen können. Leider ist das 2023 nicht gelungen. Im Juni des Jahres gab es in der Geschichte der Mindestlohnkommission zum ersten Mal einen Beschluss, der nur von der Arbeitgeberseite und der Vorsitzenden getragen wurde, während die Arbeitnehmerseite dagegen stimmte. Danach wurde der Mindestlohn nur minimal erhöht. Legt man die von der Deutschen Bundesbank prognostizierte Lohnentwicklung zugrunde, sinkt der Mindestlohn damit wieder in die Richtung von Armutslöhnen. Er liegt jetzt nur noch bei 50 Prozent des Medianlohns. Und das ist äußerst enttäuschend.

## Mindestlohnkontrollen – gemeinsam internationaler und digitaler

CONSTANZE VOSS

Eine Broschüre zum Jubiläum des Mindestlohns kann es nicht geben, ohne einen Blick auf die kontrollierende Instanz: Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Einen Einblick in die Arbeit der FKS gibt Direktionspräsidentin Constanze Voß zu diesem besonderen Anlass gerne.

Von Anfang an war klar: Die Umsetzung des Anspruchs auf Mindestlohn als Grundlage für faire und ausgewogene Arbeitsbedingungen erfordert einen flächendeckenden und ganzheitlichen Ansatz. Seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 hat sich – auch mit Blick auf die verschiedenen Branchen und Bedingungen – für alle Beteiligten naturgemäß vieles verändert.

Das gilt nicht nur für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von dieser fairen Bezahlung profitieren, sondern auch für die FKS, welche als Prüf- und Ermittlungsbehörde täglich dazu beiträgt, dass diese Vorgaben eingehalten werden.

Dies setzt hohe Professionalität der Beschäftigten der FKS voraus. Umfassende Schulungen und moderne Ausstattung sind ebenso Grundlage für

Deshalb muss die Mindestlohnkommission reformiert werden. Sie sollte sich in Zukunft an die Zielvorgabe der EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne halten und dafür sorgen, dass der gesetzliche Mindestlohn 60 Prozent des prognostizierten Medianeinkommens der Beschäftigten nicht unterschreitet. Denn nur so ist unser Mindestlohn wirklich armutsfest und trägt dazu bei, dass Menschen von ihrer Arbeit leben können. Und das muss Ziel guter Arbeitsmarktpolitik sein.

**Beate Müller-Gemmeke** ist seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages und dort Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales. Für ihre Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist sie Berichterstatterin für Arbeitnehmer\*innenrechte und aktive Arbeitsmarktpolitik und leitet den Gewerkschafts- und Sozialbeirat der Fraktion.

effektives und wirksames Handeln der FKS wie Flexibilität und Risikoorientierung im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung.

So hat die FKS in den vergangenen zehn Jahren ihre Prüfstrategie kontinuierlich weiterentwickelt. Sie setzt da an, wo Verstöße aus langjähriger Erfahrung wahrscheinlich sind, und hat entsprechend risikoorientierte und branchenbezogene Prüfungen in lohnintensiven Branchen verstärkt. Um aktuelle Entwicklungen zu erkennen, werden insbesondere Schwerpunktprüfungen bzw. spezielle Mindestlohnsonderprüfungen durchgeführt.

Aber nicht nur strategisch entwickelt sich die FKS weiter. Sie wird auch kontinuierlich personell gestärkt: Seit 2015 ist die Stammbesetzung von rund 6.000 auf über 9.000 Bedienstete gewachsen.

Besonderen Stellenwert hat die erfolgreiche Zusammenarbeit mit anderen nationalen und internationalen Behörden und Stellen. Nur gemeinsam mit unseren Partnern kann wirksam gegen

Verstöße vorgegangen werden. Dies gilt auch in Bezug auf grenzüberschreitende Sachverhalte.

Jetzt gilt es, auf den Erfolgen aufzubauen und die weiteren Herausforderungen gemeinsam anzugehen. Denn der Nachweis von Verstößen gestaltet sich oftmals schwierig. Unternehmen entwickeln immer neue Strategien, wie sie den Mindestlohn umgehen können. Zugleich werden geleistete Arbeitszeiten und Lohnzahlungen oft nicht richtig dokumentiert. Hier ist es wichtig, die FKS in ihren Kompetenzen weiter zu stärken. Digitalisierung spielt dabei eine maßgebliche Rolle: Verdächtige Muster lassen sich mithilfe von Datenanalysen und digitalen Ermittlungsmethoden leichter erkennen.

## Wegweiser für ein soziales Europa

DENNIS RADTKE, MDEP

Die EU-Mindestlohnrichtlinie ist der wichtigste Beitrag, den Artikel 3 des Vertrags von Lissabon mit Leben zu füllen. Dort ist die soziale (!) Marktwirtschaft als Ordnungsprinzip der Europäischen Union verankert. Für mich war immer klar: Wer es damit ernst meint, der muss Antworten geben, wie der in vielen Mitgliedstaaten, nicht zuletzt in Deutschland, sinkenden Tarifbindung entgegen gewirkt werden kann. Da, wo immer weniger Beschäftigte unter kollektivrechtlichen Schutz fallen, wird der Korrekturbedarf für Politik immer größer. Die EU-Mindestlohnrichtlinie ist ein Meilenstein auf dem Weg zu höherer Tarifbindung und mehr Lohngerechtigkeit.

Auf dem Weg zur Richtlinie ist es uns im Europäischen Parlament gelungen, die Debatten von vornherein auf die Sachebene zu beschränken und das parteipolitische Geplänkel außen vor zu lassen. Die Entscheidung, die Richtlinie im Rahmen einer gemeinsamen Berichterstattung von EVP-Fraktion und S&D-Fraktion anzugehen, war absolut richtig.

Das war vor allem hilfreich, um dem Druck von außen eine möglichst geschlossene Haltung des Parlaments entgegenzusetzen. Da kämpften nicht nur deutsche Arbeitgeberverbände mit Verweis auf die vermeintlich fehlende Zuständigkeit bis zuletzt gegen die Richtlinie. Einmal mehr wurde versucht, das Schlagwort Subsidiarität als Keule

Ziel und Maßstab bleiben klar: Die FKS leistet ihren Beitrag zu einer flächendeckenden Durchsetzung des Mindestlohns, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wirksam vor Lohndumping und unfairen Arbeitsbedingungen zu schützen. Diesen Weg wird die FKS, Schulter an Schulter mit ihren Sozialpartnern, weiter gehen.

**Constanze Voß** leitet seit Oktober 2023 die Direktion VII, Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Generalzolldirektion. Zuvor erfüllte sie verschiedene Funktionen in der Zollverwaltung, u. a. bei der Bundesfinanzdirektion Südwest, als Leiterin des Grenzreferates bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe sowie als Leiterin des Hauptzollamtes Stuttgart. Von 2019 bis 2023 war sie Referats- und Abteilungsleiterin für Personal.

einzusetzen gegen etwas, was man außerhalb von Sonntagsreden schlicht und ergreifend nicht möchte. Aber auch schwedische und dänische Gewerkschaften waren dagegen, weil sie die in ihren Ländern typische starke Machtstellung in der Tarifautonomie bedroht sahen. Mich hat dies nicht beeindruckt, weil die Rechtsdienste von Parlament, Kommission und Rat alle stets zu dem Ergebnis gekommen sind, dass der Richtlinienvorschlag in Einklang steht mit den europäischen Verträgen. Der Druck, der hier von unterschiedlichen Seiten auf mich als Berichterstatter ausgeübt wurde, bestärkt mich bis heute darin, dass diese Richtlinie weit mehr ist als eine freundliche Aufforderung, mehr für die Stärkung von Sozialpartnerschaft zu tun.

Dass diese Richtlinie wirkt, zeigt sich beispielsweise in Rumänien, das Land mit den größten Defiziten bei der Sozialpartnerschaft. Es hat als erstes die EU-Mindestlohnrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Die rumänischen Gewerkschaften profitieren nun davon, dass wir als EU-Parlament hart geblieben sind bei unserer Forderung, dass nur „Gewerkschaften“ Tarifverträge verhandeln können und dem dubiosen Begriff „Arbeitnehmer-Vertreter“ eine Absage erteilt haben. Dieser Begriff hat in der Vergangenheit in Rumänien dazu geführt, dass vom Unternehmen ausgesuchte „Arbeitnehmer-Vertreter“ tarifvertragsähnliche Vereinbarungen unterschrieben haben und ihnen damit Rechtsgültigkeit verschafft haben. Die

Gewerkschaften und Rumänien können nun diese Vereinbarungen auf Augenhöhe nachverhandeln und in echte Tarifverträge umwandeln.

Neben solchen Aspekten, die für die deutsche Debatte eher eine technische Randerscheinung sein mögen, liegt das übergeordnete Ziel der Richtlinie klar auf dem Tisch: Eine Tarifbindung von mindestens 80 Prozent in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union. Dieses Ziel erreichen 17 Länder der EU nicht – darunter Deutschland, wo nur knapp die Hälfte der Beschäftigten in einem tarifgebundenen Betrieb arbeiten. Mindestens genauso wichtig: Eine eindeutige Rechtsfolge für diejenigen, die dieses Ziel nicht erreichen. Jeder, der unterhalb dieser Schwelle liegt, muss einen Aktionsplan mit Maßnahmen bei der Europäischen Kommission vorlegen, die sicherstellen, dass man sich auf dieses Ziel zubewegt.

Die Uhr für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht tickt. Nur zwei Mitgliedstaaten haben vor Ablauf der Frist im November 2024 hier geliefert. In Deutschland vermisse ich nicht nur die Umsetzung, sondern auch eine Debatte darüber, welche Maßnahmen die Bundesregierung ergreifen will, um sich der Zielsetzung der Richtlinie anzunähern. Zwar wird über die Tariftreue bei der öffentlichen Auftragsvergabe diskutiert. Aber das berührt hier aus meiner Sicht nur einen Teilaspekt. Ich erwarte bei der Debatte über eine Stärkung von Sozialpartnerschaft und über den Weg zu mehr Lohngerechtigkeit mehr

## Was bedeutet die Europäische Mindestlohnrichtlinie für den Mindestlohn in Deutschland?

THORSTEN SCHULTEN

### Kriterien für einen angemessenen (gesetzlichen) Mindestlohn in der EU

Mit der im Herbst 2022 verabschiedeten Europäischen Mindestlohnrichtlinie existiert erstmals ein europaweiter gesetzlicher Rahmen, der das Ziel verfolgt, überall in der Europäischen Union „angemessene“ Mindestlöhne durchzusetzen. Die Richtlinie gibt dabei zwei Wege vor, auf denen

Ernsthaftigkeit von dieser Regierung, gerade in Zeiten, in denen die Folgen der Inflation und der Energiekrise eine soziale Krise bis tief in die Mittelschicht hinein ausgelöst haben.

Die Umsetzung in nationales Recht sollten wir zudem nutzen, um über das Mindestlohngesetz und die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission zu sprechen. Ich halte es für ein Versäumnis, dass die Mindestlohnkommission bisher zahlreiche Sondertarifverträge, vor allem in den Organisationsbereichen der IG BCE und IG Metall, nicht berücksichtigt hat, eben so wenig wie die Corona-Prämien und die Inflationsausgleichszahlungen, die in vielen Bereichen vereinbart wurden. Wäre dies geschehen, wäre der Mindestlohn deutlich höher ausgefallen.

Ich wünsche mir für die Zukunft eine Rückkehr zu einer Entpolitisierung des Mindestlohns. Auch hier könnte die EU-Mindestlohnrichtlinie zur Lösung und dauerhaften Befriedung aktiv beitragen. Unsere Empfehlung, 60 Prozent des Medianlohns als Mindestlohn zu definieren, wäre aus meiner Sicht die richtige Konsequenz.

Dennis Radtke ist seit 2017 Abgeordneter des Europäischen Parlaments und für die Europäische Volkspartei (EVP) Koordinator und Mitglied im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Seit September 2024 ist Dennis Radtke Bundesvorsitzender der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) in der CDU.

dieses Ziel erreicht werden kann. Zum einen soll in allen Mitgliedsstaaten eine hohe Tarifbindung sichergestellt werden. Darüber hinaus fordert die Richtlinie speziell diejenigen Mitgliedsstaaten, die über einen gesetzlichen Mindestlohn verfügen, auf diesen nach klar definierten Kriterien festzulegen und regelmäßig anzupassen. Hierzu gehört u.a. die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne und die allgemeinen Wachstumsraten der Löhne.

Schließlich gibt die Richtlinie verbindlich vor, dass die Mitgliedsstaaten „bei ihrer Bewertung

der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde (legen).“ Konkret benannt werden hierbei „auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns“. Da die EU keine rechtliche Kompetenz hat, ein konkretes Mindestlohnniveau vorzugeben, entscheiden die Mitgliedsstaaten über den konkreten Referenzwert. Allerdings empfiehlt die Richtlinie eindringlich, sich an den international üblichen Standards zu orientieren.

### Defizite des deutschen Mindestlohnregimes

Kennzeichnend für das deutsche Mindestlohnregime ist, dass, nachdem die Politik das Ausgangsniveau 2015 festgelegt hat, nicht diese, sondern eine Mindestlohnkommission die weitere Entwicklung bestimmt. Nach dem Mindestlohngesetz soll diese Kommission regelmäßig Empfehlungen für die Anpassung des Mindestlohns aussprechen. Die Anpassung soll dabei „im Rahmen einer Gesamtabwägung“ darüber erfolgen, „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.“ Außerdem soll sich die Mindestlohnkommission „bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung“ orientieren.

Die Entwicklung der Tariflöhne war in den ersten Jahren der Minimalkonsens, auf den sich Arbeitgeber und Gewerkschaften innerhalb der Kommission bei der Erhöhung des Mindestlohns verständigen konnten. Allerdings wurde schnell deutlich, dass eine ausschließliche Orientierung an den Tariflöhnen nicht ausreicht, um den Mindestlohn strukturell auf ein angemessenes Niveau anzuheben. Die Gewerkschaften unterstützen deshalb den in der EU-Richtlinie genannten Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns als Untergrenze für ein angemessenes Mindestlohnniveau. Sie begrüßten auch die außerordentliche Mindestlohnerhöhung im Herbst 2022 durch die Politik. Die Arbeitgeber lehnten dagegen von Beginn an die EU-Richtlinie strikt ab, ebenso den Orientierungswert von 60 Prozent des Medianlohns. Stattdessen haben sie bei der jüngsten Entscheidung der Mindestlohnkommission im Sommer 2023 erstmals das

bis dato konsensuale Verfahren aufgekündigt und zusammen mit der Vorsitzenden und gegen die Stimmen der Gewerkschaften einen Mehrheitsbeschluss herbeigeführt. Diese Anpassung war sehr gering und hat dabei die Kriterien der EU-Richtlinie komplett ignoriert.

### Wie hoch müsste der Mindestlohn in Deutschland sein, um 60 Prozent des Medianlohns zu entsprechen?

Das Grundproblem des deutschen Mindestlohnregimes besteht darin, dass es mit der Orientierung an den Tariflöhnen zwar über ein Kriterium zur *Entwicklung* des Mindestlohns verfügt, Kriterien für die *angemessene Höhe* des Mindestlohns jedoch fehlen. In diese Regelungslücke stößt nun die Europäische Mindestlohnrichtlinie mit ihrer Empfehlung für einen Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns.

Nach Berechnungen der OECD schwankt der deutsche Mindestlohn seit seiner Einführung zwischen 46 und 48 Prozent des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten. Lediglich die außerordentliche Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro hat diesen zeitweilig auf knapp 52 Prozent ansteigen lassen. Damit lag der deutsche Mindestlohn in der Regel mindestens zwei Euro unterhalb der Angemessenheitsschwelle der EU-Richtlinie (Abbildung 1). Um 60 Prozent des Medianlohns zu entsprechen, hätte der gesetzliche Mindestlohn schon bei seiner Einführung im Jahr 2015 bei 10,59 Euro liegen müssen. Im Jahr 2023 hätte der Mindestlohn auf 14 Euro angehoben werden müssen. Bei Berücksichtigung der aktuellen Lohnprognosen für die Jahre 2024 und 2025 müsste der Mindestlohn im Jahr 2025 auf über 15 Euro ansteigen.

### Anpassung des deutschen Mindestlohngesetzes an die Europäische Mindestlohnrichtlinie

Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die Europäische Mindestlohnrichtlinie bis Mitte November 2024 in nationales Recht umzusetzen. Juristisch ist in Deutschland umstritten, ob hierfür das Mindestlohngesetz geändert werden muss. Laut einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages sind die Anpassungskriterien des Mindestlohngesetzes so

weit gefasst, dass sie auch im Sinne der Richtlinie interpretiert werden können. Andere Stimmen argumentieren hingegen, dass die deutlich präziser gefassten Kriterien der Europäischen Mindestlohnrichtlinie auch explizit in das deutsche Mindestlohngesetz übernommen werden müssen.

Die Bundesregierung will das Mindestlohngesetz bisher nicht ändern. Angesichts der jüngst durch die Arbeitgeber bestimmten Entscheidung der Mindestlohnkommission, sah sich der Bundesarbeitsminister Hubertus Heil jedoch genötigt, in einem offiziellen Brief zu betonen, dass er die Vorgaben der Europäischen Mindestlohnrichtlinie dann als gegeben ansieht, „wenn die Mindestlohnkommission den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns bei den nächsten Anpassungsentscheidungen berücksichtigt“. Demgegenüber haben die deutschen Arbeitgeberverbände in ihrer Antwort an den Bundesarbeitsminister betont, dass sie den Referenzwert der Europäischen Mindestlohnrichtlinie von 60 Prozent des Medianlohn für eine unverbindliche Orientierungsgröße halten, die in Deutschland keineswegs zur Anwendung kommen müsse.

Wenn für die Zukunft sichergestellt werden soll, dass auch in Deutschland der gesetzliche Mindestlohn nicht mehr unterhalb der Angemessenheitsschwelle von 60 Prozent des Medianlohn liegt, sollte diese Zielsetzung auch explizit im deutschen Mindestlohngesetz festgeschrieben werden. Eine entsprechende Änderung des Mindestlohngesetzes wird mittlerweile von einer breiten politischen Allianz gefordert, die vom ehemaligen ver.di-Chef Frank Bsirske bis zum neuen CDA-Vorsitzenden und „Vater der Europäischen Mindestlohnrichtlinie“ Dennis Radtke reicht. Eine Übernahme der Referenzwerte der Europäischen Mindestlohnrichtlinie in die nationale Mindestlohngesetzgebung wird auch in anderen EU-Staaten diskutiert bzw. ist in einigen Ländern sogar schon umgesetzt worden. Auf diese Weise können die Empfehlungen der Europäischen Mindestlohnrichtlinie zu verbindlichen nationalen Vorgaben gemacht werden.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten** ist Leiter des Tarifarchivs des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung und Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen.

# Wirkungen des Mindestlohns

mit Beiträgen von:  
**Nicole Mayer-Ahuja, Gerhard Bosch, Malte Lübker und Torsten Müller**

## Mindestlohn statt Niedriglohn: Ein Jubiläum als gesellschaftspolitischer Auftrag

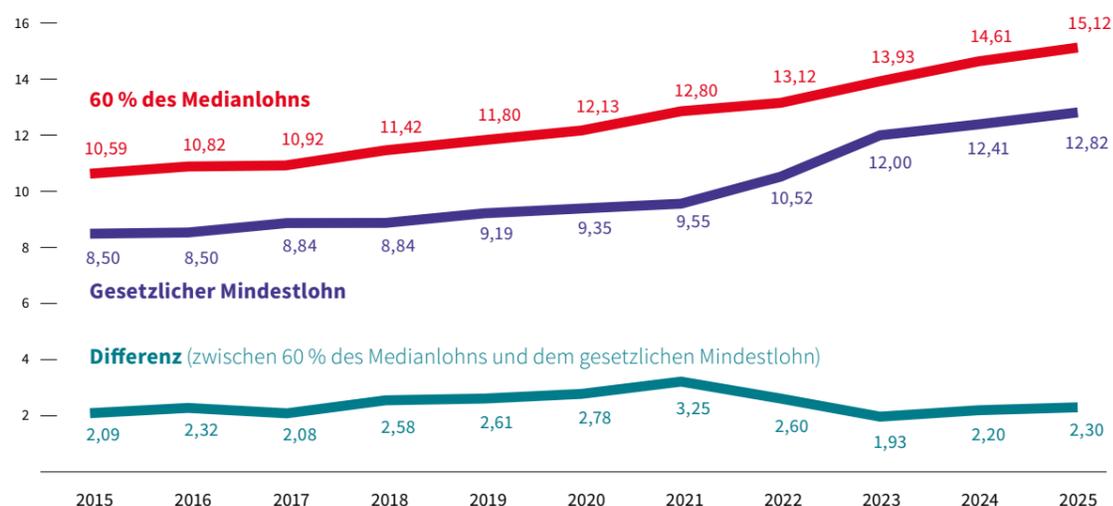
NICOLE MAYER-AHUJA

Vor zehn Jahren wurde endlich auch in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Grund zum Feiern, gerade für diejenigen, die für harte Arbeit wenig Geld bekommen. Denn eine Haltelinie war dringend notwendig. Seit Mitte der 1990er waren die Löhne am unteren Ende des Einkommensspektrums, speziell bei Anlern- und Helfer\*innen-Tätigkeiten, deutlich zurückgefallen, weil Mini- sowie schlecht bezahlte Dienstleistungsjobs zunahmen, etwa durch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Diese Kluft wurde durch den Mindestlohn kleiner. Davon profitieren laut Statistischem Bundesamt zum einen Frauen: Im Jahr 2022 erhielten 18 Prozent der weiblichen Beschäftigten Mindestlohn, gegenüber 12 Prozent unter Männern. Zum anderen beziehen mit 18 Prozent mehr Ostdeutsche Mindestlohn als Westdeutsche mit 14 Prozent. Allerdings arbeiten bis heute viele Beschäftigte zu Hungerlöhnen, weil sie, oft als neu zugewanderte Migrant\*innen und speziell als Geflüchtete, keine Alternative haben und es an Kontrollen fehlt. Auch sind Mindestlohnjobs nach wie vor in der Regel kein Sprungbrett in attraktivere Teile des Arbeitsmarktes. Doch im Prinzip gilt: Wer Dumpinglöhne zahlt, macht sich seit 2015 strafbar – und das ist gut so.

Die zweite gute Nachricht lautet: Politik macht einen Unterschied! In der Entwicklung des Niedriglohnssektors in Deutschland gibt es zwei Wendepunkte: Der erste waren die Hartz-Reformen, die dazu führten, dass der Anteil der Niedriglohnbezieher\*innen – also derjenigen, die weniger als zwei Drittel des mittleren Bruttostundenlohns verdienen – von 18,8 Prozent (2000) auf 23,6 Prozent (2007) sprunghaft anstieg. Der zweite Wendepunkt war die Einführung des Mindestlohns: Danach sank der Niedriglohn-Anteil von 23,3 Prozent (2017) auf 15,2 Prozent (2022). Regierungen haben also die Wahl: Sie können mehr Menschen in Armut trotz Arbeit zwingen – oder Beschäftigungsverhältnisse fördern, von denen man leben kann.

Der gesetzliche Mindestlohn wirkt vor allem dort, wo Firmen sich nicht an Tarifverträge halten. Besonders viele Mindestlohnbezieher\*innen arbeiten in Landwirtschaft (41 Prozent) und Gastgewerbe (48 Prozent). Aber auch im Einzelhandel (wo bis heute um die Rückkehr zu allgemeinverbindlichen Tarifverträgen gerungen wird), in der Gebäudereinigung (wo viele Unternehmen den Branchentarifvertrag unterlaufen, um sich durchaus auch öffentliche Aufträge zu sichern) oder in der Fleischindustrie (wo bis zum Verbot 2021 Leiharbeit und Werkverträge mit vorwiegend ost- und

**Gesetzlicher Mindestlohn und 60 Prozent des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten 2015–2025 in Deutschland**  
in Euro, pro Stunde (Jahresdurchschnittswerte)



\* Daten für 2024 und 2025 berechnet auf der Grundlage der IMK-Herbstprognose 2024 zur Entwicklung der Effektivlöhne  
Quelle: OECD, eigene Berechnungen des Autors

südosteuropäischen Subunternehmen zu Lohn-dumping beitragen) verdienen Beschäftigte besonders wenig. Gerade dort wirkt der Mindestlohn als Fallschutz nach unten. Dies macht es einfacher, gemeinsam für bessere Arbeitsbedingungen zu kämpfen. In der Fleischindustrie führte der Mindestlohn sogar dazu, dass 2014 erstmalig ein Tarifvertrag abgeschlossen wurde – und zwar, um die gesetzliche Untergrenze für eine Übergangszeit unterschreiten zu können. Der Mindestlohn stellt also weder die Tarifautonomie noch gewerkschaftliche Mobilisierung in Frage – im Gegenteil.

Auch die von Unternehmerverbänden in düsteren Farben an die Wand gemalten Jobverluste blieben aus – allenfalls die Zahl der Mikrounternehmen (mit bis zu drei Beschäftigten) ging zurück. Offenkundig waren die meisten Firmen durchaus in der Lage, Arbeitskraft wenigstens etwas besser zu bezahlen. Warnungen vor der verheerenden Wirkung von Lohnsteigerungen in diesem Teil des Arbeitsmarktes kann man also auch künftig mit Gelassenheit begegnen.



Zur Bilanz des Mindestlohns gehört allerdings auch, dass der Niedriglohnssektor, den Kanzler Schröder 2005 in Davos als „einen der besten [...], den es in Europa gibt“ bezeichnete, keineswegs ausgetrocknet ist. Denn selbst wer Mindestlohn erhält, bezieht noch lange kein Einkommen, das zum Leben reicht. Ein solches „living wage“ umfasst laut OECD zwei Drittel des mittleren Lohns; noch 2018 war der deutsche Mindestlohn demnach ein „Armutslohn“; aktuell gilt er als „armutsgefährdend“.

Das hat Konsequenzen für die Beschäftigten. Selbst wer 45 Jahre lang Mindestlohn für eine Vollzeitstelle beziehen würde, bekäme nach Auskunft der Bundesregierung (2019) im Alter keine Rente oberhalb der Grundsicherung. Viele Mindestlohn-Bezieher\*innen arbeiten zudem nicht voll,

sondern haben einen Minijob. Deren Zahl ging seit 2015 zurück, doch auch aktuell sind 3,8 Millionen im Haupterwerb geringfügig beschäftigt, zwei Drittel davon Frauen. 30 Prozent arbeiten im Bereich Bildung, Gesundheit und Sozialarbeit, 28 Prozent im Groß- und Einzelhandel und 15 Prozent in „Dienstleistungen“. Mehr als eine Million Minijobber\*innen sind allein im Reinigungsgewerbe beschäftigt. Im Jahr 2020 brauchten trotz Mindestlohn sogar 3,5 Millionen Menschen mehrere Jobs, um ihren Lebensunterhalt zu sichern – überlange Arbeitstage sind die Folge.

Zudem wird der Mindestlohn umgangen. Weil für Minijobber\*innen ein Vertrag nach jeder Mindestlohn-Erhöhung weniger Arbeitsstunden umfassen darf, weil die Sozialversicherungspflicht „droht“, reduzieren etwa Unternehmen im Reinigungsgewerbe oft die vertragliche Stundenzahl, aber nicht die Reinigungsfläche. Beschäftigte müssen also schneller arbeiten oder unentgeltlich Mehrarbeit leisten, um ihre Vorgaben zu schaffen. Faktisch liegt der Stundenlohn dann unterhalb des Mindestlohns, und der Arbeitsdruck steigt. Das ist ein weiterer guter Grund für die Abschaffung von Minijobs, zumal damit das Risiko von Altersarmut sinken würde. Auch in der Fleischindustrie werden Mindestlöhne oft unterschritten, etwa weil Beschäftigten die Kosten für Unterkunft und Transport oder Vermittlungsbühren für den Arbeitsvertrag abgezogen werden. Speziell bei Frauen und Migrant\*innen kommen die höheren Stundenlöhne also nicht unbedingt an.

Die Bilanz nach 10 Jahren gesetzlichem Mindestlohn ist gemischt: Es wurde eine effektive Lohnuntergrenze installiert, die Stundenlöhne vieler Beschäftigter sind gestiegen – doch sie sind weiterhin nicht existenzsichernd. Speziell bei Minijobs wird der Mindestlohn oft umgangen, und selbst nach 45 Jahren mit Mindestlohn käme man kaum über die Grundsicherung hinaus. Doch die wichtigste Lehre lautet: Eine Politik, die Löhne und Arbeitsbedingungen effektiv verbessert, ist möglich. Sie vernichtet keine Jobs, stärkt gewerkschaftliche Handlungsmacht und drängt Armut trotz Arbeit zurück. Insofern: Mehr Mut für die Zukunft!

**Prof. Dr. Nicole Mayer-Ahuja** lehrt Soziologie mit den Schwerpunkten Arbeit, Unternehmen und Wirtschaft an der Georg-August-Universität Göttingen. Sie forscht dort u.a. zu Arbeit in historischer und transnationaler Perspektive, zu Prekarisierung, Arbeitszeit und Arbeit in der Klassengesellschaft.

## Der Mindestlohn braucht wirksame Kontrollen

GERHARD BOSCH

Der Mindestlohn in Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte. Die von neo-liberalen Ökonomen vor seiner Einführung prognostizierten dramatischen Beschäftigungsverluste haben sich nicht bewahrheitet. Im Gegenteil: Die Beschäftigung ist seit 2014 sogar gewachsen, nicht nur trotz, sondern wegen der kräftigen Zuwächse der unteren Löhne. Damit stiegen nicht nur die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, sondern auch die Anreize, mehr zu arbeiten.

Die meisten Unternehmen folgen den gesetzlichen Lohnvorgaben. Dafür sorgen nicht zuletzt die rund 160.000 gewählten Betriebsräte. Zu ihren Aufgaben gehört, dafür zu sorgen, dass Gesetze und Tarifverträge eingehalten werden. Dabei hilft ihnen, dass sie Lohn- und Arbeitszeitunterlagen einsehen können. Das erspart umständliche bürokratische Wege und langwierige Gerichtsprozesse, um eine korrekte Bezahlung durchzusetzen. Ein weiterer Vorteil: Sie können bei Beschwerden den Betroffenen Anonymität zusichern. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die Behörde, die die Einhaltung des Mindestlohns kontrolliert, muss hingegen in der Beweisführung vor Gericht die Namen der betroffenen Beschäftigten nennen. Diese sind dann oft nicht mehr bereit, gegen ihren Arbeitgeber auszusagen.

Durch ihre genauen Kenntnisse der Betriebsabläufe und ihre Mitbestimmungsrechte sind Betriebsräte daher die wirkungsvollsten Arbeitsinspektoren. Die Stärkung der Selbstregulierungskräfte in der Wirtschaft durch einen Ausbau der Mitbestimmung gehört daher in jeden Reformvorschlag zur besseren Durchsetzung des Mindestlohns.

Am hässlichen Rand des deutschen Arbeitsmarktes sieht es aber anders aus. Aus Befragungen der Beschäftigten ist bekannt, dass 5,9 Prozent von ihnen weniger als den Mindestlohn erhalten. Das sind bei derzeit rund 39 Millionen abhängig Beschäftigten rund 2,3 Millionen Menschen. Ausländische Werkvertragsnehmer und illegale Beschäftigte sind in diesen Zahlen nicht enthalten. Die meisten Verstöße gegen den Mindestlohn finden sich in

unübersichtlichen Subunternehmerketten und bei prekären Beschäftigungsformen, wie Scheinselbständigkeit, Leiharbeit, Minijobs, Werkvertragsnehmer und illegal Beschäftigten. Die Beschäftigten kennen dort häufig ihre Rechte nicht oder wagen es nicht, sie einzufordern. Es überrascht nicht, dass Unternehmen, die den Mindestlohn nicht einhalten, vehement gegen die Bildung von Betriebsräten und gewerkschaftliche Organisation vorgehen.

Mit der Einführung zuerst der Branchenmindestlöhne und dann des gesetzlichen Mindestlohns hat sich der Staat dazu verpflichtet, deren Einhaltung zu kontrollieren und nicht gesetzestreue Unternehmen zur Abschreckung zu sanktionieren. Der Bundestag hat dazu das Personal der FKS mehrfach aufgestockt. Bei diesem wachsenden öffentlichen Aufwand stellt sich die Frage, wie wirkungsvoll die FKS eigentlich kontrolliert und Täter dann durch die Gerichte bestraft werden.



Zunächst einmal ist zu bemängeln, dass (Ende 2023) 2.361 der 11.244 Planstellen, also 21 Prozent, nicht besetzt waren, was die Kontroll-dichte verringert. In den städtischen Arbeitsmarktbrennpunkten, wie etwa in München oder Frankfurt, liegt die Fehlquote sogar bei 35 Prozent.

Da man nicht jeden Betrieb kontrollieren kann, ist eine Risikoanalyse erforderlich. Denn der

Arbeitsmarkt hat sich in den letzten dreißig Jahren grundlegend geändert. Die Schwarzarbeit auf privaten Baustellen am Wochenende gibt es weiterhin. Zugenommen hat aber die organisierte Kriminalität: Über die Grenzen hinweg werden Arbeitskolonnen verschoben. Dabei werden nicht nur der Mindestlohn nicht gezahlt, sondern auch im großen Stil Steuern und Sozialversicherungsbeiträge hinterzogen und damit letztlich ein fairer Wettbewerb ausgehebelt. Die Leidtragenden sind nicht nur die ausgebeuteten Beschäftigten, sondern auch tariftreue Konkurrenzunternehmen. Die FKS hat sich lange gegen den Begriff „organisierte Kriminalität“ gewehrt. Vermutlich wollte man damit die Forderung nach einer Zusammenlegung der FKS und der Zollfahndung zu einer eigenständigen Finanzpolizei blockieren. Bislang ist die FKS aus historischen Gründen unter einem Dach mit anderen Behörden, die die Verbrauchssteuern eintreiben. Die Kulturunterschiede im Zoll zwischen den mit polizeilichen Methoden ermittelnden und waffentragenden Ermittlern der FKS und der Zollfahndung auf der einen und Verwaltungsbeamten, die Kraftfahrzeugsteuerbescheide verschicken auf der anderen Seite, könnten nicht größer sein.

Mit dem zunehmenden Fokus auf organisierte Formen der Schwarzarbeit musste sich auch die Organisation der FKS ändern. Die komplexeren Ermittlungen werden heute in eigenen Arbeitsbereichen gebündelt, die auch Telefonüberwachung und, in Kooperation mit der Zollfahndung, Personenbeobachtungen veranlassen können. Stabsfunktionen, wie die Vermögensabschöpfung und digitale Forensik, ohne die sich verschlüsselte Daten nicht auswerten lassen, werden immer wichtiger. Und: 2023 wurden die quantitativen Zielvorgaben abgeschafft. Davor mussten die Zöllner mindestens 55.000 Kontrollen im Jahr durchführen. Das hat vor allem zu Jahresende dazu geführt, dass schnell noch mal Unternehmen geprüft wurden, dabei aber selten Verstöße gefunden wurden. Diese geringe Trefferquote hatte der Bundesrechnungshof zu Recht bemängelt.

Die FKS hat sich zudem strategisch aufgestellt: 70 Prozent der Kontrollen werden in Risikobranchen durchgeführt. Dafür werden zunehmend durch Datenanalysen verdächtige Konstellationen – z. B. hohe Anteile von Bauarbeiter in Teilzeit

– ermittelt. Das erhöht die Treffsicherheit, und damit den Anteil an gefundenen Verstößen. Die FKS plant nun eine systematischere datenbasierte Risikoanalyse auf Bundesebene. Ziel ist zudem, in der Fläche präsenter zu bleiben und mehr an die Öffentlichkeit zu gehen – nur so wird die Arbeit der FKS sichtbar.

Zur Situation gehört aber leider auch: Die IT-Unterstützung hat sich zwar verbessert, ist aber an vielen Stellen noch erschreckend gering. Bei Prüfungen werden Daten immer noch auf Klemmbrettern aufgenommen und anschließend digital eingegeben. Und die FKS hat zwar Zugriff auf die Sozialversicherungsdaten und andere Datenbanken. Von einer einheitlichen Datenplattform aller Behörden, die bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit zusammenarbeiten, ist man allerdings noch weit entfernt. Aus Datenschutzgründen darf die FKS auch nicht ihre Datenbank derjenigen Unternehmen, die Scheinrechnungen ausstellen, an die Finanzämter weitergeben.

Insgesamt reichen Ausstattung, Organisationsreformen der FKS und bessere Zusammenarbeit der Behörden nicht, um die Schwarzarbeit effektiv zu bekämpfen. Viele der exzellent ausgebildeten Zöllner sehen sich in einem unfairen Hindernislauf gegenüber den Tätern mit ihren vielfältigen Verschleierungsmöglichkeiten. Durch die Aufsplitterung ihrer Tätigkeiten in intransparenten Subunternehmerketten werden Kontrollen gezielt erschwert. Das Verbot der Auslagerung der Kernprozesse an Subunternehmen in der Fleischindustrie hat die Kontrollen erleichtert. Ein solches Verbot ist auch in anderen Branchen, wie etwa den Paketdiensten, längst fällig. Kontrollen würden weiterhin durch eine fälschungssichere und tägliche Aufzeichnung der Arbeitszeit, die am Arbeitsort zugänglich ist, erleichtert. Ein Verbot, die Arbeitszeit noch innerhalb von sieben Tagen nachtragen zu können, wäre eine wichtige Arbeitshilfe. Und es fehlt ein großer Schritt: Mehr Tarifbindung, um den Niedriglohnsektor auszutrocknen, und eine stärkere Mitbestimmung als Kontrollinstanz.

**Prof. Dr. Gerhard Bosch** ist Soziologe und forscht am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen zu industriellen Beziehungen, Arbeitsmarkt und Beschäftigung sowie beruflicher Aus- und Weiterbildung.

## Auswirkungen des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Eine stärkere Verhandlungsposition für die Gewerkschaften

MALTE LÜBKER

Eigentlich sind es ja die Gewerkschaften, die in Deutschland mit den Arbeitgebern über die Löhne verhandeln – und zwar, ohne dass der Staat sich einmischte. Was würde es bedeuten, wenn auf einmal der gesetzliche Mindestlohn hinzukommt, ein Element, das der Tarifautonomie vermeintlich wesensfremd ist? Diese Debatte wurde vor zehn Jahren insbesondere vom Arbeitgeberlager befeuert und mit teils dramatischen Warnungen versehen, aber auch in Gewerkschaftskreisen geführt. Würde ein gesetzlicher Mindestlohn die Gewerkschaften und ihre Mitgliederbasis schwächen, würden gar eigenständige Tarifverhandlungen in Branchen mit traditionell niedrigen Löhnen obsolet werden?

Heute können wir feststellen: Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen halten sich in engen Grenzen – und da, wo sie nachweisbar sind, hat der Mindestlohn die Verhandlungsmacht der Gewerkschaftsseite gestärkt. Dieser Befund geht im Wesentlichen auf zwei Forschungsprojekte zurück, die vom

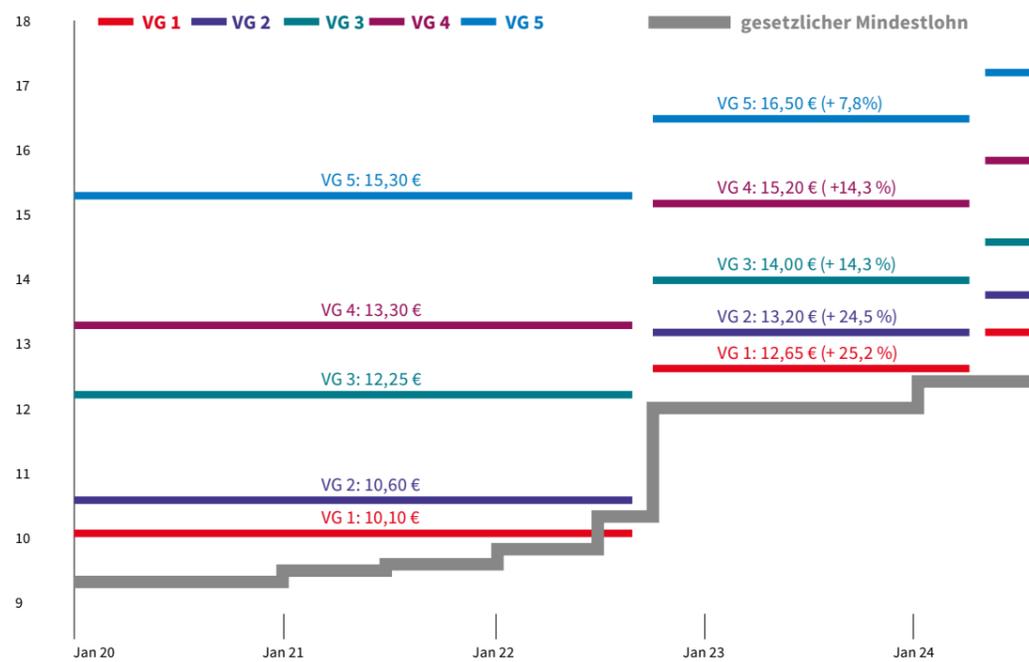
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) gemeinsam mit dem Institut der Deutschen Wirtschaft (IW Köln) durchgeführt wurden. In beiden Projekten wurde gezielt dort nach Auswirkungen gesucht, wo sie am ehesten zu erwarten sind, also in den Niedriglohnbranchen.<sup>2</sup>

Insbesondere die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 hat dazu beigetragen, dass die Tarifbewegungen in diesen Branchen eine neue Dynamik entfaltet haben: In zehn der elf untersuchten Branchen sind die Tarifabschlüsse nach Einschätzung der Tarifparteien höher ausgefallen, als es ohne Einführung des neuen Mindestlohns der Fall gewesen wäre. Das ist das erste, zentrale Ergebnis – ein höherer Mindestlohn stützt höhere Tarifabschlüsse. In vielen Branchen trug auch der Fachkräftemangel dazu bei, dass die Arbeitgeber ein Interesse daran hatten, die Tariflöhne oberhalb des neuen Mindestlohns anzusiedeln, um so die jeweilige Branche aufzuwerten.

<sup>2</sup> Auftraggeber der Studien waren das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bispinck et al., 2020) sowie die Mindestlohnkommission (Bispinck et al., 2023).



### Gesetzlicher Mindestlohn und Tarifentgelte im Friseurhandwerk Nordrhein-Westfalen 2020–24 (in Euro je Stunde)



Anmerkung: VG = Vergütungsgruppe.  
Quelle: WSI-Tarifarchiv, eigene Darstellung des Autors.

Erleichtert wurden solche Tarifabschlüsse dort, wo die Tarifparteien gemeinsam eine Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) beantragten – wie etwa im Friseurhandwerk Nordrhein-Westfalen oder bei den Wach- und Sicherheitsdiensten. Allgemeinverbindliche Tarifverträge schaffen hier für die gesamte Branche gleiche Wettbewerbsbedingungen und unterbinden Lohndumping. Dieses gemeinsame Vorgehen gab es im Einzelhandel, der größten Niedriglohnbranche Deutschlands, nicht. Der Handelsverband, der auch Arbeitgeber ohne Tarifbindung vertritt, lehnt eine AVE strikt ab. Hier brauchte es einen langen Arbeitskampf, bis es einen Tarifabschluss gab.

In Branchen, in denen das gesamte Lohngefüge mit Blick auf einen Abstand zum gesetzlichen Mindestlohn neu verhandelt wurde, haben insbesondere die unteren Lohngruppen profitiert. In die gleiche Richtung wirkt der tarifliche Mindestlohn, also die Grundsatzentscheidung, unterhalb eines bestimmten Niveaus keine Tariflöhne mehr

abzuschließen (vgl. Kocsis in diesem Band). Um Abstände zwischen den einzelnen Entgeltgruppen zu erhalten, wurden aber in der Regel auch die anderen Entgeltgruppen deutlich angehoben – wenn auch nicht im gleichen Umfang. Insgesamt kam so häufig dazu, dass die einzelnen Entgeltgruppen näher aneinanderrückten. Dies führte zu einer Stauchung des Entgeltgitters. Das ist die zweite wesentliche Auswirkung des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Exemplarisch lassen sich beide Effekte am Beispiel des Friseurhandwerks in Nordrhein-Westfalen zeigen (Abbildung 1).

Daneben lassen sich weitere Auswirkungen des Mindestlohns beobachten: Auf der Arbeitgeberseite hat die Mindestlohnhebung teilweise die Bereitschaft erhöht, in Tarifverhandlungen einzutreten – wie im Friseurhandwerk nach einer langen, durch die Corona-Pandemie bedingten Pause.

Interessant ist aber auch, welche Auswirkungen der Mindestlohn *nicht* hatte: So haben sich die

Arbeitgeberverbände nicht aus dem Tarifgeschäft zurückgezogen. Und den Gewerkschaften sind die Mitglieder nicht aufgrund des Mindestlohns davongelaufen. Teilweise gelang es – wie in der Systemgastronomie –, Tarifaufeinandersetzungen zu nutzen, um neue Mitglieder zu rekrutieren. Auch die Verbreitung von AVEs wurde nicht tangiert, und kein einziger Arbeitgeberverband hat gefordert, zur Kompensation von Lohnerhöhungen die Tarifstandards in anderen Regelungsbereichen abzusenken.

Im Rückblick scheinen die damaligen Befürchtungen also haltlos: Der gesetzliche Mindestlohn hat Tarifverhandlungen auch in den besonders tangierten Niedriglohnbranchen nicht obsolet gemacht; er hat tendenziell die Verhandlungsposition der Gewerkschaften sogar gestärkt. Das erklärt auch, warum Arbeitgebervertreter nach wie vor vehemente Gegner einer höheren gesetzlichen Mindestlohns sind (s.a. Schulden in diesem Band). Wirtschaftsnaher Beobachter wittern insbesondere hinter der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro eine „Einschränkung der Tarifautonomie“. Die Ergebnisse des jüngsten Forschungsprojekts zeigen jedoch, dass die Tarifparteien sehr wohl in der Lage waren, ihre Tarifwerke eigenständig an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen.

Übersehen wird in der Debatte vielfach, dass der gesetzliche Mindestlohn erst als Reaktion auf den Rückgang der Tarifbindung eingeführt wurde. Damit breiteten sich Niedriglöhne immer mehr

aus. Diese Niedriglöhne verschärfen die Außen-seiterkonkurrenz für tarifreue Betriebe; der Verweis auf ein deutlich niedrigeres Lohnniveau in den tariflosen Betrieben – und die Option, aus der Tarifbindung auszusteigen – dient den Arbeitgebern als Druckmittel, um höhere Tarifabschlüsse zu verhindern. Der Mindestlohn macht die Flucht aus dem Tarif weniger attraktiv und verschiebt die Machtbalance ein kleines Stück zurück in Richtung Arbeitnehmer\*innen.

In Deutschland sind wir also in einer neuen Normalität angekommen, wie sie auch in vielen anderen europäischen Ländern vorherrscht: Die Tarifautonomie koexistiert mit einem gesetzlichen Mindeststandard, der für alle verbindlich ist. Eine solche Koexistenz ist auch dem deutschen System nicht so „wesensfremd“, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mag: Die staatliche Regulierung der Arbeitszeit – in Deutschland wurde der Acht-studententag im Jahr 1918 gesetzlich eingeführt – hat Gewerkschaften und Arbeitgeber über Jahrzehnte nicht daran gehindert, Tarifverträge über kürzere Wochenarbeitszeiten abzuschließen. Niemand käme heute auf die Idee, eine staatliche verordnete Obergrenze für die tägliche Arbeitszeit als skandalösen Eingriff in die Tarifautonomie zu brandmarken. Eine Untergrenze für die Löhne ist es ebenso wenig.

**Dr. Malte Lübker** ist Referatsleiter für Tarif- und Einkommensanalysen am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

## Der deutsche Mindestlohn im europäischen Vergleich

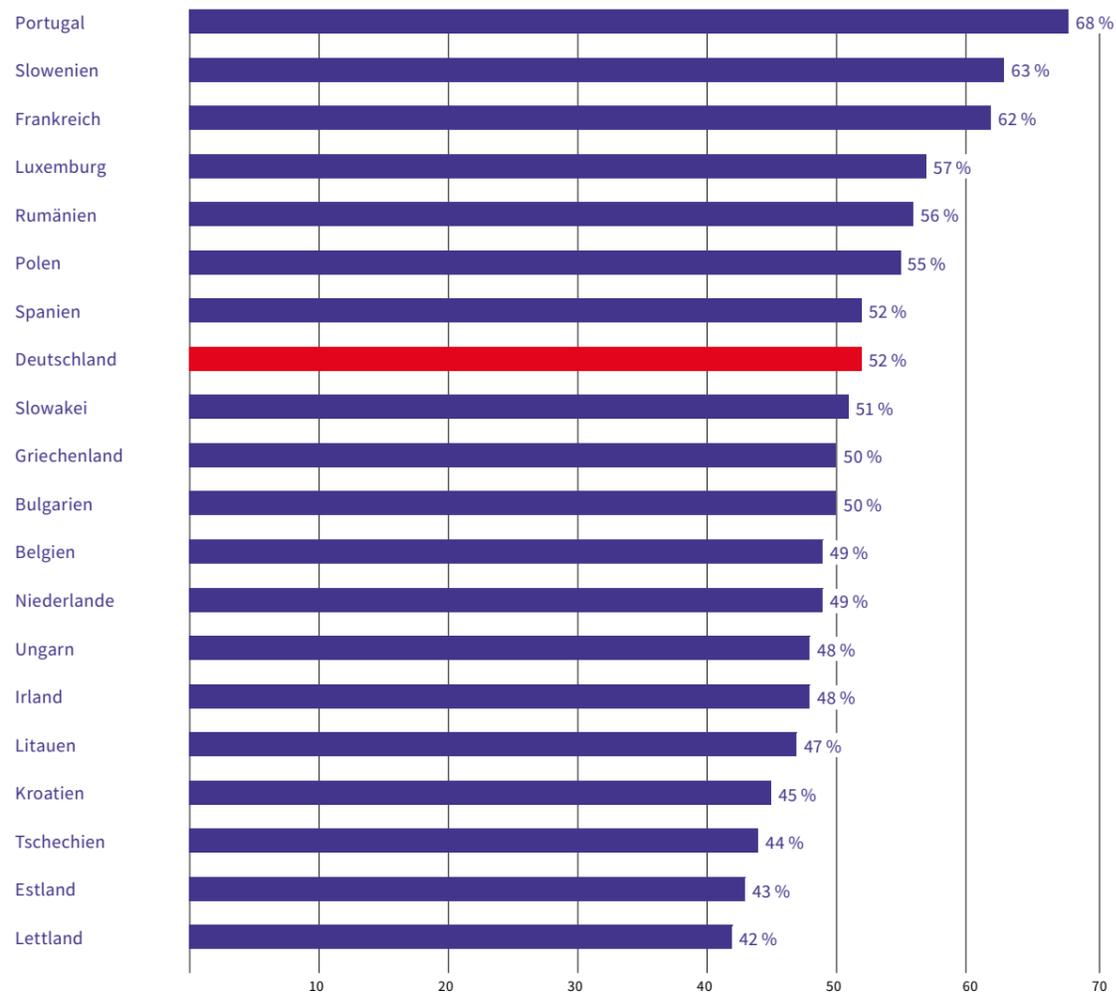
TORSTEN MÜLLER

Herzlichen Glückwunsch, Deutschland, zu zehn Jahre gesetzlichem Mindestlohn!

Als im Januar 2015 der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wurde, war das nicht nur der Abschluss einer der längsten und erfolgreichsten politischen Kampagnen der deutschen Gewerkschaften. Sie beendete im europäischen Kontext auch eine deutsche Anomalie, weil sich Deutschland damit der Mehrheit der EU-Staaten anschloss, die bereits über einen

gesetzlichen Mindestlohn verfügten. Deutschland war in diesem Sinne ein Nachzügler. Aber nicht der letzte: Das jüngste Beispiel eines Wechsels von einem System tarifvertraglich festgelegter Mindestlöhne zu einem System eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ist Zypern. Dort wurde am 1. Januar 2023 ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Damit verfügen heute 22 von 27 EU-Mitgliedsstaaten über einen gesetzlichen Mindestlohn. Die einzigen Ausnahmen sind Dänemark, Finnland, Italien,

**Relativer Wert des Mindestlohns – Kaitz-Index 2023**  
Angaben in Prozent des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten



Quelle: OECD Data Explorer  
Anmerkungen: Für Malta und Zypern keine Daten verfügbar

Österreich und Schweden – alles Länder mit einer sehr hohen Tarifbindung von über 80 Prozent. Das gilt nicht für Deutschland, hier sinkt die Tarifbindung kontinuierlich. Zusammen mit dem damit verbundenen Wachstum des Niedriglohnssektors war das einer der zentralen Beweggründe für die gewerkschaftliche Mindestlohnkampagne.

Bei der absoluten Höhe des Mindestlohns ist die EU in drei geographische Regionen geteilt: An der Spitze stehen sechs westeuropäische Staaten mit einem Mindestlohn zwischen

11 Euro und 15 Euro. Deutschland rangiert mit 12,82 Euro seit 1. Januar 2025 am unteren Ende dieser Spitzengruppe. Am unteren Ende der gesamten Skala befindet sich eine Gruppe von acht ausschließlich mittel- und osteuropäischen Staaten mit Mindestlöhnen von weniger als 5 Euro; dazwischen befindet sich eine Gruppe von acht überwiegend südeuropäischen Staaten mit einem Mindestlohn zwischen 5 Euro und 9 Euro.

Diese absolute Höhe sagt jedoch wenig darüber aus, ob sich der Mindestlohn auf einem

angemessenen Niveau befindet. Hier bietet die im Oktober 2022 verabschiedete Europäische Mindestlohnrichtlinie Orientierung. Um zu bewerten, ob die Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns angemessen ist, empfiehlt sie einen Referenzwert von mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns (Europäisches Parlament/Rat der EU 2022) anzulegen. Dieser sogenannte ‚Kaitz-Index‘ misst die Angemessenheit des Mindestlohns, indem er auf den relativen Wert des Mindestlohnes innerhalb des nationalen Lohngefüges verweist.

Zusätzlich empfiehlt sie als Referenzwert 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns. Ein Mindestlohn ist dann angemessen, wenn er beide Referenzwerte erfüllt. Durch das spezifische Lohngefüge in Deutschland sind die 60 Prozent des Bruttomedianlohnes die relevante Größe, da ein Mindestlohn in dieser Höhe immer auch das Kriterium von 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns erfüllt.

2023 haben nur drei Länder – Portugal, Slowenien und Frankreich – diesen Referenzwert erfüllt. Deutschland rangiert dagegen mit seinem Mindestlohn im europäischen Vergleich nur im oberen Mittelfeld der EU. Mit einem relativen Wert von lediglich 52 Prozent des Medianlohns ist Deutschland weit entfernt von einem angemessenen Mindestlohn im Sinne der Mindestlohnrichtlinie.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Daten der OECD nur mit einem Zeitverzug verfügbar sind. Die Mindestlohnentwicklung in 2024 ist hier noch nicht enthalten. Da Deutschland 2024 mit der Ausnahme von Belgien die geringste Mindestloohnerhöhung von allen EU-Staaten verzeichnete, ist davon auszugehen, dass Deutschland im Ranking für 2024 weiter abrutscht. Darüber hinaus ist die deutsche Methode der Mindestlohnanpassung eher strukturkonservativ, da sich die Mindestlohnkommission bei ihrer Empfehlung primär an der Entwicklung der Tariflöhne orientiert. Diese Methode führt dazu, dass sich der relative Wert des Mindestlohns kaum verändert. Der in der Richtlinie empfohlene Wert von 60 Prozent des Bruttomedianlohnes kann daher nur durch eine außerordentliche strukturelle Erhöhung erzielt werden, wie zum Beispiel die im Oktober 2022 in Kraft getretene Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro.

Wie also könnte in Deutschland mittel- und langfristig ein angemessener Mindestlohn im Sinne der Mindestlohnrichtlinie sichergestellt werden? Hier hilft ein Blick auf die anderen EU-Staaten, die sich bei der Anpassung explizit auf die Referenzwerte der Richtlinie beziehen.

Dabei lassen sich prinzipiell zwei verschiedene Verfahren unterscheiden. In einigen Ländern wurden die Referenzwerte als Anpassungskriterium in das jeweilige nationale Mindestlohngesetz integriert. In Bulgarien gilt seit einer Gesetzesänderung vom 1. Februar 2023, dass der Mindestlohn mindestens 50 Prozent des nationalen Bruttodurchschnittslohns betragen muss. In der Slowakei liegt der gesetzlich festgelegte Referenzwert sogar bei 57 Prozent des Bruttodurchschnittslohns. Auch in Polen geht der Gesetzentwurf vom 26. August 2024, der die Mindestlohnrichtlinie umsetzen soll, mit dem Referenzwert von 55 Prozent des Bruttodurchschnittslohns über die Empfehlung der Richtlinie hinaus.

In anderen Ländern dienen die Referenzwerte als politische Orientierungsmarke für die Anpassung. In Kroatien zum Beispiel wurde der Mindestlohn 2024 substantiell um 20 Prozent erhöht – explizit mit Verweis auf den doppelten Referenzwert der Richtlinie. Weitere Beispiele sind Irland, wo die Regierung sich dazu verpflichtete, bis Januar 2026 den Mindestlohn schrittweise auf 60 Prozent des Bruttomedianlohns anzuheben; sowie Estland, wo im Mai 2023 Regierung, Arbeitgeber und Gewerkschaften gemeinsam vereinbarten, den gesetzlichen Mindestlohn bis 2027 auf 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns anzuheben.

Wer nicht will, dass der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland dauerhaft unter der Angemessenheitsschwelle der Mindestlohnrichtlinie liegt, sollte also den Blick über den nationalen Tellerrand wagen: Dort wird gezeigt, wie die europäischen Referenzwerte in verbindliche nationale Regelungen umgesetzt werden können.

**Dr. Torsten Müller** forscht zu Tarifpolitik und Gewerkschaften in Europa am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) in Brüssel.

## Weitere Informationen

### Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik:

[www.dgb.de/politik/wirtschaft-und-transformation/wirtschaft-finanz-und-steuerpolitik/](http://www.dgb.de/politik/wirtschaft-und-transformation/wirtschaft-finanz-und-steuerpolitik/)

### Themenseite Mindestlohn:

[www.dgb.de/geld/mindestlohn/](http://www.dgb.de/geld/mindestlohn/)

### Themenseite Tarifbindung:

[www.dgb.de/gute-arbeit/tarifbindung/](http://www.dgb.de/gute-arbeit/tarifbindung/)

### Kampagne #Tarifwende:

[www.dgb.de/mitmachen/kampagnen/tarifwende/](http://www.dgb.de/mitmachen/kampagnen/tarifwende/)

### Newsletter:

[www.dgb.de/newsletter/](http://www.dgb.de/newsletter/)



