



Sachstand

Reichweite und Auswirkungen der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro

Aktualisierung des Sachstands WD 6 - 3000 - 112/20

**Reichweite und Auswirkungen der Erhöhung des gesetzlichen
Mindestlohns auf 12 Euro**

Aktualisierung des Sachstands WD 6 - 3000 - 112/20

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 026/22
Abschluss der Arbeit: 9. Mai 2022 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Der gesetzliche Mindestlohn ist seit seiner Einführung im Jahr 2015 von ursprünglich 8,50 Euro brutto je Zeitstunde in mehreren Schritten auf Grundlage von Vorschlägen der Mindestlohnkommission mehrfach angehoben worden. Seit dem 1. Januar 2022 beträgt der Mindestlohn 9,82 Euro, zum 1. Juli 2022 wird es eine weitere Anhebung auf 10,45 Euro geben.¹

Das Bundeskabinett hat am 23. Februar 2022 den Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung² beschlossen.³ Mit dem Gesetzesentwurf soll die im Koalitionsvertrag vereinbarte einmalige gesetzliche Erhöhung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro brutto je Zeitstunde zum 1. Oktober 2022 umgesetzt werden.⁴

Vor diesem Hintergrund wurden die Wissenschaftlichen Dienste um eine Aktualisierung des Sachstands WD 6 - 3000 - 112/20⁵ gebeten.

Nachfolgend werden ausgewählte Studien und Stellungnahmen aus den Jahren 2021 und 2022, die sich insbesondere mit Reichweite und Auswirkungen einer Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigten befassen, überblicksartig dargestellt.

2. Studien und Stellungnahmen zu Reichweite und Auswirkungen eines Mindestlohnes von 12 Euro

In dem **Policy Brief „Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn? Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank“** des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung wird die Auswirkungen einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigten untersucht.

1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Der Mindestlohn – Fragen & Antworten, Stand Juli 2021, abrufbar unter <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a640-ml-broschueren.pdf?blob=publicationFile&v=7>.

2 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Bundestagsdrucksache 20/1408 vom 13. April 2022, S. 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001408.pdf>.

3 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Gesetzlicher Mindestlohn steigt ab 1. Oktober 2022 auf 12 Euro, Pressemitteilung vom 23. Februar 2022, abrufbar unter www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2022/gesetzlicher-mindestlohn-steigt-auf-12-euro.html#:~:text=Das%20Bundeskabinett%20hat%20heute%20den.auf%2012%20Euro%20angehoben%20.

4 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Bundestagsdrucksache 20/1408 vom 13. April 2022, S. 2, 37, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001408.pdf>.

5 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf zwölf Euro – Reichweite und Auswirkungen, WD 6 – 3000 – 112/20, 17. Dezember 2020, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/819008/8cb316bc6b01c0c4ef02ca6a32b3d732/WD-6-112-20-pdf-data.pdf>.

tung (WSI) widmet sich **Lübker** der Frage, welche Beschäftigten von einer Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro besonders profitieren würden.⁶ Dazu seien mit Hilfe multivariater Verfahren annähernd 200.000 Gehaltsangaben aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank ausgewertet worden. Demnach würden Frauen „aufgrund ihrer höheren Betroffenheit von Niedriglöhnen [...] zu den Hauptbegünstigten eines höheren Mindestlohns zählen, insbesondere wenn sie Teilzeit arbeiten und/oder einen befristeten Arbeitsvertrag haben. Auch Beschäftigte in kleineren Betrieben ohne Tarifbindung würden überproportional von einer Anhebung des Mindestlohns profitieren. Dies gilt auch für Beschäftigte in den klassischen Ausbildungsberufen, die keinen Hochschulabschluss voraussetzen (fachlich ausgerichtete Tätigkeiten, Anforderungsniveau 2). Aufgrund des niedrigeren Lohnniveaus hätten auch Beschäftigte in Ostdeutschland besonders häufig Lohnerhöhungen zu erwarten. Unter den Flächenländern im Westen zeigt sich ein auffälliges Nord-Süd-Gefälle: Je nördlicher ein Bundesland liegt, desto eher greift ein höherer Mindestlohn.“ Die Analyse nach Berufen bestätige, dass Beschäftigte aus den klassischen Niedriglohnbranchen besonders von einem höheren Mindestlohn profitieren würden. Hierzu zählten demnach „das Gastgewerbe und der Einzelhandel mit besonders betroffenen Berufen wie Restaurantfachmann/-frau, Hotelfachmann/-frau, Bäckereifachverkäufer/in oder Verkäufer/in im Einzelhandel. Ebenfalls profitieren würden Beschäftigte aus dem Bereich Logistik und Verkehr, die beispielsweise als Auslieferungsfahrer/in, Berufskraftfahrer/in im Güterverkehr oder Gabelstaplerfahrer/in arbeiten. Ein höherer Mindestlohn käme aber auch in Anwaltskanzleien, Arztpraxen und den Büroetagen deutscher Unternehmen zum Tragen und würde hier Beschäftigten in klassischen Ausbildungsberufen wie Rechtsanwaltsfachangestellte/r, Arzthelfer/in oder Bürokaufmann/-frau zugutekommen.“⁷ Ein Mindestlohn von 12 Euro würde nach *Lübker* „also weit in die Mitte der Gesellschaft hineinwirken und böte insbesondere dort einen Schutz vor niedrigen Löhnen, wo keine Tarifverträge zur Anwendung kommen.“⁸

Pusch betrachtet in dem **Policy Brief „12 Euro Mindestlohn – Deutliche Lohnsteigerung vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten“** des **WSI** auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes und aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) die Reichweite eines Mindestlohns von 12 Euro.⁹ Seiner Auffassung nach bedeute dieser keinen tiefen Einschnitt in die Tarifautonomie, da von den Beschäftigten mit Tarifvertrag im Jahr 2019 nur rund 11 % einen Stundenlohn von unter 12 Euro und nach einer Fortschreibung der Lohnerhöhungen bis 2021 nur rund 9,5 % der Beschäftigten mit Tarif unter 12 Euro pro Stunde verdienten. Auch die durchschnittlichen Lohnerhöhungen der Beschäftigten

6 Lübker, Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn? – Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, Policy Brief WSI Nr. 59, 9/2021, abrufbar unter https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008111/p_wsi_pb_59_2021.pdf.

7 Lübker, Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn? – Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, Policy Brief WSI Nr. 59, 9/2021, S. 16, abrufbar unter https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008111/p_wsi_pb_59_2021.pdf.

8 Lübker, Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn? – Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, Policy Brief WSI Nr. 59, 9/2021, S. 17, abrufbar unter https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008111/p_wsi_pb_59_2021.pdf.

9 Pusch, 12 Euro Mindestlohn – Deutliche Lohnsteigerung vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, Policy Brief WSI Nr. 62, 10/2021, abrufbar unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008171/p_wsi_pb_62_2021.pdf.

mit Tarifvertrag wären in Folge eines Mindestlohns von 12 Euro mit ca. 1 % relativ gering, so *Pusch*. Demgegenüber sei die Situation bei den Beschäftigten ohne Tarifvertrag deutlich anders. Von diesen habe im Jahr 2019 ein knappes Drittel einen Stundenlohn von unter 12 Euro erhalten, auch 2021 sei der Anteil mit 30 % laut *Pusch* wenig verändert. Die durchschnittliche Lohnerhöhung in Folge eines 12 Euro Mindestlohns würde für diese Gruppe mit circa 4 % deutlich höher ausfallen als bei den Beschäftigten mit Tarifvertrag.¹⁰ In Hinblick auf die betroffenen Branchen wird ausgeführt: „Bei einer Betrachtung von Branchen und Berufen fällt auf, dass Branchen mit einer geringen Tarifbindung und dort häufige Berufe - wie z. B. Verkäufer/innen im Einzelhandel oder Gastronomie-Fachkräfte - einen hohen Anteil von Stundenlöhnen unter 12 Euro aufweisen. Auch in einzelnen Berufsgruppen mit teilweise höheren tariflichen Branchen-Abdeckungsraten gibt es hohe Anteile von Stundenlöhnen unter 12 Euro. In der Tendenz decken sich jedoch die Ergebnisse mit der Beobachtung, dass ein Mindestlohn von 12 Euro vor allem eine wirksame Stütze zur Stabilisierung der Löhne von Beschäftigten ohne Tarifvertrag wäre. Bei der Mehrzahl der größeren Berufsgruppen mit einem hohen Anteil von Stundenlöhnen unter 12 Euro handelt es sich um Berufe, die eine abgeschlossene Ausbildung erfordern.“¹¹

Die von **Krebs** und **Drechsel-Grau** für das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführte Studie „**Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen**“ von 2021 untersucht die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Mindestlohns von 12 Euro auf Basis eines theoretisch fundierten und empirisch belegten makroökonomischen Modells des deutschen Arbeitsmarktes.¹² Demnach zeige die Simulationsanalyse, dass eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro langfristig keinen nennenswerten Effekt auf die Beschäftigung habe.¹³ Es würden zwischen 8 und 10 Millionen Beschäftigte unmittelbar von einer Erhöhung des Mindestlohns von zum Zeitpunkt der Studie 9,60 Euro auf 12 Euro profitieren, weil ihr Stundenlohn unter 12 Euro liege. Die langfristigen Auswirkungen der Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt aufgrund der Erhöhung sei auf Basis von Modellsimulationen ermittelt worden, welche die Veränderungen der Steady-State-Werte der jeweiligen Größen berechneten. Die wesentlichen Ergebnisse der Steady-State-Analyse in Hinblick auf die Beschäftigung wurden wie folgt zusammengefasst:

10 Pusch, 12 Euro Mindestlohn – Deutliche Lohnsteigerung vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, Policy Brief WSI Nr. 62, 10/2021, S. 18, abrufbar unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008171/p_wsi_pb_62_2021.pdf.

11 Pusch, 12 Euro Mindestlohn – Deutliche Lohnsteigerung vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, Policy Brief WSI Nr. 62, 10/2021, S. 18, abrufbar unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008171/p_wsi_pb_62_2021.pdf.

12 Krebs/Drechsel-Grau, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, Study Nr. 73, September 2021, IMK Hans-Böckler-Stiftung, S. 1, abrufbar unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008099/p_imk_study_73_2021.pdf.

13 Krebs/Drechsel-Grau, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, Study Nr. 73, September 2021, IMK Hans-Böckler-Stiftung, S. 1, abrufbar unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008099/p_imk_study_73_2021.pdf.

„Erstens führt eine Erhöhung des Mindestlohns von derzeit 9,60 Euro auf 11 Euro langfristig zu einer leichten Steigerung der Beschäftigung. [...] Eine weitere Erhöhung auf 12 Euro hat keinen nennenswerten Effekt auf die Gesamtbeschäftigung, denn einem erheblichen Rückgang der Anzahl der geringfügig Beschäftigten steht ein ebenso großer Anstieg der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Teil- und Vollzeit) gegenüber. Hier halten sich also der positive Effekt eines Mindestlohns aufgrund der gesteigerten Suchanreize und der negative Effekt aufgrund der rückgängigen Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich ungefähr die Waage. Erst ab einem Mindestlohn über 13 Euro beginnt der Arbeitsmarkt ‚zu kippen‘ und es drohen erhebliche Arbeitsplatzverluste.“

Zweitens hat eine Erhöhung erhebliche Effekte auf die durchschnittliche Produktivität bestehender Beschäftigungsverhältnisse. Diese Produktivitätsgewinne sind erheblich und ergeben sich, weil der Mindestlohn zu einer Verlagerung der Beschäftigung weg von weniger produktiven Jobs und hin zu Jobs mit höherer Produktivität führt – die sogenannte ‚Produktivitätspeitsche‘. Konkret steigert eine Erhöhung des Mindestlohns von derzeit 9,60 Euro auf 12 Euro die durchschnittliche Produktivität um mindestens ein Prozent. [...]

Drittens führt die Erhöhung des Mindestlohns von 9,60 Euro auf 12 Euro zu einem erheblichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion um mindestens eineinhalb Prozent bzw. mindestens 50 Mrd. Euro pro Jahr. Dieser Produktionsanstieg ist die Summe aus zwei Einzeleffekten. Zum einen steigt die durchschnittliche Produktivität je Arbeitsstunde und zum anderen nimmt die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden zu, weil die Anzahl der geringfügig Beschäftigten zurückgeht und die Anzahl der Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten steigt. Die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro setzt also erhebliche Wachstumsimpulse.“¹⁴

In Hinblick auf die kurzfristigen Auswirkungen zeigten die Modellsimulationen, „dass der Arbeitsmarkt aufgrund von Suchfriktionen und notwendigen Investitionen eine gewisse Zeit zur Anpassung braucht. Die Verlagerung der Beschäftigung weg von weniger produktiven Jobs hin zu Jobs mit höherer Produktivität nach einer Erhöhung des Mindestlohns benötigt Zeit und kann anfänglich zu Arbeitslosigkeit führen. Die Modellsimulationen deuten darauf hin, dass eine abrupte Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro zu einem nennenswerten Rückgang der Beschäftigung im ersten Jahr führen kann, auch wenn in der langen Frist kein negativer Beschäftigungseffekt existiert. Natürlich sind diese kurzfristigen negativen Beschäftigungseffekte wesentlich schwächer ausgeprägt in einem konjunkturellen Umfeld, in dem die Wirtschaft expandiert und die Neueinstellungen auf dem Arbeitsmarkt hoch sind.“¹⁵

¹⁴ Krebs/Drechsel-Grau, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, Study Nr. 73, September 2021, IMK Hans-Böckler-Stiftung, S. 16 f., abrufbar unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008099/p_imk_study_73_2021.pdf.

¹⁵ Krebs/Drechsel-Grau, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, Study Nr. 73, September 2021, IMK Hans-Böckler-Stiftung, S. 18, abrufbar unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008099/p_imk_study_73_2021.pdf.

Bossler vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) kommt in einer **Stellungnahme zur Verbändeanhörung des BMAS zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (MiLoEG)**¹⁶ zu dem Schluss, „dass die geplante Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro pro Arbeitsstunde eine große Eingriffstiefe aufweist. Damit einhergehend ist mit signifikanten Lohnsteigerungen zu rechnen, wobei offenbleibt, inwieweit sich die zu erwartende Stundenlohnerhöhung auch in den monatlichen Arbeitseinkommen, einer Reduzierung des ALG-II-Bezugs und in einer reduzierten Armutgefährdung niederschlagen wird.“¹⁷ Den Ausführungen zufolge seien gemäß der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamts 2018 noch rund 10 Millionen Beschäftigungsverhältnisse unterhalb von 12 Euro pro Arbeitsstunde entlohnt worden, während es im SOEP 2019 noch 8,6 Millionen Beschäftigte gewesen seien. Nach *Bossler* ergäben „die jüngsten Zahlen aus der Verdienststrukturerhebung 2021 [...], dass noch 7,2 Millionen Beschäftigungsverhältnisse unter 12 Euro pro Arbeitsstunde lagen, wobei Beschäftigungsverhältnisse, die vollständig von Kurzarbeit betroffen waren, in dieser Schätzung nicht berücksichtigt werden konnten (Statistisches Bundesamt 2021). Die Zahlen des Statistischen Bundesamts legen nahe, dass nicht nur die Anzahl der von der Mindestlohnerhöhung betroffenen Beschäftigungsverhältnisse höher liegt als zur Mindestlohneinführung 2015, sondern auch, dass die aufzuholende Lohnsumme der Mindestlohnerhöhung über diejenige bei der Mindestlohneinführung hinausgeht. Anzumerken ist jedoch, dass ein Teil der erhöhten Eingriffstiefe bereits durch die beschlossene Mindestlohnerhöhung auf 10,45 Euro hervorgerufen wird und nicht ausschließlich auf die Erhöhung auf 12 Euro zurückzuführen ist. Auf Basis der verfügbaren Daten, kann jedoch nicht genau zwischen den beiden geplanten Erhöhungsschritten differenziert werden.“¹⁸

Hinsichtlich der Lohnwirkung sei zu erwarten, dass sich bestehende Lohnunterschiede weiter anglichen, wobei eine solche Wirkung nur am unteren Ende der Lohnverteilung erwartet werden könne. Weiter heißt es: „Der Mindestlohn von 12 Euro rückt gemäß den Berechnungen des Statistischen Bundesamts sehr nahe an die Niedriglohnschwelle, die vom Statistischen Bundesamt aktuell mit 12,27 Euro brutto pro Arbeitsstunde bemessen wird. Die Niedriglohnschwelle wird auch im Kontext internationaler Vergleiche verwendet und ist auf zwei Drittel des Medianlohns festgelegt. Die Nähe des 12-Euro-Mindestlohns zur Niedriglohnschwelle suggeriert, dass die Erwerbsarmut in Deutschland deutlich eingeschränkt werden könnte. Es ist jedoch zu beachten, dass Erwerbsarmut hauptsächlich durch niedrige monatliche Arbeitseinkommen und weniger durch die Höhe des Stundenlohns bestimmt wird. Da MindestlohnempfängerInnen häufig in

16 Bossler, Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro – Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (MiLoEG) am 2. Februar 2022, (IAB-Stellungnahme, 01/2022), Nürnberg 2022, abrufbar unter <https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0122.pdf>.

17 Bossler, Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro – Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (MiLoEG) am 2. Februar 2022, (IAB-Stellungnahme, 01/2022), Nürnberg 2022, S. 9, abrufbar unter <https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0122.pdf>.

18 Bossler, Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro – Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (MiLoEG) am 2. Februar 2022, (IAB-Stellungnahme, 01/2022), Nürnberg 2022, S. 6, abrufbar unter <https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0122.pdf>.

Teilzeitjobs oder Minijobs beschäftigt sind, kann das monatliche Arbeitseinkommen – trotz eines erhöhten Mindestlohns – sehr gering bleiben. Vor dem Hintergrund geringer Arbeitsstunden und zu berücksichtigender Haushaltsgrößen ist davon auszugehen, dass auch nach der Erhöhung des Mindestlohns noch eine große Anzahl an Beschäftigten aufstockende ALG-II-Leistungen beziehen werden.“¹⁹

In Bezug auf die Beschäftigungswirkung einer Mindestlohnerhöhung befasst sich *Bossler* zunächst mit den Ergebnissen empirischer Evaluationsstudien zur Mindestlohneinführung und zieht sodann neuere makroökonomische Analysen hinzu. Danach lasse sich aus „den bisherigen Erkenntnissen [ableiten], dass der Mindestlohn vorsichtig über die bisherige Höhe hinaus angehoben werden könnte, ohne dass ein Beschäftigungseinbruch zu erwarten wäre. Wie hoch eine solche Anhebung sein kann, lässt sich aus den bisherigen Evaluationen jedoch nicht ableiten. Die empirischen Ergebnisse beziehen sich auf die ökonomischen Rahmenbedingungen der Vergangenheit und es ist nicht klar, inwieweit sich die Ergebnisse linear fortschreiben lassen, oder ob sich ab einem aus der empirischen Literatur nicht eindeutig zu bestimmenden Punkt negative Beschäftigungseffekte durchsetzen.“ Laut der Stellungnahme seien „neuere makroökonomische Modelle in der Lage [...], positive oder zumindest beschäftigungsneutrale Wirkungen von Mindestlöhnen abzubilden und [entsprechen] in dieser Hinsicht den empirischen Analysen der Mindestlohneinführung [...]. Während einige dieser Studien auch für die konkrete Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro in Deutschland vorhersagen, dass diese beschäftigungsneutral bliebe, oder zumindest eine wohlfahrtssteigernde Wirkung entfalten könnte, gibt es in all diesen Modellen einen im Vorhinein nur vage bestimmbaren Kippunkt, ab dem der Mindestlohn zu einem Beschäftigungsrückgang führen dürfte.“²⁰

19 Bossler, Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro – Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (MiLoEG) am 2. Februar 2022, (IAB-Stellungnahme, 01/2022), Nürnberg 2022, S. 7, abrufbar unter <https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0122.pdf>.

20 Bossler, Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro – Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (MiLoEG) am 2. Februar 2022, (IAB-Stellungnahme, 01/2022), Nürnberg 2022, S. 20 ff., abrufbar unter <https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0122.pdf>.

Auch die **Gemeinschaftsdiagnose #1-2022** der **Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose**²¹ befasst sich mit möglichen Auswirkungen einer Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro.

Ein Vergleich zwischen Mindestlohneinführung und Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro hinsichtlich unter anderem der Anzahl betroffener Arbeitnehmer, Arbeitsstunden, Stundenverdienst, Beschäftigungseffekt und Lohnelastizität laut Gemeinschaftsdiagnose kann der Tabelle 2.13²² entnommen werden:

Tabelle 2.13

Vergleich zwischen Mindestlohneinführung und -erhöhung auf 12 Euro

| | Mindestlohn von | 8,50 Euro | | 12 Euro | |
|------|---|--------------|--------|------------|--------|
| | | Arbeitnehmer | | | |
| | | Betroffene | Alle | Betroffene | Alle |
| (1) | Zahl der Jobs (in 1 000) | 3 974 | 37 153 | 6 200 | 39 580 |
| (2) | Anteil an allen Jobs/Arbeitnehmern (%) | 10,7 | | 15,7 | |
| (3) | Bezahlte Arbeitsstunden je Woche (ohne Überstunden) | 19,2 | 30,6 | 22,3 | 29,9 |
| (4) | Arbeitsvolumen (Mill. Stunden) | 3 423 | 51 034 | 6 254 | 53 531 |
| (5) | Anteil am gesamten Arbeitsvolumen (%) | 6,7 | | 11,7 | |
| (6) | Stundenverdienst vor Einführung bzw. Erhöhung des Mindestlohns (Euro) | 7,2 | 17,0 | 10,3 | 21,5 |
| (7) | Stundenverdienst nach Einführung bzw. Erhöhung des Mindestlohns (Euro) | 8,5 | 17,1 | 12,0 | 21,7 |
| (8) | Stundenverdienst (Veränderung in %) [(7) relativ zu (6)] | 18,1 | 0,5 | 16,2 | 0,9 |
| (9) | Beschäftigungseffekt (Stellenäquivalent, Veränderung in 1 000) | -297 | | -430 | |
| (10) | davon: Jobs (Veränderung in 1 000) | -60 | | -143 | |
| (11) | davon: Arbeitszeit (Stellenäquivalent, Veränderung in 1 000) | -237 | | -287 | |
| (12) | Beschäftigungseffekt (Veränderung in %) [(9) relativ zu (1)] | -7,5 | | -6,7 | |
| (13) | Lohnelastizität der Beschäftigung (inkl. Arbeitszeit) [(12) relativ zu (8)] | -0,4 | | -0,4 | |

Annahme: Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Jobs entspricht dem Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmer. Stundenverdienst nach Einführung bzw. Erhöhung des Mindestlohns: Ohne Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen und Mindestlohnverschieben. Effekte der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro beinhalten auch die der Erhöhung auf 10,45 Euro zum 1. Juli 2022. Beschäftigungseffekt: Kurzfristiger Effekt nach 1-2 Jahren.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Verdienststrukturerhebung April 2014 sowie Verdiensterhebung April 2021 (Sonderabfrage); Knabe, Schöb und Thum (2020); Berechnungen der Institute.

© GD Frühjahr 2022

Von der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro würden nach Schätzungen des Statistischen Bundesamts 6,2 Millionen beziehungsweise 15,7 % der Jobs betroffen sein, während bei der Einführung des Mindestlohns knapp 4 Millionen beziehungsweise 10,7 % der Beschäftigungsverhältnisse in den Geltungsbereich des Mindestlohns fielen, so die Gemeinschaftsdiagnose. Dazu

21 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose #1-2022: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahr 2022, abgeschlossen in Kiel am 12. April 2022, abrufbar unter https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf. Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose ist die „Unabhängige Einrichtung“ im Sinne des § 3 Vorausschätzungsgegesetz (EgVG). Sie überprüft die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen, die den Haushalts- und Finanzplanungen der Bundesregierung zugrunde liegen. Der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose gehören an: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. in Kooperation mit KOF Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich, Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel), Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle e.V. (IWH), RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen, in Kooperation mit Institut für Höhere Studien Wien.

22 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose #1-2022: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahr 2022, abgeschlossen in Kiel am 12. April 2022, S. 55, abrufbar unter https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf.

wird ausgeführt: „Um die Folgen für den durchschnittlichen Stundenverdienst in der Gesamtwirtschaft abzuschätzen, muss berücksichtigt werden, dass die betroffenen Arbeitnehmer deutlich weniger Wochenstunden arbeiten als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt. Der Anteil der geleisteten Arbeitsstunden in der Gesamtwirtschaft (Arbeitsvolumen), der von der Mindestlohneinführung betroffen war, lag mit 6,7 % deutlich niedriger als der Anteil der betroffenen Jobs. Das von der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro betroffene Arbeitsvolumen wird Schätzungen der Institute zufolge bei 11,7 % liegen. Vor Einführung des Mindestlohns von 8,50 Euro lag der Stundenverdienst der betroffenen Arbeitnehmer bei durchschnittlich 7,20 Euro; die Einführung des Mindestlohns entsprach somit einem Anstieg von 18,1 %. Die Mindestlohnerhöhung in zwei Schritten auf 12 Euro wird schätzungsweise einem Anstieg der betroffenen Stundenverdienste um durchschnittlich 16,2 % entsprechen, und damit in einer ähnlichen Größenordnung wie die Mindestlohneinführung liegen.“²³ In ihrer Abschätzung der Beschäftigungseffekte der Mindestlohnerhöhung orientierten sich die Institute in an der Mindestlohneinführung im Jahr 2015. Vergleiche man die Rahmenbedingungen zur Mindestlohneinführung mit denen zur Erhöhung auf 12 Euro ergäben sich aber relevante Unterschiede, die für sich genommen sowohl für schwächere als auch für stärkere Beschäftigungseffekte der Erhöhung auf 12 Euro sprächen. So heißt es: „Für schwächere Effekte spricht, dass derzeit ein noch höherer Arbeitskräftemangel herrscht als zur Zeit der Mindestlohneinführung. Zudem soll mit der Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro zeitgleich die Minijob-Entgeltgrenze angehoben werden. Dies dürfte dazu führen, dass Minijobber einen geringeren Anreiz haben, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, da ein Überspringen der Entgeltgrenze unwahrscheinlicher wird. Für stärkere Beschäftigungseffekte der Erhöhung auf 12 Euro im Vergleich zur Mindestlohneinführung spricht, dass die Einführung in eine lange Aufschwungphase fiel, während die Erhöhung auf 12 Euro in einer Phase erfolgt, in der die Unternehmen durch Pandemie und höhere Energie- und Rohstoffpreise bereits unter Kostendruck stehen. Unabhängig davon steigt mit der Höhe des Mindestlohns das Risiko, dass es zu Beschäftigungsverlusten kommt.“²⁴

Auf Basis empirischer Studien zur Mindestlohneinführung gehen die Institute der Projektgruppe „davon aus, dass die Einführung des Mindestlohns in den ersten beiden Jahren zu einem Verlust von 60 000 Stellen und einem zusätzlichen Rückgang um 237 000 Stellenäquivalente durch die Reduktion der Arbeitszeit geführt hat [...]. Bezogen auf die damals knapp 4 Millionen betroffenen Jobs entspricht dies einem Effekt auf das Arbeitsvolumen von -7,5 %. In Relation zu der durch die Mindestlohneinführung induzierten Erhöhung der Stundenverdienste der betroffenen Jobs von 18,1 % ergibt sich somit eine Lohnelastizität des Arbeitsvolumens von -0,4.“²⁵ Diese Elastizität übertragen die Institute auf die Mindestlohnerhöhung von 12 Euro. Damit ergebe sich „ein

-
- 23 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose #1-2022: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahr 2022, abgeschlossen in Kiel am 12. April 2022, S. 55, abrufbar unter https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf.
- 24 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose #1-2022: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahr 2022, abgeschlossen in Kiel am 12. April 2022, S. 55 f., abrufbar unter https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf.
- 25 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose #1-2022: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahr 2022, abgeschlossen in Kiel am 12. April 2022, S. 56, abrufbar unter https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf. In Fußnote 6 auf S. 56 der Gemeinschaftsdiagnose wird darauf hingewiesen, dass die Institute im Frühjahr 2014 mit einem mindestlohnbedingten Verlust von 200 000 Stellen bis Ende des Jahres 2015 rechneten.

Rückgang des Arbeitsvolumens der betroffenen Beschäftigten von 6,7 % [...]. Bezogen auf 6,2 Millionen von der Erhöhung betroffene Arbeitsstellen entspricht dies einem Rückgang des Arbeitsvolumens von insgesamt 430 000 Stellenäquivalenten. Aufgrund der gleichzeitigen Anhebung der Minijob-Entgeltgrenze gehen die Institute davon aus, dass die Verluste des Arbeitszeitvolumens diesmal eher bei der Beschäftigung und weniger bei der Arbeitszeit anfallen werden. Die Institute unterstellen eine Aufteilung von 1/3 zu 2/3 (im Vergleich zu 1/5 zu 4/5 bei der Mindestlohneinführung). Somit ergibt sich ein Verlust von 143 000 Jobs relativ zu einer Situation ohne Mindestlohnerhöhung. Hierbei handelt es sich um einen kurzfristigen Effekt (1 bis 2 Jahre), da er auf Basis der Studien zur Mindestlohneinführung abgeleitet wurde, die in der Regel nur Daten aus den Jahren 2015 und 2016 auswerteten.“ Es wird ergänzt, dass „es zusätzlich arbeitsnachfrageseitig zu Substitutionseffekten von niedrig qualifizierter Arbeit – unter anderem in Teilzeit – hin zu höher qualifizierter Vollzeitarbeit kommen [kann]. [...] Sollte dies der Fall sein, könnten die Bruttolöhne und -gehälter etwas stärker steigen und die Arbeitszeit je Arbeitnehmer etwas weniger sinken.“²⁶

Nach Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose dürfte „die Mindestlohnerhöhung [...] die registrierte Arbeitslosigkeit kaum erhöhen, da viele Betroffene ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigt sind und somit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld aus der Arbeitslosenversicherung besitzen und mangels Bedürftigkeit meist auch nicht in die Grundsicherung fallen dürfen.“²⁷ Ferner heißt es: „Der Arbeitsmarkt zeigt sich gegenüber den aus dem Krieg in der Ukraine resultierenden Belastungen für die Konjunktur robust, weil die verzögerte Erholung der Produktion im Wesentlichen über die Arbeitszeit abgefangen werden dürfte. Die Zahl der Erwerbstätigen steigt im Prognosezeitraum weiter, wenngleich mit schwächer werdender Dynamik. Hierzu trägt auch die sprunghafte Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro in diesem Jahr bei. Aufgrund der Alterung ist gegen Ende des Prognosezeitraums eine Verlangsamung des Beschäftigungsaufbaus angelegt. Dem wirkt allerdings die hier unterstellte Fluchtmigration aus der Ukraine entgegen, die das Arbeitskräfteangebot etwas erhöht. Die Arbeitslosenquote sinkt nach 5,7 % im Vorjahr auf jeweils 5 % in den Jahren 2022 und 2023.“²⁸

26 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose #1-2022: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahr 2022, abgeschlossen in Kiel am 12. April 2022, S. 56, abrufbar unter https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf.

27 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose #1-2022: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahr 2022, abgeschlossen in Kiel am 12. April 2022, S. 58, abrufbar unter https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf.

28 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose #1-2022: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahr 2022, abgeschlossen in Kiel am 12. April 2022, S. 39, abrufbar unter https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf.