



Ausschussdrucksache 21(11)71
vom 9. Januar 2026

Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständigen	
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	4
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.....	8
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut	17
Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.	31
Deutscher Gewerkschaftsbund	39
Prof. Dr. Gregor Thüsing.....	47
Prof. Tom Krebs	61



Mitteilung

Berlin, den 17. Dezember 2025

Die 16. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 12. Januar 2026, 14.00 Uhr Paul-Löbe-Haus Sitzungssaal: 4.900

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 32487
E-Mail: arbeitundsoziales@bundestag.de

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 33308

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Tagesordnungspunkt

- a) Antrag der Abgeordneten Ricarda Lang, Lisa Paus, Andreas Audretsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen

BT-Drucksache 21/346

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Tourismus

- b) Antrag der Abgeordneten Anne Zerr, Cem Ince, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen

BT-Drucksache 21/347

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales



Liste der Sachverständigen:

Verbände und Institutionen:

**Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
Zentralverbands des Deutschen Handwerks e. V.
Deutscher Gewerkschaftsbund
Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut**

Einzel Sachverständige:

**Prof. Dr. Gregor Thüsing
Prof. Tom Krebs**



Ausschussdrucksache 21(11)63
vom 18. Dezember 2025

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

Staatliche Eingriffe in den Mindestlohn sind Gift für die Tarifautonomie

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 21/346 und Fraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 21/347

12. Januar 2026

Zusammenfassung

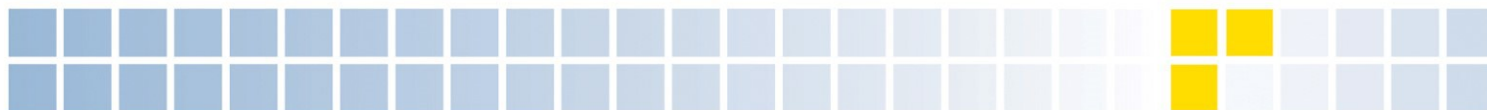
Das deutsche Mindestlohngesetz hat sich mit den unabhängigen Entscheidungen der Mindestlohnkommission bewährt. Das Thema Lohnfindung gehört in die Hände der Sozialpartner und sollte nicht immer wieder politisiert werden. Die neue Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission vom 21. Januar 2025 bietet zudem eine Grundlage, die die gesetzlichen Anforderungen aus dem Mindestlohngesetz und der EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohnrichtlinie) erfüllt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat bereits im Oktober 2024 im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht, dass die EU-Mindestlohnrichtlinie u. a. durch das deutsche Mindestlohngesetz umgesetzt sei. Dies hat Bundesarbeitsministerin Bärbel Bas zuletzt bestätigt. Demnach gibt es weder in Bezug auf neue Referenzwerte, Datenquellen, Anpassungszeiträume und Abstimmungsverfahren einen gesetzlichen Anpassungsbedarf.

Der Mindestlohn ist kein sozialpolitisches Instrument. Er ist eine Lohnuntergrenze, die sich nach der Produktivität des Arbeitseinsatzes und der Leistungsfähigkeit bemisst. Die soziale Verantwortung von Unternehmen ist es, ihre Handlungsfähigkeit und wirtschaftliche Stabilität zu bewahren und dadurch Beschäftigung zu sichern und Arbeitsplätze zu schaffen. Die Forderung, man muss von seiner Arbeit leben können, ist richtig. Sie allein auf den Mindestlohn zu beschränken, ist hingegen falsch. Sie vermengt individuelle Leistungsaspekte und Bedarfsbetrachtungen in unzulässiger Weise. Eine aktuelle Bestandsaufnahme des ifo-Instituts zeigt, es gibt über 500 verschiedene Sozialleistungen in Deutschland (Quelle: ifo-Forschungsberichte Nr. 160, 10/2025). Gleichzeitig arbeiten nur 1,4 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland mit einer Mindestlohnstundenvergütung in einer Vollzeitbeschäftigung. Der Grund für Armut ist in den meisten Fällen die Arbeitslosigkeit. Nur knapp 25 Prozent der Personen aus armutsgefährdeten Haushalten waren zuletzt erwerbstätig. (Quelle: 5. Mindestlohnbericht, 2025)

I. Zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 21/346 Nr. 1, Nr. 2. und Fraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 21/347 a)

Einführung eines neuen gesetzlichen Referenzwerts von „60 Prozent des Bruttomedianlohns“ zur Anpassung des Mindestlohns

Die Aufnahme des Referenzwerts „60 Prozent des Bruttomedianlohns“ im Mindestlohngesetz ist abzulehnen. Die Mindestlohnkommission hat dieses Kriterium in die Geschäftsordnung (GO), die seit dem 21. Januar 2025 in Kraft ist, aufgenommen und dieses im Rahmen ihres letzten Beschlusses vom 27. Juni 2025 auch berücksichtigt. In § 2 (GO) „Beschlussfassung über die Anpassung des Mindestlohns nach § 9 Mindestlohngesetz (MiLoG)“ (1) a) steht: „Die



Mindestlohnkommission orientiert sich zur Festsetzung des Mindestlohns nach § 9 Absatz 2 MiLoG im Rahmen einer Gesamtabwägung nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten...“ (Quelle: Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission).

Die Fraktion DIE LINKE fordert zudem unter Punkt 2. ihres Antrags eine gesetzliche Anhebung des Mindestlohns auf 15 Euro, für den Fall, dass die Mindestlohnkommission bis zum 30. Juni 2025 keine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf ein Niveau auf oder oberhalb von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten vorschlägt. Da dies erfolgt ist, ist diese Forderung obsolet. Der zur Sitzung der Mindestlohnkommission aktuell vom Statistischen Bundesamt ermittelte Wert des Bruttomedianlohns für Vollzeitbeschäftigte lag bei 24,18 Euro. 60 Prozent dieses Bruttomedianlohns liegt bei 14,51 Euro. Die Mindestlohnkommission hat im Juni 2025 eine Mindestlohnanpassung von bis zu 14,60 Euro beschlossen.

II. Zum Antrag Fraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 21/347 b) Berücksichtigung von Prognosewerten zur Anpassung des Mindestlohns

Die Berücksichtigung von Prognosewerten als Referenzwerte zur Anpassung des Mindestlohns ist abzulehnen. Der Gesetzgeber und die Mindestlohnkommission haben sich bewusst gegen Prognosen entschieden. Deshalb bezieht sich das MiLoG im § 9 Abs. 2 auch auf die „nachlaufende Tarifentwicklung“. In der Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission heißt es in § 2 Nr. 1 a): „Hierbei werden Daten der Lohnentwicklung bis zum Zeitpunkt der beschlussfassenden Sitzung berücksichtigt.“. Die EU-Mindestlohnrichtlinie spricht ebenfalls nicht von Prognosen als Orientierungswerte zur Mindestlohnanpassung.

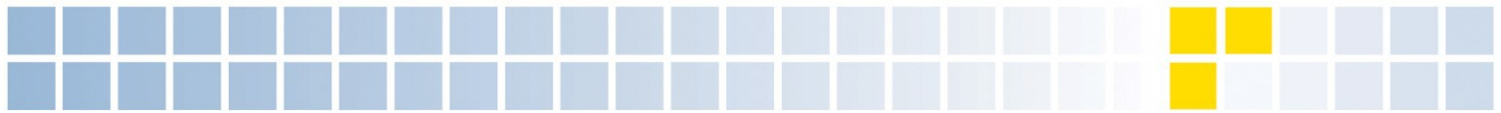
Die Konzentration auf die nachlaufenden Entwicklungen wurde bewusst gewählt, um Tarifverhandlungen nicht vorzugreifen und damit nicht in die Autonomie der Verhandlungsfreiheit einzugreifen. Im Rahmen von Tariflohnverhandlungen werden ausreichend anstehende wirtschaftliche Entwicklungen berücksichtigt, die damit auch in die Tarifergebnisse einfließen, die wiederum Basis für die Mindestlohnanpassungen sind. Prognosen der Forschungsinstitute fallen häufig unterschiedlich aus und unterliegen großen Unsicherheiten, weshalb die Orientierung auf bereits statistisch erhobenen Daten sicherer und verlässlicher ist.

III. Zum Antrag Fraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 21/347 c) Verkürzung des Zyklus des Anpassungsbeschlusses auf ein Jahr

Der zwei Jahres Zyklus zum Beschluss der Mindestlohnkommission wurde bewusst vom Gesetzgeber gewählt und sollte nicht geändert werden. Der Zeitraum bietet den Betrieben wichtige Planungssicherheit und Freiraum für Tarifverhandlungen – eine Verkürzung dieses Zeitraums würde dies gefährden. In den meisten Fällen haben auch Tariflohnabschlüsse eine Laufzeit von zwei Jahren. Der Turnus des Forschungsberichts zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, der auch Grundlage für die im Gesetz verankerte Gesamtabwägung zur Anpassung des Mindestlohns ist, beträgt ebenfalls zwei Jahre. Jährliche Beschlüsse der Mindestlohnkommission würden zudem die politische und öffentliche Diskussion über die Mindestlohnanpassungen nie ruhen lassen und damit indirekt immerfort laufende Tarifverhandlungen stören.

IV. Zum Antrag Fraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 21/347 d) Institutionalisierung eines Schlichtungsverfahrens zur Förderung der Konsensentscheidung in der Mindestlohnkommission

Das Abstimmungsverfahren in der Mindestlohnkommission hat sich bewährt und sollte nicht verändert werden. Mit der Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung im Januar 2025 hat die Mindestlohnkommission die Grundlage für eine einvernehmliche Beschlussfassung geschaffen.



Erklärtes Ziel aller Mitglieder der Mindestlohnkommission ist es, Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns einvernehmlich zu beschließen. Auf Basis der neuen Geschäftsordnung und der darin enthaltenen Festlegung des Ablaufs des Abstimmungsverfahrens (§ 2 Nr. 2 Absätze a) bis e) GO) ist die Mindestlohnkommission am 27. Juni 2025 zu einem einvernehmlichen Beschluss gekommen. Die Institutionalisierung eines Schlichtungsverfahrens zur Förderung der Konsensentscheidung in der Mindestlohnkommission ist damit nicht erforderlich.

Ansprechpartner: Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung
T +49 30 2033-1200
Abteilungsmail-Adresse@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Ausschussdrucksache 21(11)64
vom 5. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

22.12.2025 // Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestages am 12. Januar 2026

ZU DEN ANTRÄGEN EINER REFORM DES MINDESTLOHNGESETZES

Mario Bossler, Martin Popp

Einleitung

Am 3. Juni 2025 haben die Fraktionen „Bündnis 90/Die Grünen“ (Drucksache 21/346) sowie „Die Linke“ (Drucksache 21/347) Anträge zur Reform des Mindestlohngesetzes (MiLoG) in den Bundestag eingebracht. In diesen Anträgen wird u.a. gefordert, dass die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns strukturell angehoben und die Entscheidungsfindung der Mindestlohnkommission reformiert werden soll. Diese Stellungnahme fasst die wissenschaftliche Evidenz zum gesetzlichen Mindestlohn zusammen und beurteilt anschließend die Vorschläge zur Reform des Mindestlohngesetzes.

Wissenschaftliche Evaluationsergebnisse

Seit der Einführung zum 1. Januar 2015 hat eine Vielzahl an wissenschaftlichen Studien, insbesondere zu den Lohn- und Beschäftigungseffekten, die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland untersucht (Dütsch/Ohlert/Baumann 2025). Während es zu signifikanten Lohnzuwächsen im unteren Bereich der Lohnverteilung kam, hat sich die Befürchtung massiver Beschäftigungsverluste bislang nicht bestätigt. Damit weist der gesetzliche Mindestlohn zum Status Quo eine positive Bilanz auf.

Insbesondere zur Mindestlohneinführung im Januar 2015, aber auch zur außerplanmäßigen realen Erhöhung im Oktober 2022 zeigten sich signifikante Steigerungen der Bruttostundenlöhne in der unteren Hälfte der Lohnverteilung (Bossler/Chittka/Schank 2024; Biewen/Fitzenberger/Rümmele 2022). Auch die monatlichen Arbeitseinkommen sind signifikant gestiegen, was zum beobachteten Rückgang der Lohnungleichheit im letzten Jahrzehnt beigetragen hat (Bossler/Schank 2023; Dustmann et al. 2022). Der positive Lohneffekt führte zudem zu einer beschleunigten Angleichung der Löhne zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zu einer Verringerung der Geschlechterlohnunterschiede (Caliendo/Wittbrodt 2022).

Hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen zeigen empirische Untersuchungen bislang keine substanziellen negativen Effekte auf die Gesamtbeschäftigung (Ahlfeldt/Roth/Seidel 2018;

Bossler/Gerner 2020; Dustmann et al. 2022).¹ Es lassen sich lediglich Anpassungsreaktionen in Kleinstbetrieben sowie bei der geringfügigen Beschäftigung (sog. Minijobs) nachweisen. Zur Mindestlohneinführung sind Minijobs verloren gegangen, da mit der damals fixen Minijobgrenze von monatlich 450 Euro diese Jobs mit einer Lohnerhöhung nicht mehr als Minijob weiterbeschäftigt werden konnten. Forschungsergebnisse zeigen, dass ein Teil dieser weggefallenen Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Jobs überführt werden konnte (rund 70.000 Jobs), aber auch ein Teil der Minijobs abgebaut wurde (rund 62.800 Jobs) (Bossler/Liang/Schank 2026).

Knaptheiten an Arbeitskräften verringern grundsätzlich das Ausmaß negativer Beschäftigungseffekte (Bossler/Popp 2026). Vor diesem Hintergrund hat sich gezeigt, dass Personen, deren Job abgebaut wurde, häufig in besser bezahlenden Betrieben untergekommen sind (sog. „Reallokationseffekte“), woraus sich ein positiver Produktivitätseffekt des Mindestlohns ableiten lässt (Dustmann et al. 2022). Neben den Reallokationseffekten werden vor allem drei Gründe angeführt, warum der Mindestlohn in Deutschland bislang keine größeren negativen Beschäftigungseffekte zur Folge hatte: Preissteigerungen bei Gütern und Dienstleistungen (Kunaschk 2024; Link 2024), die Nutzung ungenutzter Effizienzpotentiale im Produktionsprozess (Hälbig/Mertens/Müller 2023) sowie das Vorliegen von Marktmacht auf Seiten der Betriebe (Popp 2024).

Status Quo zur Setzung des Mindestlohns

Mit der Einführung im Jahr 2015 wurde die Mindestlohnkommission damit beauftragt, die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns so anzupassen, dass i) ein angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährleistet wird, ii) faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen ermöglicht werden und iii) Beschäftigung dabei nicht gefährdet wird. Laut Artikel 9 des Mindestlohngesetzes soll sich die Kommission bei der Empfehlung nachlaufend an der Entwicklung der Tariflöhne orientieren. Die Mindestlohnkommission ist paritätisch besetzt und besteht aus einer oder einem Vorsitzenden, jeweils drei Vertreter/-innen der Sozialpartner sowie zwei nicht stimmberechtigten Mitgliedern aus dem Kreis der Wissenschaft. Die Vorschläge der Mindestlohnkommission werden im Regelfall per Rechtsverordnung durch die Bundesregierung in geltendes Recht übernommen (BMAS 2025).

Seit November 2024 gilt zudem eine EU-weite Mindestlohnrichtlinie (EU 2022). Gemäß Artikel 5 (4) der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne sogenannte Referenzwerte zugrunde legen. Dabei können unterschiedliche Referenzwerte zugrunde gelegt werden, wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns, 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns oder andere auf nationaler Ebene übliche Referenzwerte. Im Oktober 2024 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bekanntgegeben, dass die Anforderungen der EU-Mindestlohnrichtlinie durch das Mindestlohngesetz bereits erfüllt seien. Dennoch hat sich die Mindestlohnkommission im Januar 2025 eine neue

¹ Auch in Bezug auf die Arbeitsstunden lassen sich durch die Mindestlohneinführung kaum negative Effekte nachweisen (Bossler/Liang/Schank 2026; Biewen/Fitzenberger/Rümmele 2022). Im Zuge der 2022er Mindestloohnerhöhungen fallen Anpassungen in den Arbeitsstunden hingegen stärker aus (Bachmann et al. 2025; Bossler/Liang/Schank 2026).

Geschäftsordnung gegeben, nach der sie sich bei der Festsetzung des Mindestlohns zusätzlich am Referenzwert von 60 Prozent des Medians der Bruttonstundenlöhne von Vollzeitbeschäftigten orientieren will (Mindestlohnkommission 2025b). Von diesem Kriterium kann die Kommission abweichen, wenn besondere ökonomische Umstände vorliegen, die dazu führen, dass die beiden Kriterien in der Gesamtabwägung nicht geeignet sind, die Ziele des Mindestlohngesetzes und der EU-Mindestlohnrichtlinie zu erreichen.

Am 27. Juni 2025 hat die Mindestlohnkommission zum Zwecke der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung einstimmig beschlossen (Mindestlohnkommission 2025a), dass der gesetzliche Mindestlohn zum 1. Januar 2026 zunächst auf 13,90 Euro pro Stunde steigen wird. In einem weiteren Schritt wird der Mindestlohn zum 1. Januar 2027 auf 14,60 Euro pro Stunde angehoben.² Während der erste Erhöhungsschritt auf 13,90 Euro der Tariflohnentwicklung der vergangenen beiden Jahre Rechnung trägt, berücksichtigt der zweite Erhöhungsschritt auf 14,60 Euro nun erstmals die Entwicklung des Bruttomedianlohns. Legt man den aktuellsten verfügbaren Wert für den Median der Bruttostundenlöhne von Vollzeitbeschäftigten von 24,18 Euro aus dem April 2025 zugrunde (BMAS 2025), der sich aus einer vorläufigen Hochrechnung des Statistischen Bundesamts ergibt, dann erreicht der Mindestlohn eine Höhe von 60,4 Prozent des Bruttomedianlohns (vgl. Bossler/Popp 2025).

Zum Antrag der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Mindestlohngesetz wie folgt reformiert:

- a) *Um einen armutsfesten Mindestlohn strukturell sicherzustellen, wird als Untergrenze der Mindestlohnanpassung 60 Prozent des Median-Bruttolohns für Vollzeitbeschäftigte festgelegt*

Neben der gesetzlich verankerten, nachlaufenden Orientierung an der Tariflohnentwicklung hat sich die Mindestlohnkommission im Januar 2025 die nachlaufende Orientierung am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianstundenlohns von Vollzeitbeschäftigten als zusätzliches Kriterium in ihre Geschäftsordnung geschrieben. Von beiden Kriterien kann laut Geschäftsordnung abgewichen werden, wenn besondere ökonomische Umstände (z.B. Rezessionen) vorliegen und die Kommission daher im Rahmen der Gesamtabwägung zu dem Ergebnis kommt, dass die beiden Kriterien nicht geeignet sind, die Ziele des Mindestlohngesetzes zu erreichen.

Aufgrund der Verankerung in der Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission besteht zum aktuellen Zeitpunkt nicht die Notwendigkeit, das Gesetz entsprechend um eine *Orientierung* am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianstundenlohnes zu ergänzen.

Während die zusätzliche Orientierungsgröße am 60-Prozent-Wert zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensunterhaltes in Vollzeit (beim Ausbleiben negativer Beschäftigungseff-

² Analysen des IAB zeigen, dass rund 10 bzw. 12 Prozent der Beschäftigten von den geplanten Erhöhungen auf 13,90 bzw. 14,60 Euro pro Stunde profitieren würden (Gürtzgen/Popp/Commentz 2025).

fekte) grundsätzlich geeignet sein könnte, ist es aus zwei Gründen ratsam, von einer expliziten Verankerung des Referenzwertes im Mindestlohngesetz als *verpflichtende Untergrenze* abzusehen. Erstens kann die fehlende Möglichkeit, in wirtschaftlich angespannten Zeiten von der 60-Prozent-Untergrenze nach unten abzuweichen, das im Mindestlohngesetz verankerte Ziel der Beschäftigungsstabilität gefährden – insbesondere, wenn Betrieben aufgrund der ökonomischen Umstände keine anderen Anpassungskanäle (z.B. Preissteigerungen) zur Vermeidung eines Beschäftigungsabbaus zur Verfügung stehen. Zweitens schränken zu enge Vorgaben im Gesetz den Handlungsspielraum der paritätisch besetzten Kommission, die auf den Ausgleich der Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgerichtet ist, ein und würden damit die Kommission als Institution der Sozialpartnerschaft zunehmend überflüssig machen.

- b) die Mindestlohnkommission darf sich in ihrer Beschlussfassung nicht nur an nachlaufenden Statistiken über die Lohnentwicklung orientieren, sondern muss darüber hinaus auch Prognosen über die weitere Entwicklung von Löhnen, Gehältern und Inflation in ihre Beschlussfassung mit einbeziehen;*

Laut Mindestlohngesetz hat sich die Kommission bei der Beschlussfassung nachlaufend an der Tariflohnentwicklung zu orientieren. Im Rahmen der neuen Geschäftsordnung hat sich die Kommission bei der letzten Beschlussfassung zusätzlich nachlaufend am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianstundenlohnes von Vollzeitbeschäftigten orientiert.

Tatsächlich wird das 60-Prozent-Ziel lediglich nachlaufend – also zum Zeitpunkt des Beschlusses auf Basis von verfügbaren Werten – erreicht. Legt man den aktuellsten, zur Beschlussfassung vorliegenden Wert für den Median der Bruttostundenlöhne von Vollzeitbeschäftigten von 24,18 Euro aus dem April 2025 zugrunde, dann entspricht der ab 1. Januar 2027 geltende Mindestlohn in Höhe von 14,60 Euro gerade 60,4 Prozent des Medians. Unterstellt man bis zum 1. Januar 2027 jedoch ein jährliches Lohnwachstum von 2 Prozent, dann steigt der Median zwischenzeitlich auf 24,99 Euro, sodass der Mindestlohn dann 58,4 Prozent des Medians erreichen würde.

Im Rahmen der aktuell geltenden Geschäftsordnung hätte die Mindestlohnkommission bereits die grundsätzliche Möglichkeit, bei besonderen ökonomischen Umständen (z.B. bei hoher erwarteter Inflation) die Möglichkeit von der jeweils nachlaufenden Orientierung an der Tariflohnentwicklung und am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianstundenlohnes abzuweichen. Eine Verpflichtung, prognostizierte Lohnentwicklungen mit einzubeziehen, würde die Kommission hingegen in ihrem Handlungsspielraum weiter einschränken.

Grundsätzlich läge der Vorteil einer prognosegestützten Beschlussfassung darin, dass – bei entsprechender Prognosegüte – die Entwicklung des Mindestlohnes zeitlich unmittelbar der Entwicklung der beiden Kriterien des durchschnittlichen Tariflohnes und des 60-Prozent-Medianstundenlohnes folgen würde. Der Nachteil einer prognosegestützten Beschlussfassung läge hingegen in der Gefahr, dass bei fehlender Prognosegüte sich der Mindestlohn von seinen beiden Kriterien kurzfristig wegbewegen könnte. Der Status Quo mit der Möglichkeit, vom Nachlauf der Kriterien im Einzelfall abzuweichen, gibt der Kommission den grundsätzlichen Spielraum, prognostizierte Elemente in die Beschlussfassung einfließen zu lassen.

- c) *die Mindestlohnkommission berät und beschließt jährlich über Anpassungen der Höhe des Mindestlohns;*

Für Länder ohne automatischen Indexierungsmechanismus sieht die EU-Mindestlohnrichtlinie vor, dass der Mindestlohn mindestens alle zwei Jahre aktualisiert werden muss. Im Einklang damit fasst die Mindestlohnkommission im Juni jedes zweiten Jahres einen Beschluss für die beiden folgenden Kalenderjahre. Zu der Frage, ob der zeitliche Rhythmus der Entscheidungsfindung auf ein Jahr verkürzt werden sollte, gibt es Pro- und Kontra-Argumente.

Dafür spricht, dass die Mindestlohnkommission dann auch jährlich über Anpassungen des Mindestlohnes berät.³ Einerseits kann die Mindestlohnkommission aktuelle Entwicklungen bei (Tarif-)Löhnen so besser berücksichtigen, sodass sich der Nachlauf bei der Berücksichtigung der Kriterien um ein Jahr verkürzt. Einerseits würde ein kürzerer Zeithorizont der Festlegung ermöglichen, dass die Kommission den Anpassungspfad des Mindestlohnes korrigiert, falls sich nach einem Jahr herausstellt, dass der Mindestlohn zu niedrig bzw. zu hoch angesetzt wurde.

Demgegenüber wird durch eine jährliche Beschlussfassung die Planungssicherheit der Betriebe reduziert. Zusätzlich folgt der zweijährige Rhythmus der tarifvertraglichen Praxis, dass Tarifverträge üblicherweise alle zwei Jahre neu verhandelt werden. Somit enthält die zweijährige Tariflohnentwicklung, die von der Mindestlohnkommission aktuell berücksichtigt wird, dann auch die Änderungen des Großteils aller Tarifabschlüsse.

- d) *die Konsensentscheidungen der Sozialpartner werden gefördert, beispielsweise durch die Einführung eines institutionalisierten Schlichtungsverfahrens wie bei den Tarifverhandlungen des öffentlichen Dienstes.*

Grundsätzlich ist eine einvernehmliche Entscheidung durch die Sozialpartner wünschenswert, weil es so zu einem Interessensausgleich zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden kommt. Durch die Implementierung eines bzw. einer Vorsitzenden ist jedoch sichergestellt, dass die Mindestlohnkommission auch im Falle eines Dissenses eine Entscheidung treffen und so der Mindestlohn angepasst werden kann.

Der bzw. die Vorsitzende der Kommission wird durch die Bundesregierung auf gemeinsamen Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer berufen, wodurch die Unabhängigkeit des/der Vorsitzenden sichergestellt wird. Laut Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission enthält sich der bzw. die Vorsitzende bei der Stimmabgabe, macht Vermittlungsvorschläge und übt – falls keine Stimmenmehrheit zustande kommt – sein bzw. ihr Stimmrecht aus. Es liegen keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor, ob es einer zusätzlichen gesetzlichen Regelung bedarf, um Konsensentscheidungen zu fördern.

³ Auch die britische *Low Pay Commission*, die der deutschen Mindestlohnkommission als Vorbild dienen kann, entscheidet im jährlichen Rhythmus.

Zum Antrag der Fraktion „Die Linke“

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Mindestlohngesetz wie folgt reformiert:

- a) umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, der den in der EU-Mindestlohnrichtlinie genannten Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten als Untergrenze für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns im Mindestlohngesetz gesetzlich verankert;*

Wir verweisen auf unsere obige Antwort a) zum Antrag der Fraktion „Bündnis 90 /Die Grünen“ (Drucksache 21/349), die sich auf einen inhaltsgleichen Vorschlag bezieht.

- b) für den Fall, dass die Mindestlohnkommission bis zum 30. Juni 2025 keine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf ein Niveau auf oder oberhalb von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten vorschlägt, umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem der gesetzliche Mindestlohn auf mindestens 15 Euro erhöht wird.*

Mit einvernehmlichem Beschluss der Mindestlohnkommission vom 23. Juni 2025 wird der gesetzliche Mindestlohn auf 13,90 Euro (2026) bzw. 14,60 Euro pro Stunde (2027) steigen. Mit diesen bereits beschlossenen Erhöhungen vergrößert sich die Eingriffstiefe des Mindestlohns recht deutlich (Gürtzgen/Popp/Commentz 2025) und es muss bei den nächsten anstehenden Entscheidungen zunächst bewertet werden, wie sich die neue Mindestlohnhöhe auf Löhne und Beschäftigung ausgewirkt hat. Mit den Anhebungen beziffert sich der Mindestlohn dann auf 57,5 bzw. 60,4 Prozent, wenn man den aktuellsten verfügbaren Median der Bruttostundenlöhne von Vollzeitbeschäftigten von 24,18 Euro aus dem April 2025 zugrunde legt. Im Einklang mit der Geschäftsordnung der Kommission wird damit der Referenzwert von 60 Prozent nachlaufend erreicht. Durch zwischenzeitliche Lohnsteigerungen ist jedoch davon auszugehen, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Mindestlohnhöhe das Verhältnis von Mindestlohn zu Medianlohn leicht sinkt.

Der Vorschlag, den gesetzlichen Mindestlohn außerplanmäßig ohne Zutun der Kommission auf mindestens 15 Euro zu erhöhen, würde die Rolle der Mindestlohnkommission in Frage stellen und damit die Unsicherheit über die zukünftigen Entscheidungen zur Höhe des Mindestlohns erhöhen. Es ist wichtig, dass an der Mindestlohnkommission als Entscheidungsorgan für zukünftige Mindestlohnanpassungen festgehalten wird, weil damit konfligierende Interessen zwischen Arbeitgeber/-innen und Arbeitnehmer/-innen in einem Verhandlungsergebnis auf Augenhöhe zum Ausgleich gebracht werden können. Damit kann im Rahmen der Sozialpartnerschaft sichergestellt werden, dass eine Balance zwischen sozialer Absicherung und ökonomischer Tragfähigkeit gewahrt wird. Laut Artikel 8 (1) MiLoG sind die Mitglieder der Mindestlohnkommission bei ihrer Entscheidung nicht an Weisungen gebunden. Durch den einvernehmlichen Beschluss im Juni 2025 hat die Kommission ihre Funktionsfähigkeit unter Beweis gestellt.

Literatur

- Ahlfeldt, Gabriel; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2018): The regional effects of Germany's national minimum wage. In: *Economics Letters*, Jg. 172, S. 127–130.
- Bachmann, Ronald; Biewen, Martin; Bredtmann, Julia; Herdegen, Natalie; Jonas, Lukas; Klauser, Roman; Kugler, Philipp; Monsees, Daniel (2025). [Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten \(MLK-027\)](#). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission 2025.
- Biewen, Martin; Fitzenberger, Bernd; Rümmele, Marian (2022): Using distribution regression difference-in-differences to evaluate the effects of a minimum wage introduction on the distribution of hourly wages and hours worked. In: *IZA Discussion Paper*, Nr. 15534
- Bossler, Mario; Chittka, Lars; Schank, Thorsten (2024): A 22 percent increase in the German minimum wage: Nothing crazy! In: *IZA Discussion Paper*, Nr. 17575.
- Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter (2020): Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata. In: *ILR Review*, Jg. 73, H. 5, S. 1070–1094.
- Bossler, Mario; Liang, Ying; Schank, Thorsten (2026): The devil is in the details: Heterogeneous effects of the German minimum wage on working hours and minijobs. In: *Journal of Public Economics*, Jg. 253, Nr. 105540.
- Bossler, Mario; Popp, Martin (2025): Zum Entwurf der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung. Stellungnahme des IAB im Rahmen der Verbändebeteiligung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum 6.10.2025, IAB-Stellungnahme Nr. 01/2025, Nürnberg.
- Bossler, Mario; Popp, Martin (2026): Labor demand on a tight leash. In: *ILR Review*, forthcoming.
- Bossler, Mario; Schank, Thorsten (2023): Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction. In: *Journal of Labor Economics*, Jg. 41, H. 3, S. 813–857.
- BMAS (2025): Bekanntmachung über den Entwurf einer Fünften Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns (Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung – MiLoV5). In: *Bundesanzeiger*, 15.9.2025.
- Caliendo, Marco; Wittbrodt, Linda (2022): Did the minimum wage reduce the gender wage gap in Germany? In: *Labour Economics*, Jg. 78, Nr. 102228.
- Dustmann, Christian; Lindner, Attila; Schönberg, Uta; Umkehrer, Matthias; Vom Berge, Philipp (2022): Reallocation effects of the minimum wage. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Jg. 137, H. 1, S. 267–328.
- Dütsch, Matthias; Ohlert, Clemens; Baumann, Arne (2025): The minimum wage in Germany: institutional setting and a systematic review of key findings. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Jg. 245 H. 1-2, S. 113-151.
- EU (2022): Richtlinie 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union.

- Gürtzgen, Nicole; Popp, Martin; Commentz, Antonia (2025): Mindestloohnerhöhungen zum 1. Januar 2026 und 2027 – Rund jeder zehnte Job ist von der stufenweisen Anpassung des Mindestlohns betroffen. In: IAB-Kurzbericht, Nr. 15/2025.
- Hälbig, Mirja; Mertens, Matthias; Müller, Steffen (2023): Minimum wages, productivity, and reallocation. In: IWH Discussion Paper, Nr. 8/2023.
- Kunaschk, Max (2024). The effects of minimum wages on employment and prices—Evidence from the hairdressing sector. In: Labour Economics, Jg. 88, Nr. 102540.
- Link, Sebastian (2024): The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages. In: Journal of Public Economics, Jg. 239, Nr. 105236.
- Mindestlohnkommission (2025b): Fünfter Beschluss vom 27.06.2025: Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 Mindestlohngesetz, 27.6.2025.
- Mindestlohnkommission (2025c): Geschäftsordnung (GO) der Mindestlohnkommission, 21.1.2025.
- Popp, Martin (2024): Minimum wages in concentrated labor markets. In: IZA Discussion Paper, Nr. 17357.



Ausschussdrucksache 21(11)65
vom 5. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

60 PROZENT DES MEDIANLOHNS ALS REFERENZWERT FÜR EINEN ANGEMESSENEN MINDESTLOHN

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und
Soziales des Deutschen Bundestages, 12. Januar 2026**

**BT-Drucksache 21/346 (Ricarda Lang MdB u.a., Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN), Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen**

**BT-Drucksache 21/347 (Anne Zerr MdB u.a., Fraktion Die Linke),
Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen**

Dr. Malte Lübker, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf¹

**Zusammenfassung: Aus der Europäischen Mindestlohnrichtlinie ergibt sich in
Deutschland Handlungsbedarf, um den Referenzwert für einen angemessenen
Mindestlohn gesetzlich zu verankern. Diesbezüglich besteht weitgehender
Konsens, dass (a) die Mindestlohnkommission die zuständige Institution ist,
um den Referenzwert in Deutschland zu berücksichtigen, und (b) der
Referenzwert bei 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten
anzusetzen ist. Entsprechend sollte dieser Referenzwert als Grundlage für die
Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission in § 9 Abs. 2 Satz 2
Mindestlohngesetz aufgenommen werden und so die nachlaufende
Orientierung an der Tarifentwicklung ergänzen. Hierdurch wird Rechtsklarheit
hergestellt und die Autorität der Mindestlohnkommission gestärkt.**

¹ Der Autor dankt Dr. Ernesto Klengel, Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI), sowie Prof. Dr. Thorsten Schulten und PD Dr. habil. Daniel Seikel, beide Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), für hilfreiche Anmerkungen. Victoria Faupel war bei der Literaturbeschaffung behilflich.

Kontext: Nationale Reformbestrebungen und die Europäische Mindestlohnrichtlinie

Die dem Ausschuss vorliegenden Anträge der Abgeordneten Ricarda Lang MdB u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 21/346) und der Abgeordneten Anne Zerr MdB u.a. und der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 21/347) verfolgen dasselbe, grundlegende Ziel: „einen armutsfesten Mindestlohn strukturell sicherzustellen“ (BT-Drucksache 21/346) bzw. den Mindestlohn „dauerhaft armutsfest [zu] machen“ (BT-Drucksache 21/347). Indem die Lohnpolitik bei der Primärverteilung der Einkommen anknüpft, kann sie die sozialen Sicherungssysteme entlasten und Armut trotz Erwerbstätigkeit bekämpfen. Da der gesetzliche Mindestlohn universelle Gültigkeit hat, ergänzt er Tarifverträge und kann gerade auch dort „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen“ (BT-Drucksache 18/1558, S. 2) schützen, wo keine Tarifverträge gelten. Dies ist inzwischen für etwa die Hälfte der Beschäftigten der Fall; in der Land- und Forstwirtschaft arbeiten 89 Prozent der Beschäftigten ohne den Schutz durch Tarifverträge, im Gastgewerbe sind es 77 Prozent und im Handel 70 Prozent.²

Seine Schutzfunktion kann der Mindestlohn allerdings nur ausfüllen, wenn er auf einem angemessenen Niveau festgelegt wird. In den vergangenen Jahren haben deswegen viele Länder ihren Mindestlohn auch inflationsbereinigt deutlich erhöht (Lübker/Schulten 2024, 2025). Ein wichtiger Impuls hierfür war die Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. Sie verfolgt das Ziel, zur „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ in Europa beizutragen und schafft hierfür u.a. einen gemeinsamen Rahmen, um „die Angemessenheit von gesetzlichen Mindestlöhnen“ sicherzustellen (Artikel 1 Abs. 1). Eine zentrale Rolle dabei haben Referenzwerte, die „Auskunft [geben], inwiefern der gesetzliche Mindestlohn geeignet ist, die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern“ (Klein/Lentes 2025, S. 161). Die entsprechende Vorschrift findet sich in Artikel 5 Abs. 4:

„Die Mitgliedstaaten legen bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde. Zu diesem Zweck können sie auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns und/oder Referenzwerte, die auf nationaler Ebene verwendet werden, verwenden.“

Der Artikel enthält also einerseits die bindende Verpflichtung, einen Referenzwert zugrunde zu legen, lässt den Mitgliedstaaten andererseits aber Freiraum bei der Wahl der Höhe des Referenzwertes (s.a. Klein/Lentes 2025, S. 161). Der Europäische Gerichtshof (C-19/23, 11.11.2025, Nichtigkeitsklage – Richtlinie (EU) 2022/2041, Rz. 99) sieht in Artikel 5 Abs. 4 deshalb keinen unmittelbaren Eingriff in die Festsetzung des Arbeitsentgelts und folglich auch keinen Verstoß gegen die europäischen Verträge.

² Handel einschließlich Instandhaltung und Reparatur von Kfz. Alle Angaben beruhen auf der Verdiensterhebung vom April 2024, Statistisches Bundesamt, Genesis-Datenbank Serieneindeutiger Code 62361-0500.

Auch Deutschland muss also zwingend einen Referenzwert festlegen und anwenden. Hierauf beziehen sich auch die beiden dem Ausschuss vorliegenden Anträge und leiten daraus – in zutreffender Weise – gesetzgeberischen Handlungsbedarf ab. Bisher enthält das Mindestlohngesetz keinen Referenzwert im Sinne von Artikel 5 Abs. 4 der Richtlinie. Zwar ist der Grundgedanke der „Angemessenheit“ bereits im Gesetz verankert, allerdings in allgemeinerer Form. So beauftragt das Mindestlohngesetz die Mindestlohnkommission, „im Rahmen einer Gesamtabwägung [zu prüfen], welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden.“ (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Mindestlohngesetz)

Da sich aus diesem Auftrag nur schwer ein konkreter Wert für die angemessene Höhe des Mindestlohns ableiten lässt (s.a. Klein/Lentes 2025, S. 163), hat sich die Mindestlohnkommission in der Praxis über viele Jahre insbesondere auf § 9 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohngesetz gestützt: „Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.“ Im Ergebnis hat die Kommission deshalb mit ihren Anpassungsbeschlüssen weitgehend die Tarifentwicklung nachvollzogen (Lübker et al. 2025, S. 6). Damit hat sie das vom Gesetzgeber bei Einführung festgelegte Niveau des Mindestlohns fortgeschrieben, ohne den Mindestlohn strukturell zu erhöhen. Im Rückblick haben die Anpassungsbeschlüsse der Kommission per saldo dazu geführt, dass die Kaufkraft des Mindestlohns bis Mitte 2022 stagniert hat und der Mindestlohn langsamer als die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter gestiegen ist (ebda., S. 20-25). Nach Berechnungen der OECD hat sich der deutsche Mindestlohn in dieser Zeit weiter von der Zielmarke von 60 Prozent des Medianlohns entfernt und ist von 48,2 Prozent des Medianlohns im Jahr 2015 auf 44,8 Prozent im Jahr 2021 gefallen (ebda., S. 14).

Dadurch wurde eine Intervention des Gesetzgebers notwendig, der den Mindestlohn zum 1. Oktober 2022 in einer außerordentlichen Anpassung auf 12 Euro erhöht hat. In der Begründung ihres Gesetzentwurfs verwies die Bundesregierung auf den „international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns“ (BT-Drucksache 20/1408, S. 18). Die Entscheidung des Gesetzgebers, die unter Ausschluss der Mindestlohnkommission zustande kam, wurde teilweise heftig als „Verlagerung der Lohnverantwortung an die politischen Parteien“ kritisiert (Giesen 2022). Dies überseht, dass der Gesetzgeber auch für das im Rückblick zu niedrige Einführungsniveau des Mindestlohns verantwortlich war und insofern nur seine eigene Entscheidung korrigiert hat. Im Gegensatz zu tariflichen Mindestlöhnen³, die von den Tarifparteien im Rahmen ihrer durch Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz geschützten Tarifautonomie ohne staatlichen Einfluss festgelegt werden, ist der gesetzliche Mindestlohn also prinzipiell einer Überprüfung durch den Gesetzgeber zugänglich (s. a. Klein/Lentes 2025, S. 162f.; BT-Drucksache 21/347).

³ Für einen aktuellen Überblick zu tariflichen Branchenmindestlöhnen siehe <https://www.wsi.de/de/mindestloehne-in-deutschland-15302.htm>. Tarifliche Mindestlöhne sind von den Vorschriften des Art. 5 der Europäischen Mindestlohnrichtlinie nicht erfasst (s.a. Klein/Lentes 2025, S. 161f.).

Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, über die Anpassung des Mindestlohns zu entscheiden, jedoch aus guten Gründen an die Mindestlohnkommission delegiert. Insofern schafft die Europäische Mindestlohnrichtlinie einen Impuls, das Mindestlohngesetz weiterzuentwickeln: Ein gesetzlich verankerter Referenzwert ermöglicht es der Mindestlohnkommission, die Höhe des Mindestlohns eigenständig in Hinblick auf die Position im Lohngefüge zu überprüfen und so einen erneuten Eingriff des Gesetzgebers überflüssig zu machen (s.a. Herzog-Stein et al. 2023).

In diese Richtung argumentiert auch Dennis Radtke MdEP, der die Europäische Mindestlohnrichtlinie als Berichterstatter mitgeprägt hat. Nach Radtke (2025, S. 38) sollte die „Umsetzung in nationales Recht“ dazu genutzt werden, „um über das Mindestlohngesetz und die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission zu sprechen“. Er mahnt „eine Rückkehr zu einer Entpolitisierung des Mindestlohns“ an und hebt hervor, dass „die EU-Mindestlohnrichtlinie zur Lösung und dauerhaften Befriedung aktiv beitragen“ könne. „Unsere Empfehlung, 60 Prozent des Medianlohns als Mindestlohn zu definieren, wäre aus meiner Sicht die richtige Konsequenz“, so Radtke.

Eine entschlossene Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie kann in Deutschland also das Mandat der Mindestlohnkommission stärken und ihre Autorität festigen. Mit ihrem jüngsten Anpassungsbeschluss hat die Mindestlohnkommission (2025) gezeigt, dass sie bereit und in der Lage ist, diese Rolle auszufüllen. Wie im Folgenden dargestellt wird, steht die bisher halbherzige Umsetzung der Richtlinie einer solchen institutionellen Stärkung der Mindestlohnkommission jedoch entgegen. So wird von der Kommission einerseits erwartet, das Mindestlohngesetz richtlinienkonform auszulegen und den Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten in ihre Anpassungsbeschlüsse einfließen zu lassen (Heil 2024). Andererseits wird ihr vorgeworfen – wenn auch nur durch eine Einzelmeinung –, dass sie genau dies ohne vorherige Änderung des Mindestlohngesetzes nicht dürfe (Picker 2025, S. 285f.). Durch die Untätigkeit des Gesetzgebers könnte also die Chance, die durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie eröffnet wurde, in ihr Gegenteil verkehrt werden.

In Deutschland ergibt sich aus der Europäischen Mindestlohnrichtlinie gesetzgeberischer Handlungsbedarf: Der Referenzwert für einen angemessenen Mindestlohn sollte im Mindestlohngesetz verankert werden, um Rechtsklarheit herzustellen und das Mandat und die Autorität der Mindestlohnkommission zu stärken. Dieses Argument soll im Weiteren entlang von drei Fragen ausgearbeitet werden, namentlich wer auf nationaler Ebene für die Berücksichtigung des Referenzwertes zuständig ist, wie hoch der Referenzwert für Deutschland ist und wie die neue, europäische Rechtslage am besten im nationalen Recht verankert werden kann.

Frage 1: Wer ist in Deutschland für die Berücksichtigung des Referenzwertes zuständig?

Das Erfordernis, einen Referenzwert nach Artikel 5 (4) der Europäischen Mindestlohnrichtlinie anzuwenden, ist bereits in vielen Mitgliedstaaten umgesetzt worden (Lübker/Schulten 2025; Müller 2025). Im Regelfall sind die auf nationaler für die Anpassung des Mindestlohns zuständigen Institutionen damit betraut worden, künftig auch den Referenzwert zu berücksichtigen. Der Referenzwert ergänzt hier die bereits bestehenden Kriterien für die Anpassung des Mindestlohns. Der Referenzwert wurde überwiegend durch Gesetzgebung oder auf dem Verordnungswege festgelegt (z. B. in Belgien, Rumänien, Irland und Ungarn), in Ausnahmefällen durch Beschluss eines tripartistischen Rates aus Sozialpartnern und Regierung (Litauen) (Müller 2025). In Polen läuft das Gesetzgebungsverfahren noch; Spanien und Kroatien hatten bereits vor Verabschiedung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie einen Referenzwert etabliert (ebda.). Ein Sonderfall ist Frankreich, das den Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns als eines der wenigen EU-Länder schon überschreitet (Lübker/Schulten 2025, S. 114). Hier wird das Arbeitsministerium künftig alle vier Jahre die Einhaltung des Referenzwertes überprüfen (Müller 2025, S. 35).

In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Anpassung des Mindestlohns gemäß § 4 Mindestlohngesetz bei der Mindestlohnkommission. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Mindestlohnkommission auch für die Berücksichtigung des Referenzwertes zuständig ist – sie ist die „zuständige Stelle“ im Sinne von Artikel 5 Abs. 1 der Richtlinie (Klein/Lentes 2025, S. 163). Es wäre systemfremd und kontraproduktiv, die Überwachung des Referenzwertes generell an ein anderes Gremium auszulagern oder eine nachgelagerte Überprüfung seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vorzusehen, die gegebenenfalls korrigierend in die Entscheidung der Mindestlohnkommission eingreift. Dies würde auch dem Grundgedanken des deutschen Mindestlohnsystems diametral entgegenlaufen, die Entscheidung über die Höhe des Mindestlohns im Grundsatz den in der Mindestlohnkommission repräsentierten Tarifparteien zu überlassen.

Entsprechend hat die Bundesregierung die Mindestlohnkommission damit beauftragt, den Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns in künftigen Anpassungsbeschlüssen zu berücksichtigen (Heil 2024). Auch die Mindestlohnkommission selbst reklamiert diese Zuständigkeit für sich und hat in ihrer aktuellen Geschäftsordnung festgelegt, dass sie sich bei der Beschlussfassung über die Anpassung des Mindestlohns nach § 9 Mindestlohngesetz (MiLoG) am „Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten nach Artikel 5 Absatz 4 [...] der EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohnrichtlinie)“ orientiert (GO-MLK 2025).

Darüber hinaus herrscht unter den demokratischen, im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien hinsichtlich der Zuständigkeit der Mindestlohnkommission Konsens. So verweist der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2025) auf eine „starke [...] und unabhängige [...] Mindestlohnkommission“, die sich künftig neben der Tarifentwicklung auch an dem Wert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten orientiert (ebda., Rz. 548-551). Die dem Ausschuss

vorliegenden Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 21/346) und Die Linke (BT-Drucksache 21/347) gehen ebenfalls davon aus, dass die Umsetzung des Referenzwertes Sache der Mindestlohnkommission ist.

Schlussfolgerung: In Deutschland ist die Mindestlohnkommission dafür zuständig, den Mindestlohn anzupassen. Hierbei muss sie künftig auch den Referenzwert berücksichtigen.

Frage 2: Wie hoch ist der Referenzwert?

Von der Zuständigkeitsfrage formal zu unterscheiden ist die Frage, wie hoch der nationale Referenzwert zur Beurteilung der Angemessenheit des Mindestlohns ist. Die Mitgliedstaaten haben hierfür einen Ermessensspielraum und sind nicht auf einen bestimmten Referenzwert festgelegt. In Erwägungsgrund 28 führt die Richtlinie hierzu aus, dass „Mindestlöhne [...] als angemessen [gelten], wenn sie angesichts der Lohnskala im jeweiligen Mitgliedstaat gerecht sind und den Arbeitnehmern auf der Grundlage einer Vollzeitbeschäftigung einen angemessenen Lebensstandard sichern.“ Die Richtlinie selbst verweist darüber hinaus in Artikel 5 (4) auf die „auf internationaler Ebene übliche[n] Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns“. Beide Referenzwerte können damit als sicher richtlinienkonform angesehen werden (Picker 2025, S. 283).

In Deutschland ist diesbezüglich die Entscheidung auf die Schwelle von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten gefallen. So stellt der Brief des Bundesministers für Arbeit und Soziales an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission (Heil 2024) fest, dass „von einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgegangen werden kann, wenn das Mindestlohniveau dem Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns gerecht wird“. Er weist ferner darauf hin, dass „[b]ei der Ermittlung der 60-Prozent-Medianlohn-Schwelle [...] die Lohndaten von Vollzeitbeschäftigten zugrunde zu legen“ sind. Auch die Mindestlohnkommission hat sich in ihrer aktuellen Geschäftsordnung auf den „Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten“ festgelegt (GO-MLK 2025).

Auch zur Höhe des Referenzwertes herrscht unter den demokratischen, im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien prinzipiell Konsens. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD nennt, wie bereits oben zitiert, explizit den Wert von „60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten“. Die dem Ausschuss vorliegenden Anträge der Fraktionen Die Linke und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellen diese Grundentscheidung nicht in Frage, unterscheiden sich aber in einer Nuance: Beide weisen darauf hin, dass der Referenzwert eine Untergrenze darstellt. So fordert der Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 21/347), dass der „Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten als Untergrenze für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns im Mindestlohngesetz gesetzlich verankert“ wird. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 21/346) fordert, „als Untergrenze der Mindestlohnanpassung 60 Prozent des Median-Bruttolohns für Vollzeitbeschäftigte [festzulegen]“.

Die Klarstellung, dass es sich bei dem Referenzwert um eine Untergrenze handelt, entspricht der Zielsetzung des Mindestlohns. Nach Artikel 5 Abs. 1 der Europäischen Mindestlohnrichtlinie besteht diese u.a. darin, einen „angemessenen Lebensstandard zu erreichen“. Nach § 9 Abs. 1 Mindestlohngesetz soll die Mindestlohnkommission u.a. „im Rahmen einer Gesamtabwägung [prüfen], welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen“. Aus dieser an den Bedürfnissen der Arbeitnehmer*innen orientierten Zielsetzung folgt, dass der Referenzwert asymmetrisch anzuwenden ist: Bei einem Unterschreiten des Referenzwertes ist der angemessene Lebensstandard bzw. der angemessene Mindestschutz gefährdet. Wird er überschritten, ist beides weiterhin gewährleistet. Insofern lässt sich folgern, dass der Referenzwert notwendigerweise als Untergrenze zu verstehen ist. Im Sinne der Rechtsklarheit wäre es dennoch begrüßenswert, dies explizit zu machen, ohne dass sich hierdurch allerdings eine materielle Änderung ergibt.

Schlussfolgerung: In Deutschland ist die Entscheidung zur Höhe des Referenzwertes auf 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten gefallen. Hierzu herrscht zwischen den im Deutschen Bundestag vertretenen demokratischen Parteien und den in der Mindestlohnkommission vertretenen Sozialpartnern Konsens. Der Referenzwert lässt sich als Untergrenze für einen angemessenen Mindestschutz verstehen.

Frage 3: Wie wird der Referenzwert im nationalen Recht verankert?

Die Anträge der Abgeordneten Ricarda Lang MdB u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 21/346) und der Abgeordneten Anne Zerr MdB u.a. und der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 21/347) fordern, den Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten im Mindestlohngesetz zu verankern. Dies ist dringend geboten und auch gegenüber anderen Änderungsvorschlägen von herausgehobener Bedeutung. Wie im Folgenden ausgeführt wird, würde die gesetzliche Verankerung des Referenzwertes das Mandat der Mindestlohnkommission stärken, den in der Kommission gefundenen Konsens nachvollziehen und zur Rechtsklarheit beitragen. Der Deutsche Bundestag würde mit solch einem Schritt außerdem der Bedeutung des Referenzwertes für die künftige Ausrichtung der Mindestlohnpolitik gerecht werden und zur nationalen Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie beitragen.

Bisher hat die Bundesregierung die Vorgaben der Europäischen Mindestlohnrichtlinie bezüglich des Referenzwertes bisher im Wesentlichen dadurch umgesetzt, dass der Arbeitsminister den bereits oben zitierten Brief an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission geschrieben hat (Heil 2024). Zudem wurde im Bundesgesetzblatt eine Bekanntmachung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlicht, nach der die Europäische Mindestlohnrichtlinie durch bereits bestehende Gesetze umgesetzt wird (BGBl. I 2024, Nr. 313). Die Bundesregierung hat bisher keinen Gesetzentwurf zur Änderung des Mindestlohngesetzes in den Bundestag eingebracht und auch der Gesetzgeber selbst ist – abgesehen von den beiden, dem Ausschuss vorliegenden Anträgen –

in der laufenden Legislaturperiode diesbezüglich nicht tätig geworden. In einer vergleichenden Analyse wird Deutschland deshalb bei der Umsetzung der Mindestlohnrichtlinie zu den „Minimalisten“ gezählt (Müller 2025, S. 35f.)

Behelfslösung als Grundlage für die Entscheidung der Mindestlohnkommission

Die Untätigkeit des Gesetzgebers wird häufig durch einen Verweis auf eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages entschuldigt, nach der die Europäische Mindestlohnrichtlinie „keinen gesetzgeberischen Anpassungsbedarf auslösen [dürfte], da die geltenden Bestimmungen des Mindestlohngesetzes bei richtlinienkonformer Auslegung den Vorgaben bereits entsprechen“ (WD 6 - 3000 - 051/22, S. 16). Bezüglich der Kriterien zur Ermittlung der Höhe des Mindestlohns stützt sich diese Argumentation auf die „relative Offenheit“ der Vorgaben aus § 9 Abs. 2 Satz 1 MiLoG und das Wort „Gesamtabwägung“, in das sich die unionsrechtlichen Vorgaben „hineinlesen“ ließen (ebda., S. 11).

Nach Riechert und Nimmerjahn (2015, § 9, Rz. 21) kann sich die Kommission auch „daran orientieren, in welchem Verhältnis die Mindestlohnhöhe zum Bruttodurchschnitts- bzw. Medianlohn steht“. Nach herrschender Meinung ist es also zulässig, dass die Mindestlohnkommission einen Referenzwert berücksichtigt – und zwar auch dann, wenn dieser nicht im Gesetz selbst steht. Die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste konzidiert allerdings, dass „[e]ine ausdrückliche Aufnahme der unionsrechtlich bestimmten Parameter in das Mindestlohngesetz [...] im Sinne der Rechtssicherheit dienlich sein [könnte] [...]“ (WD 6 - 3000 - 051/22, S. 9)

Die Mindestlohnkommission ist den so vorgezeichneten Weg gegangen: Sie hat ihr gesetzliches Mandat dahingehend interpretiert, dass sie im Rahmen der ihr zustehenden Gesamtabwägung nach § 9 Abs. 2 Mindestlohngesetz auch den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Dies hat sie in ihrer Geschäftsordnung niedergelegt und dadurch Transparenz geschaffen (GO-MLK 2025, § 2 Abs. 1 (a)). In ihrem Beschluss vom 27. Juni 2025 verweist die Mindestlohnkommission entsprechend darauf, dass sie sich „an den im Mindestlohngesetz und der Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission genannten Kriterien orientiert“ hat und die beschlossenen „Erhöhungsschritte [...] Ergebnis einer Gesamtabwägung“ sind (Mindestlohnkommission 2025). Der Beschluss wurde gemeinsam von den Arbeitgeber- und den Gewerkschaftsvertreter*innen in der Kommission getragen. Die Mindestlohnkommission hat sich damit in einer für sie komplexen Situation als handlungs- und kompromissfähig erwiesen und auch den Referenzwert in ihre Entscheidung einfließen lassen.

Konkret orientiert sich der erste Erhöhungsschritt auf 13,90 Euro zum 1. Januar 2026 nachlaufend an der Tarifentwicklung. Die Entwicklung des Tarifindex (inkl. Sonderzahlungen) des Statistischen Bundesamtes hätte nach Berechnungen von IMK und WSI einen Anstieg auf 13,92 Euro nahegelegt (Lübker et al. 2025, S. 10). Das Institut der Deutschen Wirtschaft kommt anhand der Tarifentwicklung auf eine Mindestlohnanhebung im Bereich von 13,75 bis 14,00 Euro (Lesch/Schröder 2025, S. 7). Demgegenüber ergibt sich aus dem Referenzwert nach den Berechnungen

der zitierten Institute ein deutlich größerer Anpassungsbedarf. So kommen IMK und WSI für das Jahr 2026 auf einen Wert von 14,87 bis 15,02 Euro und für das Jahr 2027 auf 15,31 bis 15,48 Euro (Lübker et al. 2025, S. 15). Das Institut der Deutschen Wirtschaft hatte für Ende 2025 auf anderer Datenbasis einen Wert von 14,95 Euro berechnet (Lesch/Schröder 2025, S. 6). Der zweite Anpassungsschritt auf 14,60 Euro kommt diesem Ziel nahe, erreicht ihn jedoch nicht.

Prognosen über die Lohnentwicklung und Turnus der Beschlussfassung in der Mindestlohnkommission

Dies liegt u.a. darin begründet, dass die Kommission laut § 2 Abs. 1 (a) ihrer Geschäftsordnung (GO-MLK 2025) lediglich den vom „Statistischen Bundesamt aktuell ermittelten Bruttomedianlohn“ berücksichtigt und diesen – anders als die oben zitierten Institute – nicht auf den Gültigkeitszeitraum des Mindestlohns fortschreibt. Dies hat zur Folge, dass der Mindestlohn strukturell hinter den Referenzwert zurückfällt, da sich der Beschluss an einen zum Gültigkeitszeitraum schon wieder obsoleten Medianlohn bezieht. Insofern ist der Vorschlag der Abgeordneten Ricarda Lang MdB u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN technisch gut begründet:

„[D]ie Mindestlohnkommission darf sich in ihrer Beschlussfassung nicht nur an nachlaufenden Statistiken über die Lohnentwicklung orientieren, sondern muss darüber hinaus auch Prognosen über die weitere Entwicklung von Löhnen, Gehältern und Inflation in ihre Beschlussfassung mit einbeziehen.“
(BT-Drucksache 21/346, S. 2)

Andererseits hat sich die Kommission in ihrer Geschäftsordnung explizit gegen dieses Vorgehen entschieden. Nach den Äußerungen bei der Pressekonferenz⁴ war dies die Grundlage für den Anpassungsbeschluss, sodass in diesen nur die (vorläufigen) Daten zum Medianlohn mit Stand April 2025 eingeflossen sind.

Die im Antrag der Abgeordneten Ricarda Lang MdB u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 21/346, S. 2) enthaltene Forderung, dass die Mindestlohnkommission künftig jährlich über die Anpassung des Mindestlohns entscheidet, würde das Problem der zeitlichen Verzögerung lindern. Durch eine Umstellung des Anpassungszyklus wäre es der Kommission außerdem möglich, schneller auf unvorhergesehene Ereignisse – wie etwa unerwartet hohe Inflation – zu reagieren. Es gibt jedoch auch gute Argumente für das bisherige Modell, nach dem die Anpassungen alle zwei Jahre beschlossen werden. Da die Kommission nicht nur über einen, sondern über zwei jährliche Erhöhungsschritte verhandelt, erweitert dies die Verhandlungsmasse. Dies erleichtert tendenziell die Kompromissfindung und schont außerdem institutionelle Ressourcen.

⁴ Phoenix vor Ort, BPK: Mindestlohnkommission zur Anpassung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns, <https://www.youtube.com/watch?v=3huqp58TVoo>

Zudem schafft der zweijährige Turnus für Betriebe und Tarifparteien Planbarkeit. Da Tarifverträge eine durchschnittliche Laufzeit von mehr als zwei Jahren haben,⁵ ist eine langfristige Vorhersehbarkeit der künftigen Mindestlohnentwicklung insbesondere für Tarifverhandlungen in den vom Mindestlohn betroffenen Niedriglohnbranchen relevant. Sie ermöglicht es den Tarifparteien im Idealfall, Tariflöhne mit ausreichendem Abstand zum Mindestlohn festzulegen. Sowohl Gewerkschafts- als auch Arbeitgebervertreter*innen haben sich in einem Forschungsprojekt zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen deshalb mit weit überwiegender Mehrheit für ein Beibehalten des bisherigen Modells ausgesprochen (Bispinck et al. 2023, S. 210f.). Eine Änderung des Anpassungsturnus erscheint deswegen nicht als dringlich, sodass die gesetzliche Verankerung des Referenzwertes das zentrale Reformvorhaben bleibt.

Rechtsklarheit stärkt das Mandat der Mindestlohnkommission

Aus der Rechtswissenschaft hat die Berücksichtigung des Referenzwertes in der letzten Entscheidung der Mindestlohnkommission – wenn auch nur in Form einer Einzelmeinung von Picker (2025) – den Vorwurf eingebracht, sich „eigenmächtig und kompetenzwidrig dazu selbstverpflichtet [zu haben], das Regelungsziel der [Mindestlohnrichtlinie] zu erreichen“ (ebda., S. 285). Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission, so der Vorwurf, „statuiert Vorgaben für den Anpassungsvorschlag, die von denen des § 9 Abs. 2 MiLoG abweichen und diesen widersprechen“ (ebda., S. 287). Deshalb sei die Geschäftsordnung rechtswidrig und in der Folge sei auch der aktuelle Anpassungsvorschlag der Kommission nichtig (ebda.). Auch Picker fordert deshalb, dass der Gesetzgeber „die Europäische [Mindestlohnrichtlinie] ins deutsche Recht umsetzen [muss] und dabei insbesondere § 9 Abs. 2 MiLoG ändern [muss]“ (ebda., S. 282). Dies ergebe sich zwar nicht aus dem Unionsrecht, wohl aber aus dem deutschen Verfassungsrecht (ebda.).

Klein und Lentes (2025) argumentieren hingegen, dass es „nicht zwingend einer Änderung des MiLoG [bedarf], da die Umsetzung [der Richtlinie] auch durch Beschlüsse der Mindestlohnkommission erfolgen könnte“ (ebda., S. 164). Nach Artikel 5 Abs. 1 der Mindestlohnrichtlinie müssten diese „Beschlüsse jedoch klar und eindeutig sein und die Vorgaben der Richtlinie ausnahmslos umsetzen“ (ebda.). Dem werde die von der Mindestlohnkommission beschlossene Geschäftsordnung derzeit noch nicht gerecht, da Voraussetzungen für ein Abweichen von den Anpassungskriterien zu vage formuliert seien. Auch nach Klein und Lentes (2025) „wäre eine Anpassung des § 9 Abs. 2 MiLoG vorzugswürdig, um die bei der Mindestlohnfestsetzung zu berücksichtigenden Kriterien und Referenzwerte auch im Gesetz klarzustellen“ (ebda., S. 164).

Die Untätigkeit des Gesetzgebers führt also zu einer Situation, die Mindestlohnkommission unzumutbar ist: Einerseits sieht sie sich mit der Erwartung konfrontiert, das Mindestlohngesetz im Lichte der Europäischen Mindestlohnrichtlinie europä-

⁵ Siehe die Statistiken des WSI-Tarifarchivs, abrufbar unter <https://www.wsi.de/de/laufzeit-von-tarifvertraegen-15325.htm>

rechtskonform auszulegen und in ihren Anpassungsbeschlüssen den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten zu berücksichtigen. Nach vorherrschender Meinung kann sie dies in ihre Gesamtabwägung einfließen lassen. Andere Stimmen halten der Kommission jedoch vor, dass sie genau dies ohne eine vorherige Gesetzesänderung nicht dürfe – oder auch, dass sie die Vorschriften der Europäische Mindestlohnrichtlinie bisher nur unzureichend umgesetzt habe. Von der Mindestlohnkommission wird damit erwartet, ein Gestrüpp von komplexen verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Fragen, die auch unter Jurist*innen strittig sind, eigenständig zu navigieren (s.a. Schmidt 2025, S. 85f.). Etwaige Spannungen soll sie dahingehend auflösen, dass sie dabei sowohl dem Europäischen Recht als auch dem deutschen Verfassungsrecht Genüge tut.

Die öffentlichen Angriffe auf die Mindestlohnkommission⁶ sind eine direkte Folge der bisherigen Behelfslösung, mit der die Mindestlohnrichtlinie in Deutschland umgesetzt wurde: Die Mindestlohnkommission stützt sich im Wesentlichen auf einen Brief des Bundesministers für Arbeit und Soziales zur Höhe des Referenzwertes, eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und ihre Geschäftsordnung. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Europäische Mindestlohnrichtlinie damit im Ergebnis und in Einklang mit dem Mindestlohngesetz umgesetzt wird, ist dies nüchtern betrachtet ein abenteuerliches Konstrukt. Die Behelfslösung wird der grundlegenden Bedeutung des Referenzwerts für die künftige Ausrichtung der deutschen Mindestlohnpolitik nicht gerecht. Zudem schwächt der Mangel an Rechtsklarheit die Autorität der Mindestlohnkommission in unnötiger Weise. Durch seine Untätigkeit trägt der Gesetzgeber direkt zu dieser Rechtsunklarheit bei (Schmidt 2025, S. 85).

Der Gesetzgeber kann diesbezüglich Abhilfe schaffen, indem er den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten in § 9 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohngesetz aufnimmt. Die Untätigkeit des Gesetzgebers ist umso unverständlicher, als – wie oben dargelegt – zwischen den demokratischen Parteien bezüglich (a) der Zuständigkeit der Mindestlohnkommission und (b) der Höhe des Referenzwertes grundsätzlich Konsens besteht. Der Gesetzgeber könnte bei einer Anpassung des Mindestlohngesetzes auf der von der Mindestlohnkommission selbst gefundenen und in § 2 Abs. 1 (a) ihrer Geschäftsordnung aufgenommenen Formulierung aufbauen:

„Die Mindestlohnkommission orientiert sich zur Festsetzung des Mindestlohns [...] nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten.“
§ 2 Abs. 1 (a) GO-MLK (2025)

⁶ Siehe beispielsweise Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Ist die Erhöhung des Mindestlohns ungültig?“, von D. Creutzburg, 04.11.2025; Der Westen, „Neuer Mindestlohn in Gefahr? Experten zweifeln an Umsetzung“, von A. Riechelmann, 06.11.2025; und Stuttgarter Nachrichten, „Diese Anhebung des Mindestlohns ist verfassungswidrig“, von M. Schiermeyer, 10.11.2025.

Die derzeitige Fassung von § 9 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohngesetz lautet demgegenüber:

„Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.“

Das Mindestlohngesetz könnte entsprechend um den unterstrichenen Passus ergänzt werden:

„Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten [als Untergrenze].“

Wie oben ausgeführt, würden die Wörter „als Untergrenze“ zusätzliche Klarheit bezüglich der asymmetrischen Natur des Referenzwertes schaffen. Aus dem beabsichtigten Schutzzweck ergibt sich aber ebenfalls, dass ein Überschreiten des Referenzwertes stets unschädlich ist. Deshalb ändert der Zusatz „als Untergrenze“ materiell nichts am Regelungsinhalt.

Mit der Überführung der von der Mindestlohnkommission gewählten Formulierung in das Mindestlohngesetz würde der Gesetzgeber Rechtsklarheit für die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission schaffen, diese effektiv vor dem (unberechtigten) Vorwurf einer Kompetenzüberschreitung schützen und das Mandat der Mindestlohnkommission stärken. Die Aufnahme des Referenzwertes in das Gesetz würde zudem der grundlegenden Bedeutung, die dieses für die künftige Mindestlohnpolitik hat, gerecht. Zudem könnte Deutschland damit signalisieren, dass es die Ziele der Europäische Mindestlohnrichtlinie teilt und diese proaktiv umsetzt.

Schlussfolgerung: Der Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten sollte in Ergänzung zur nachlaufenden Orientierung an der Tarifentwicklung in das Mindestlohngesetz aufgenommen werden. Hierdurch wird die Autorität der Mindestlohnkommission gestärkt und Rechtsklarheit hergestellt. Die bisherige Untätigkeit des Gesetzgebers beschädigt die Mindestlohnkommission in unnötiger Weise.

Literatur

- Bispinck, R./ Fulda, C./ Lesch, H./ Lübker, M./ Schröder, C./ Schulten, T./ Vogel, S. (2023): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Berlin/Köln.
- CDU, CSU und SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Berlin.
- Giesen, R. (2022): Staatslohn statt Tariflohn, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 53(3), S. 346-375.
- Heil, H. (2024): Brief des Bundesministers für Arbeit und Soziales an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission vom 9. September 2024, Berlin.
- Herzog-Stein, A./ Lübker, M./ Pusch, T./ Schulten, T./ Watt, A. (2023): Europäische Mindestlohnrichtlinie schafft neue Spielräume für eine Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohngesetzes, WSI Policy Brief Nr. 75, Düsseldorf.
- Klein T./ Lentos F. (2025): EU-Mindestlohnrichtlinie: Kein Umsetzungsbedarf in Deutschland? (Teil II), in: Zeitschrift für Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (ZESAR) Nr. 5/2025, S. 160-164.
- Lesch, H./ Schröder, C. (2025): Regelbasierte statt politische Mindestlohn-anpassung, IW-Report Nr. 10/2025, Köln.
- Lübker, M./ Schulten, T. (2024): WSI-Mindestlohnbericht 2024: Reale Zugewinne durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie, in: WSI-Mitteilungen 77(2), S. 107-119.
- Lübker, M./ Schulten, T. (2025): WSI-Mindestlohnbericht 2025: Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung, in: WSI-Mitteilungen 78(2), S. 108-121.
- Lübker, M./ Schulten, T./ Herzog-Stein, A. (2025): 10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Ausblick, WSI Policy Brief Nr. 88, Düsseldorf.
- Mindestlohnkommission (2025): Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 27. Juni 2025, Berlin.
- Müller, T. (2025): Here comes the sun. The formal transposition and political impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the EU, Brüssel.
- Picker, C. (2025): Funktionalität des gesetzlichen Mindestlohns, in: Recht der Arbeit, 78, S. 269-287.
- Radtko, D. (2025): Wegweiser für ein soziales Europa, in: DGB (Hrsg.), 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Rückblick – Ausblick – Wirkungen, Berlin, S. 37-38.
- Riechert, C./ Nimmerjahn, L. (2015): Mindestlohngesetz, 1. Auflage, München.
- Schmid, M. (2025): Already compliant? Germany's (non-)implementation of the Adequate Minimum Wage Directive, in: Italian Labour Law e-Journal 18(2).



Ausschussdrucksache 21(11)66
vom 5. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH)

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

Stellungnahme

**zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde
sicherstellen“ und**

**zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn auf 15
Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen“**

Berlin, 5. Januar 2026

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Bereich Arbeitsmarkt, Tarifpolitik und Arbeitsrecht
zdh-tarifpolitik@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde“ und der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen“

1. Einführung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat am 3. Juni 2025 den Antrag „Mindestlohn-gesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde“ (BT-Drs. 21/346) vorgelegt. Mit dem Antrag verfolgt die Fraktion das Ziel, den gesetzlichen Mindestlohn auf 15 Euro anzuheben. Dazu schlägt sie vor, 60 Prozent des Median-Bruttolohns für Vollzeitbeschäftigte als Unter-grenze einer jährlich zu erfolgenden Mindestlohnanpassung festzulegen. Bei der Anpas-sungsentscheidung der Mindestlohnkommission sollen zudem künftig Prognosen über die weitere Entwicklung von Löhnen, Gehältern und Inflation einbezogen und Konsensent-scheidungen der Sozialpartner, etwa durch ein institutionalisiertes Schlichtungsverfahren, gefördert werden.

Mit ihrem ebenfalls am 3. Juni 2025 vorgelegten Antrag „Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen“ (BT-Drs. 21/347) fordert auch die Fraktion DIE LINKE, den Referenzwert von 60 Prozent des Median-Bruttolohns für Vollzeitbeschäf-tigte als Untergrenze für die gesetzliche Mindestlohnhöhe festzulegen und den Mindest-lohn auf mindestens 15 Euro anzuheben.

Die Vorschläge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE sind aus Sicht der Arbeitgeber des Handwerks abzulehnen. Bereits die politische Entscheidung zur außer-ordentlichen Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 hat das Vertrauen der Handwerksunternehmen in die Verlässlichkeit der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpoli-tik nachhaltig erschüttert und ging mit erheblichen Folgen für die gesamte Lohnstruktur im Handwerk einher. Die von den Fraktionen anvisierte, erneut politisch getriebene Mindest-loohnerhöhung auf 15 Euro, würde die Spreizung zwischen der Entwicklung des Mindest-lohns und der der gesamtwirtschaftlichen Tariflohnsteigerungsrate weiter erhöhen. Das Handwerk ist in weiten Teilen lohn- und personalintensiv, häufig geprägt durch kleine und mittlere Betriebe mit begrenzten Margen. Eine Mindestlohnhöhe von 15 Euro würde sprunghaft zu deutlich steigenden Arbeitskosten führen, die nicht vollständig an Kunden weitergegeben werden können. Die Folge wären steigende Preise, Nachfragerückgänge sowie Zurückhaltung bei Neueinstellungen und Reduzierungen der Arbeitszeit. Überdies würden tarifliche Entgeltgitter nach oben verschoben, was insbesondere in Regionen mit geringerer Kaufkraft die wirtschaftliche Tragfähigkeit bestehender Geschäftsmodelle in einer ohnehin angespannten Wirtschaftslage zusätzlich gefährden würde. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass durch Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohnes induzierte Preisanpassungseffekte gerade die Kaufkraft kleiner und mittlerer Einkommen geschmä-lert werden.

Nicht akzeptabel ist zudem, dass mit den Fraktionsplänen die Lohnfindung von den Sozial-partnern in den politischen Raum getragen wird. Die Mindestlohnkommission hat sich im Juni 2025 nach schwierigen Beratungen auf Anpassungsschritte des gesetzlichen Mindest-lohns geeinigt und damit das Fortbestehen der sozialpartnerschaftlich getragenen Min-destlohnkommission gesichert. Mit der gemeinsamen Zustimmung von Arbeitgeber- und

Gewerkschaftsvertretern zum Vermittlungsvorschlag der Vorsitzenden ist die Kommission ihrem gesetzlichen Auftrag einer Gesamtabwägung verantwortungsvoll nachgekommen. Sie hat in einem problematischen politischen Umfeld Einigkeit gezeigt und sich den politischen Forderungen nach einer Erhöhung auf 15 Euro bereits ab 2026 widersetzt. Durch zwei maßvolle Anpassungsschritte auf 13,90 Euro 2026 und 14,60 Euro 2027 trägt sie der aktuell schwierigen wirtschaftlichen Situation Rechnung.

Die Tarifvertragsparteien und Betriebe vertrauen auf die Verlässlichkeit der Entscheidungen der Mindestlohnkommission und deren Umsetzung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (vgl. Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung – MiLoV5, BGBl. I Nr. 268 vom 7. November 2025). Damit die Sozialpartnerschaft keinen Schaden nimmt, darf dieses Vertrauen nicht leichtfertig verspielt werden. Ein erneuter politischer Eingriff in die Mindestlohnfestsetzung ist daher nicht nur überflüssig, sondern schädlich. Er höhlt die Arbeit der Mindestlohnkommission aus und schwächt die Tarifautonomie.

2. Im Einzelnen

Zu den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen“ und der Fraktion DIE LINKE „Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen“ vom 3. Juni 2025 nimmt der ZDH aus Sicht der Arbeitgeber des Handwerks wie folgt Stellung:

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellen korrekt fest, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und der Preissteigerungen im Zuge des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine erheblich waren. Hierbei fokussiert sich der Antrag jedoch leider einseitig auf die Belastungen für die Beschäftigten und blendet aus, dass die Belastungen für die Unternehmen und damit die Arbeitgeber ebenfalls erheblich sind und auch bleiben. Daher ist hier eine Unwucht zu Gunsten der Mindestlohn-Beschäftigten festzustellen. So konnten die Mindestlohnbeschäftigten im Vergleich zu allen Beschäftigten durch die gesetzliche Anhebung 2022 auf 12 Euro erhebliche Lohnsteigerungen verzeichnen (vgl. Abb. 2.3 Bericht der MLK 2025). So lag der durchschnittliche Stundenlohn im Mindestlohnbereich 2024 rund 30 Prozent höher als Anfang 2022.¹ Einen solchen Anstieg konnten Beschäftigte in keinem anderen Lohnsegment verzeichnen.

In ihrem Antrag behauptet die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass der gesetzliche Mindestlohn 2015 mit dem Ziel eingeführt wurde, existenzsichernde Löhne zu gewährleisten und Erwerbsarmut zu verhindern. Das ist nicht korrekt. Bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war es das Ziel, ein Lohnuntergrenze zu schaffen, um sittenwidrige Löhne zu verhindern (vgl. Tarifautonomiestärkungsgesetz, BTDRs. 18/1558, S. 27, Pkt. A.II.3.).²

Auch die Feststellung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, nach der sich durch den Mindestlohn keine Verbesserung in Bezug auf die Armutsgefährdung ergeben hätte („...hat sich die Differenz zwischen Mindestlohn und Armutsgrenze nicht merklich verringert.“) ist so nicht sachdienlich. Bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

¹ 5. Bericht der MLK, S. 55, Rz. 78.

² <https://dserver.bundestag.de/btd/18/015/1801558.pdf>

hat sich allein im Bereich der so genannten „Aufstocker“ im SGB II ein Rückgang des monatlichen Anspruchsumfangs um 7 bis 8 Prozent der Transferleistungen ergeben.³ Für die besonders hohe Anhebung 2022 liegen entsprechende Zahlen noch nicht vor.

Darüber hinaus ist es rein rechnerisch nicht sinnvoll, auf die Unterschiede zwischen der frei gewählten Grenze von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und des gesetzlichen Mindestlohns abzustellen, wie es die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag tun. Zum einen gilt als Grenze für eine Armutsgefährdung grundsätzlich das Niveau der Grundsicherung und damit ein Wert unterhalb von 60 Prozent des Bruttomedianlohns. Der Bruttomedianlohn berücksichtigt aber durch die Einbeziehung der Gesamtheit der Lohnempfänger auch die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns selbst. Mit einem Anteil an allen Lohnempfängern von ca. 8,8 Prozent in Deutschland⁴ zum 1. Januar 2025 (und sogar 14,9 Prozent zum 1. Oktober 2022) hat sein Wert spürbares Gewicht bei der Berechnung des Bruttomedianlohns. Damit beeinflusst die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns auch in nicht unerheblichem Maße den Bruttomedianlohn. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoller, auf eine vom Mindestlohn unabhängige Größe Bezug zu nehmen, wenn über das Thema Armutsgefährdung gesprochen wird.

Weiterhin stellt die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag fest, dass mit jahrelangen Verdiensten in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns nicht ausreichend für das Alter vorgesorgt werden kann. Auch wenn dies rein rechnerisch stimmt (z. B. 45 Jahre Vollzeitstätigkeit mit Mindestlohnentlohnung), handelt es sich um eine theoretische, eher rein rechnerische Größe. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die Tatsache, dass der gesetzliche Mindestlohn erst seit 10 Jahren besteht. Vielmehr zeigt die Forschung zu Risiken der Armutsgefährdung im Alter, dass das höchste Armutsgefährdungsrisiko aus längeren Phasen ohne Erwerbstätigkeit resultiert (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflege/Erziehung). Auch belegen Forschungsergebnisse, dass der gesetzliche Mindestlohn gerade nicht ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut darstellt.

Der beste Schutz vor niedrigen Einkommen im Alter ist eine möglichst durchgehende und vollzeitnahe Erwerbstätigkeit. Neben der möglichst durchgehenden Erwerbstätigkeit stellt auch Qualifizierung ein wichtiges Instrument zum Schutz vor niedrigen Alterseinkünften dar. Der Fall einer Erwerbsperson, die 45 Jahre ausschließlich zum Mindestlohn beschäftigt wird, dürfte – wenn überhaupt existent – die große Ausnahme sein.

Kritisch ist die Aussage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag zu bewerten, der gesetzliche Mindestlohn sei „ein wichtiger Motor für die wirtschaftliche Entwicklung“ und wirke so „konjunkturstützend“. Zwar ergeben sich rein rechnerisch eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Bruttolohnsumme sowie positive fiskalische Effekte.⁵ Gleichzeitig müssen mit Blick auf die Konjunktur auch gegenläufige Effekte gegengerechnet werden, wie z. B. die nachgewiesenen Preissteigerungen oder sinkende Unternehmensgewinne⁶ und damit auch sinkende Steuereinnahmen aus Unternehmensgewinnen. Der positiv auf die Konjunktur wirkende Effekt verläuft im Modell vor allem über höhere verfügbare Haushaltseinkommen.

³ 5. Bericht der MLK, S. 91, Rz. 150.

⁴ 5. Bericht der MLK, S. 55 Tabelle 2.1.

⁵ S. z. B. BMAS: FORSCHUNGSBERICHT - Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, 2020.

⁶ Zu Preisen und Unternehmensgewinnen s. 5. Bericht der MLK, Abschnitt 4.5 und 4.7.

3. Positionierung zu den Anträgen der Fraktionen

3.1 Zur Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer gesetzlichen Festschreibung des Referenzwerts von 60 Prozent des Bruttomedianlohns in das MiLoG

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem Antrag vom 3. Juni 2025 unter Pkt. II. a), die Festlegung einer Untergrenze für die Mindestlohnanpassung in Höhe von 60 Prozent des Median-Bruttolohns (Vollzeitbeschäftigte) im MiLoG.

Die Aufnahme des Referenzwerts in einer Höhe von mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns (Vollzeitbeschäftigte) in das MiLoG ist nicht notwendig, da diese Orientierungsgröße bereits in die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission in § 2 Abs. 1 (a) übernommen wurde und auch in der Anpassungsentscheidung 2025 Berücksichtigung fand.

3.2 Zur Forderung der Fraktion DIE LINKE nach einer gesetzlichen Anhebung des Mindestlohns auf 15 Euro oder auf mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns

Die Fraktion DIE LINKE fordert in ihrem Antrag vom 3. Juni 2025 (Nr. 2), dass der gesetzliche Mindestlohn per Gesetz auf 15 Euro angehoben wird, sollte die Mindestlohnkommission nicht bis zum 30. Juni 2025 eine Erhöhung des Mindestlohns auf dieses Niveau beschließen. Alternativ müsse die Mindestlohnkommission die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf einen Wert oberhalb von 60 Prozent des Bruttomedianlohns (Vollzeitbeschäftigter) vorschlagen.

Beide Forderungen sind wegen ihrer schädlichen Auswirkungen auf Ausbildung und Beschäftigung abzulehnen. Aus Sicht des Handwerks muss insbesondere sichergestellt werden, dass mit der Festsetzung der gesetzlichen Mindestlohnhöhe weder die Attraktivität des beruflichen Ausbildungssystems beschädigt noch ein Abbau von Arbeitsplätzen befördert bzw. dem weiteren Aufbau von Beschäftigung entgegenwirkt wird.

Um diese möglichen negativen Beschäftigungswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes zu vermeiden, darf die gesetzliche Mindestlohnhöhe vor allem keine Fehlanreize bei der Berufsorientierung setzen. Viele junge Menschen wären durch den gesetzlichen Mindestlohn der Versuchung ausgesetzt, Helferjobs zu 15 Euro auszuüben, anstatt eine Berufsausbildung zu absolvieren. Ziel einer vorausschauenden und nachhaltigen Gesetzgebung muss es aber sein, junge Menschen zur Aufnahme einer beruflichen Ausbildung zu motivieren und damit der wachsenden Problemgruppe von Jugendlichen unter 25 Jahren ohne Berufsausbildung entgegenzuwirken.

Zudem führt die mit der anvisierten sprunghaften Anhebung des Mindestlohns auf 15 Euro ausgelöste Stauchung von tariflichen Entgeltgruppen vor allem für kleine und mittlere Handwerksbetriebe ein zunehmendes Problem dar. Tarifvertraglich vereinbarte Entgeltabstände verlieren an Wirkung, wenn mehrere Entgeltgruppen faktisch auf das gesetzliche Mindestlohnniveau zusammenfallen oder ihre Differenzierung deutlich abgeschwächt wird.

Dies untergräbt die Funktion tariflicher Lohnregelungen, Qualifikation, Verantwortung, Leistungsbereitschaft und Berufserfahrung angemessen abzubilden. Sowohl für die Tarifvertragsparteien als auch für die Handwerksbetriebe entsteht dadurch ein erheblicher Anpassungsdruck innerhalb bestehender Tarifverträge, ohne dass hierfür regelmäßig tarifliche oder wirtschaftliche Spielräume vorgesehen sind. Dies führt zu erheblichen Planungssicherheiten und beeinträchtigt die Akzeptanz tariflicher Entgeltregelungen.

3.3 Zur Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Berücksichtigung von Prognosen über Löhne und Inflation bei der Beschlussfassung der Mindestlohnkommission

Die Mindestlohnkommission und der Gesetzgeber haben sich in der Vergangenheit bewusst und aus nachvollziehbaren Gründen gegen die Berücksichtigung von Prognosen jedweder Art beim Beschluss über die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns entschieden. Dies gilt sowohl für die Festlegung eines zweijährigen Anpassungszeitraumes als auch mit der Vorgabe, wonach sich die Mindestlohnkommission bei der Festsetzung des Mindestlohnes nachlaufend an der Tarifentwicklung zu orientieren habe. Damit hat der Gesetzgeber bewusst Kriterien festgelegt, die der Verlässlichkeit und Planbarkeit von Mindestlohnanpassungen dienen. Diese Wertung des Gesetzgebers muss weiterhin Bestand haben.

Prognosen über wirtschaftliche Entwicklungen und tarifliche Vereinbarungen unterliegen hingegen erheblichen Unsicherheiten. Sie würden das Spektrum der Orientierungswerte für die Entscheidung der Mindestlohnkommission über Gebühr ausweiten und damit die ohnehin komplexe Entscheidungsfindung der Mindestlohnkommission zusätzlich erschweren.

3.4 Zur Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer künftig jährlichen Anpassung über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns

Auch die Verkürzung des Entscheidungszeitraums für die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns von derzeit zwei auf nur ein Jahr würde grundsätzlich nicht zu höheren Anpassungen führen. Der Gesetzgeber hat sich aus guten Gründen für einen Zweijahreszeitraum der Anpassungsentscheidung entschieden. Vor allem bietet dieser Rhythmus den Betrieben Planungssicherheit. Daher ist ein Zweijahreszeitraum auch eine bei Tarifverhandlungen allgemein bestehende Orientierungsgröße.

Ebenso stellen für die Tarifverhandlungen der Sozialpartner auf betrieblicher, regionaler und bundesweiter Ebene die Werte des gesetzlichen Mindestlohns eine wichtige Orientierungsgröße dar, weshalb auch deswegen der zweijährige Turnus zu bevorzugen ist.

Tarifverträge werden regelmäßig für mehrjährige Laufzeiten ausgehandelt. Werden diese durch gesetzliche Eingriffe – etwa durch eine zeitliche Überlagerung tariflicher Regelungen infolge der Anpassung des Mindestlohns – vorzeitig faktisch entwertet, greift dies in die Tarifhoheit der Tarifvertragsparteien ein. Tarifliche Vereinbarungen

verlieren dadurch ihre praktische Wirkung oder werden bereits während ihrer Laufzeit obsolet.

Dies schwächt das Vertrauen der Handwerksbetriebe in die Verlässlichkeit und Geltung von Tarifverträgen und beeinträchtigt deren Funktion als planungssicheres Instrument. Zugleich wird die Tarifpartnerschaft in ihrem Stellenwert relativiert, da die eigenverantwortlich ausgehandelten Regelungen der Tarifvertragsparteien durch politische Vorgaben überlagert werden. Dadurch besteht die Gefahr, dass das Vertrauen in die Stabilität und Bindungswirkung von Tarifverträgen und damit die Tarifpartnerschaft nachhaltig geschwächt wird.

Eine jährliche Anpassungsentscheidung würde den gesetzlichen Mindestlohn darüber hinaus noch stärker zum Gegenstand der politischen Diskussion und Einflussnahme machen. Mit einer weiteren Politisierung des Mindestlohns würde das ursprüngliche Ziel des Mindestlohngesetzes, dass die Sozialpartner autonom über dessen Anpassung entscheiden, vollends konterkarieren.

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Anton-Wilhelm-Amo-Straße · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de



Ausschussdrucksache 21(11)67
vom 6. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes
anlässlich der öffentlichen Anhörung zum Mindestlohn auf Antrag der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BT-Drs. 21/346 und auf Antrag der
Fraktion Die Linke BT-Drs. 21/347

1. Allgemein

Zehn Jahre nach seiner Einführung lässt sich bilanzieren, dass der gesetzliche Mindestlohn insgesamt positive Wirkungen entfaltet hat. Insbesondere Beschäftigte im Niedriglohnbereich konnten von deutlichen Lohnzuwächsen profitieren. Entgegen vielfach geäußerten Befürchtungen erwies sich der Mindestlohn nicht als beschäftigungsschädlich. Seit 2015 ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kontinuierlich gestiegen, während die Arbeitslosigkeit – trotz zwischenzeitlicher, leichter Zunahmen – im längerfristigen Trend rückläufig ist und weiterhin auf einem niedrigen Niveau liegt.

Gerade in wirtschaftlich angespannten Phasen erweist sich der Mindestlohn als wichtiger Stabilitätsanker. Die stark gestiegenen Energiepreise, die erhöhte Inflationsdynamik sowie die ökonomischen Folgen des Krieges in der Ukraine haben insbesondere Haushalte mit geringen Einkommen belastet. Vor diesem Hintergrund trägt der Mindestlohn wesentlich dazu bei, deren finanzielle Situation zu stabilisieren, Kaufkraft zu sichern und die Binnennachfrage zu stützen. Damit leistet er zugleich einen Beitrag zur wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit. Jeder Cent mehr Mindestlohn stärkt die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft um 20 Millionen Euro. Damit ergeben die Mindestloohnerhöhungen 2026 und die bereits vereinbarte Erhöhung 2027 eine Steigerung der Kaufkraft von insgesamt 5,7 Milliarden Euro.

Tagtäglich arbeiten rund 6,6 Millionen Menschen zum Mindestlohn – im Einzelhandel, in der Gastronomie, in der Logistik, in der Reinigungsbranche und in vielen weiteren Berufen – die für das Funktionieren zentraler gesellschaftlicher Prozesse unverzichtbar sind. Deutschlandweit arbeiten 17,1 Prozent aller Beschäftigten zum Mindestlohn. Im Gastgewerbe ist die Lohnuntergrenze besonders relevant. Hier arbeiten mehr als die Hälfte der Beschäftigten (55,9 Prozent) zum Mindestlohn, in allen Dienstleistungsberufen liegt der Anteil bei 19,1 Prozent.

Viele dieser Tätigkeiten werden überdurchschnittlich häufig von Frauen ausgeübt. Der Mindestlohn trägt daher auch zur Verringerung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede bei und stärkt die eigenständige finanzielle Absicherung von Frauen im Erwerbsverlauf und im Alter.

Besonders stark profitieren Beschäftigte in Ostdeutschland, wo die Löhne weiterhin vielfach unter dem westdeutschen Niveau liegen. In einigen Landkreisen

5. Januar 2026

Kontaktperson:

Dr. Robby Riedel
Referatsleiter Tarifpolitische
Koordinierung und Mindestlohn

Abteilung Wirtschafts-, Finanz-
und Steuerpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

arbeitet dort etwa jede dritte erwerbstätige Person zum Mindestlohn. Ein höherer Mindestlohn ist in diesen Regionen daher nicht nur eine Frage von Gerechtigkeit, sondern auch eine Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und ein weiterer Schritt hin zu gleichwertigen Lebensverhältnissen zwischen Ost und West.

2. MLK-Beschluss für 2026/2027

Im Juni 2025 hat die Mindestlohnkommission (MLK) vorgeschlagen, den Mindestlohn 2026 auf 13,90 Euro je Arbeitsstunde anzuheben, zum 1. Januar 2027 erfolgt eine weitere Erhöhung auf 14,60 Euro. Die Bundesregierung hat mit der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung den Beschluss der Mindestlohnkommission vom 27. Juni 2025 umgesetzt. Nach intensiven Verhandlungen stimmten die Mitglieder der Kommission letztlich dem Vermittlungsvorschlag der Vorsitzenden zu. Das Ergebnis stellt einen sozialpartnerschaftlichen Kompromiss dar, in dem die Interessen beider Seiten austariert werden und der daher von beiden Tarifparteien gleichermaßen getragen wird.

2.1. 60 Prozent Medianlohn-Kriterium

Mit Beginn der neuen Amtsperiode der Mindestlohnkommission wurde Anfang 2025 eine überarbeitete Geschäftsordnung verabschiedet. Darin verständigten sich die Mitglieder darauf, bei ihren Beschlussempfehlungen im Rahmen einer Gesamtabwägung neben der tariflichen Lohnentwicklung der vorangegangenen zwei Jahre auch den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttostundenmedianlohns der Vollzeitbeschäftigten als weitere Orientierungsgröße heranzuziehen. Die 60-Prozent-Marke gilt international als Richtwert für einen armutsfesten Mindestlohn und entspricht der in der EU-Mindestlohnrichtlinie formulierten Empfehlung. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hatte bereits im September 2024 darauf hingewiesen, dass die Vorgaben der EU-Richtlinie als erfüllt gelten können, wenn die Mindestlohnkommission den 60-Prozent-Referenzwert im Rahmen der nach dem Mindestlohngesetz zu erfolgenden Gesamtabwägung in ihre Entscheidungsfindung einbezieht. Dieses Kriterium war zudem bereits bei der einmaligen gesetzlichen Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Jahr 2022 ein maßgeblicher Bezugspunkt.

Der Anpassungsprozess im Sommer 2025 hat gezeigt, dass sich die in der Geschäftsordnung verankerten Verfahrensgrundsätze bewährt haben. Beide Seiten – Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter – konnten sich darauf verlassen, dass die vereinbarten Leitlinien verlässlich angewendet werden; diese Verlässlichkeit ist ein zentrales Element sozialpartnerschaftlicher Entscheidungsprozesse.

Die Verankerung des 60-Prozent-Medianlohn-Kriteriums in der Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer armutsfesten Lohnuntergrenze dar. Der Europäische Gerichtshof hat mit seinem Urteil vom 11. November 2025 zur Klage Dänemarks und

Schwedens gegen die EU-Mindestlohnrichtlinie die Rechtmäßigkeit der Verwendung solcher Referenzwerte bestätigt. Vor diesem Hintergrund behält der 60-Prozent-Referenzwert auch künftig seine Bedeutung für die Arbeit der Mindestlohnkommission. Eine gesetzliche Verankerung im Mindestlohngesetz könnte darüber hinaus zur weiteren Rechtssicherheit beitragen und Unsicherheiten bei zukünftigen Anpassungsentscheidungen reduzieren. Hierfür wäre jedoch eine politische Einigung der Regierungsparteien erforderlich. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD wurde sich zu dem 60 Prozent Medianlohn-Kriterium bekannt.

Grundsätzlich steht es jeder Bundesregierung offen, bei einer als unzureichend bewerteten Mindestlohnhöhe eine gesetzliche Anhebung vorzunehmen – wie bereits im Jahr 2022 mit Verweis auf die Zielmarke von 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten.

2.2. Verwendung von Prognosewerte für MLK-Beschlüsse

Die Mitglieder der Mindestlohnkommission haben in ihrer Geschäftsordnung festgelegt, bei ihren Beschlüssen keine prognostizierten Werte zur künftigen Lohnentwicklung heranzuziehen. Zum einen ist die Entwicklung – auch der tariflichen Löhne – über einen Zeitraum von zwei Jahren nur eingeschränkt verlässlich abschätzbar. Zum anderen könnten veröffentlichte Prognosewerte als Orientierung („Benchmark“) für anstehende Tarifrunden wirken und damit den Verhandlungsspielraum der Sozialpartner ungewollt einengen.

Mit dem Tarifautonomie-Stärkungsgesetz von 2014 wurde bestimmt, dass für die Festsetzung des Mindestlohns die nachlaufende tarifliche Lohnentwicklung maßgeblich ist. Um der zeitlichen Verzögerung dieser Daten möglichst weitgehend Rechnung zu tragen, hat sich die Kommission in ihrer neuen Geschäftsordnung darauf verständigt, jeweils die bis zum aktuellen Rand der beschlussfassenden Sitzung vorliegenden Informationen zu berücksichtigen. Der Beschluss der Mindestlohnkommission vom 27. Juni 2025 basierte daher auf den neuesten verfügbaren Lohnentwicklungsdaten bis einschließlich Juni 2025.

Maßgeblich für die Abwägung der Mindestlohnkommission war nicht die Berücksichtigung von Prognosewerten, sondern die Orientierung an 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten. Auf dieses Vorgehen haben sich die Mitglieder der Kommission konsensual verständigt. Die EU-Mindestlohnrichtlinie trifft hierzu keine verbindlichen Festlegungen. Die Ausgestaltung des Referenzwertes zur Beurteilung der Angemessenheit des gesetzlichen Mindestlohns liegt in der Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten.

Durch die Bezugnahme auf den Medianlohn der Vollzeitbeschäftigten – und nicht auf den Medianlohn aller Beschäftigten – ergibt sich bei der gesetzlichen Lohnuntergrenze ein monetärer Unterschied von rund 1,70 Euro. Insgesamt übersteigt dieser Effekt die potenziellen Zuwächse, die sich aus der Einbeziehung prognostizierter Medianlohnbeträge ergeben würden.

2.3. Anpassungsturnus

Der zweijährige Anpassungsturnus hat sich aus Sicht des DGB bewährt. Er verschafft den Tarifvertragsparteien ausreichend Vorlauf, um bestehende Tarifstrukturen vorausschauend anzupassen und erhöht zugleich die Planungssicherheit der Unternehmen, da Lohnkostenentwicklungen über einen längeren Zeitraum verlässlich kalkuliert werden können. Zugleich ermöglicht der mehrstufige Anpassungsmodus der Mindestlohnkommission eine differenzierte Ausgestaltung der Erhöhungen. In den Sitzungen wird damit nicht lediglich über einen einzelnen Mindestlohnwert entschieden, sondern über ein abgestuftes Anpassungsdesign, das unterschiedlichen Interessen Rechnung trägt und Verteilungskonflikte besser austariert.

3. Bewertung des Beschlusses nach Maßgabe § 9 MiloG

3.1. Mindestschutz der Beschäftigten und Angemessenheit des Mindestlohns

Anfang 2026 wurde der gesetzliche Mindestlohn um 1,08 Euro erhöht – das entspricht einem Zuwachs von 8,4 Prozent gegenüber 2025. Zum 1. Januar 2027 steigt der Mindestlohn auf 14,60 Euro, was nochmals einer Erhöhung von 5 Prozent gegenüber 2026 gleichkommt. Insgesamt bedeutet dies eine Steigerung von insgesamt 13,9 Prozent gegenüber dem Jahr 2025. Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat sich dessen Höhe kumulativ um 63,5 Prozent erhöht.

Für viele Niedriglohnbeziehende sind die Effekte spürbar. Brutto liegt der Jahresmehrbetrag eines Mindestlohn-Vollzeitbeschäftigten in 2026 gegenüber 2025 bei rund 2.250 Euro, in 2027 beträgt der Bruttojahresmehrbetrag gegenüber 2025 rund 3.700 Euro. Auch netto bleibt am Ende mehr: Ein Vollzeitbeschäftigter (Beispielrechnung: Steuerklasse I, ein Kind) profitiert nach geltendem Steuerrecht und hat +6,8 Prozent im Jahr 2026 und zusätzlich +4,1 Prozent im Jahr 2027 mehr zur Verfügung.

Das beschlossene Stufenmodell (13,90 Euro zum 01.01.2026; 14,60 Euro zum 01.01.2027) bringt den Mindestlohn in Relation zum Medianlohn (Referenz: April 2025) auf 57,5 Prozent im Jahr 2026 und 60,4 Prozent im Jahr 2027. Diese Verhältniszahlen können sich leicht nach unten verändern, sobald die Medianwerte für 2026 und 2027 vorliegen. Die Entwicklung weist jedoch klar in die gewünschte Richtung.

Mit dem Beschluss der Mindestlohnkommission vom Sommer 2025 ist das Mindestlohnniveau dauerhaft und substanziell angehoben worden. Der gesetzliche Mindestlohn nähert sich damit an die Richtmarke von 60 Prozent des Medianlohns an und sorgt zugleich für kurzfristig spürbare Entlastungen bei Beschäftigten mit niedrigen Einkommen.

3.2. Beschäftigungseffekte

Empirische Evaluationen zur Wirkung des Mindestlohns zeigen zugleich, dass stärkere Erhöhungen bisher keine systematischen negativen Beschäftigungseffekte ausgelöst haben. Die Arbeitsmarktforschung konstatiert überwiegend positive Lohneffekte bei nur geringen bis nicht signifikanten Beschäftigungsdämpfungen.

Arbeitgeberkritik an Mindestloohnerhöhungen und den damit bekundeten möglichen Stellenabbau ist ein wiederkehrendes Muster. Doch die Erfahrungen früherer Anhebungsrunden – etwa der Schritt von 10,45 Euro auf 12,00 Euro im Herbst 2022 – zeigen, dass Betriebe zusätzliche Lohnkosten in der Regel internalisieren und in bestehende Lohn- und Preisbildungsprozesse einbauen können. Aktuelle betriebliche Belastungen sind vielmehr überwiegend Folge gesamtwirtschaftlicher Schocks (stark gestiegene Energie- und Vorleistungspreise, Lieferkettenprobleme, witterungsbedingte Ernteaussfälle) und nicht primär Ausdruck von Lohnpolitiken.

Vor diesem Hintergrund ist es weder gerecht noch ökonomisch sinnvoll, die Folgen struktureller oder konjunktureller Krisen auf die Beschäftigten zu verlagern. Aus gewerkschaftlicher Perspektive erfordern angemessene Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen deshalb flankierende Politikmaßnahmen (zum Beispiel Entlastungen bei Energiekosten, Investitionsförderung, Qualifizierungsangebote), nicht die Schwächung von Lohnuntergrenzen.

3.3. Wettbewerb

Ein flächendeckender, einheitlicher Mindestlohn verhindert Lohndumping und stärkt faire Wettbewerbsbedingungen. Wenn alle Arbeitgeber mit vergleichbaren Mindestpersonalkosten planen müssen, entstehen keine systematischen Kostenvorteile einzelner Regionen oder Branchen. Wettbewerbsdynamik verlagert sich damit stärker auf Qualitäts-, Service- und Innovationsleistungen statt auf Kostensenkung über niedrige Löhne.

Zugleich gewinnt der Mindestlohn vor dem Hintergrund des anhaltenden Fach- und Arbeitskräftemangels an arbeitsmarktpolitischer Bedeutung. Verlässliche und angemessene Löhne erhöhen die Motivation, reduzieren Fehlzeiten und fördern die längerfristige Bindung qualifizierter Beschäftigter an die Betriebe. In einem Umfeld, in dem Beschäftigte vermehrt in Tätigkeiten mit besserer Bezahlung und planbareren Arbeitszeiten abwandern, kann ein höherer Mindestlohn die Attraktivität bislang unterbewerteter Tätigkeiten spürbar steigern.

4. Notwendigkeit von weiteren Mindestlohnkontrollen

Nach zehn Jahren des gesetzlichen Mindestlohns zeigen empirische Befunde und gewerkschaftliche Analysen, dass dessen Wirksamkeit maßgeblich von der Durchsetzung abhängt. Trotz rechtlichem Anspruch erhalten weiterhin Millionen Beschäftigte nicht den ihnen zustehenden Lohn. Schätzungen gehen in die

Größenordnung von über zwei Millionen Betroffenen. Dies weist auf systemische Durchsetzungsdefizite hin und macht gezielte Investitionen in Kontroll- und Sanktionskapazitäten erforderlich.

Die strukturellen Schwächen der Kontrolleinrichtungen reduzieren die Abschreckungswirkung vorhandener Sanktionen erheblich. Zwar bestehen Melde- und Beratungsangebote (u. a. die zentrale Mindestlohn-Hotline des BMAS), doch die Effektivität dieser Instrumente ist begrenzt, wenn Prüf- und Durchsetzungsbehörden personell unterausgestattet und organisatorisch zergliedert sind. Vor diesem Hintergrund ist die planmäßige Personalaufstockung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ebenso dringend wie die Zusammenführung fragmentierter Kompetenzen bei Kontrolle und Verfolgung von Mindestarbeitsbedingungen. Nur so lassen sich flächendeckende, verdachtsunabhängige Prüfungen sowie tagesaktuelle Dokumentationen von Arbeitszeit und Stundenlohn gewährleisten.

Angesichts der Praxis von Mindestlohnumgehungen sind Rechtsänderungen notwendig. Die Umkehr der Beweislast bei Mindestlohnansprüchen würde es Arbeitgebern auferlegen, die tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten nachzuweisen. Ein Verbandsklagerecht würde Gewerkschaften befähigen, systematische Verstöße auch kollektiv gerichtlich zu verfolgen. Die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften könnte die straf- und ordnungsrechtliche Sanktionierung beschleunigen und vereinheitlichen. Ergänzend sollte ein öffentliches Register für Unternehmen, die systematisch gegen den Mindestlohn verstoßen, eingerichtet werden.

Praktische Maßnahmen zur unmittelbaren Verbesserung der Durchsetzung umfassen die gesetzliche Verpflichtung zur tagesaktuellen Arbeitszeiterfassung mit Aufbewahrungspflicht der Unterlagen am Tätigkeitsort, die Ausweitung branchenspezifischer Kontrollen sowie die Stärkung präventiver Informationsangebote — etwa zielgruppenspezifische Aufklärungskampagnen, leicht verständliche Lohnabrechnungen und eine stärkere Verbreitung bestehender Beratungsangebote.

5. Schlussbemerkungen

5.1. Preiseffekte

Empirische Untersuchungen und makroökonomische Modellrechnungen zeigen, dass eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zwar in einzelnen Produkten oder Dienstleistungen zu geringfügig höheren Preisen führen kann, die gesamtwirtschaftlichen Effekte auf das Preisniveau jedoch sehr begrenzt sind.

Aggregate Modellrechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Anhebung auf 12 Euro im Jahr 2022 keine nennenswerten zusätzlichen Inflationsimpulse erzeugt hat. Die Deutsche Bundesbank taxierte den zusätzlichen Effekt auf das allgemeine Preisniveau als sehr klein und Simulationen des Instituts für Makroökonomie (IMK) und des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung zeigen ebenfalls nur eine moderatere

temporäre Erhöhung im Bereich weniger Zehntelprozentpunkte. Damit sind die gesamtwirtschaftlichen Preiswirkungen gegenüber anderen Inflationsquellen marginal.

Die in den Jahren 2021 bis 2024 beobachteten hohen Verbrauchspreissteigerungen, insbesondere bei Energie, Wohnkosten und Lebensmitteln, sind primär durch geopolitische Ereignisse, Angebots- und Nachfrageschocks sowie externe Faktoren bedingt und lassen sich nicht ursächlich auf die Mindestloohnerhöhungen zurückführen. In der längerfristigen Gesamtbetrachtung dominieren diese externen Schocks die Inflationsentwicklung.

Auch die Inflationsperspektiven für die kommenden Jahre deuten nicht auf eine durch Mindestloohnerhöhungen getriebene Lohn-Preis-Spirale hin. Die Prognosen für die Jahre 2026 und 2027 bewegen sich in der Nähe des EZB-Ziels von rund 2 Prozent.

Schließlich ist quantitativ zu beachten, dass die betroffenen Löhne, obwohl für viele Haushalte relevant, volumenmäßig nur einen kleinen Anteil an der Bruttolohnsumme der Volkswirtschaft ausmachen. Dies begrenzt den gesamtwirtschaftlichen Druck auf die Lohn- und Preisentwicklung und spricht gegen signifikante, dauerhafte Inflationswirkungen allein aufgrund der Mindestloohnerhöhungen.

5.2. Nicht Mindestlohn, sondern Tariflöhne

Der gesetzliche Mindestlohn bleibt aus gewerkschaftlicher Sicht stets nur die zweitbeste Lösung. Wirklich gute und verlässliche Löhne werden durch Tarifverträge erreicht. Sie sichern dauerhaft höhere Entgelte, planbare Arbeitszeiten und einen stärkeren sozialen Schutz als eine bloße gesetzliche Lohnuntergrenze. Gleichzeitig nimmt die Tarifbindung seit Jahren ab und liegt aktuell nur noch bei rund 49 Prozent. Eine deutlich höhere Tarifabdeckung ist erforderlich, um flächendeckend faire Arbeits- und Einkommensstandards zu gewährleisten. Die EU-Mindestlohnrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Stärkung der Tarifverhandlungen zu ergreifen. Daraus erwächst auch für Deutschland ein klares politisches Handlungsmandat. Umso wichtiger ist es, neben weiteren Instrumenten, zügig ein wirksames Bundestariftreuegesetz auf den Weg zu bringen, das die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Tariftreue der Unternehmen knüpft.



Ausschussdrucksache 21(11)68
vom 7. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Gregor Thüsing

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

Drucksache 21/346

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen

Drucksache 21/347

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen

Prof. Dr. Gregor Thüsing, Universität Bonn

Am 27. Juni hat die Mindestlohnkommission eine Anpassung des Mindestlohns beschlossen. Zum 1. Januar 2026 soll er auf 13,90 Euro, zum 1. Januar 2027 auf 14,60 Euro brutto pro Stunde steigen.¹ Diese „größte sozialpartnerschaftlich beschlossene Lohnerhöhung seit Einführung des Mindestlohns“² kam nicht überraschend. Bereits am 9. September 2024 forderte der damalige Bundesminister für Arbeit und Soziales, *Hubertus Heil*, die Mindestlohnkommission auf, den Mindestlohn deutlich zu erhöhen.³ Den Beschluss begründete die Kommission maßgeblich mit dem Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten als Zielmarke, so wie von *Heil* gefordert.⁴

Dieser Referenzwert steht so aber nicht in § 9 Abs. 2 MiLoG. Der zählt die Gesichtspunkte auf, nach denen sich die Beschlussfassung richtet. Satz 1 schreibt vor, eine Gesamtabwägung anzustellen und nennt einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen sowie den Erhalt von Beschäftigung. Nach Satz 2 orientiert die Kommission sich nachlaufend an der Tarifentwicklung. Dennoch wurde der

¹ Fünfter Beschluss der Mindestlohnkommission, abrufbar unter: https://www.mindestlohnkommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission_node (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

² Pressemitteilung des BMAS zur Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2025/anhebung-gesetzlicher-mindestlohn-zum-1-1-2026.html> (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

³ Brief von Bundesminister Hubertus Heil an Frau Schönefeld, damalige Vorsitzende der Kommission, abrufbar unter: https://www.nordmetall.de/fileadmin/meinarbeitgeberverband/Wirtschaft-und-Statistik/Brief_Bundesminister_Hubertus_Heil_Mindestlohnkommission_September_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

⁴ Vgl. Bekanntmachung über den Entwurf einer Fünften Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns vom 9.9.2025, BA nZ AT 15.9.2025 B2, Begründung B.

Referenzwert in § 2 Abs. 1 lit. a der am 25. Januar 2025 neu verabschiedeten Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission⁵ an zentraler Stelle eingefügt:

„a) Die Mindestlohnkommission orientiert sich zur Festsetzung des Mindestlohns nach § 9 Absatz 2 MiLoG im Rahmen einer Gesamtabwägung nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten nach Artikel 5 Absatz 4 sowie an den Kriterien nach Artikel 5 Absatz 2 der EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohnrichtlinie), um die in § 9 Absatz 2 Satz 1 MiLoG und Artikel 5 Absatz 1 der EU-Mindestlohnrichtlinie genannten Ziele zu erreichen. [...]“

Den Beschluss hat die Bundesregierung am 29. Oktober 2025 per Rechtsverordnung verbindlich gemacht.⁶

Die vorliegenden Anträge – das macht schon ihr Titel deutlich – gehen weiter. Sie wollen einen verbindlichen gesetzlichen Schwenk hin zu 15 Euro die Stunde und insb. hin zum Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns. Hiervon sollte Abstand genommen werden.

I. Mindestlohn und soziale Gerechtigkeit

Der Mindestlohn hat eine soziale und eine ökonomische, aber auch eine juristische Dimension. Der soziale Gedanke legitimiert ihn, die ökonomische Sorge stellt ihn infrage, das juristische Handwerk setzt ihn um. Ihr gelungener Ausgleich zielt auf Gerechtigkeit. Schon das Neue Testament sucht hierauf eine Antwort. Im Gleichnis von den Arbeitern im Weinberg erhält jeder Knecht am Ende des Tages einen Denar, und mag er auch nur eine Stunde gearbeitet haben. Ein Denar entsprach dem, was ein Tagelöhner brauchte, um zu leben. Es ist damit auch ein Gleichnis vom gerechten Lohn. Nicht was ich erwirtschaftete, sondern was ich brauche, gibt mir der Herr des Weinbergs als Lohn der Arbeit. Die Arbeit ist so zu entlohnen, „dass dem Arbeiter die Mittel zu Gebote stehen, um sein und der Seinigen materielles, soziales, kulturelles und spirituelles Dasein angemessen zu gestalten“, heißt es im Kompendium der Soziallehre der katholischen Kirche – jedoch eben nur „gemäß der Funktion und Leistungsfähigkeit des Einzelnen, der Lage des Unternehmens und unter Rücksicht auf das Gemeinwohl“. Working poors soll es nicht

⁵ Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission, abrufbar unter: <https://www.mindestlohn-kommission.de/de/home> (zuletzt abgerufen am 12.11.2025), im Folgenden: GO-MLK.

⁶ Pressemitteilung der Bundesregierung v. 29.10.2025, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mindestlohn-steigt-2391010> (zuletzt abgerufen am 12.11.2025); s. bereits den Verordnungsentwurf, BAnz AT 15.9.2025 B2, Begründung B.

geben, doch die Produktivität eines Arbeitsverhältnisses kann nicht außen vor gelassen werden. Der alte Zielkonflikt zwischen dem, was sozial wünschenswert ist, und dem, was ökonomisch vertretbar ist, wird klar umrissen, doch bleibt er ohne Lösung.

Eben diese Unsicherheit zeigt sich auch im jüngsten Beschluss der Mindestlohnkommission. Man erhöht deutlich – die Begründung greift ganz unterschiedliche Aspekte auf, aber eben diese werden sich in der rechtlichen Prüfung als relevant erweisen. Politisch und sicherlich auch ethisch geht es um nichts weniger als den gerechten Lohn, der – so Papst *Franziskus* in der Enzyklika *Evangelii Gaudium* schreibt – erst „den Zugang zu den anderen Gütern [ermöglicht], die zum allgemeinen Gebrauch bestimmt sind“. Wem dies bewusst ist, für den kann das Leitbild der Vergütung nicht nur der wirtschaftliche Wert der Arbeit oder der zu erzielende Marktpreis sein; vielmehr muss die Vergütung auch den Arbeitnehmer als Menschen beachten. Seine Würde verlangt nach einer angemessenen Entlohnung, auch – in letzter Konsequenz – wenn der Wert der Arbeit für den Arbeitgeber dies nicht rechtfertigt.

In seiner Enzyklika *Rerum Novarum* hatte schon Papst *Leo XIII.* gefordert, dass ein Lohn nicht so niedrig sein dürfe, dass er einem genügsamen, rechtschaffenen Arbeiter den Lebensunterhalt nicht abwirft. *Pius XI.* konkretisierte dies in der Enzyklika *Quadragesimo Anno* mit einer Forderung nach einem Familieneinkommen. Auch in den späteren Enzykliken taucht die Forderung nach einem gerechten Lohn immer wieder auf. So hat die Friedensenzyklika *Pacem in Terris* die Forderung nach einem Familieneinkommen wiederholt. Weiter entwickelt wurde die Rolle der Arbeit insbesondere in der Enzyklika *Laborem Exercens* und in *Centesimus Annus* durch Papst *Johannes Paul II.* Danach ist insbesondere die Vergütung das wichtigste Mittel, um die Gerechtigkeit in den Arbeitsverhältnissen zu verwirklichen.⁷

II. Die unterschiedlichen Perspektiven des Mindestlohns

§ 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG gibt der Mindestlohnkommission Kriterien für ihre Beschlussfassung vor:

„Die Mindestlohnkommission prüft im Rahmen einer Gesamtabwägung, 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.“

⁷ Für Nachweise s. *Thüsing/Hütter*; NZA 2021, 170 ff.

Diese drei Kriterien sind teils wortgleich mit den ehemals bereits in § 4 Abs. 4 S. 3 MiArbG aufgezählten Katalog. § 1 AEntG enthält teils wortgleiche Formulierungen, die über §§ 7 Abs. 1, 11 Abs. 2 AEntG ebenfalls Grundlage für die Entscheidung über den Erlass einer Rechtsverordnung sind. Aus diesen Ähnlichkeiten lassen sich Rückschlüsse auf das Verständnis der Kriterien ziehen.

1. Existenzsicherung

Die Gesetzesbegründung führt nicht ausdrücklich aus, was unter der Schaffung eines angemessenen Mindestschutzes für Arbeitnehmer zu verstehen ist. Hinweise finden sich dennoch. So hält die Begründung fest, dass am 1. Januar 2015 eine Höhe von 8,50 Euro brutto pro Stunde hinsichtlich dieses Kriteriums geeignet war.⁸ Bezug wird auf die Pfändungsfreigrenze des § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO genommen.⁹ Der Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde lag (2015) über dieser.¹⁰ Dies deutet auf eine Konzeption als existenzsichernde Lohnuntergrenze hin.¹¹ Stimmen in der Literatur verstehen dieses Kriterium ähnlich. Das MiLoG wolle lediglich eine unterste Entgeltgrenze festlegen¹² und einem Alleinstehenden bei Arbeit in Vollzeit ein Leben ermöglichen.¹³ Den Gedanken der untersten Lohngrenze trug bereits das MiArbG in sich¹⁴ - hieraus folgte jedoch nicht für alle Autoren die Zielsetzung, die Existenzsicherung festzuschreiben.¹⁵ Das AEntG zielt ebenfalls auf die Existenzsicherung der Arbeitnehmer ab.¹⁶ Der Mindestlohn kann verfassungsrechtlich darüber begründet werden, dass den Gesetzgeber eine Handlungspflicht zur Gewährleistung eines existenzsichernden Arbeitsentgelts trifft.¹⁷ Das MiLoG ist ein Mittel hierzu. Gegen eine Konzeption als

⁸ BT-Drs. 18/1558, 34.

⁹ Vgl. Stellungnahme *Schulten*, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 88 f.; Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 95 ff.

¹⁰ BT-Drs. 18/1558, 28.

¹¹ Ähnlich BAG, Urt. v. 21.12.2016 – 5 AZR 374/16, NZA 2017, 378 Rn. 23; Urt. v. 25.5.2016 – 5 AZR 135/16, NJW 2016, 3323 Rn. 29; HWK/HWK, 11. Aufl. 2024, Vorb § 1 MiLoG Rn. 7; *Sittard*, RdA 2015, 99, 102.

¹² ErfK/Franzen, 25. Aufl. 2025, § 9 MiLoG Rn. 2.

¹³ Düwell/Schubert/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 13; Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 12; *Thüsing/Hütter*, BB 2018, 2420 f.

¹⁴ BT-Drs. 16/10485, 10; vgl. *Herschel*, BArbBl. 1952, 36.

¹⁵ *Thüsing*, ZfA 2008, 590, 639.

¹⁶ Däubler/Lakies/Walser, 5. Aufl. 2022, § 1 AEntG Rn. 9.

¹⁷ Siehe zum Streitstand die Übersicht bei Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 68 ff. m.w.N.

Existenzsicherung wird freilich (sehr plausibel) eingewandt, dass es für eine entsprechende Berechnung keiner Mindestlohnkommission und keiner Orientierung an der Tarifentwicklung bedürfe.¹⁸

2. Minimale Austauschgerechtigkeit

Andere Stimmen setzen andere Akzente. Sie lehnen es ab, eine staatliche Schutzpflicht durch private Arbeitgeber erfüllen zu lassen. Der Arbeitgeber sei zur Gegenleistung für die geleistete Arbeit verpflichtet, nicht zu mehr. Der Mindestlohn sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da er die strukturelle Verhandlungsungleichheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgleiche.¹⁹ Wird diese nicht oder nur mit untauglichen Mitteln beseitigt, so kann darin ein Verstoß gegen die grundrechtlich gewährleistete Privatautonomie liegen.²⁰ Angeführt wird hierfür die Gesetzesbegründung. Das MiLoG zielt nach ihr auf die Verhinderung von jedenfalls unangemessenen Löhnen, die nicht mit den von Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 GG geforderten „elementaren Gerechtigkeitsanforderungen“ vereinbar sind.²¹ Das Wort „angemessen“ kann hierbei so verstanden werden, dass „nach der Austausch- und nicht nach der Bedarfsgerechtigkeit“²² gefragt wird. Hierfür spricht Weiteres: Der Gesetzgeber bezieht sich nicht auf Art. 1 GG, sondern auf Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG – ihm geht es mithin nicht um ein menschenwürdiges Existenzminimum, sondern um die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips in privatautonom geschlossenen Arbeitsverträgen, also um die Sicherstellung minimaler Austauschgerechtigkeit.²³ Das hat Gewicht. Auch für das AEntG wird angenommen, dass es den Ausgleich der strukturellen Unterlegenheit der Arbeitnehmer bezweckt.²⁴ Für das BVerfG ist der Ausgleich der strukturellen Disparität zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine verfassungsrechtliche Pflicht.²⁵ Mithin wird der Mindestlohn durch die Erfüllung dieser Pflicht legitimiert.²⁶ Gegen einen existenzsichernden

¹⁸ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 72.

¹⁹ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 70, 111 ff.

²⁰ BVerfG, Beschl. V. 19.10.1993 – 1 BvR 567/89, NJW 1994, 36, 39.

²¹ BT-Drs. 18/1558, 28; Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 67.

²² Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 73.

²³ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 73 f.; vgl. *Thüsing/Hütter*, NZA 2015, 970, 972; *Picker*, RdA 2025, 269, 275, *ders.*, RdA 2014, 25, 34.

²⁴ Däubler/Lakies/Walser, 5. Aufl. 2022, § 1 AEntG Rn. 6.

²⁵ BVerfG, Beschl. V. 6.6.2018 – 1 BvL 7/14, 1 BvR 1375/14, NZA 2018, 774 Rn. 42; Beschl. v. 7.2.1990 – 1 BvR 26/84, NZA 1990, 389.

²⁶ Vgl. *Pant*, RdA 2025, 104, 108.

Charakter spricht ferner die Festlegung eines Stundenlohns im Gegensatz zu einem Monatslohn und die fehlende Kaufkraftindexierung: Ein Unterschreiten eines existenzsichernden Lohnniveaus ist daher nicht prinzipiell ausgeschlossen.²⁷

Indes: Als Indiz für einen jedenfalls unangemessenen Lohn wird die Unterschreitung der an der Existenzsicherung ausgerichteten Pfändungsfreigrenze angesehen.²⁸ Zudem hilft das Heranziehen der Existenzsicherung dabei, den Raum für die Tarifpartner nicht zu sehr zu verengen.²⁹ Die Bestimmung eines angemessenen Lohns obliegt ihnen.³⁰ Das MiLoG zielt schon nach seiner amtlichen Begründung nicht darauf ab, einen umfassenden Schutz entsprechend dem durch Tarifverträge Vermittelten zu erreichen.³¹ Diese Lesart wird durch § 1 Abs. 3 MiLoG gestützt, der einen Vorrang der auf § 7 AEntG und der auf § 3a AÜG gestützten Rechtsverordnung normiert, solange der Mindestlohn nicht unterschritten wird.³² Diese Instrumente laufen leer, sofern der Mindestlohn das Lohnniveau der in den zugrunde liegenden Tarifverträgen vereinbarten Stundensätzen übersteigt. Daher kann es dem MiLoG nicht um die Festlegung angemessener Löhne, sondern nur um eine Grenzmarkierung zu in jedem Falle unangemessenen Löhnen gehen. Das wird durch die Ähnlichkeit zu § 138 Abs. 2 BGB gestützt, der Lohnwucher i.S.e. relativen Grenze verbietet.³³ Das MiLoG ergänzt die dazu ergangene Rechtsprechung somit durch eine absolute Untergrenze.³⁴ Eine Ausrichtung an der Existenzsicherung ist ferner zum Schutz der sozialen Sicherungssysteme geboten. Diese sollen vor Mitnahmeeffekten dergestalt geschützt werden, dass Arbeitgeber einen so niedrigen Lohn zahlen, dass ihre Arbeitnehmer zusätzlich Transferleistungen benötigen.³⁵

Teilweise wird in dem Kriterium des angemessenen Mindestschutzes bereits die Orientierung an Bruttomedianlöhnen hineingelesen, allerdings nur insoweit, als dass die Orientierung an diesen einen hinreichenden Abstand zur staatlichen Festsetzung von Durchschnittslöhnen

²⁷ Thüsing/Hütter, NZA 2015, 970, 972.

²⁸ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 71; Thüsing/Hütter, NZA 2015, 970, 971.

²⁹ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 12.

³⁰ Vgl. Thüsing, ZfA 2008, 590, 610, der im MiArbG in der geänderten Form von 2008 ein Funktionsäquivalent zu Tarifverträgen sieht.

³¹ BT-Drs. 18/1558, 28.

³² ErfK/Franzen, 25. Aufl. 2025, § 1 MiLoG Rn. 21; Barczak, RdA 2014, 290, 293.

³³ Vgl. BAG, Urt. v. 24.3.2004 – 5 AZR 303/03, NZA 2004, 971.

³⁴ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 75.

³⁵ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 90; kritisch zu diesem Argument Picker, RdA 2014, 25, 29.

sicherstellt – es geht lediglich um einen *Mindestschutz*.³⁶ Dieser Gedanke ist richtig, denn er betont den Unterschied zwischen einem Mindest- und einem vollumfassend angemessenen Lohn.³⁷ Das Festlegen angemessener Löhne durch den Staat würde diesen nicht nur überfordern, sondern die Tarifpartnerschaft überflüssig machen. Das erlaubt Art. 9 Abs. 3 GG aber nicht. Um diesem Verbot praktisch nachkommen zu können, bedarf es einer Abstandsbestimmung zu durchschnittlichen (Tarif-)Löhnen.

3. Doppelte Zielsetzung

Picker setzt genau daran an und sieht im jüngsten einschlägigen Beitrag zu dieser Frage den Zweck der Sicherstellung minimaler Austauschgerechtigkeit, nicht den der Existenzsicherung im MiLoG verankert. Er kommt zu dem Schluss, dass die Kommission einen zweckwidrigen *living wage* verfolge und der Beschluss daher rechtswidrig sei.³⁸ Seine Ansicht ist zwar tendenziell die näherliegende. Dennoch: „[Z]wischen dem, was sozial wünschenswert ist, und dem, was ökonomisch vertretbar ist“ besteht mithin ein deutlicher Zielkonflikt.³⁹ Das MiLoG reiht sich in diese Diskussion mit einem Lösungsvorschlag ein, der keine völlig einseitige Auflösung des Zielkonflikts herbeiführt. Entfernt sich der Mindestlohn von einem existenzsichernden Zweck und verlässt er zugleich den Korridor zwischen jedenfalls unangemessenen Löhnen und der Annäherung an Durchschnittslöhne, so wird nicht mehr das Kriterium des angemessenen Mindestschutzes angewandt.

II. Eine nachlaufende Orientierung an der Tarifentwicklung sichert die Tarifaufonomie

Das MiLoG gibt einen – verbindlichen - Hinweis, wie die Kriterien zu einem Ausgleich gebracht werden können.⁴⁰ § 9 Abs. 2 S. 2 sieht hierzu eine Orientierung nachlaufend an der Tarifentwicklung vor. Die Regelung war dem Gesetzgeber wichtig. Sie war zunächst nicht vorgesehen. Die Spitzenverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern intervenierten und wollten überwiegend eine enge Bindung an die Tarifentwicklung erreichen.⁴¹ Das Institut für

³⁶ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 12 f.

³⁷ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 153.

³⁸ *Picker*, RdA 2025, 269, 287.

³⁹ S. dazu *Thüsing*, Gedanken zum Mindestlohn, in: Creutzfeldt/Hanau/Thüsing/Wißmann, Festschrift Bepler, 2012, 549.

⁴⁰ Vgl. Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 24.

⁴¹ Vgl. Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 23 mwN.

Arbeitsmarkt- und Berufsforschung kritisierte während den Ausschussberatungen, dass es unklar sei, inwieweit von der Tarifentwicklung abgewichen werden könne.⁴² Hinsichtlich solcher Unternehmen, die einem Tarifrägerverband mit dem Mitgliedstatus OT angehören würden, würde eine Orientierung am Tarifvertrag i.d.S. stattfinden, dass sie sich möglichst tariftreu verhalten würden.⁴³ Der Handelsverband meinte (nicht unplausibel), der Maßstab sei mangels gesetzlich vorgegebener Berechnungsmethoden „absolut nebulös“⁴⁴. Der DGB plädierte für eine strenge Indexierung anhand des Tarifindex des statistischen Bundesamtes.⁴⁵ Die BRAK wollte generell ein festes Berechnungsmodell.⁴⁶ Der DAV vertrat eine andere Position: Er bemängelte ebenfalls die „sehr vage“ Fassung des § 9 Abs. 2 MiLoG, forderte aber, dass eine nachlaufende Orientierung an der Tarifentwicklung nicht verbindlich sein sollte.⁴⁷

Man einigte sich auf einen Kompromiss. Das Ergebnis ist keine strenge Indexierung,⁴⁸ auch wenn ein Schritt in diese Richtung gemacht wurde.⁴⁹ So wird die alleinige Orientierung am Tarifindex ohne weitere Gesamtabwägung teils für rechtswidrig gehalten.⁵⁰ Eine zwingende Bindung an Durchschnitte oder Daten des Statistischen Bundesamtes ist ebenfalls gesetzlich nicht vorgegeben.⁵¹

Damit geht die Mindestlohnkommission einen anderen Weg als Kommissionen in anderen Ländern. Das britische Modell einer unabhängig arbeitenden Mindestlohnkommission sieht eine größere Bedeutung der wissenschaftlichen Berater vor. Das französische Modell hingegen folgt einer strengen Indexierung.⁵² Deutschland geht den Mittelweg.

Die Gesetzesbegründung versteht unter orientieren, dass die „Tariflöhne [...] ein wichtiger Richtwert für die Anpassung des Mindestlohns“⁵³ sind. *Klumpp* schließt daraus, dass eine

⁴² Stellungnahme Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BT-Drs. 18(11)151, 28.

⁴³ *Jöris*, ZfA 2024, 245, 252 f.

⁴⁴ Stellungnahme Handelsverband, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 129.

⁴⁵ Stellungnahme DGB, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 35.

⁴⁶ Stellungnahme BRAK, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 119.

⁴⁷ Stellungnahme DAV, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 96.

⁴⁸ CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 18/2010 (neu), 21.

⁴⁹ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 10.

⁵⁰ Düwell/Schubert/*Heilmann*, 2. Aufl. 2017, § 10 MiLoG Rn. 3.

⁵¹ Schubert/Jerchel/Düwell, Das neue Mindestlohngesetz, 2015, Rn. 256.

⁵² Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 10.

⁵³ BT-Drs. 18/1558, 38.

Hierarchisierung zugunsten der Tarifentwicklung nicht zwingend vorgegeben, aber angelegt sei.⁵⁴ § 2 Abs. 1 lit. a GO-MLK statuiert eindeutig, dass die Kommission sich maßgeblich an der Tarifentwicklung orientiert.⁵⁵ Hierfür spricht, dass die Tarifentwicklung die Kompromisse der Tarifpartner abbildet. In ihren Verhandlungen haben sie ähnliche Aspekte abgewogen, wie § 9 Abs. 2 MiLoG sie vorgibt.⁵⁶ Ihren ersten Beschluss stützte sich die Mindestlohnkommission auch wegen dieses Gedankens auf die Tarifentwicklung; mangels gesicherter Erkenntnisgrundlage über die Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns lehnte sie eine weniger strenge (Selbst-)Bindung an diesen Orientierungsmaßstab ab.⁵⁷ Mit Rücksicht auf die Tarifautonomie⁵⁸ ist ein enges Anlehnen an die Tarifentwicklung somit naheliegend.

Je enger die Orientierung an der Tarifentwicklung, desto geringer fällt die Beeinträchtigung der Tarifautonomie aus.⁵⁹ Von der Mindestloohnerhöhung zum 1. Januar 2026 werden – Außenseiter eingeschlossen – bis zu 6,6 Millionen Beschäftigte und damit jedes sechste Beschäftigungsverhältnis betroffen sein. Mit dem zweiten Erhöhungsschritt könnten sogar 21 % der Beschäftigungsverhältnisse unter das MiLoG fallen.⁶⁰ Würde der Mindestlohn einer strengen Indexierung folgen, so wäre er trotz staatlicher Festsetzung das Ergebnis der autonomen Entscheidungen der Tarifpartner. Der einfachgesetzlich vorgeschriebenen Orientierung kommt damit die Funktion zu, die in Art. 9 Abs. 3 GG verankerte Tarifautonomie zu schützen. Der Mindestlohn soll künftige Tarifabschlüsse nicht präjudizieren.

Zwar liegt in jeder Mindestlohnfestsetzung gegenüber individuell betroffenen Arbeitgebern zweifelsohne ein Eingriff in die Berufs- und Vertragsfreiheit vor.⁶¹ Einer genaueren Betrachtung

⁵⁴ Klumpp, ZESAR 2023, 101, 104 f.

⁵⁵ Düwell/Schubert/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 10 MiLoG Rn. 3 hält das für gesetzeswidrig.

⁵⁶ Vgl. Erster Beschluss v. 28.6.2016, abrufbar unter https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission_node,2 (zuletzt abgerufen am 12.11.2025); Düwell/Schubert/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 18; Thüsing/Hütter, BB 2018, 2420.

⁵⁷ Erster Beschluss v. 28.6.2016, abrufbar unter https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission_node,2 (zuletzt abgerufen am 12.11.2025); Düwell/Schubert/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 18.

⁵⁸ Vgl. BeckOK ArbR/Greiner, § 11 MiLoG Rn. 2; Klumpp, ZESAR 2023, 101, 105.

⁵⁹ Vgl. Schreiner/Sura, NZA 2025, 18, 21.

⁶⁰ Pressemitteilung v. 14.7.2025, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_256_62.html#:~:text=60%20Euro%20betroffen-,Zum%201.,Weitere%20Informationen (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

⁶¹ Vgl. Pant, RdA 2025, 104, 111; Picker, RdA 2025, 269, 278.

bedarf aber der mögliche Eingriff in die Tarifaufonomie. Ein gesetzlicher Mindestlohn gestaltet grundsätzlich nicht nur das normgeprägte Grundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG aus, sondern greift in dessen Schutzbereich ein.⁶² Vereinbarte Tarifröhne unterhalb der angepassten Mindestlohnschwelle verlieren ihre Geltung, sodass insbesondere Tarifverträge, die die Löhne unterdurchschnittlich erhöhen, teilweise ihre Wirkung verlieren. Wird jedoch der Tarifentwicklung gefolgt, so wird das System der kollektiven Regelung von Löhnen insgesamt nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr durch den gesetzgeberischen Rekurs auf die Tarifpartner aufgewertet. Ein Eingriff liegt aber dann vor, wenn die Tarifentwicklung nicht mehr Maßstab ist, zumindest dann, wenn Mindestloohnerhöhungen über sie hinaus gehen. Je höher die Anpassung nach oben ausfällt, desto intensiver wird dieser Eingriff und zwar im Kernbereich dieses Grundrechts: Der Vereinbarung von Löhnen.⁶³ Beispielsweise schrumpft der Spielraum für die Tarifpartner, Lohnspreizungen vorzunehmen und so Anreize für die Qualifizierung von Arbeitnehmern zu setzen.⁶⁴ Zudem nimmt der Abstand zwischen Tarifröhnen und Mindestlohn ab, wodurch jedenfalls für untere Tarifgruppen der Verhandlungsspielraum erheblich kleiner wird.⁶⁵ Auf einen weiteren Aspekt weist zudem *Picker* hin: Die Parität der Tarifpartner wird durch die Stärkung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften insoweit beeinflusst, als dass diese sich auch bei gescheiterten Tarifverhandlungen auf den Mindestlohn verlassen und mit sehr hohen Lohnforderungen in die Verhandlungen gehen können.⁶⁶ Die Tarifaufonomie wird so ein Stück weit entwertet. Auch die Mindestlohnkommission ist sich bewusst, dass Erhöhungen – sie bezieht sich *in concreto* auf die des Mindestloohnerhöhungsgesetzes – Einfluss auf die Tarifabschlüsse haben.⁶⁷ Damit die Auswirkungen auf die Tarifaufonomie gering bleiben, ist die Tarifentwicklung bei der Festsetzung des Mindestlohns möglichst weitgehend zu beachten.

IV. Im Medienverdienst liegt keine Konkretisierung des angemessenen Mindestschutzes

⁶² Vgl. *Giesen*, ZfA 2022, 346, 352 f.; *Pant*, RdA 2025, 104, 106; *Picker*, RdA 2025, 269, 277 f.; a.A. BeckOK ArbR/Greiner, 77. Ed. 1.9.2025, § 1 MiLoG Rn. 13.

⁶³ *Pant*, RdA 2025, 104, 117 f.; *Picker*, RdA 2025, 269, 277; vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.4.1996 – 1 BvR 712/86, NJW 1997, 513.

⁶⁴ *Jöris*, ZfA 2024, 245, 258; ähnlich *Picker*, RdA 2025, 269, 278.

⁶⁵ Vgl. *Pant*, RdA 2025, 104, 116; *Picker*, RdA 2025, 269, 277.

⁶⁶ *Picker*, RdA 2025, 269, 278.

⁶⁷ Fünfter Kommissionsbericht, abrufbar unter https://www.mindestlohnkommission.de/de/Mindestlohnkommission/Berichte-der-Mindestlohnkommission/Aktueller-Bericht/aktueller-bericht_node, Rn. 7 (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

Als konkurrierender Orientierungsmaßstab kann der Medianlohn nicht genutzt werden, Wenngleich die „Angemessenheit“ durch einen Referenzwert konkretisiert werden kann, so ist eine Konkretisierung des „Mindestschutzes“ durch den gewählten Referenzwert nicht anzunehmen. Der Mindestschutz ist nicht auf eine gesellschaftliche Teilhabe bezogen, wie sie der Referenzwert von 60 % bezweckt. Dem Mindestschutz geht es darum, einem Vollzeitbeschäftigten die Existenz zu sichern. Von dieser Zielsetzung hat sich die Mindestloohnerhöhung entfernt. Die Festlegung des ersten Mindestlohns von 8,50 € orientierte sich an der Pfändungsfreigrenze. Das gilt nicht für den diesjährigen Beschluss. Die aktuell geltende Pfändungsfreigrenze beträgt 1.555 € netto pro Monat. Sie gilt bis zum 30. Juni 2026.⁶⁸ Geht man von einem Mindestlohn von 13,90 € zum 1. Januar 2027 und 40 Arbeitsstunden pro Woche (174 Stunden im Monat⁶⁹) aus, so ergibt sich ein Betrag von ungefähr 2.400 € brutto pro Monat. Die Differenz beträgt ungefähr 860 €. Zwar hängt es von den individuellen Umständen ab, wie sich dieser Betrag in Nettozahlen darstellt. Allerdings ist die Entwicklung im Vergleich mit vergangenen Erhöhungen eindeutig. In der ersten Jahreshälfte 2024 lag die Differenz zwischen Mindestlohn (12,41 €) und Pfändungsfreigrenze (1.491,75 €)⁷⁰ noch bei rund 670 €. Zur Einführung des Mindestlohns (8,50 €) am 1. Januar 2015 lag die Pfändungsfreigrenze noch bei 1.045,04 €⁷¹ und der Abstand bei ungefähr 430 €. Seit der Einführung hat sich die Differenz mithin etwa verdoppelt. Selbst wenn man wie die Gesetzesbegründung zum Mindestloohnerhöhungsgesetz von einem im Jahr 2015 bewusst vorsichtig gewählten Einstieg ausgeht,⁷² würde sich die Zielsetzung klar ändern: An der Existenzsicherung richtet sich dann der neue Mindestlohn nicht mehr aus – der angemessene Mindestschutz wird insoweit nicht konkretisiert. Soweit eine Sicherstellung minimaler Austauschgerechtigkeit⁷³ als Inhalt des Kriteriums anerkannt wird, liegt ebenfalls keine Konkretisierung vor: Der starre Referenzwert hat keinen Bezug zu konkret vorliegenden Arbeitsverhältnissen und zur Frage, ob diese durch ungleiche Verhandlungsbedingungen zustande gekommen sind oder nicht. Das wäre ohnehin nur bei einem nach Regionen und Branchen differenziertem Mindestlohn möglich, wie ihn das MiArbG vorsah, nicht aber bei der absoluten Lohnuntergrenze des MiLoG. Zudem verlangt ein

⁶⁸ Bekanntmachung v. 2.4.2025, BGBl. I Nr. 110.

⁶⁹ Rechner monatliche Arbeitszeit, abrufbar unter <https://rechneronline.de/arbeit/> (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

⁷⁰ Bekanntmachung v. 10.5.2024, BGBl. I, Nr. 160.

⁷¹ Bekanntmachung v. 26.3.2013, BGBl. I, 710.

⁷² BT-Drs. 20/1408, 17.

⁷³ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 73 f.; vgl. *Thüsing/Hütter*, NZA 2015, 970, 972; *Picker*, RdA 2014, 25, 34.

Minimum an Austauschgerechtigkeit eben nur die Verhinderung jedenfalls unangemessener Arbeitsentgelte.

V. Keine zwingenden europarechtlichen Vorgaben

All dies hat noch außen vorgelassen, ob der Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns aufgrund vorrangiger europarechtlicher Vorgaben als Orientierungsmaßstab heranzuziehen ist. Der Wert von 60 % entstammt Art. 5 Abs. 4 sowie Erwägungsgrund 28 der Mindestlohnrichtlinie.⁷⁴ Der EuGH hat die Richtlinie mit Urteil vom 11.11.2025 für teilweise nichtig erklärt. Konkret geht es um Art. 5 Abs. 1 S. 5, Abs. 2 und Abs. 3 Hs. 2 der Richtlinie. Diese würden unmittelbar in die Festsetzung von Arbeitsentgelten eingreifen, was nach Art. 153 Abs. 1, 5 AEUV nicht in der Kompetenz der EU läge.⁷⁵ Der Erlass dieser Normen verstößt daher gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, 2 EUV.

Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie, der auf den Referenzwert verweist, wurde zwar nicht für nichtig erklärt. Der EuGH legt den Abs. 4 aber so aus, dass dieser nicht unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte eingreift. Die Referenzwerte unterscheiden sich von

“den in Art. 5 Abs. 2 dieser Richtlinie genannten Verfahren zur Festlegung und Aktualisierung der nationalen gesetzlichen Mindestlöhne [die] zwingend als Kriterium zu berücksichtigen sind, dadurch, dass es sich um reine Kontrollparameter handelt, um die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne zu bewerten, bei deren Wahl die Mitgliedstaaten überdies frei sind. So können die Mitgliedstaaten entweder auf nationaler Ebene übliche Referenzwerte, auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte oder eine Kombination aus beiden verwenden. Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie schreibt demnach keine zwingenden Bestandteile in Bezug auf die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne vor”⁷⁶.

Der Wert von 60 % des Bruttomedianlohns ist demnach nicht europarechtlich vorgegeben und nicht verpflichtend. Die Formulierungen in Art. 5 Abs. 4 S. 2 RL sowie Erwägungsgrund 28

⁷⁴ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (Amtsblatt EU 2022 L 275/33).

⁷⁵ EuGH, Urt. v. 11.11.2025 – C 19/23, Rn. 94 ff.; s auch EuG, Urt. v. 24.2.2022 – C-262/20, NZA 2022, 467 Rn. 30; ähnlich schon *Thüsing/Hütter-Brungs*, NZA 2021, 170 f.

⁷⁶ EuGH, Urt. v. 11.11.2025 – C 19/23, Rn. 99.

eröffnen den Mitgliedstaaten vielmehr die Möglichkeit, in freier Auswahl einen Referenzwert festzulegen.⁷⁷ Diese hat im MiLoG offensichtlich nicht stattgefunden.

Die Auswahl kann aber auch nicht in der GO-MLK erfolgen. Zwar ermöglicht Art. 5 Abs. 1 S. 3 RL ausdrücklich, dass Richtlinienvorgaben durch die Mindestlohnkommission umgesetzt werden können. Systematik und Wortlaut dieser Ermächtigung deuten aber daraufhin, dass dies nur für die nun nichtigen Kriterien des Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 RL gelten sollte und nicht für den Referenzwert des Abs. 4. Doch bereits bei den Kriterien des Art. 5 Abs. 1, 2 RL war umstritten, ob eine Umsetzung durch formelles Gesetz verpflichtend ist.⁷⁸ Richtigerweise wird auf die in Art. 5 Abs. 1 S. 4 RL verlangte Klarheit hingewiesen, die nur im parlamentarischen Gesetz verwirklicht werden kann.⁷⁹ Die (Mindest-)Kriterien waren in Art. 5 Abs. 2 RL immerhin eindeutig vorgegeben. Anders ist es mit dem Referenzwert, der erst gewählt werden muss. Dessen Auswahl durch die Mindestlohnkommission ist hinsichtlich der nötigen Klarheit und der fehlenden Ermächtigung in der Richtlinie abzulehnen. Das wäre lediglich durch eine Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers möglich. Daraus folgt, dass die Richtlinie hinsichtlich des Referenzwertes nicht umgesetzt wurde.

Picker vertritt zudem die Ansicht, dass eine solche Umsetzung verfassungsrechtlich betrachtet gar nicht erfolgen dürfe. Die Mindestlohnrichtlinie sei auf die Festsetzung angemessener Löhne gerichtet, was nicht mit der Tarifautonomie vereinbar sei.⁸⁰ Doch bereits aus den anderen dargelegten Gründen scheidet die Auswahl eines Referenzwertes in der GO-MLK aus – auf eine mögliche Verfassungswidrigkeit kommt es nicht an. Eine unmittelbare Anwendung des Art. 5 Abs. 4 RL durch die Kommission scheitert bereits an der Bedingtheit der Verpflichtung.⁸¹

⁷⁷ Ähnlich schon *Franzen*, EuZA 2024, 361 f.; *Schreiner/Sura*, NZA 2025, 18, 22 f.; vgl. *Preis/Sagan/Bramshuber/Schmid*, 3. Aufl. 2024, § 13 Rn. 13.53; gegen eine Pflicht, überhaupt einen Referenzwert einzuführen *Franzen/Gallner/Oetker/Franzen*, 5. Aufl. 2024, Art. 5 RL (EU) 2022/2041 Rn. 5; enger: *Picker*, RdA 2025, 269, 275.

⁷⁸ Dafür: *Bendrick*, ZESAR 2024, 163, 167; *Rudkowski*, ZfA 2024, 181, 201; *Sagan/Witschen/Schneider*, ZESAR 2021, 103, 110; dagegen: tendenziell *Klump*, ZESAR 2023, 101, 105; klarer: Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 6 – 3000 – 051/22, S. 9 ff.

⁷⁹ *Bendrick*, ZESAR 2024, 163, 167; ähnlich *Sagan/Witschen/Schneider*, ZESAR 2021, 103, 110; a.A. *Klump*, ZESAR 2023, 101, 105.

⁸⁰ *Picker*, RdA 2025, 269, 279, 285.

⁸¹ Vgl. zum Erfordernis der Unbedingtheit *Callies/Ruffert/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 54 m.w.N.



Ausschussdrucksache 21(11)69
vom 8. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Tom Krebs

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

Ausschuss Arbeit und Soziales
Deutscher Bundestag
Per E-Mail:
arbeitundsoziales@bundestag.de

Prof. Tom Krebs, Ph.D.
L 7, 3-5
68161 Mannheim
tkrebs@uni-mannheim.de

8. Januar 2026

•
Stellungnahme zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen“ (BT-Drucksache 21/346) und zum Antrag der Fraktion Die Linke „Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen“ (BT-Drucksache 21/347).

1. Einordnung und Evaluierung der Vorschläge

Der gesetzliche Mindestlohn ist eine Erfolgsgeschichte. Seit seiner Einführung im Januar 2015 ist er mit der Erhöhung vom 1. Januar 2026 kumulativ um 64 Prozent gestiegen; und die geplante Erhöhung auf 14,60 Euro zum 1. Januar 2027 wird den Mindestlohn nochmals um 5 Prozent anheben. Ein Mindestlohn von 14,60 Euro leistet einen wesentlichen Beitrag, dass in Deutschland jede Erwerbsarbeit ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Wertschätzung erhält. Zusammen mit anderen Leitplanken wie Tarifbindung und Mitbestimmung bildet ein existenzsichernder bzw. armutsfester Mindestlohn das arbeitsmarktpolitische Fundament einer sozialen Marktwirtschaft.

Doch es gibt auch Schattenseiten. Der Mindestlohn wurde mit 8,50 Euro bei seiner Einführung 2015 zu niedrig angesetzt; unter anderem aufgrund von (falschen) Prognosen, dass der Mindestlohn bis zu einer Million Arbeitsplätze kosten würde.¹ Erst mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 wurde dieser Anfangsfehler korrigiert, doch die hohen Inflationsraten in den Jahren 2022 und 2023 haben die beabsichtigte Kaufkraftverbesserung größtenteils aufgefressen. Erst mit der geplanten Mindestlohnerhöhung auf 14,60 Euro im Januar 2027 wird ein angemessener Inflationsausgleich erfolgt sein; die betroffenen Beschäftigten mussten rund vier Jahre mit den Konsequenzen eines nicht existenzsichernden Mindestlohns leben.

Die Mindestlohnkommission hat aus diesen Erfahrungen gelernt und sich eine neue Geschäftsordnung gegeben, in der explizit das Kriterium „60 Prozent des mittleren

¹ Siehe zum Beispiel Hans-Werner Sinn (2015).

Erwerbseinkommens eines Vollzeitbeschäftigten“ genannt wird. Mit dieser Entscheidung hat die Mindestlohnkommission einen wichtigen Schritt unternommen, um die EU-Richtlinien zum Mindestlohn, die ein solches Kriterium als Referenzwert empfehlen, zu erfüllen. Im Gegensatz zur Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission wurde das Mindestlohngesetz vom Gesetzgeber nicht angepasst und es klafft somit eine Lücke zwischen Gesetz und gelebter Praxis, die zu Rechtsunsicherheit führen kann und die Legitimation der Kommissionsentscheidungen untergräbt. Die kleine Anfrage der AfD-Fraktion zeigt deutlich,² in welche Richtung sich die öffentliche Debatte drehen könnte, wenn der Gesetzgeber hier nicht handelt und die Lücke nicht schließt.

Der Vorschlag der Fraktionen Bündnis90/DieGrünen und Die Linke, das Kriterium „60 Prozent des Median-Bruttolohns für Vollzeitbeschäftigte“ gesetzlich zu verankern, ist zu begrüßen. Dieser Vorschlag stärkt die Legitimation der Entscheidungen der Mindestlohnkommission und bringt deutsche Gesetzgebung in Einklang mit den EU-Richtlinien. Zudem legt dieses Kriterium einen sinnvollen Referenzwert fest, um einen existenzsichernden bzw. armutsfesten Mindestlohn dauerhaft zu gewährleisten.

Ebenfalls zu begrüßen ist der Vorschlag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, dass die Mindestlohnkommission sich bei der Umsetzung nicht nur nachlaufende an der Lohnentwicklung orientiert, sondern die gesamte zum Entscheidungszeitpunkt zur Verfügung stehende Information berücksichtigt; also auch Information über die zukünftige Entwicklung des Median-Bruttolohns. Aus ökonomischer Sicht ist es nicht nachzuvollziehen, dass die Kommission eine Einschätzung für eine angemessene Mindestlohnanpassung für einen zukünftigen Zeitraum von zwei Jahren abgibt, aber bei der Formulierung dieser Einschätzung die Augen vor zukünftigen Entwicklungen verschließen muss. Wer einen existenzsichernden Mindestlohn im Sommer 2025 für einen Zeitraum bis Ende 2027 festlegen bzw. empfehlen soll, der muss zwangsläufig eine Abschätzung der Preis- und Lohnentwicklung bis Ende 2027 vornehmen – alles andere wäre irrational. Beispielsweise würden wir der Europäischen Zentralbank (EZB) zurecht Vorwürfe machen, wenn sie ihre Zinsentscheidungen unabhängig von ihrer Einschätzung künftiger wirtschaftlicher Entwicklungen treffen würde.

Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen schlägt zudem vor, dass die Mindestlohnkommission im jährlichen Turnus eine Mindestlohnanpassung beschließt. Der zweijährige Anpassungsturnus hat den Vorteil, dass er den Tarifvertragsparteien ausreichend Vorlauf gibt, um bestehende Tarifstrukturen vorausschauend anzupassen und erhöht zugleich die Planungssicherheit der Unternehmen. Der mögliche Nachteil des zweijährigen Turnus, dass er zu nachlaufenden Anpassungen führt, wäre nicht mehr gegeben, wenn die Mindestlohnkommission zukünftige Entwicklungen der Löhne und Preise in ihrem Entscheidungsprozess berücksichtigt.

Eine Anwendung des 60-Prozent Kriteriums ohne Nachlauf würde bereits für 2026 einen Mindestlohn um die 15 Euro implizieren.³ Es stellt sich die Frage, ob eine Orientierung des

² Siehe AfD (2025).

³ IMK und WSI schätzen für das Jahr 2026 einen Wert von 14,87 bis 15,02 Euro und für das Jahr 2027 einen Wert von 15,31 bis 15,48 Euro (Lübker et al. 2025). Unveröffentlichte Schätzungen des statistischen Bundesamts legen einen Wert zwischen 14,50 und 14,80 Euro für April 2025 nahe. Die beschlossene Anhebung des

Mindestlohns an dem 60-Prozent-Kriterium – mit einem Mindestlohn von 15 Euro im Jahr 2026 -- strukturelle Arbeitslosigkeit verursachen könnte. Nach aktuellem Kenntnisstand ist dies nicht der Fall, wie die Ausführungen in den Abschnitten 2 – 5 ergeben. Das schließt nicht aus, dass es als Folge der notwendigen Mindestloohnerhöhung in einigen Branchen (Gastgewerbe, Einzelhandel) zu einem Rückgang der Beschäftigung kommen kann. Solche Effekte können jedoch auf strukturelle Probleme in den betroffenen Branchen oder eine schlechte konjunkturelle Lage zurückgeführt werden. Die Antwort auf diese Problematik sollte daher eine Wirtschaftspolitik sein, die strukturelle Hindernisse entfernt und die wirtschaftliche Lage verbessert. Abschnitt 6 fasst zusammen, warum die aktuelle Wirtschaftspolitik der Bundesregierung in dieser Hinsicht enttäuscht.

2. Mindestlohneffekte in der öffentlichen Debatte

Aus ökonomischer Perspektive werden Beschäftigung und Entlohnung durch das Zusammenspiel von Arbeitsangebot der Erwerbspersonen und Arbeitsnachfrage der Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Die öffentliche Debatte zum Mindestlohn wird häufig von einer Theorie dominiert, die der Darstellung in vielen Lehrbüchern für Bachelorstudierende entspricht (Mankiw, 2019, 2020). In dieser Lehrbuchtheorie herrscht vollkommene Konkurrenz auf dem (imaginären) Arbeitsmarkt und die Kosten des Schaffens und Besetzens neuer Arbeitsstellen (Jobs) werden vernachlässigt. In dieser einfachen Theorie besteht also in gewisser Hinsicht kein wesentlicher Unterschied zwischen dem Arbeitsmarkt und dem Wochenmarkt für Äpfel und Birnen. Dieser Zugang zum Arbeitsmarkt wird häufig als neoklassische Theorie des Arbeitsmarkts bezeichnet.

Im Rahmen der einfachen Lehrbuchtheorie des Arbeitsmarkts hat die Einführung eines Mindestlohns einen eindeutigen Effekt: Die Beschäftigung geht zurück und die Arbeitslosigkeit steigt (Mankiw, 2019, 2020). Der Mindestlohn kostet also immer Jobs. Denn gemäß Lehrbuchtheorie ist auf dem Arbeitsmarkt ohne staatliche Eingriffe der (Real-)Lohn gleich dem Grenzprodukt der Arbeit – dies folgt aus der Annahme der vollkommenen Konkurrenz und der kostenlosen Austauschbarkeit der individuellen Arbeitsverhältnisse. Wenn in einer solchen Situation der Staat einen gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn einführt, dann werden profitmaximierende Unternehmen die Beschäftigten entlassen, für die das Grenzprodukt der Arbeit unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn liegt.

Gemäß der einfachen Theorie verhindert der Staat den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und schafft so ungewollte Arbeitslosigkeit. Diese einfache neoklassische Theorie des Arbeitsmarkts bildet nicht nur den üblichen Analyserahmen in den Lehrbüchern der Mikro- und Makroökonomik für Bachelorstudierende, sondern ist auch häufig der Referenzpunkt für öffentliche Debatten zum Mindestlohn. Insbesondere bildet dieses einfache Lehrbuch-Modell die theoretische Grundlage für einige Studien (beispielsweise Knabe et al, 2014), die vor der Einführung des Mindestlohns 2015 sehr starke Beschäftigungsverluste

prognostizierten, die dann aber nicht eingetreten sind. Und auch aktuelle Beiträge zur Mindestlohndebatte basieren immer noch häufig Annahme, dass die einfache Lehrbuchtheorie des Arbeitsmarkts ein angemessenes Analyseinstrument ist und der Lohn immer und überall dem Grenzprodukt der Arbeit entspricht.

3. Empirische Evidenz

Die hier beschriebene Lehrbuchtheorie des Mindestlohns hat ein wesentliches Problem: Ihre grundlegenden Annahmen und wesentlichen Implikationen sind in den letzten 30 Jahren hinreichend häufig empirisch widerlegt worden!⁴ Insbesondere hat die empirische Arbeitsmarktliteratur gezeigt, dass die Einführung des Mindestlohns 2015 und die seitdem erfolgten Erhöhungen des Mindestlohns die Erwerbseinkommen vieler abhängig Beschäftigten erheblich angehoben und keinen nennenswerten Effekt auf die Gesamtbeschäftigung ausgeübt haben. Darüber hinaus hat der Mindestlohn zu erheblichen Produktivitätsgewinnen im Niedriglohnsektor geführt. Insgesamt unterstützt die verfügbare empirische Evidenz die These, dass der Mindestlohn ein sozialpolitischer und wirtschaftlicher Erfolg gewesen ist.

Aufgrund dieser empirischen Befunde hat die einschlägige wirtschaftswissenschaftliche Literatur die einfache Lehrbuchtheorie hinter sich gelassen und den neoklassischen Analyserahmen in verschiedene Richtungen erweitert. Drei Erweiterungen sind besonders wichtig, um die Effekte des Mindestlohns auf Beschäftigung und Wachstum zu verstehen:

- Suchfraktionen auf dem Arbeitsmarkt und Investitionen in Arbeitsplätze (offene Stellen)
- Marktmacht bzw. unvollkommener Wettbewerb, der die Aufteilung des Mehrwerts/Überschusses eines Beschäftigungsverhältnisses bestimmt.
- Heterogene Unternehmen bzw. Jobs mit unterschiedlichen Produktivitätsniveaus

Alle drei Eigenschaften von Arbeitsmärkten in der Realität werden in der modernen Arbeitsmarkttheorie abgebildet. Diese moderne Theorie ist auch als Such-und-Matching Theorie des Arbeitsmarkts bekannt.

4. Moderner Arbeitsmarkttheorie

Die moderne Arbeitsmarkttheorie analysiert Beschäftigung und Lohnsetzung aus der Sicht der sogenannten Such-und-Matching-Modelle.⁵ Die Grundzüge dieses theoretischen Ansatzes können – stark vereinfacht – wie folgt zusammengefasst werden.

Die Produktion von Gütern und Dienstleistungen erfordert die Kombination von Arbeit und Kapital in einem Beschäftigungsverhältnis zwischen Erwerbsperson (Arbeitnehmer) und

⁴ Siehe Cengiz et al. (2019) für eine Zusammenfassung der Evidenz für die USA und Manning (2021) für die internationale Evidenz. Krebs und Drechsel-Grau (2021) und Mindestlohnkommission (2025) fassen die empirische Literatur für Deutschland zusammen.

⁵ Das kanonische Modell in der Literatur wurde zuerst in Mortensen und Pissarides (1994) entwickelt. Pissarides (2000) und Cahuc und Zylberberg (2004) bieten einen guten Überblick.

Unternehmen (Arbeitgeber). Im Mittelpunkt der Analyse steht der dynamische Prozess, durch den arbeitssuchende Erwerbspersonen (Arbeit) und offene Stellen (Kapital) zusammengeführt werden. Ein bestehendes Arbeitsverhältnis hat einen Mehrwert, weil Suchfraktionen auf dem Arbeitsmarkt und das Schaffen von Arbeitsplätzen/Jobs nicht-reversible Investitionskosten erzeugen. Dieser Mehrwert entspricht im kanonischen Modell der zusätzlichen Produktion des Beschäftigungsverhältnisses abzüglich des Reservationslohns und wird zwischen Arbeitgeberseite (Gewinn) und Arbeitnehmerseite (Lohn) aufgeteilt. Im Vergleich zum einfachen neoklassischen Arbeitsmarktmodell werden Beschäftigung, Entlohnung und Wachstum gleichzeitig bestimmt und Suchfraktionen, Investitionen in Jobs und Markt- bzw. Verhandlungsmacht haben Auswirkungen auf diese gesamtwirtschaftlichen.

Im Rahmen der modernen Arbeitsmarkttheorie beeinflusst der Mindestlohn die Beschäftigung aufgrund der folgenden Wirkungskanäle:

- i) Der Mindestlohn hat einen positiven Effekt auf die Motivation von nicht-erwerbstätigen Personen, nach Arbeit zu suchen oder ein Jobangebot anzunehmen (Arbeitsangebot).
- ii) Der Mindestlohn hat einen positiven Effekt auf die Motivation der erwerbstätigen Personen und beeinflusst so die Anzahl der Kündigungen.
- iii) Der Mindestlohn kann einen negativen Effekt auf die Schaffung und Ausschreibung neuer Stellen (Arbeitsnachfrage).

Zusätzlich zu diesen rein auf den Arbeitsmarkt bezogenen Effekten muss berücksichtigt werden, dass der Mindestlohn über die Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Konsumnachfrage die Gesamtwirtschaft positiv beeinflusst; wenn das verfügbare Einkommen der Beschäftigten steigt, können sie auch mehr Geld in der Gastronomie und im Einzelhandel ausgeben.

Theoretisch ist der Gesamteffekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit aus Sicht der modernen Arbeitsmarkttheorie nicht eindeutig bestimmt. Einerseits führt eine Anhebung des Mindestlohns zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage der Unternehmen im Niedriglohnbereich, weil einige Jobs durch den Mindestlohn unprofitabel werden. Es werden also weniger offene Stellen geschaffen und ausgeschrieben. Andererseits wird das Arbeitsangebot der Erwerbspersonen gesteigert, denn ein höherer Lohn steigert die Motivation der Erwerbstätigen und den Suchanreiz der nicht-erwerbstätigen Personen. Zudem stärkt der Mindestlohn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und somit die Konjunktur. Der Gesamteffekt, der aus diesen gegenläufigen Effekten resultiert, kann a priori nicht eindeutig bestimmt werden.

Interessant ist nun eine wichtige Erkenntnis der modernen Arbeitsmarktforschung: Die Aufteilung des Mehrwerts bestehender Beschäftigungsverhältnisse bestimmt die Auswirkungen staatlicher Eingriffe wie z.B. einer Mindestlohnerhöhung. Wenn die Arbeitnehmerseite den größten Teil des Mehrwerts erhält und der Lohn daher annähernd seinem Grenzprodukt entspricht (neoklassische Region, dann befindet sich der Arbeitsmarkt in einem neoklassischen Zustand und eine Anhebung des Mindestlohns hat insgesamt einen negativen Beschäftigungseffekt. Denn in diesem Fall macht eine Erhöhung des Mindestlohns viele Jobs im

Niedriglohnbereich unprofitabel und der negative Effekt des Mindestlohns auf die Arbeitsnachfrage dominiert. Wenn jedoch der Mehrwert größtenteils an die Arbeitgeberseite fließt und der Lohn annähernd dem „Subsistenzlohn“ entspricht (neomarxistische Region), dann hat eine Erhöhung des Mindestlohns insgesamt einen positiven Beschäftigungseffekt. Denn in diesem Fall ist der negative Effekt auf die Arbeitsnachfrage gering und es überwiegen die positiven Effekte einer Lohnsteigerung auf das Arbeitsangebot: ein stärkerer Suchanreiz der Arbeitslosen, eine verbesserte Motivation der Erwerbstätigen und ein zusätzliches Angebot an Erwerbspersonen.

Der Mindestlohn hat nicht nur einen Effekt auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, sondern er verändert auch die gesamtwirtschaftliche Produktion (Wirtschaftswachstum). Neben dem Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kann der Mindestlohn dadurch einen positiven wirtschaftlichen Impuls setzen, dass er die durchschnittliche Arbeitsproduktivität steigert. Dieser Produktivitätseffekt des Mindestlohns ist die Folge heterogener Produktivitätsniveaus der Arbeitsstellen (Jobs), der in der wissenschaftlichen Literatur längere Zeit eine eher untergeordnete Rolle gespielt hat. Ein Grund dafür war die fehlende empirische Evidenz. Doch empirische Analyse von Dustmann et al. (2022) haben gezeigt, dass die Einführung des Mindestlohns in Deutschland 2015 zu Produktivitätsgewinnen geführt hat, weil er zu einer Verlagerung der Beschäftigung weg von weniger produktiven Jobs und hin zu Jobs mit höherer Produktivität geführt hat.⁶ Die sogenannte Produktivitätspeitsche hat also gewirkt. Dieser positive Produktivitätseffekt eines Mindestlohns wurde in weiteren empirischen Studien belegt und theoretisch von Daron Acemoglu (2001) analysiert.

Schließlich hat der Mindestlohn Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und insbesondere die Tragfähigkeit des Sozialversicherungssystems. Lohnsteigerungen im Niedriglohnbereich erhöhen Steuereinnahmen und Sozialabgaben. Zwar steigen auch die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung, aber dieser Anstieg ist wesentlich geringer als der entsprechende Anstieg der Einnahmen. Zudem reduziert der Mindestlohn die Anzahl der erwerbstätigen ALG-II-Empfänger (sogenannte Aufstocker) und dadurch sinken die Sozialausgaben. Der Mindestlohn verbessert also die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, solange er nicht zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten in der langen Frist führt.

5. Mindestlohn von 60 Prozent des Medians: Ergebnisse einer Simulationsanalyse

Die vorhandene empirische Evidenz kann nur bedingt darüber informieren, wie sich ein struktureller Mindestlohn von 60 Prozent des Medianlohns für Vollzeitbeschäftigte auf die Beschäftigung und gesamtwirtschaftliche Produktion auswirken. Denn die Mehrzahl der empirischen Studien untersucht Mindestloohnerhöhungen deutlich unter dieser 60-Prozent-Marke und es wird sicherlich einen Punkt geben, an dem der negative Effekt des Mindestlohns auf die Arbeitsnachfrage dominiert und eine Erhöhung des Mindestlohns erhebliche Beschäftigungsverluste verursacht. Zudem sind auch die Produktivitätseffekte einer Erhöhung des Mindestlohns nicht unabhängig von dem aktuellen Niveau des Mindestlohns.

⁶ Siehe Rao und Rich (2025) für entsprechende Evidenz für die USA.

Rein empirische Studien stoßen also schnell an ihre Grenzen, wenn es darum geht, die Auswirkungen einer hypothetischen Erhöhung des Mindestlohns auf einen bestimmten Betrag zu evaluieren. Deshalb ist die wissenschaftliche Makroökonomik in den letzten Jahren dazu übergegangen, die empirische Analyse mit einer theoretischen Fundierung einem ganzheitlichen Modellrahmen zu kombinieren. Bei dieser Methode wird in einem ersten Schritt ein theoretisch fundiertes Modell der deutschen Volkswirtschaft entwickelt, das wesentliche Eigenschaften des deutschen Arbeitsmarkts abbildet. In einem zweiten Schritt werden die Werte der freien Modellparameter so gewählt, dass die Modellwirtschaft im Einklang mit der relevanten (insbesondere mikroökonomischen) Evidenz steht – das ist die empirische Fundierung. In einem letzten Schritt werden die quantitativen Auswirkungen der angedachten Reform – also die Erhöhung des Mindestlohns auf einen bestimmten Betrag – mittels anspruchsvoller und differenzierter Modellsimulationen analysiert.

Eine solche Analyse des Effekts eines Mindestlohns von 60 Prozent des Medianlohn auf Basis eines modernen makroökonomischen Modells des Arbeitsmarkts ist in Drechsel-Grau (2025) durchgeführt worden. Ausgehend von einer Situation, in der der Mindestlohn niedriger ist als 60 Prozent des Medianlohn, können die Ergebnisse der Analyse wie folgt zusammengefasst werden:⁷

- Beschäftigung: Ein Mindestlohn von 60 Prozent des Medianlohns hat keinen nennenswerten Effekt auf die Gesamtbeschäftigung.
- Produktivität: Ein Mindestlohn von 60 Prozent des Medianlohns steigert das Arbeitsvolumen und die durchschnittliche Produktivität.
- Wirtschaftswachstum: Ein Mindestlohn von 60 Prozent des Medianlohns steigert die gesamtwirtschaftliche Produktion.
- Öffentliche Finanzen: Ein Mindestlohn von 60 Prozent des Medianlohns führt zu staatlichen Mehreinnahmen.

Diese Ergebnisse zeigen, dass eine Orientierung am 60-Prozent-Kriterium nicht nur aus sozialpolitischer Sicht geboten ist, sondern auch wirtschafts- und finanzpolitisch sinnvoll ist. Denn ein solcher Mindestlohn stärkt nicht nur das Erwerbseinkommen der betroffenen Personen, sondern steigert auch das Wirtschaftswachstum und schafft zusätzliche finanzielle Spielräume für die öffentliche Hand. Darüber hinaus sind keine negativen aggregierten Beschäftigungseffekte zu erwarten.

⁷ Siehe die Grafiken 3 a)-d) in Drechsel-Grau (2025). Diese Grafiken stellen die langfristigen Auswirkungen des Mindestlohns dar; also die Auswirkungen, wenn der Mindestlohn stetig und in vorhersehbaren Schritten an den 60-Prozent-Wert herangeführt wird.

6. Wirtschaftliche Lage und Wirtschaftspolitik

Die in Abschnitt 6 diskutierten Simulationsergebnisse schließen nicht aus, dass es aufgrund einer Mindestloohnerhöhung auf 60 Prozent des Medianlohns einem Rückgang der Beschäftigung in einigen Branchen (Gastgewerbe, Einzelhandel) kommen kann. Dies ist besonders derzeit der Fall, weil die allgemeine wirtschaftliche Lage schlecht und das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte niedrig ist. Die politische Antwort auf diese Problematik sollte jedoch nicht sein, das Lohnniveau zu drücken und den Beschäftigten in diesen Branchen keinen armutsfesten Lohn zu zahlen. Dies wäre schlecht für die Beschäftigten und würde die konjunkturellen Probleme nur weiter verschärfen.

Die politische Antwort sollte eine Wirtschaftspolitik sein, die eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung der deutschen Wirtschaft ermöglicht. Wenn sich die wirtschaftliche Lage im Jahr 2026 nachhaltig verbessern würde, dann wären auch die Geschäftsaussichten in der Gastronomie und im Einzelhandel auch wesentlich besser; eine kräftige Erholung der Konjunktur steigert das verfügbare Einkommen und somit die Konsumausgaben, wovon insbesondere Branchen wie das Gastgewerbe und der Einzelhandel profitieren.

Leider ist die aktuelle Wirtschaftspolitik in Deutschland ungeeignet, um strukturelle Probleme zu lösen und die Grundlage für eine dauerhafte wirtschaftliche Erholung zu legen. Die Bundesregierung versucht, mit einer Art Militär-Keynesianismus die deutsche Wirtschaft in Schwung zu bringen (Krebs, 2025; Krebs und Weber, 2025). Doch dieser Versuch wird voraussichtlich scheitern, weil die positiven Auswirkungen zusätzlicher Rüstungsausgaben gering sind (Krebs und Kaczmarczyk 2025) – mehr als ein konjunkturelles Strohfeuer ist von der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik nicht zu erwarten. So wird sich die Verschuldung des Bundes (Nettokreditaufnahme ohne Sondervermögen) hauptsächlich aufgrund von gesteigerten Militärausgaben innerhalb von drei Jahren von 33 Milliarden Euro im Jahr 2024 auf 90 Milliarden Euro im Jahr 2026 knapp verdreifachen, aber der wirtschaftliche Ertrag dieser kreditfinanzierten Fiskalausgaben hält sich in Grenzen: 2025 ist ein weiteres Stagnationsjahr und für 2026 gehen die Prognosen von einem Wirtschaftswachstum von rund 1 Prozent aus. Im Vergleich dazu erlebt ein EU-Land wie Spanien gerade ein kleines „Wirtschaftswunder“: Nach 3,5 Prozent Wachstum 2024 werden Wachstumsraten von 2,9 Prozent 2025 und 2,3 Prozent 2026 erwartet.

Deutschland braucht eine neue Wirtschaftspolitik, um die Wirtschaftskrise nachhaltig hinter sich zu lassen. Eine solche wirtschaftspolitische Neuordnung beinhaltet eine strategische Industriepolitik und Strukturreformen im Energiesektor (Weber und Krebs, 2025). Die Bundesregierung verfolgt stattdessen eine erratische Industriepolitik, die die Unsicherheit vergrößert, und eine Energiepolitik, die Ineffizienzen erzeugt und Energie in Deutschland teurer macht (Kaczmarczyk und Krebs, 2025). Statt die aktuellen wirtschaftlichen Probleme zu lösen, verbringt die zuständige Bundeswirtschaftsministerin ihre Zeit mit Scheindebatten und Vorwürfen, dass die Beschäftigten in Deutschland angeblich nicht genug arbeiten würden (Reiche, 2025). Wie unter diesen Umständen die Bevölkerung optimistisch in die Zukunft schauen soll, wie es kürzlich von Bundeskanzler Friedrich Merz in seiner Neujahrsansprache gefordert wurde, verbleibt das Geheimnis dieser Bundesregierung.

Referenzen

Acemoglu, D. (2001) „Good Jobs versus Bad Jobs,” *Journal of Labor Economics*, 19(1): 1–21.

AfD (2025) Kleine Anfrage der AfD-Fraktion „Rechtssichere Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und Prüfungen durch die Bundesregierung“ vom 22.12.2025 --Drucksache 21/3414 .

Cahuc, P., und A. Zylberberg (2004) „Labor Economics,” The MIT Press.

Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A. und B. Zipperer (2019) „The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs,” *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3): 1405-1454.

Drechsel-Grau, M. (2025) “Employment and Reallocation Effects of Higher Minimum Wages” *Journal of Political Economy – Macroeconomics*.

Dustmann, C., Lindner, A., Schönberg, U., M. Umkehrer, und P. vom Berge (2022): „Reallocation Effects of the Minimum Wage,” *Quarterly Journal of Economics*, 137: 267–328.

Kaczmarczyk, P., und T. Krebs (2025) „Finanzierungsoptionen für den Stromnetzausbau und ihre Auswirkungen auf Netzentgelte“ IMK Study.

Knabe, A., Schöb, R. und M. Thum (2014) „Der flächendeckende Mindestlohn,” *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(2): 133-157.

Krebs, T. (2025) „Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art.109, 115, 143h)(BT-Drs 20/15096)“:
<https://www.bundestag.de/resource/blob/1057008/85e0043e99813f5224575dc4332a02a9/Pr of-Dr-Tom-Krebs.pdf>

Krebs, T., und M. Drechsel-Grau (2021) „Mindestlohn 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen“ IMK Study.

Krebs, T., und P. Kaczmarczyk (2025) „Wirtschaftliche Auswirkungen von Militärausgaben in Deutschland“ Working Paper, Universität Mannheim.

Krebs, T., und I. Weber (2025) „Der Klimaschutz hat gegen das Militär keine Chance“ *ZeitOnline*.

Ljungqvist, L., und T. J. Sargent (2017) „The Fundamental Surplus,” *American Economic Review*, 107(9): 2630-65.

Lübker, M., Schulten, T. und A. Herzog-Stein (2025) „10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Ausblick, WSI Policy Brief Nr. 88.

Manning, A. (2021) „The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage,” *Journal of Economic Perspectives*, 35: 3-26.

Marglin, S. (1984) „Growth, Distribution, and Prices,” *Harvard Economic Studies*, 155.

Mankiw, N. G. (2019) „Macroeconomics,” Macmillan International Higher Education.

Mankiw, N. G. (2020) „Principles of Economics,” Cengage Learning.

Mindestlohnkommission (2025) "Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns".

Mortensen, D. T. und C. A. Pissarides (1994) „Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment,” *The Review of Economic Studies*, 61: 397–415.

Pissarides, C. (2000) „Equilibrium Unemployment Theory,” The MIT Press.

Rao, N, und M. Rich (2025) "Who's Afraid of the Minimum Wage? Measuring the Impacts on Independent Businesses Using Matched U.S. Tax Returns", *Quarterly Journal of Economics*.

Reiche, K. (2025) "Ministerin Reiche: Deutschland muss mehr arbeiten" Interview mit t-online: https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_101054450/ministerin-reiche-deutschland-muss-mehr-arbeiten.html

Sinn, H. (2015) "Ifo-Chef Sinn warnt vor Mindestlohn: Vernichtet eine Million Arbeitsplätze" *FocusOnline*, 11. Mai 2015.

Weber, I., und T. Krebs, (2025) „What Germany's economy really needs" *Foreign Affairs*.