

## Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

An die Mindestlohnkommission

Einschätzungen zu den Auswirkungen  
des geltenden gesetzlichen Mindestlohns

Sozialverband VdK Deutschland e. V.  
Abteilung Sozialpolitik  
Linienstraße 131  
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300  
Telefax: 030 9210580-310  
E-Mail: [sozialpolitik@vdk.de](mailto:sozialpolitik@vdk.de)

Berlin, 14.03.2023

## 1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Für den VdK ist der gesetzliche Mindestlohn eine Erfolgsgeschichte. Für mehrere Millionen Menschen im Niedriglohnsektor hat er eine untere Haltelinie für einen würdigen Lohn eingezogen. Erstmals seit langer Zeit sorgte er für Lohnsteigerungen bei der untersten Einkommensgruppe ohne zum befürchteten Arbeitsplatzabbau zu führen. Im Gegenteil wurden im Zuge seiner Einführung sogar mehr sozialversicherungspflichtige Stellen geschaffen. Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 steigt die Armutrisikoquote der Erwerbstätigen nicht weiter so drastisch an.<sup>1</sup> Es scheint so, dass der gesetzliche Mindestlohn das Phänomen des „Working poor“ wenigstens in seiner Ausbreitung stoppen konnte. Um es aber beseitigen zu können, braucht es weiterhin einen kräftigen Anstieg der gesetzlichen Lohnuntergrenze.

Dementsprechend hatte der VdK die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.10.2022 auf 12 Euro sehr begrüßt. Dies war eine deutliche Lohnerhöhung für rund 6,6 Millionen Menschen<sup>2</sup>. Der gesetzliche Mindestlohn ist aber immer noch zu niedrig, um Einkommensarmut effektiv zu beseitigen und für eine ausreichende Alterssicherung zu sorgen. Schon im Jahr 2018 konnte ein Beschäftigter, der 45 Jahre lang in Vollzeit gearbeitet und weniger als 13 Euro die Stunde verdient hat, nur eine Rente auf Grundsicherungsniveau oder ganz knapp darüber erhalten.<sup>3</sup> Der Arbeitslohn für eine Vollzeitstelle muss aber immer so hoch sein, dass eine Rente über dem Grundsicherungsniveau gewährleistet ist. Nach Beendigung des Berufslebens muss man von seiner Rente leben können, darauf müssen die Bürger vertrauen können. Deshalb forderte der VdK schon damals einen gesetzlichen Mindestlohn von mindestens 13 Euro.

Darüber hinaus erfordern die Energiepreiskrise und die hohe Inflation eine schnelle und weitere Anhebung der gesetzlichen Lohnuntergrenze. Die Anhebung muss so hoch sein, dass sie die negativen Kaufkrafteffekte der Inflation auf den Lohn ausgleicht. Bei einer Jahresteuersatzrate von 7,9 Prozent für das Jahr 2022<sup>4</sup>, muss bei einem Ausgangswert von 13 Euro ein Aufschlag von 1,02 Euro erfolgen. Das ergibt einen notwendigen gesetzlichen Mindestlohn von über 14 Euro.

Grundsätzlich fordert der VdK eine Änderung bei den Arbeitsgrundlagen der Mindestlohnkommission. So müssen in Zukunft neben der Anbindung an die Tariflohnentwicklung auch stärker die Aspekte der Existenzsicherung und der angemessenen Alterssicherung bei der Empfehlung für den Mindestlohn berücksichtigt werden. Da die zweijährige Zeitspanne zwischen der Fortschreibung des Mindestlohns zu

---

<sup>1</sup> Bundesregierung (2021): 6. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 479.

<sup>2</sup> Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI, Policy Brief 9/2022.

<sup>3</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion Die Linke, Mai/2018; „Es ist ein Stundenlohn von 12,63 Euro notwendig, um nach 45 Arbeitsjahren bei Vollzeitbeschäftigung eine Rente knapp oberhalb des durchschnittlichen Bruttobedarfs in der Grundsicherung im Alter zu erhalten.“

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt, 1/2023

lang ist, um auf sehr hohe und akute Preissteigerungen zu reagieren, braucht es eine Nachverhandlungsklausel. Ab einer gewissen Inflationsrate muss dann auch innerhalb der zwei Jahre über die Mindestlohnhöhe verhandelt werden.

Immer noch erhalten viele anspruchsberechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weniger als den Mindestlohn. Schon bei sehr konservativen Annahmen erhalten mindestens 1,3 Millionen Anspruchsberechtigte weniger als die gesetzliche Lohnuntergrenze. Wenn man die angegebenen Überstunden noch mit einbezieht, steigt die Zahl der Beschäftigten, die um ihren Lohn betrogen werden, sogar auf 3,8 Millionen.<sup>5</sup> Der gesetzliche Mindestlohn ist für die Anspruchsberechtigten durchzusetzen, indem Arbeitszeitvereinbarungen und -aufzeichnungen stärker kontrolliert werden. Dokumentations- und Nachweispflichten dürfen nicht aufgeweicht werden und die Einhaltung muss flächendeckend überwacht werden. Die für die Überwachung zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit muss dafür finanziell und personell deutlich besser ausgerüstet werden.

Es gibt keine Erkenntnisse, dass die Ausnahmeregelung, wie sie bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen vorgesehen ist, wirklich positive Effekte auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt hat. Die Ausnahmeregelung ist unbegründet und höhlt die Akzeptanz des Mindestlohns aus, weswegen sie abgeschafft werden muss.

**Der VdK fordert, den gesetzlichen Mindestlohn auf über 14 Euro zu erhöhen, damit eine Altersvorsorge über dem Grundsicherungsniveau möglich ist. Die Regelungen müssen dahingehend erweitert werden, dass der Mindestlohn ohne Ausnahmen für alle gilt. Der Mindestlohnanspruch ist für alle Berechtigten durchzusetzen, indem die Umsetzung stärker kontrolliert und Verstöße konsequent sanktioniert werden.**

## **2. Auswirkungen und Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen Erhöhungen im Einzelnen**

### **2.1. Außerordentliche Anhebung**

Die Bundesregierung hat den gesetzlichen Mindestlohn durch das Mindestloohnerhöhungsgesetz einmalig durch ein Gesetzgebungsverfahren auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 erhöht. Normalerweise legt die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre Empfehlungen zur Anhebung des Mindestlohns vor. Dabei soll sie sich an der Entwicklung der Tariflöhne orientieren. Anhebungen wurden seitdem in minimalen Schritten von wenigen Prozentpunkten vollzogen. So stieg die gesetzliche Lohnuntergrenze von 9,35 Euro im Jahr 2020 auf 9,50 Euro zum 1. Januar 2021, nach sechs Monaten auf 9,60 Euro und befand sich Anfang 2022 bei 9,82 Euro. Wäre man nur dem angedachten Fortschreibungsmechanismus weiter gefolgt, hätte es noch viele Jahre gedauert, bis man den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 oder 13 Euro festlegen würde.

---

<sup>5</sup> Fedorets, Grabka, Schröder: Deutsches Institut für Wirtschaft, Wochenbericht 28/2019.

Das Grundproblem hierbei ist, dass bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Untergrenze aus Angst vor negativen Arbeitsmarkteffekten mit 8,50 Euro zu niedrig angesetzt wurde. Der Anpassungsmodus, der sich hauptsächlich am Tarifindex orientiert, war wiederum nicht in der Lage, die Folgeprobleme durch das zu geringe Ausgangsniveau bei der Einführung des Mindestlohns zu beheben.

Somit war es absolut sinnvoll, durch eine politische Entscheidung hier eine einmalige kräftige Anhebung vorzunehmen. Denn es hatte sich gezeigt, dass eine gesetzliche Lohnuntergrenze weder zu Arbeitsplatzverlusten noch zu eklatanten Preissteigerungen führt. So werden die Preissteigerungen im Jahr 2022 selbst von Gegnern der Erhöhung des Mindestlohns nicht auf dessen Anhebung zurückgeführt, sondern sind eindeutig eine Folge des Krieges in der Ukraine.

Die Anhebung stellte auch keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Tarifautonomie oder die Aushebelung der Mindestlohnkommission dar. Denn die Untergrenze von 8,50 Euro bei der Einführung des Mindestlohns war auch durch eine politische Entscheidung des Parlamentes gesetzt worden und die jetzige Anhebung stellt somit eine Korrektur der damaligen Entscheidung dar.

Außerdem stellte der Gesetzgeber ausdrücklich klar, dass die zukünftige Fortschreibung der gesetzlichen Lohnuntergrenze weiterhin von der Mindestlohnkommission festgelegt wird und sie damit die Herrin über den Mindestlohn bleibt. Die heraufbeschworene Gefahr, dass durch das Mindestlohnerhöhungsgesetz der Mindestlohn nunmehr jährlich zum politischen Spielball der Parteien wird, sieht der VdK damit eindeutig widerlegt.

## 2.2. Mindestlohnhöhe

Bei der außerordentlichen Anhebung des Mindestlohns führte der Gesetzgeber an, dass die Erhöhung auf 12 Euro für einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer sorgen und ihnen auch gesellschaftliche Teilhabe im angemessenen Maße ermöglichen soll. In der Diskussion um einen europäischen Mindestlohn wurde lange darüber nachgedacht, wie man armutsfeste und existenzsichernde Löhne im Bezug zum jeweiligen nationalen Standard definieren kann.

Nach der relativen Armutsdefinition gilt jemand als armutsgefährdet, wenn er weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung hat. Im Sinne der Armutsvermeidung muss demnach ein Mindestlohn als angemessen gelten, wenn er bei mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns liegt. Zugleich soll er aber auch bei mindestens 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns liegen, damit gerade in europäischen Ländern mit geringer Lohnspreizung und niedrigem Gesamtlohniveau die Lohnentwicklung am unteren Rand gefördert wird. Diese Festlegungswerte waren im damaligen Entwurf für eine EU-Mindestlohnrichtlinie vorgesehen. Der Gesetzgeber behauptete bei der außerordentlichen Anhebung, dass die 12 Euro Stundenlohn dem 60-Prozent-Schwellenwert des Bruttomedianlohns gerecht werden, aber unterlegte dies mit keinerlei Daten.

Nach Ansicht des VdK widersprachen die verfügbaren Daten dieser Behauptung. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn im dritten Quartal des Jahres 2021 lag bei 24,44 Euro<sup>6</sup>. Bei Anwendung der 50-Prozent-Regel wäre somit ein Mindestlohn von wenigsten 12,22 Euro notwendig gewesen. Nach Angaben des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung lag der Bruttostundenlohn im Jahr 2020 sogar bei 26,48 Euro. Daraus würde sich ein Mindestlohn von 13,24 Euro ergeben.

Da es bei reinen Durchschnittswerten der Stundenlöhne zu statistischen Verzerrungen kommen kann, ist noch ein Abgleich mit dem Medianlohn notwendig. Das Jahres-Medianeinkommen im Jahr 2021 lag bei 43.189 Euro.<sup>7</sup> Berechnet man hier den 60-Prozent-Wert, ergibt dies ein Monatseinkommen von 2.160 Euro. Bei einer 40-Stunden-Woche entsprach dies einem Stundenlohn von 12,46 Euro.

Nach allen verfügbaren Daten und der Anwendung der Berechnungsmodelle lag die Lohnuntergrenze für einen angemessenen Mindestlohn somit immer weit über 12 Euro. Die EU-Mindestlohnrichtlinie wurde am 19. Oktober 2022 mit den genannten Festlegungswerten verabschiedet. Der gesetzliche Mindestlohn von 12 Euro in Deutschland entsprach also schon im Oktober nicht mehr den europäischen Vorgaben. Nach Ansicht des VdK musste der Mindestlohn also schon zum damaligen Zeitpunkt auf 13 Euro angehoben werden, damit er den zu erwartenden zukünftigen europäischen Vorgaben entspricht, armutsvermeidend ist und dem damaligen Lohngefüge gerecht wird.

Mittlerweile liegen die aktuellen Werte für das Jahr 2022 vor, nachdem der Bruttostundenlohn im April 2022 bei 24,77 Euro lag<sup>8</sup>, was eine Untergrenze von 12,39 Euro ergibt. Das Medianeinkommen im Jahr 2022 lag bei 44.070 Euro<sup>9</sup>, was eine Untergrenze von 12,71 Euro ergibt.

Darüber hinaus sollte die Anhebung der Lohnuntergrenze durch das Mindestlohnerhöhungsgesetz einen besseren Beitrag dazu leisten, dass Beschäftigte im Niedriglohnssektor eine Altersrente oberhalb des Grundsicherungsniveaus erreichen. Dabei wurde aber nicht erwähnt, dass im Jahr 2021 ein Stundenlohn 12,21 Euro brutto betragen musste, damit man nach 45 Arbeitsjahren mit einer Vollzeitstelle von 39 Wochenstunden eine Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus von 835 Euro netto erhält<sup>10</sup>. Im Jahr 2018 lag der Wert sogar schon einmal bei 12,63 Euro Stundenlohn, da die Grundsicherungsschwelle damals höher war<sup>11</sup>. Die Werte liegen somit seit Jahren weit über 12 Euro und ergeben auch nur die Grundsicherungsschwelle selbst – also den Wert, ab dem ein Anspruch auf die staatliche Mindestsicherungsleistung besteht.

Ziel muss es aber sein, eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erwirtschaften und nach einem langen Arbeitsleben eben nicht mehr auf Unterstützung des Sozialamts angewiesen zu sein. Dementsprechend muss der Mindestlohn auch über den hier aufgeführten Stundenlöhnen liegen. Schließlich erhält man im Grundsicherungsbezug auch begleitende

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt, 2022

<sup>7</sup> Gehaltsatlas 2021, „Gehalt.de“, 2022

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt, 2023

<sup>9</sup> Gehaltsreport, „Gehalt.de“, 2023

<sup>10</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke, 2022

<sup>11</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke, 2019

Leistungen, wie die Befreiung von den Rundfunk- und Fernsehgebühren sowie Vergünstigungen bei Eintritten und dem Öffentlichen Personennahverkehr. Diese geldwerten Vorteile fließen zwar nicht in die Berechnung der Grundsicherungsschwelle mit hinein, müssen aber mitgedacht werden, wenn es um eine Rente über dem Grundsicherungsniveau geht.

Deshalb forderte der VdK schon bei der außerordentlichen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns eine Lohnuntergrenze von mindestens 13 Euro.

Wenn man nun auch noch den im Jahr 2020 mit dem Grundrentengesetz eingeführten Freibetrag auf die gesetzliche Rente in der Grundsicherung mit einbezieht, erhöht sich laut Antwort der Bundesregierung die Grundsicherungsschwelle auf 1.058 Euro und der gesetzliche Mindestlohn muss dann sogar 14,37 Euro betragen. Die Zugangsvoraussetzungen für die Grundrente und für die Grundrentenfreibeträge sind sehr hoch, damit hat nur ein begrenzter Teil der Rentnerinnen und Rentner darauf Anspruch. Dementsprechend kann diese Stundenlohnberechnung zwar nicht eins zu eins angewandt werden, aber der Anteil der Berechtigten muss sich in der Berechnung niederschlagen und den erforderlichen Mindestlohn erhöhen. In diesen Berechnungen sind die Erhöhung der Regelsätze um 53 Euro zum 1. Januar 2023 noch gar nicht mit berücksichtigt. Dadurch erhöhen sich ja die Grundsicherungsschwelle und der notwendige Stundenlohn für eine Altersrente über dieser Schwelle.

Darüber hinaus erfordern die Energiepreiskrise und die hohe Inflation eine schnelle und weitere Anhebung der gesetzlichen Lohnuntergrenze. Dies sieht auch der Artikel 5 Absatz 2 der europäischen Mindestlohnrichtlinie vor. Er fordert die Einbeziehung der Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten. Die Anhebung muss also so hoch sein, dass sie die negativen Kaufkrafteffekte der Inflation auf den Lohn ausgleicht. Bei einer Jahresteuersatzrate von 7,9 Prozent für das Jahr 2022<sup>12</sup>, muss bei einem Ausgangswert von 13 Euro ein Aufschlag von 1,02 Euro erfolgen. Das ergibt einen notwendigen gesetzlichen Mindestlohn von über 14 Euro.

**Aus diesen genannten Gründen muss nach Ansicht des VdK ein gesetzlicher Mindestlohn über 14 Euro betragen.**

### 2.3. Fortschreibungsmechanismus

Nicht nur der niedrige Einstiegsmindestlohn von 8,50 Euro im Jahr 2015 führte dazu, dass die gesetzliche Lohnuntergrenze nicht existenzsichernd war. Auch die Orientierung der Mindestlohnkommission hauptsächlich an dem Tarifindex lässt die wichtigen Aspekte der Existenz- und der Alterssicherung außer Acht. Der Kriterienkatalog muss auch im Sinne der jetzt geltenden EU-Mindestlohnrichtlinie um folgende Aspekte erweitert werden:

- Die Lohnuntergrenze muss immer mindestens bei 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns liegen.

---

<sup>12</sup> Statistisches Bundesamt, 1/2023

- Der Mindestlohn muss ermöglichen, dass man eine Alterssicherung über der Grundsicherungsschwelle aufbauen kann
- Außergewöhnliche Preissteigerungen, insbesondere in existenziellen Bereichen, wie Lebensmittel, Energie und Wohnen müssen berücksichtigt werden.
- Dafür muss nach Ansicht des VdK ab einer bestimmten Höhe von Preissteigerungen bei existenziellen Gütern noch in der zweijährigen Laufzeit eine Nachverhandlung zur Mindestlohnhöhe stattfinden.

Denn gerade die Berücksichtigung von außergewöhnlichen Preissteigerungen ist mit der jetzigen Arbeitsweise der Mindestlohnkommission kaum zu bewerkstelligen. Die Kommission spricht alle zwei Jahre neue Empfehlungen aus. Sie gibt also jeweils eine Prognose, welcher gesetzliche Mindestlohn in den nächsten zwei Jahren notwendig ist, damit die Mindestlohnempfänger ausreichend abgesichert sind. Sie greift dabei auf den Tarifindex der letzten zwei Jahre zurück. Das ist eine sehr lange Zeitspanne.

Die aktuellen Ereignisse zeigen, in welchem Ausmaß und in welchem Tempo Preissteigerungen möglich sind. Es muss also eine Möglichkeit geben, sehr schnell darauf zu reagieren. Der VdK fordert deshalb, dass in den Bestimmungen zur Mindestlohnkommission eine Art Nachverhandlungsklausel eingebaut wird, wie sie auch schon in Tarifverträgen vereinbart wurde. Das würde bedeuten, dass ab einer bestimmten Höhe von Preissteigerungen bei existenziellen Gütern noch in der zweijährigen Laufzeit eine Nachverhandlung zur Mindestlohnhöhe stattfinden muss.