

22. August 2023

Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion des SSW  
Drucksache 20/955  
**„Bundesratsinitiative für einen armutsfesten Mindestlohn – damit das Leben bezahlbar bleibt!“**

1. Zu einer armutsfesten Ausgestaltung des gesetzlichen Mindestlohns:
  - a. **Die Forschung findet kaum nennenswerte Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung.**<sup>1</sup> Wissenschaftlichen Studien zufolge hat der Mindestlohn die Zahl der erwerbstätigen SGB-II-Leistungsbezieher („Aufstocker“) – wenn überhaupt – nur in sehr geringem Umfang reduziert, zumal ein Teil des Rückgangs darauf zurückzuführen ist, dass betroffene Personen ihren Arbeitsplatz verloren haben. Zudem fällt die mindestlohnbedingte Erhöhung der Einkommen der Aufstocker äußerst gering aus, da der Anstieg des Lohneinkommens gemäß den Hinzuverdienstregeln zwischen 80 und 100 Prozent auf die Transferleistung angerechnet und diese entsprechend reduziert wird. Auch auf die Armutsgefährdung (sprich: auf die Einkommensungleichheit) findet die Forschung entweder überhaupt keine oder keine sonderlich belastbaren kausalen Auswirkungen des Mindestlohns.
  - b. **Für Armut ist nicht der individuelle Stundenlohn, sondern das Haushaltseinkommen und die -zusammensetzung maßgebend.** Ob eine Person arm oder armutsgefährdet ist, hängt nicht von ihrem Stundenlohn ab, sondern von der Höhe des Gesamteinkommens des Haushalts, in dem die Person lebt, davon, wie viele weitere Personen in diesem Haushalt leben und ob dies Erwachsene oder Kinder sind. Ein für alle Arbeitnehmer in gleicher Höhe geltender Mindestlohn kann diese Unterschiede nicht berücksichtigen und daher per Konstruktion nicht „armutsfest“ sein.
  - c. **Vollzeitarbeitnehmer mit niedrigen Stundenverdiensten sind in den allermeisten Fällen nicht armutsgefährdet.** Vor Einführung des Mindestlohns waren nur 14 Prozent der Vollzeitarbeitnehmer mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro armutsgefährdet.<sup>2</sup> Grund ist, dass Arbeitnehmer mit niedrigen Stundenverdiensten oft in Haushalten leben, in denen eine weitere Person als Hauptverdiener für ein „armutsfestes“ Haushaltseinkommen sorgt.

<sup>1</sup> Mindestlohnkommission (2023), Abschnitt 2.3.

<sup>2</sup> Heumer, Lesch und Schröder (2013), Abbildung 3.

- d. Die Zielgenauigkeit des gesetzlichen Mindestlohns ist gering.** Von der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 waren schätzungsweise 5,8 Mill. Jobs betroffen.<sup>3</sup> Die Zielgruppe – armutsgefährdete Vollzeit Arbeitnehmer – umfasst aber nur schätzungsweise 1,3 Mill. Personen.<sup>4</sup> Und die Zahl der aufstockenden Vollzeit Arbeitnehmer liegt sogar nur bei 90.000 Personen.<sup>5</sup> Denn die wenigsten Aufstocker arbeiten Vollzeit (12 Prozent).<sup>6</sup> Grund für die geringe Zielgenauigkeit des Mindestlohns ist, dass die meisten Personen mit niedrigen Stundenverdiensten in Haushalten mit „armutsfesten“ Einkommen leben. Bei der Gruppe der Aufstocker kommt erschwerend hinzu, dass mindestlohnbedingte Lohnsteigerungen zu einer beträchtlichen Reduzierung der aufstockenden Transferzahlung führen, so dass ihr Gesamteinkommen (Summe aus Lohneinkommen und Transferzahlung) nur geringfügig steigt – wenn überhaupt.<sup>7</sup>
- e. Es ist falsch zu behaupten, es gäbe keine wissenschaftlichen Hinweise auf Jobverluste durch den gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland.** In der Forschung zum Mindestlohn in Deutschland liegen entgegen oft anderslautender Äußerungen sehr wohl Hinweise auf mindestlohnbedingte Beschäftigungsverluste vor. Für die kurze Frist (Jahre 2015 und 2016) können 4 von 9 Studien Beschäftigungsverluste durch den Mindestlohn identifizieren, für die mittlere Frist (bis zu Jahr 2022) sind es sogar 5 von 7 Studien.<sup>8</sup> Dass die geschätzten Effekte kleiner sind als die vor Einführung des Mindestlohns erstellten Prognosen, kann zu einem nicht unerheblichen Teil damit erklärt werden, dass ein Teil des Beschäftigungseffekts in Form von Arbeitszeitreduzierungen erfolgte – ökonomisch gesehen ist auch dies ein negativer Beschäftigungseffekt.<sup>9</sup> Zudem gibt es Hinweise darauf, dass der Mindestlohn unterlaufen wird, z.B. durch unbezahlte Mehrarbeit.<sup>10</sup> Je stärker der Mindestlohn unterlaufen wird, desto geringer fallen mögliche Beschäftigungsverluste aus.
- f. Für die USA spricht die Gesamtheit der Forschungsergebnisse mit klarer Mehrheit für negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen.** Die Mindestlöhne in den USA gehören zu den meist erforschten Mindestlöhnen der Welt. Von den seit Anfang der 1990er Jahre in rund 60 Studien veröffentlichten Schätzungen zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen sind 80 Prozent negativ.<sup>11</sup> Besonders betroffen von Beschäftigungsverlusten sind dabei Jugendliche, junge Erwachsene und Geringqualifizierte.
- g. Zu den möglichen unerwünschten Nebenwirkungen des Mindestlohns zählen auch Preissteigerungen und eine höhere Marktkonzentration.** Zu den möglichen unerwünschten Nebenwirkungen eines Mindestlohns gehören nicht nur

---

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt (2023).

<sup>4</sup> Laut Sechstem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (S. 486/487) sind zwischen 4,3 Prozent (SOEP) und 5,7 Prozent (EU-SILC) der Vollzeiterwerbstätigen armutsgefährdet. Bezogen auf 25,5 Mill. Vollzeit Arbeitnehmer im Jahr 2022 laut Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ergeben sich damit rund 1,3 Mill. armutsgefährdete Vollzeit Arbeitnehmer.

<sup>5</sup> Bundesagentur für Arbeit (2023).

<sup>6</sup> Mindestlohnkommission (2023), S. 93.

<sup>7</sup> In einem bestimmten Einkommensbereich wird eine Steigerung des Lohneinkommens zu 100 Prozent auf die Transferzahlung angerechnet, so dass das Gesamteinkommen unverändert bleibt.

<sup>8</sup> Mindestlohnkommission (2023), Tabelle 3.3, S. 125.

<sup>9</sup> Knabe, Schöb und Thum (2020).

<sup>10</sup> Mindestlohnkommission (2023), Abschnitt 2.2.

<sup>11</sup> Neumark und Shirley (2022).

Beschäftigungsverluste, sondern auch Preiserhöhungen<sup>12</sup> und Betriebsschließungen gerade von Kleinstunternehmen<sup>13</sup>. Letzteres bedeutet, dass die Zahl der Unternehmen in vom Mindestlohn betroffenen Branchen abnimmt. Die in der Folge höhere Marktkonzentration führt zu mehr Marktmacht aufseiten der übrig gebliebenen Unternehmen sowohl gegenüber den Verbrauchern als auch gegenüber den Arbeitnehmern.

- h. Die Gefahr von unerwünschten Nebenwirkungen steigt mit der Höhe des Mindestlohns.** Selbst in theoretischen Arbeitsmarktmodellen, die eine hohe Marktmacht von Arbeitgebern annehmen und zunächst positive Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns voraussagen, dreht der Effekt ab einer bestimmten Höhe des Mindestlohns ins Negative. Je höher der Mindestlohn relativ zum sonstigen Lohngefüge angehoben wird, desto größer wird daher die Gefahr von unerwünschten Nebenwirkungen.
  - i. Der Mindestlohn dürfte angesichts der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung – wenn überhaupt – nur geringe Effekte auf die Altersarmut haben.** Natürlich hängt die Höhe der Rentenzahlung im Alter auch vom Stundenlohn während des Arbeitslebens ab. Der größte Druck auf das Rentenniveau geht aber von der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung aus. Das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenempfängern wird sich ohne Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter verschlechtern. Dies wird neben steigenden Rentenbeiträgen für Arbeitnehmer zu einem weiter sinkenden Rentenniveau führen. Ein Mindestlohn wird dagegen kaum etwas ausrichten können.
2. Zur jährlichen Anpassung des Mindestlohns (statt alle zwei Jahre):
- a. In Zeiten sich dynamisch verändernder Inflation und Tarifverdienste sorgt die nur alle zwei Jahre stattfindende Entscheidung der Mindestlohnkommission über Anpassungen des Mindestlohns für größere Diskrepanzen zwischen Mindestlohn- und Tariflohnentwicklung.** Eine Verkürzung des Zeitraums auf ein Jahr hätte den Vorteil, dass der Mindestlohn sich enger an der Tarifverdienstentwicklung und damit enger an der Preisentwicklung orientieren könnte. Andererseits wurde der Mindestlohn gerade außergewöhnlich stark auf 12 Euro erhöht, wodurch er auch real – also unter Berücksichtigung der stark gestiegenen Verbraucherpreisinflation – auf ein deutlich höheres Niveau gehoben wurde als in der gesamten Zeit seit seiner Einführung. Der Kaufkraftgewinn bewegt sich in einer Größenordnung von 10 bis 15 Prozent.
  - b. Der gesetzlich vorgeschriebene Bericht der Mindestlohnkommission würde hingegen weiter nur alle zwei Jahre erstellt werden.** Der Antrag der Fraktion des SSW sieht keine Änderung von § 9 Abs. 4 MiLoG vor, wonach die Mindestlohnkommission die Auswirkungen des Mindestlohns laufend evaluiert und ihre Erkenntnisse in einem Bericht alle zwei Jahre zur Verfügung stellt. Alle zwei Jahre würde der Beschluss der Mindestlohnkommission über eine Anpassung des Mindestlohns also ohne Evaluierungsbericht erfolgen.
3. Zur Abschaffung der Ausnahmen des Mindestlohns für Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung und für Langzeitarbeitslose:
- a. Die Ausnahmen für Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose sind aus ökonomischer Sicht sinnvoll.** Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind niedrig qualifizierte Berufsanfänger und

---

<sup>12</sup> Mindestlohnkommission (2023), Abschnitt 4.5.

<sup>13</sup> Mindestlohnkommission (2023), Abschnitt 4.8.

hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit bzw. Arbeitsproduktivität mit Arbeitnehmern mit abgeschlossener Berufsausbildung und/oder mit Berufserfahrung nicht zu vergleichen, selbst wenn sie formal dieselben Tätigkeiten ausüben. Bei Langzeitarbeitslosen ist das Humankapital und damit die Leistungsfähigkeit bzw. Arbeitsproduktivität durch die lange Zeit ohne Job ebenfalls niedriger als bei Arbeitnehmern gleicher formaler Qualifikation und gleichen Alters, selbst wenn sie formal dieselben Tätigkeiten ausüben. Eine unterschiedliche Entlohnung ist daher in beiden Fällen ökonomisch gerechtfertigt.

- b. Die Gesamtheit der Forschungsliteratur spricht mit klarer Mehrheit dafür, dass negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen gerade bei jungen und niedrig qualifizierten Erwerbspersonen auftreten.**<sup>14</sup> Die Gefahr einer dauerhaft höheren Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland würde steigen.

## Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2023). Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Nürnberg, Juli.

Heumer, M., H. Lesch und C. Schröder (2013). Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko. IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 40(1): 19-36.

Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2020). Bilanz nach fünf Jahren: Was hat der gesetzliche Mindestlohn gebracht? *ifo Schnelldienst* 73(4): 1-6.

Mindestlohnkommission (2023). Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin. April.

Neumark, D., und P. Shirley (2022). Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about minimum wages and job loss in the United States? *Industrial Relations* 61(4): 384-417.

Statistisches Bundesamt (2023). 5,8 Millionen Jobs von Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffen. Pressemitteilung Nr. 211 vom 1. Juni 2023.

---

<sup>14</sup> Für die USA siehe Neumark und Shirley (2022).