

Lesch, Hagen; Mayer, Alexander; Schmid, Lisa

Working Paper

Das deutsche Mindestlohngesetz: Eine erste ökonomische Bewertung

IW Policy Paper, No. 4/2014

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Lesch, Hagen; Mayer, Alexander; Schmid, Lisa (2014) : Das deutsche Mindestlohngesetz: Eine erste ökonomische Bewertung, IW Policy Paper, No. 4/2014, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/95964>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das deutsche Mindestlohngesetz

Eine erste ökonomische Bewertung

Autoren: Hagen Lesch / Alexander Mayer / Lisa Schmid

Telefon: 0221/4981-778

E-Mail: lesch@iwkoeln.de

31. März 2014

Kurzfassung

Von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 dürften etwa 13,7 Prozent aller Arbeitnehmer – das sind 4,6 Millionen – betroffen sein. Im Osten sind fast doppelt so viele Arbeitnehmer betroffen wie im Westen. Um die Eingriffsintensität auf das westdeutsche Niveau zu senken, dürfte der Mindestlohn im Osten lediglich 7,00 Euro je Stunde betragen. Der Mindestlohn bedeutet demnach vor allem für den Osten einen signifikanten Arbeitsmarkteingriff, der mit großen beschäftigungspolitischen Risiken einhergeht. Erfahrungen aus Frankreich und dem Vereinigten Königreich zeigen, dass ein moderaterer Einstieg sinnvoll gewesen wäre. Umso mehr kommt es darauf an, für Problemgruppen des Arbeitsmarktes Ausnahmeregelungen vorzusehen. Hier muss der Gesetzesentwurf der Bundesregierung nachbessern. Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung sollten erst ab der Vollendung des 21. Lebensjahres Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben. Noch besser wäre es, alle Berufseinsteiger ohne Berufsabschluss vom Mindestlohn auszunehmen. Das gilt auch für alle Langzeitarbeitslosen. Ohne solche Ausnahmen wird die Bundesregierung mittelfristig gezwungen sein, den Mindestlohn zu subventionieren. Die französischen Erfahrungen zeigen, dass dies erhebliche finanzielle Mittel notwendig macht. Nachbesserungsbedarf am Gesetzesentwurf gibt es auch bei der Mindestlohnanpassung. Die Mindestlohnkommission sollte sich nicht nur nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren, sondern auch an der Arbeitsmarkt- und Konjunkturentwicklung. Grundlage einer Empfehlung sollte stets eine wissenschaftliche Evaluierung der Mindestlohnwirkungen sein. Dies sollte im Mindestlohngesetz verankert werden.

Stichwörter: Mindestlohn, Lohnstruktur

JEL-Klassifikation: D31, J31

Der Referentenentwurf zum Mindestlohn

Die Bundesregierung hat am 19. März 2014 den Referentenentwurf zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland vorgelegt (Bundesregierung, 2014). Das Mindestlohngesetz (MiLoG) ist Teil eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, das auch eine Reform des Tarifvertragsgesetzes und des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes beinhaltet. Wichtigste Bestimmung des MiLoG ist die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro je Stunde ab dem 1. Januar 2015 (§ 1 (2) MiLoG). Der Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ausgenommen sind nach § 22 MiLoG Auszubildende, Jugendliche unter 18 Jahren, sofern sie noch keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen können, Praktikanten, die ein Praktikum im Rahmen ihrer Ausbildung leisten müssen, sowie Langzeitarbeitslose mit Eingliederungszuschuss (in den ersten sechs Monaten).

Eine Übergangsregelung (§ 23 MiLoG) sieht vor, dass die Tarifvertragsparteien bis Ende 2016 allgemein verbindliche Mindestlöhne vereinbaren können, die das gesetzliche Minimum unterschreiten. Außerdem gilt der Stundenlohn von 8,50 Euro bis Ende 2017. Eine neu einzusetzende Mindestlohnkommission soll bis zum 10. Juni 2017 über eine Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2018 entscheiden (§ 9 (1) MiLoG). Das Gesetz legt fest, dass sich die Empfehlung zu einer Anpassung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren soll (§ 9 (2) MiLoG). Die Kommission setzt sich aus einem Vorsitzenden, sechs weiteren stimmberechtigten ständigen Mitgliedern, die von den Sozialpartnern vorgeschlagen werden, und zwei beratenden Mitgliedern aus Kreisen der Wissenschaft zusammen (§ 4 (2) MiLoG). Sie entscheidet mit einfacher Mehrheit. Kommt eine solche nicht zusammen, übt die oder der Vorsitzende ihr oder sein Stimmrecht aus (§ 10 (2) MiLoG).

Eingriffsintensität des Mindestlohns

Tabelle 1 fasst Berechnungen zur Lohnschichtung auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2012 zusammen. Sie zeigt, dass deutschlandweit 16,8 Prozent aller Arbeitnehmer weniger als 8,50 Euro je Stunde verdient haben.¹ Das sind hochgerechnet knapp 5,6 Millionen Personen. Davon entfallen knapp 4 Millionen auf den Westen und rund 1,6 Millionen auf den Osten.²

¹ Arbeitnehmer ohne Auszubildende, Ein-Euro-Jobber, Arbeitslose in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder mit Erwerbseinkommen, Arbeitnehmer in Behindertenwerkstätten sowie Beschäftigte, die Altersteilzeit mit Nullstunden in Anspruch nehmen und Praktikanten in Ausbildung.

² Andere Lohnschichtungen auf Basis des SOEP (Falk et al., 2013; Brenke, 2014; Kalina/Weinkopf, 2014) weichen etwas ab, weil die Stundenlöhne anders berechnet werden. Die hier vorgestellten Berechnungen folgen dem Vorgehen von Heumer et al. (2013).

Die relativen Anteile zeigen, dass die Betroffenheit in Ostdeutschland höher ist. Während in Westdeutschland 14,6 Prozent aller Arbeitnehmer weniger als 8,50 Euro je Stunde verdienen, sind es in den ostdeutschen Bundesländern mit 26,5 Prozent fast doppelt so viele. Trotz dieses gewaltigen Unterschieds sieht der Referentenentwurf keine regionale Differenzierung vor. Dies überrascht umso mehr, als auch die meisten tariflichen Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) nach Ost und West differenzieren. Wenn der Gesetzgeber im Westen unbedingt 8,50 Euro je Stunde einführen will, hätte er den Mindestlohn für den Osten so festlegen sollen, dass er der westdeutschen Eingriffsintensität entspricht. Dies entspräche (nach oben aufgerundet) einem Mindestlohn in Ostdeutschland von 7,00 Euro. Mit einer solchen Differenzierung hätte der Gesetzgeber die beschäftigungspolitischen Risiken eines gesetzlichen Mindestlohns deutlich reduzieren können. Ohne eine solche Differenzierung besteht die Gefahr, dass viele Arbeitsplätze verloren gehen (Arni et al., 2014; Knabe et al., 2014) und die zukünftige Beschäftigungsdynamik gebremst wird.³ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein Brutto-Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro je Stunde im Durchschnitt zu Arbeitskosten in Höhe von rund 13 Euro je Stunde führt (IW Köln, 2013, 2).

Tabelle 1: Lohnschichtung der Beschäftigten 2012

So viele Arbeitnehmer verdienen ... in Prozent / in Tausend

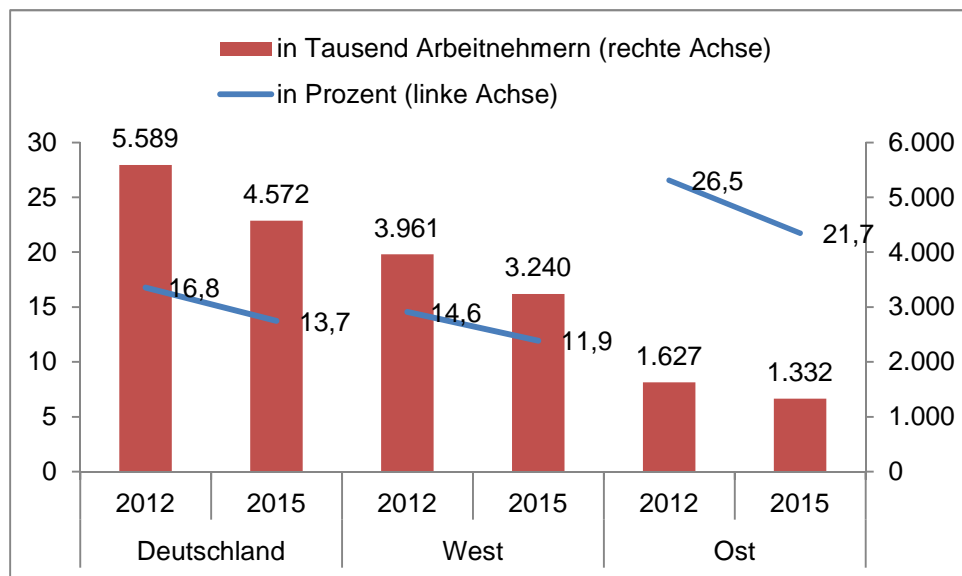
| | Westdeutschland | Ostdeutschland | Insgesamt |
|--------------------------|------------------------|-----------------------|------------------|
| ...unter 5 Euro | 3,0 | 4,4 | 3,2 |
| | 810 | 269 | 1.079 |
| ...unter 6 Euro | 4,4 | 8,6 | 5,2 |
| | 1.191 | 527 | 1.718 |
| ...unter 7,5 Euro | 9,6 | 18,7 | 11,3 |
| | 2.615 | 1.145 | 3.760 |
| ...unter 8,5 Euro | 14,6 | 26,5 | 16,8 |
| | 3.961 | 1.628 | 5.589 |
| ...unter 10 Euro | 22,3 | 39,8 | 25,5 |
| | 6.052 | 2.439 | 8.491 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (v29)

³ So zeigt eine Studie für die USA, dass die gesetzlichen Mindestlöhne der US-Bundesstaaten das Beschäftigungswachstum gebremst haben. Negativ betroffen waren dadurch vor allem jüngere Arbeitnehmer (Meer/West, 2013).

Unter der Annahme, dass die Löhne jährlich um 2,5 Prozent steigen, reduziert sich der Betroffenenkreis bis zum Jahr 2015 im Westen um etwas über 700.000 und im Osten um rund 300.000 Personen. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen auch Knabe et al. (2014). Die Effekte des Mindestlohns für 2015 sind in Abbildung 1 dargestellt. Insgesamt würden dann knapp 4,6 Millionen Arbeitnehmer vom Mindestlohn betroffen sein. Das entspricht einem Anteil an allen Arbeitnehmern von 13,7 Prozent. Aufgrund der Übergangsfrist werden zudem einige Zehntausend Arbeitnehmer ausgenommen, für die tarifvertragliche Mindestlöhne nach dem AentG gelten.

Abbildung 1: Eingriffsintensität des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro je Stunde bei einem jährlichen Lohnwachstum von 2,5 Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (v29)

Nach Einführung des Mindestlohns wird sich die Eingriffsintensität erheblich vermindern. Sie sinkt, wenn Arbeitsplätze infolge der Mindestlohneinführung verloren gehen. Käme es zu dem von Arni et al. (2014) geschätzten Verlust von 570.000 Stellen, wären etwa 12 Prozent betroffen. Hinzu kommt, dass alle jene Arbeitnehmer, die Anfang 2015 zum Stundenlohn von 8,50 Euro angestellt werden, automatisch aus der Reichweite des Mindestlohns herauswachsen, sobald sie eine Lohnerhöhung erhalten. Bis zur ersten Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2018 dürfte dies für einen großen Teil der Mindestlohnbegünstigten der Fall sein. Auswertungen der Verdienststrukturerhebung zeigen, dass im Jahr 2010 insgesamt 55 Prozent aller Arbeitnehmer (in Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten) tarifgebunden waren. Das gilt auch für weniger Qualifizierte: Ungelernte sind zu 57 Prozent und Angelernte zu 43 Prozent tarifgebunden, Personen mit Haupt- oder Realschulabschluss, aber ohne Berufsausbildung, zu 57 Prozent (Statistisches

Bundesamt, 2013). Es ist zu erwarten, dass mindestens jeder zweite Arbeitnehmer, der 2015 vom Mindestlohn betroffen sein wird, statistisch betrachtet schon 2016 aus der Gruppe der direkt Betroffenen herausfällt, weil er Anspruch auf eine tarifliche Lohnerhöhung hat.⁴ Den Mindestlohn verdienen dann nur noch Primärbegünstigte, die keine Lohnerhöhung erhalten und neu zum Mindestlohn eingestellte Arbeitnehmer. Das dürften grob geschätzt 6 bis 8 Prozent aller Arbeitnehmer sein.

Um die Höhe der Eingriffsintensität einordnen zu können, bietet sich der Blick auf andere Länder an. Zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung wird die Eingriffsintensität über derjenigen in Frankreich liegen. Dort erhielten 2011 rund 11 Prozent aller Arbeitnehmer den Mindestlohn.⁵ Dieser Anteil ist seit 2005 um 5 Prozentpunkte gesunken, weil im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise viele Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor verloren gegangen sind (Husson et al., 2012, 3). Im Vereinigten Königreich lag die Eingriffsintensität zu niemals höher als 5,5 Prozent. Dies war auch der Einstiegswert (Manning, 2013, 63). Zieht man diesen Wert als Referenzgröße heran, greift der deutsche Mindestlohn vergleichsweise stark in die Lohnstruktur ein.

Um die Höhe des Mindestlohns international vergleichen zu können, bietet sich mit dem sogenannten Kaitz-Index ein weiterer Indikator an (Dolado et al., 1996; OECD, 1998). Der Kaitz-Index gibt das Verhältnis von gesetzlichem Mindestlohn zum Medianlohn oder Durchschnittslohn an. Je höher der Kaitz-Index ist, desto stärker greift er in die untere Hälfte der Lohnstruktur ein und desto größer ist für die Beschäftigten im Niedriglohnbereich das Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren. Es ist sicherlich sinnvoller, diesen Indikator als lediglich die absolute Höhe von Mindestlöhnen zwischen den Ländern zu vergleichen, auch wenn dies kaufkraftbereinigt geschieht. Allerdings ist auch diese Relation nur ein grober Indikator, weil sektorale, regionale oder qualifikationsbezogene Differenzierungen nicht berücksichtigt werden. Einzelne Regionen oder Branchen können sich stark in der Beschäftigtenstruktur und damit auch im Durchschnittseinkommen unterscheiden (Gregg, 2000, 134). Außerdem sagt der Index nichts über die Nettolöhne aus und lässt Lohnsubventionen für Niedriglohnbezieher außer Acht (Lesch, 2004, 45).

Zum Kaitz-Index gibt es unterschiedliche Berechnungsmethoden (Kluwe, 2013). In Abbildung 2 wird der Medianlohn als Bezugsgröße gewählt und zwischen den beiden Gruppen Vollzeitbeschäftigte sowie Voll- und Teilzeitbeschäftigte unterschieden. Dabei ist es üblich, nur das Grundgehalt (ohne anteilige Sonderzahlungen wie das Weihnachts- oder Urlaubsgeld) zu betrachten und den Vergleich auf Vollzeitbeschäftigte zu beschränken (OECD, 2014). Da der Mindestlohn auch für

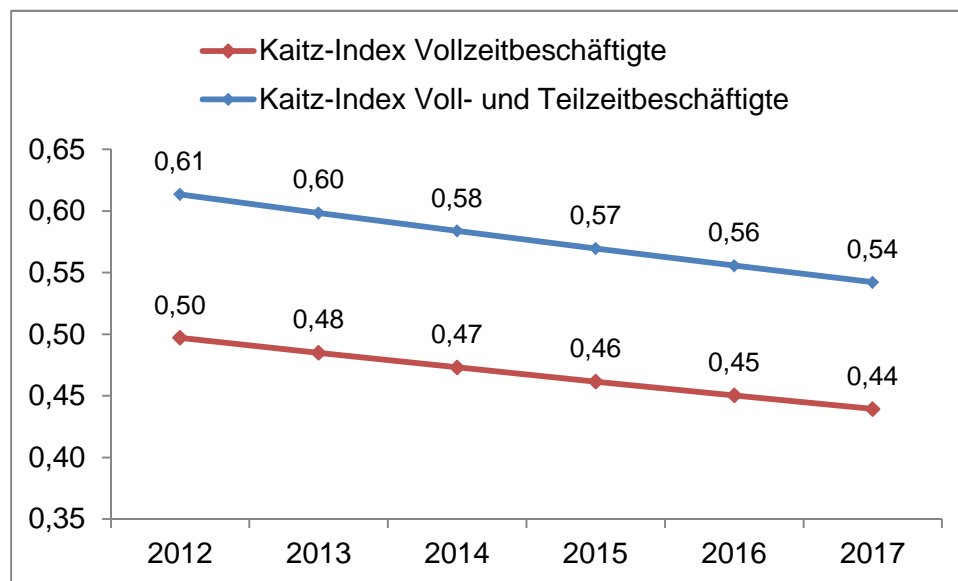
⁴ Dabei ist noch offen, ob Sonderzahlungen wie das Urlaubs- und Weihnachtsgeld mit dem Grundgehalt verrechnet oder auf das Grundgehalt angerechnet werden können. Hierzu enthält der Gesetzesentwurf keinerlei Bestimmungen. Dies sollte nachgeholt werden (BDA, 2014b, 3).

⁵ Bei den Unter-25-Jährigen sind 30 Prozent betroffen (Cahuc, 2014).

Teilzeitbeschäftigte (einschließlich Mini-Jobber) gilt, ist die Betrachtung von Vollzeitbeschäftigten nur von begrenzter Aussagekraft (Arni et al., 2014, 3). Deshalb sind Berechnungen notwendig, die auch Teilzeitbeschäftigte einschließlich der Beschäftigten in Minijobs berücksichtigen.

Abbildung 2: Kaitz-Index von Vollzeitbeschäftigten sowie Voll- und Teilzeitbeschäftigten

Anteil des Mindestlohns am Medianlohn von 2012 bis 2017



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Verdienststrukturerhebung und des Sozio-oekonomischen Panels (v29)

Der mittlere Lohn eines sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten lag im Jahr 2012 bei 17,10 Euro. Daraus ergibt sich ein Kaitz-Index von 50 Prozent (Arni et al., 2014, 3). Grundlage dieser Berechnung ist die Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes. Unter der Annahme, dass der Medianlohn pro Jahr um 2,5 Prozent steigt, wächst der Stundenlohn bis 2015 auf 18,41 Euro an. Demnach läge der Kaitz-Index zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung bei 46 Prozent. Da der gesetzliche Mindestlohn bis Ende 2017 bei 8,50 Euro festgeschrieben wird, geht der Kaitz-Index weiter zurück. Steigt der mittlere Lohn auch nach 2015 weiter um 2,5 Prozent pro Jahr, sinkt der Kaitz-Index bis 2017 auf 44 Prozent. Gegenüber 2012 wäre das ein Rückgang um 6 Prozentpunkte.⁶

⁶ Bei dieser Rechnung wurde unterstellt, dass sich die Anzahl der ex-ante Mindestlohnbegünstigten durch die Einführung des Mindestlohns ex-post nicht verändert. Sinkt deren Anzahl infolge von Arbeitsplatzverlusten, sinkt auch der Medianlohn.

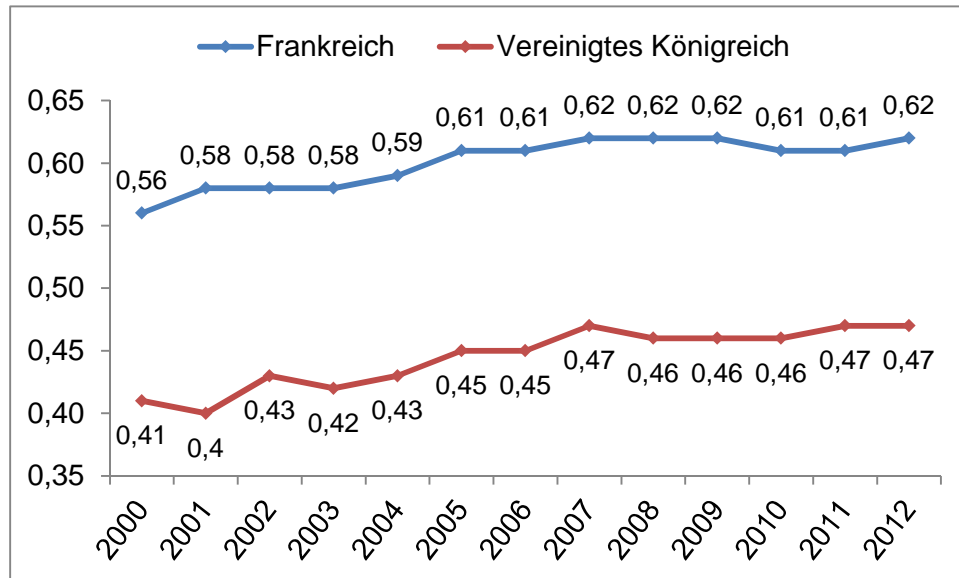
Werden nicht nur die Vollzeitwerbstätigen, sondern alle abhängig Beschäftigten betrachtet, errechnet sich auf Basis des SOEP für das Jahr 2012 ein Medianlohn in Höhe von 13,86 Euro. Das ergibt einen Kaitz-Index von 61 Prozent. Aufgrund der geringeren Stundenverdienste von Teilzeitbeschäftigten fällt dieser Wert deutlich höher aus als der für Vollzeitbeschäftigte. Ein Teil des Unterschieds hängt allerdings auch damit zusammen, dass in der Verdienststrukturerhebung nur Unternehmen mit zehn und mehr Beschäftigten berücksichtigt werden.⁷ Durch das Abschneiden von Kleinbetrieben wird der Durchschnittsverdienst über- und der Kaitz-Index in der Verdienststrukturerhebung unterschätzt. Unter der Annahme, dass der Medianlohn jährlich um 2,5 Prozent wächst, steigt dieser bis 2015 auf 14,92 und bis 2017 auf 15,68 Euro. Entsprechend geht der Kaitz-Index bis 2015 auf 57 Prozent und bis 2017 auf 54 Prozent zurück.

Um die errechneten Werte bewerten zu können, ist wiederum ein internationaler Vergleich sinnvoll. Abbildung 3 stellt hierzu die Entwicklung des Kaitz-Indexes in Frankreich und im Vereinigten Königreich zwischen 2000 und 2012 dar. Die Angaben beziehen sich auf Vollzeitwerbstätige und enthalten keine Sonderzahlungen. Die Abbildung zeigt zwei Dinge: Erstens ist das relative Mindestlohniveau in Frankreich deutlich höher als auf der britischen Insel. Das gilt für den Beginn des Betrachtungszeitraums ebenso wie für den aktuellen Rand. Zweitens hat sich der Kaitz-Index in beiden Ländern ähnlich entwickelt. Das Vereinigte Königreich startete 1999 mit 40 Prozent. Dieser Wert stieg bis 2007 nahezu stetig bis auf 47 Prozent an. Bedingt durch die Wirtschafts- und Finanzkrise blieb der Wert danach stabil. In Frankreich ist auf höherem Niveau eine ähnliche Entwicklung beobachtbar: Ausgehend von 56 Prozent im Jahr 2000, erhöht sich der Index bis zum Jahr 2012 auf 62 Prozent. Die 60-Prozent-Marke wurde erstmals im Jahr 2005 überschritten. Deutschland läge mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro im Jahr 2015 sehr nahe am derzeitigen britischen Niveau und deutlich unter dem französischen. Allerdings läge der deutsche Einstiegswert klar über dem Einstiegswert zum Zeitpunkt der britischen Mindestlohneinführung.

⁷ Ausgenommen sind auch Arbeitnehmer des Wirtschaftsabschnitts Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie des Wirtschaftsabschnitts Private Haushalte mit Hauspersonal. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die nicht einbezogenen Arbeitnehmer im Durchschnitt geringere Verdienste haben als die einbezogenen Arbeitnehmer (Statistisches Bundesamt, 2014).

Abbildung 3: Entwicklung des Kaitz-Indexes von Vollzeitwerbstätigen in Frankreich und im Vereinigten Königreich

Anteil des Mindestlohns am Medianlohn von 2000 bis 2012



Quelle: OECD (2014)

Die Mindestlohnregelungen in Frankreich und im Vereinigten Königreich stehen für unterschiedliche Modelle. In Frankreich ist der Mindestlohn hoch und der Lohnkosteneffekt wird durch arbeitgeberseitige Lohnsubventionen abgemildert. Das Vereinigte Königreich steht für ein moderates Niveau, das Geringverdienern eine Steuergutschrift gewährt und auf arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen setzt. Das deutsche Modell steht zwischen den beiden Modellen. Die Lohnsubventionen über das Arbeitslosengeld II setzen ebenfalls am Arbeitnehmer (genauer: an dessen Haushaltskontext) an, sind aber restriktiver ausgestaltet als im Vereinigten Königreich.

Negative Lehren aus dem Ausland: Frankreich

In Frankreich hat der sogenannte SMIC („salaire minimum interprofessionnel de croissance“) eine lange Tradition. Bereits in der Verfassung vom 27. Oktober 1946 ist festgelegt, dass die Nation jedem Einzelnen und der Familie die zu seiner und zu ihrer Entfaltung notwendigen Voraussetzungen sichert und ihnen den Schutz der Gesundheit, materielle Sicherheit, Erholung und Freizeit garantiert. Um dies umzusetzen, wurde mit dem Gesetz vom 11. Februar 1950 das „salaire national minimum interprofessionnel garanti“ (SMIG) geschaffen. Der SMIG wurde per Gesetz vom 2. Januar 1970 durch den SMIC ersetzt. Dieser garantiert den Arbeitnehmern nicht nur ein Existenzminimum, sondern auch die Teilhabe an der wirtschaftlichen

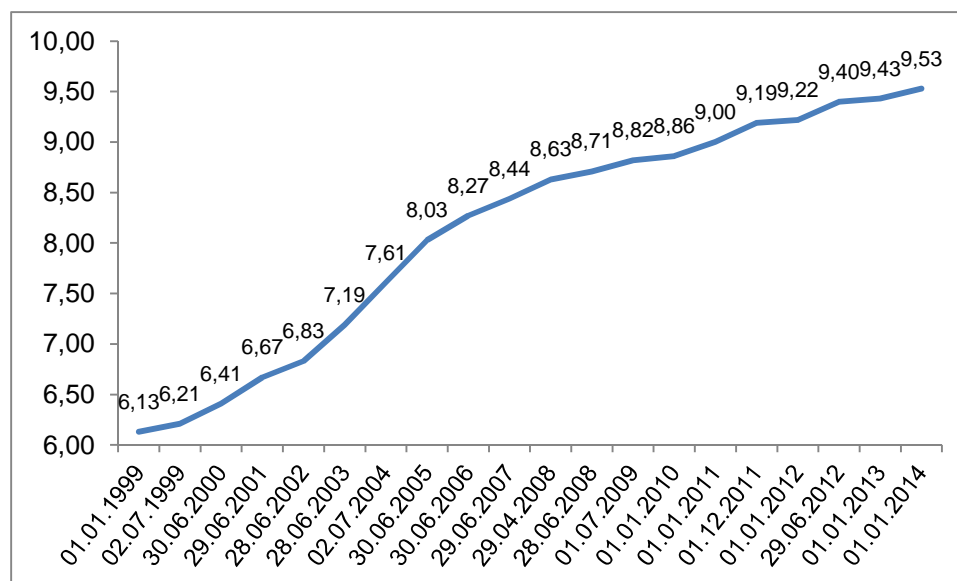
Entwicklung des Landes (Kramarz/Philippon, 2001; Aeberhardt et al., 2012; Husson et al., 2012).

Der SMIC gilt für alle Arbeitnehmer ab 18 Jahren. Ausgenommen sind Jugendliche unter 18 Jahren mit weniger als sechs Monaten Berufserfahrung, junge Auszubildende, Jugendliche, die vor der Berufsausbildung ein Praktikum absolvieren, sowie behinderte Arbeitnehmer. Für diese Gruppen gelten abgesenkte Sätze in unterschiedlicher Höhe (BDA, 2014a). Wie bereits erwähnt, waren zuletzt (2011) rund 11 Prozent aller Arbeitnehmer vom SMIC betroffen.

Der Mindestlohn wird jährlich zum 1. Januar durch die Regierung neu festgesetzt. Seit 2008 wird die Regierung von einem Expertengremium beraten. Die Empfehlungen des Gremiums wurden bis auf eine Ausnahme von der Regierung umgesetzt (Cahuc, 2014). Der Mindestlohn muss an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst werden. Dabei darf die Erhöhung des SMIC nicht niedriger ausfallen als die Hälfte der Erhöhung der Kaufkraft der durchschnittlichen Stundenlöhne. Außerdem schreibt eine Indexierung vor, dass der SMIC bei einer Steigerung des Verbraucherpreisindex um mindestens 2 Prozent automatisch entsprechend angepasst werden muss. Seit dem 1. Januar 2014 liegt der SMIC bei 9,53 Euro je Stunde. Abbildung 4 zeigt, dass die Indexierung in einzelnen Jahren dazu geführt hat, dass der Mindestlohn zweimal angepasst wurde.

Abbildung 4: Mindestlohnentwicklung in Frankreich (1999 bis 2014)

in Euro je Stunde



Quelle: Insee (2014)

Eine Besonderheit des französischen Modells ist, dass seit 1993 ein Arbeitgeber, der einen Mindestlohnbezieher einstellt, für diesen statt 40 nur 14 Prozent Sozialversicherungsbeiträge zahlt. Diese arbeitgeberseitig ansetzende Lohnsubvention schmilzt mit steigendem Lohn linear. Erreicht der Lohn das 1,6-Fache des Mindestlohns, läuft die Subvention aus. Seit 2001 wird zudem eine Beschäftigungsprämie („prime pour l'emploi“) für Niedriglohnbezieher gezahlt. Die Subventionierung hat zwar negative Beschäftigungswirkungen verhindert, den Staat aber viel Geld gekostet. Schätzungen ergeben, dass jährlich über 20 Milliarden Euro für die Subventionierung von Mindestlöhnen ausgegeben werden. Zusammen mit anderen Lohnsubventionen wie zum Beispiel den 2013 eingeführten Steuergutschriften zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit französischer Unternehmen in Höhe von 20 Milliarden Euro (CICE-Programm) gibt der Staat inzwischen 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Subventionierung der Arbeitgeber aus (Cahuc, 2014).

Es ist weitgehend unbestritten, dass der hohe französische Mindestlohn eine Belastung für den französischen Arbeitsmarkt darstellt. Dies gilt besonders für jüngere Arbeitnehmer. Ein hoher Anteil der jungen Arbeitnehmer in Frankreich gilt als nicht ausreichend qualifiziert, um so viel Leistung zu erwirtschaften, wie sie ein hoher Mindestlohn voraussetzt (Cahuc et al., 2013, 13). Dies zeigen auch verschiedene empirische Untersuchungen. So kommt eine Studie von Abowd et al. (1997) zu dem Ergebnis, dass ein 1-prozentiger Anstieg des Mindestlohns die Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeit von Männern der Altersgruppe 25 bis 30 Jahre im Zeitraum 1951 bis 1994 um 4,6 Prozent vermindert hat. Analysen der Arbeitsnachfrage kommen zu dem Befund, dass ein 1-prozentiger Anstieg der Arbeitskosten die Beschäftigung von Geringqualifizierten um 1 Prozent vermindert (Cahuc et al., 2013, 12). Eine Studie von Laroque und Salanié (2000) kommt zu dem Ergebnis, dass ein 10-prozentiger Anstieg des SMIC langfristig bis zu 290.000 Arbeitsplätze kostet. Dagegen können Aeberhardt et al. (2012) in einer aktuelleren Untersuchung zumindest in den Jahren 2003 bis 2005 (die Konzentration auf diese Jahre wurden aus methodischen Gründen gewählt) keinen signifikanten Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung ermitteln.

Trotz unterschiedlicher Befunde ist klar, dass die Arbeitsmarkteffekte negativer ausfallen würden, wenn die Regierung den Mindestlohn nicht massiv subventionieren würde. Die Lohnsubventionen spielen gerade für die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten eine ganz entscheidende Rolle, weil die Arbeitsnachfrage sehr elastisch auf sinkende Arbeitskosten reagiert (Kramarz/Philippon, 2001; Cahuc/Carcillo, 2012). Da die Lohnsubventionen den französischen Staatshaushalt aber schon heute enorm belasten, wird von Experten empfohlen, die Lohnsubventionen nicht weiter auszuweiten, sondern stärker auf Geringverdiener und Problemgruppen wie Jugendliche zu konzentrieren (Cahuc et al., 2013, 14).

Als Fazit der französischen Mindestlohnerfahrungen lässt sich festhalten (Cahuc, 2014): Der Mindestlohn ist sehr hoch und die Arbeitsnachfrage reagiert sehr elastisch auf Änderungen der Arbeitskosten. Um die negativen Beschäftigungswirkungen des hohen Mindestlohns abzumildern, erhalten die Arbeitgeber Lohnsubventionen in Höhe von 2 Prozent des BIP.

Bessere Lehren aus dem Ausland: Vereinigtes Königreich

Im Jahr 1997 rief die neu gewählte Labour Regierung unter Tony Blair eine Mindestlohnkommission, die Low Pay Commission (LPC), ins Leben. Das Ziel des 9-köpfigen Gremiums, das paritätisch mit Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie der Wissenschaft besetzt wurde, bestand darin, einen Vorschlag für die Höhe und die Ausgestaltung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns zu unterbreiten. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass eine effektive Lohnuntergrenze die Einkommensverhältnisse von Geringverdienern verbessern solle, ohne negativ auf die britische Volkswirtschaft zu wirken. Begründet wurde die Einführung des Mindestlohns mit einem seit Mitte der 1980er Jahre beobachtbaren Anstieg der Anzahl von Arbeitnehmern, die trotz ihrer Erwerbstätigkeit auf staatliche Sozialleistungen angewiesen waren (LPC, 1998). Die Einführung des Mindestlohns war verbunden mit umfassenden Sozialreformen. Der New Deal zielte darauf ab, aus der passiven Verwaltung von Sozialhilfeempfängern eine aktivierende Hilfe zur Arbeit zu machen. Als erstes wurde 1998 der New Deal for Young People eingeführt (Peter, 2005, 49). 1999 folgte die Einführung eines Working Families' Tax Credit, der 2003 durch einen Working Tax Credit (WTC) ersetzt wurde. Ziel dieser Reform war, hohe Transferentzugsraten bei der Arbeitsaufnahme zu beseitigen und Arbeitsanreize zu steigern. Der WTC ist keine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe mehr, sondern eine einkommensabhängige Steuergutschrift. Liegt das Haushaltseinkommen unter der Steuerfreibetragsgrenze, zahlt das Finanzamt den WTC voll aus, ansonsten wird der Betrag abzüglich der Steuerschuld gezahlt (Peter, 2005, 52 ff.).

Laut der einführenden Gesetzesgrundlage, der National Minimum Wage Bill, sollte der Mindestlohn Anwendung auf alle abhängig Beschäftigte finden: Weder die Branchenzugehörigkeit, die Betriebsgröße, noch die berufliche Tätigkeit oder die Region, in welcher die Arbeit ausgeführt wird, dürfe eine Ausnahme rechtfertigen.⁸ Die National Minimum Wage Bill erlaubte darüber hinaus eine altersspezifische Diskriminierung ausschließlich für Arbeitnehmer unter 26 Jahren. Dementsprechend

⁸ Wie der erste Bericht der LPC festhielt, bestand für eine regionale Differenzierung des Mindestlohns aufgrund einer relativ homogenen interregionalen Lohnstruktur tatsächlich auch keine Notwendigkeit (LPC, 1998).

wurde die LPC von der Regierung aufgerufen, die Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen für Arbeitnehmer zwischen 16 und 25 Jahren zu prüfen (Metcalf, 1999).

Nach eingehender Anhörung aller von einem Mindestlohn betroffenen Akteure des britischen Arbeitsmarktes und unter Abwägung möglicher negativer Arbeitsmarkteffekte auf Basis zahlreicher wissenschaftlicher Studien empfahl die LPC – unterstützt von den Sozialpartnern – knapp ein Jahr nach ihrer Berufung, einen nationalen Mindestlohn in Höhe von 3,60 britischem Pfund. Ausgenommen werden sollten Personen zwischen 16 und 17 Jahren sowie Personen, die sich in einer Ausbildung befinden. Für Personen, die zwischen 18 und 20 Jahre alt sind, wurde ein reduzierter Mindestlohn vorgeschlagen (3,20 Pfund), da besonders in dieser Altersgruppe mit negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen sei. Dieser ermäßigte Satz sollte in den ersten sechs Monaten ihrer Berufstätigkeit auch für Personen gelten, die 21 Jahre und älter sind, wenn sie zugleich eine staatlich anerkannte Ausbildung absolvieren (LPC, 1998).

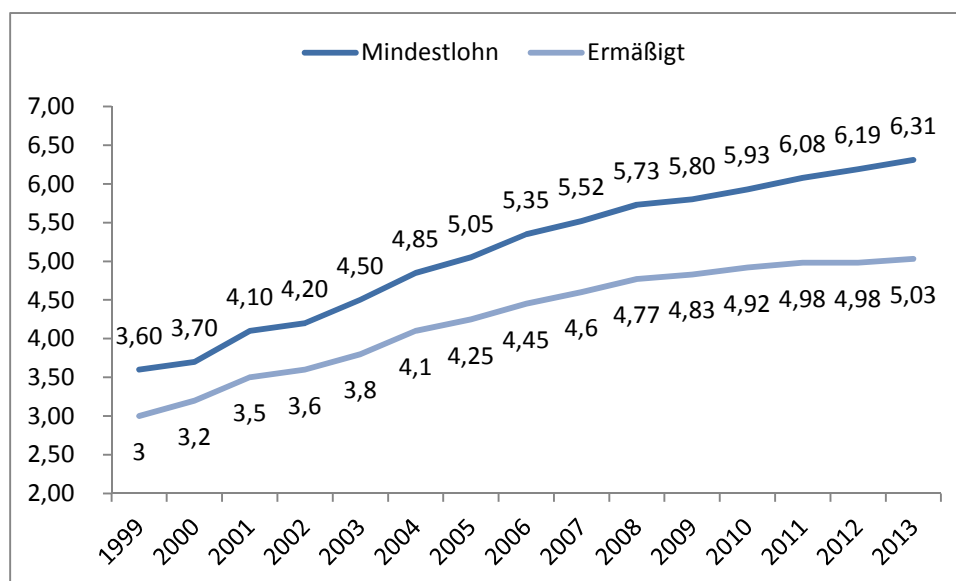
Bei der Einführung des Mindestlohns im April 1999 folgte die Regierung den Empfehlungen der LPC weitgehend. Auszubildende wurden von dem Mindestlohn ausgenommen, wenn sie jünger als 19 Jahre alt waren oder sich in den ersten zwölf Monaten ihrer Ausbildung befanden und das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten. Im Hinblick auf jugendliche Arbeitnehmer wurde jedoch ein vorsichtigerer Einstieg gewählt: Die Altersgrenze für den reduzierten Satz wurde um ein Jahr auf 21 Jahre angehoben und der Mindestlohn im Vergleich zu der Empfehlung der Kommission um 20 Pence auf 3,00 Pfund gesenkt. Vor allem die Ausnahme der 21-Jährigen von dem Mindestlohn stieß auf Protest der Gewerkschaften, die vor möglicher Ausbeutung warnten. Inhaltlich wurde diese Kritik von der LPC unterstützt und in ihren folgenden Berichten wiederholt. Die ursprüngliche Erwartung, dass ungefähr 2 Millionen Arbeitnehmer über 18 Jahren – das entsprach 9 Prozent aller volljährigen Arbeitnehmer – einen Lohn unterhalb des Mindestlohns erhielten (LPC, 1998, 133), revidierte die LPC in ihrem zweiten und dritten Mindestlohnbericht (LPC, 2001, 107) auf schließlich 1,3 Millionen Beschäftigte. Das sind 5,5 Prozent der Arbeitnehmer über 18 Jahre (siehe hierzu auch Metcalf, 2003).⁹ Insgesamt ergab sich ein moderater Anstieg der Bruttolohnsumme in Höhe eines Viertelprozentpunkts (Metcalf, 2003, 569). Im Vergleich dazu ist in Deutschland mit einem Anstieg der Bruttolohnsumme um schätzungsweise 1,6 Prozent zu rechnen (siehe auch Brenke, 2014).

⁹ Bezogen auf die Über-21-Jährigen lag die Eingriffsintensität bei 5 Prozent und bei der Gruppe mit ermäßigtem Satz (Altersgruppe 18 bis 21 Jahre) bei 7,3 Prozent (Milton, 2004).

Nach einer anfänglichen Phase der Zurückhaltung wurde der Lohnsatz auf Empfehlung der LPC im Zeitraum 2003 bis 2007 mit einer Rate oberhalb der durchschnittlichen Lohnsteigerung angepasst, was auch zu einem steigenden Kaitz-Index führte (siehe auch Abbildung 2). Die überdurchschnittliche Entwicklung spiegelt zum einen die gute Verfasstheit der britischen Volkswirtschaft als auch das Ausbleiben negativer Arbeitsmarkteffekte wider (LPC, 2009). Während der Jahre des wirtschaftlichen Einbruchs (2007 bis 2009) und der langsam einsetzenden Erholung wurde dieser Pfad aufgegeben, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung nicht zu gefährden. Da junge Arbeitnehmer von der Rezession am stärksten betroffen waren (LPC, 2013, 85), empfahl die LPC, die reduzierten Sätze für diese Gruppen unterhalb der Steigerung des Mindestlohns anzupassen oder – wie im Jahr 2012 – einzufrieren (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Mindestlohnentwicklung im Vereinigten Königreich (1999 bis 2013)

in Pfund je Stunde



Anmerkung: Zwischen 1999 und 2010 erhielten Arbeitnehmer, die 22 Jahre und älter waren, den vollen Mindestlohn. Für 18- bis 21-jährige galt ein ermäßigter Satz. 16- bis 17-jährige sowie Auszubildende unter 19 Jahren bzw. unter 26 Jahren (wenn sie sich in den ersten zwölf Monaten ihrer Ausbildung befanden), wurden von dem Mindestlohn ausgenommen. Im Oktober 2004 wurde ein ermäßigter Satz für 16- bis 17-jährige eingeführt. Seit Oktober 2010 gilt der volle Mindestlohn auch für 21-jährige Arbeitnehmer. Zugleich wurden die Ausnahmeregelungen für Auszubildende zugunsten eines weiteren ermäßigten Satzes aufgegeben.

Quelle: LPC (2013).

Letztlich ist anzumerken, dass die LPC neben der jährlichen Festsetzung des Mindestlohns immer wieder aufgerufen wurde, Empfehlungen bezüglich verwandter Fragestellungen, wie dem Zusammenspiel mit dem britischen Sozial- und

Steuersystem und der Notwendigkeit bestehender und zusätzlicher Ausnahmetatbestände, zu geben (LPC, 2009, 3). Zu erwähnen ist hier vor allem die Behandlung jüngerer Arbeitnehmer, was auch hierzulande kontrovers diskutiert wird. In ihren ersten drei Berichten empfahl die LPC 16- und 17-jährige von den Mindestlohnregelungen auszunehmen. Die Ungleichbehandlung wurde damit begründet, dass diese Personengruppe zu großen Teilen in einem Ausbildungsverhältnis stehe (LPC, 1998). Aufgrund zunehmender Berichte über Vollzeitarbeitsverhältnisse, in denen Jugendliche zwischen 16 und 17 Jahren weit unterhalb des reduzierten Mindestlohnsatzes für 18- bis 22-jährige verdienten, empfahl die LPC zum Oktober 2004 die Einführung einer Lohnuntergrenze für diese Altersgruppe, was die Regierung auch umsetzte (LPC, 2004, 27 ff.). Um Arbeitgebern und Jugendlichen dieser Altersgruppe keinen Anreiz zu geben, weniger Ausbildungsplätze anzubieten oder keine Ausbildung aufzunehmen, wurde der Vorschlag der LPC von der Regierung umgesetzt und im Oktober 2004 ein niedriger Mindestlohn von 3,00 Pfund (also unterhalb des ermäßigten Satzes für 18- bis 22-Jährige) für 16- und 17-Jährige eingeführt, wobei die Ausnahme von Ausbildungsverhältnissen auf diese Altersgruppe ausgeweitet wurde. Zum Oktober 2010 wurden dann auf Empfehlung der LPC die Ausnahmeregelungen für Auszubildende durch einen reduzierten Satz ersetzt und 21-Jährige in den Empfängerkreis des vollen Mindestlohns einbezogen.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Vereinigte Königreich mit einem moderaten Mindestlohn startete und parallel dazu geringe Haushaltseinkommen aufstockte (arbeitnehmerseitig ansetzende Lohnsubvention). Hierdurch konnte Lohndumping (Mitnahmeeffekte durch Unternehmen, die die Löhne absenken, weil der Staat diese anschließend wieder aufstockt) und eine Förderung von sehr geringen Erwerbseinkommen aufgrund von Arbeitsplätzen mit geringer Bezahlung vermieden werden (Brücker/Konle-Seidl, 2007, 66). Die niedrige Ausgangsbasis des Mindestlohns erlaubte vor dem Hintergrund einer prosperierenden britischen Volkswirtschaft in den Jahren nach der Einführung Anhebungen des Mindestlohns, die oberhalb der durchschnittlichen Lohnentwicklung lagen. Die jährlichen Anpassungen folgten dabei – mit Ausnahme des Jahres der Einführung – stets den Empfehlungen der LPC. Um negative Auswirkungen für Wachstum und Beschäftigung zu vermeiden, wurden seit den Jahren des wirtschaftlichen Einbruchs der Jahre 2008 und 2009 Anpassungen etwa in Höhe der Durchschnittsentlohnung vollzogen (LPC, 2013, 25).

Kritik am Referentenentwurf

Der Vergleich mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich zeigt, dass Deutschland mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergleichsweise stark in die Lohnstruktur eingreift. Das gilt sowohl für die zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung zu erwartende relative Höhe zum Medianlohn als auch für die prognostizierte ex-ante Eingriffsintensität. Sie liegt mit erwarteten 13,7 Prozent deutlich über den 9 Prozent, die die LPC 1999 für das Vereinigte Königreich erwartet hatte.

Damit stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber die ex-ante Eingriffsintensität durch Ausnahmeregelungen für Problemgruppen des Arbeitsmarktes vermindern sollte. Solche Forderungen sind nicht unproblematisch, weil die Herausnahme bestimmter Beschäftigtengruppen zu rechtlich problematischen Ungleichbehandlungen sowie zu Fehlanreizen auf dem Arbeitsmarkt führen kann. Unternehmen könnten aus Gründen der Kostenminimierung dazu verleitet werden, zielgerichtet jene Gruppen einzustellen, die dem Mindestlohnzwang nicht unterliegen (Arni et al., 2014, 19). Dieser Einwand trifft aber nicht für Gruppen zu, die schwer in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Außerdem müssen bei Jugendlichen Fehlanreize beseitigt werden, auf eine Berufsausbildung zu verzichten. Deshalb ist zu diskutieren, ob bei Jugendlichen ohne Berufsabschluss oder generell bei ungelernten Berufseinsteigern sowie bei Langzeitarbeitslosen Ausnahmeregelungen angebracht sind.

Der Referentenentwurf der Bundesregierung zum Mindestlohn sieht unter anderem Ausnahmen für Auszubildende und Jugendliche unter 18 Jahren vor, sofern diese noch keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen können. Ziel der Regelung soll laut Gesetzesbegründung sein, keinen Anreiz zur Arbeit statt zur Ausbildung zu setzen. Dem wird die vorgesehene Altersgrenze von 18 Jahren aber nicht gerecht. Nach Angaben des Datenreports zum Berufsbildungsbericht des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) ist das Alter von Auszubildenden mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag seit 1993 von durchschnittlich 18,5 Jahre auf im Jahr 2011 durchschnittlich 20 Jahre angestiegen. Das Alter der Absolventinnen und Absolventen von dualen Ausbildungen lag im Jahr 2011 im Durchschnitt bei 22 Jahren (BiBB, 2014, 157). Die Entscheidung, eine Berufsausbildung zu beginnen und erfolgreich abzuschließen, liegt also deutlich über der Altersgrenze von 18 Jahren des Referentenentwurfs.

Vor diesem Hintergrund darf bezweifelt werden, dass die Ausnahme vom gesetzlichen Mindestlohn von Jugendlichen unter 18 Jahren dieser Gruppe tatsächlich einen Anreiz bietet, eine duale Ausbildung aufzunehmen. Denn Jugendliche könnten durch die Aufnahme einer Arbeit, die keine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt, bereits zwei Jahre vor dem durchschnittlichen Ausbildungsbeginn einen deutlich höheren Lohn erzielen als in einer dualen

Ausbildung.¹⁰ Um dies effektiv zu vermeiden, sollten Jugendliche unter 21 Jahren vom Mindestlohn ausgenommen werden. Da eine Ausbildung vor Arbeitslosigkeit schützt (Weber/Weber, 2013), setzt ein hoher Mindestlohn gerade für Jugendliche den falschen Anreiz, auf Bildung zu verzichten. Auswertungen des SOEP zeigen, dass ein Mindestlohn von 8,50 Euro die Gruppe der unter 21-Jährigen überdurchschnittlich stark trifft. Im Jahr 2012 wären knapp 190.000 Jugendliche unter 21 Jahren von einem Mindestlohn von 8,50 Euro betroffen, was einem Anteil von rund 36 Prozent aller abhängig Beschäftigten in dieser Altersklasse entspricht. Junge Arbeitnehmer tragen demnach ein hohes Risiko, ihren Arbeitsplatz infolge eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro je Stunde zu verlieren.

Sofern eine Differenzierung nach dem Alter rechtlich bedenklich ist, weil sie eine personenbezogene Diskriminierung darstellt, bieten sich zwei Alternativen an. Zum einen könnte für Unter-21-Jährige nach britischem Vorbild ein ermäßigter Mindestlohn beschlossen werden. Zum anderen könnte darauf abgestellt werden, die breitere Gruppe der ungelernten Berufseinsteiger vom Mindestlohn für wenigstens zwölf Monate auszunehmen. Bei dieser Ausnahmeregelung wären allerdings deutlich mehr Personen betroffen.

Eine weitere Problemgruppe sind die Langzeitarbeitslosen. Der Referentenentwurf enthält nur Ausnahmeregelungen für Langzeitarbeitslose mit Eingliederungshilfe. Diese stellt aber nur eine kleine Untergruppe der Langzeitarbeitslosen dar (BDA, 2014b, 2). Um der Gruppe der Langzeitarbeitslosen den ohnehin schwierigen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erschweren, ist eine Ausnahmeregelung für diese Gruppe erforderlich. Dazu sollten alle Langzeitarbeitslosen für wenigstens zwölf Monate vom Mindestlohn ausgenommen werden. Eine belastbare Quantifizierung der Anzahl der dann betroffenen Langzeitarbeitslosen ist mithilfe der Daten des SOEP nicht möglich. Das gilt auch für die Gruppe der ungelernten Berufseinsteiger.

Auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA, 2014b) plädiert dafür, Langzeitarbeitslose und Menschen, die noch nie gearbeitet haben, für die ersten zwölf Monate vom Mindestlohnzwang zu befreien. Ohne Ausnahmeregelungen für Problemgruppen des Arbeitsmarktes besteht die Gefahr, dass die Bundesregierung nach französischem Vorbild künftig mehr Lohnkostenzuschüsse für die Integration von Problemgruppen ausgeben muss. Wie die französischen Erfahrungen zeigen, ist dies fiskalisch teuer. Sinnvoller wäre es, dem britischen Beispiel zu folgen und geringe Markteinkommen bedarfsgerecht aufzustocken.

¹⁰ Ob Jugendliche einem rationalen ökonomischen Verhalten folgen und den Erwartungswert ihres potenziellen Einkommensstroms mit und ohne Ausbildung miteinander vergleichen, dürfte theoretisches Wunschdenken bleiben.

Unbefriedigend ist auch die Ausnahmeregelung für Praktikanten. Damit junge Menschen auch künftig die Chance haben, freiwillige Praktika in Unternehmen leisten zu können, sollte nicht nur wie im Gesetz vorgesehen, eine Ausnahmeregelung für Praktikanten gelten, die ein Praktikum im Rahmen einer Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnung leisten, sondern auch für freiwillige Schüler- und Studentenpraktika mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten.

Anpassung des Mindestlohns

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Bundesregierung die Anfangshöhe des Mindestlohns festlegt. Nach dessen Einführung soll eine neu konstituierte Mindestlohnkommission eine Anpassung der Höhe des Mindestlohns beschließen. Umgesetzt wird der Beschluss durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales per Rechtsverordnung. Bis Ende 2017 bleibt der Mindestlohn eingefroren, danach soll der Mindestlohn jährlich angepasst werden. Die Kommission muss sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren.

Politökonomisch nicht nachvollziehbar ist, warum die Bundesregierung eine politische Festlegung vorgenommen hat. Ausgehend von einem niedrigeren Anfangsniveau hätte man sich nach britischem Vorbild auf Basis einer fortlaufenden Evaluierung zu den Wirkungen des Mindestlohns schrittweise an höhere Werte herantasten können (siehe zu diesem Kritikpunkt übereinstimmend auch Arni et al., 2014, 18). Im MiLoG sollte zudem festgelegt werden, dass der Mindestlohn einer systematischen wissenschaftlichen Evaluierung unterzogen wird. In § 7 (2) wird lediglich vorgeschrieben, dass die beratenden Mitglieder die Mindestlohnkommission durch die Einbringung wissenschaftlichen Sachverständs beraten. Weiter legt § 10 (3) fest, dass die Kommission Informationen und fachliche Einschätzungen von externen Stellen einholen kann. Dieser fakultative Modus sollte obligatorisch sein und im oben genannten Sinne präzisiert werden.

Unklar ist, ob die vorgesehene Orientierung an der zurückliegenden Tarifentwicklung ausreicht, um eine Politisierung des Prozesses zu verhindern. Grundsätzlich stellt sich die Frage einer eher regelgebundenen oder nach einer fallweisen (diskretionären) Anpassung. Das MiLoG lässt der Kommission hier einen großen Spielraum. In der Gesetzesbegründung heißt es lediglich, die Mindestlohnkommission solle einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer sicherstellen und bei ihren Entscheidungen insbesondere die Entwicklung der Tariflöhne heranziehen (Bundesregierung, 2014, 30).

Für eine striktere Regelbindung spricht, dass der Anpassungsprozess transparent ist. Eine Bindung des Mindestlohns an die Entwicklung des Tarifindex des Statistischen Bundesamtes würde zudem den staatsfernen Charakter der Anpassung gewährleisten und eine Präjudizierung für künftige Tarifverhandlungen ausschließen

(BDA, 2014b, 5). Eine mechanische Anpassung an die zurückliegende Tariflohnentwicklung birgt aber das Risiko unangemessener Lohnerhöhungen. Folgt einem Boomjahr ein Krisenjahr, würden die Tariflöhne des Boomjahres den Mindestlohn des Krisenjahres determinieren. Aus diesem Grund sollte entweder ein Abschlag vorgenommen werden, wenn das Wirtschaftswachstum sinkt oder wenn die Arbeitslosenquote steigt. Alternativ wäre denkbar, den Durchschnitt der Tariflohnsteigerungen über einen Konjunkturzyklus heranzuziehen.

In der Gesetzesbegründung wird die Kommission aufgefordert, bei der Mindestlohnanpassung dafür zu sorgen, dass diese zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beiträgt, andererseits aber sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsentwicklung nicht negativ beeinträchtigt wird (Bundesregierung, 2014, 37 f.). Die Bedeutung der Beschäftigungsentwicklung sollte auch im MiLoG verankert werden. Im Rahmen der oben geforderten Konkretisierung des Anpassungsmechanismus sollte im Gesetz explizit erwähnt werden, dass neben der Tariflohnentwicklung auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung berücksichtigt werden muss.

Literatur

Abowd, John M. / **Kramarz**, Francis / **Lemieux**, Thomas / **Margolis**, David N. (1997): Minimum wages and youth employment in France and the United States, in: NBER Working Paper, Nr. 6111, Cambridge

Aeberhardt, Romain / **Givord**, Pauline / **Marbot**, Claire (2012): Spillover Effect of the Minimum Wage in France: An Unconditional Quantile Regression Approach, Insee-Arbeitspapier, Download unter: http://www.insee.fr/en/publications-et-services/docs_doc_travail/G2012-07.pdf (Stand: 27.3.2014)

Arni, Patrick / **Eichhorst**, Werner / **Pestel**, Nico / **Spermann**, Alexander / Zimmermann, Klaus F. (2014): Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation, in: IZA-Standpunkte Nr. 65, Download unter: <http://ftp.iza.org/sp65.pdf> (Stand: 25.3.2014)

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2014a): Übersicht europäische Mindestlohnmodelle (Auswahl), Berlin

BDA (2014b): Gesetzentwurf zu Mindestlohn gefährdet Arbeitsplätze und Arbeitsmarktchancen, Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) vom 24.3.2014, Berlin

BiBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2014): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013. Informationen und Analysen zur Entwicklung der Beruflichen Bildung, Download unter: http://datenreport.bibb.de/media2013/BIBB_Datenreport_2013.pdf (Stand: 27.3.2014)

Brenke, Karl (2014): Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen, in: DIW-Wochenbericht, 81. Jg., Nr. 5, S. 71-77

Brücker, Herbert / **Konle-Seidl**, Regina (2007): Kombilöhne in den USA und in Großbritannien: Der gleiche Ansatz, aber verschiedene Effekte, in: IAB-Forum 1/2007, S. 62-67

Bundesregierung (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, Referentenentwurf der Bundesregierung vom 19.3.2014, Download unter: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Einkommen-Armut/Dokumente/Tarifautonomiestaerkungsgesetz_Referentenentwurf.pdf (Stand: 27.3.2014)

Cahuc, Pierre (2014): The (High) Minimum Wage in France, Vortrag, gehalten auf der IZA-Konferenz „A Minimum Wage for Germany? Learning from European Experiences“, 20.3.2014, Berlin

Cahuc, Pierre / **Carcillo**, Stéphane (2012): Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires, in: *Revue Française d'Economie*, 27. Jg., Nr. 2, S. 19-61

Cahuc, Pierre / **Carcillo**, Stéphane / **Rinne**, Ulf / **Zimmermann**, Klaus F. (2013): Youth Unemployment in Old Europe: The Polar Cases of France and Germany, in: IZA-Discussion Paper, Nr. 7490, Download unter: http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=7490 (Stand: 25.3.2014)

Dolado, Juan / **Kramarz**, Francis / **Machin**, Stephen / **Manning**, Alan / **Margolis**, David / **Teulings**, Coen (1996). The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, in: *Economic Policy*, Nr. 23, S. 317-372

Falck, Oliver / **Knabe**, Andreas / **Mazat**, Andreas / **Wiederhold**, Simon (2013): Mindestlohn für Deutschland: Wie viele sind betroffen?, in: *ifo-Schnelldienst*, 66. Jg., Nr. 24, S. 68-73

Gregg, Paul (2000): The Use of Wage Floors as Policy Tools, in: *OECD Economic Studies*, Vol. 31, Nr. 2, S. 133-146

Heumer, Moritz / **Lesch**, Hagen / **Schröder**, Christoph (2013): Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: *IW-Trends*, 40. Jg., Nr. 1, S. 19-36

Husson, Michel / **Sommeiller**, Estelle / **Vincent**, Catherine (2012): Minimum Wage in France, IRES, Download unter: <http://hussonet.free.fr/flatwage.pdf> (Stand: 25.3.2014)

Insee – Institut national de la statistique et des études économiques (2014): Database Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC); Download unter: http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATnon04145 (Stand: 26.3.2014)

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2013): Abgaben werden steigen, in: *Informationsdienst iwd*, 39. Jg., Nr. 49, S. 1-2

Kalina, Thorsten / **Weinkopf**, Claudia (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte, IQA-Report 2/2014, Download unter: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.pdf> (Stand: 26.3.2014)

Kluwe, Jochen (2013): Was ist der optimale Mindestlohn? So hoch wie möglich, so niedrig wie nötig, in: *RWI Position* Nr. 53, Download unter: http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-positionen/Pos_053_Mindestlohn.pdf (Stand: 25.3.2014)

Knabe, Andreas / **Schöb**, Ronnie / **Thun**, Marcel (2014): Der flächendeckende Mindestlohn, *Diskussionsbeiträge Economics*, Nr. 4, Freie Universität Berlin,

Download unter: http://edocs.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCSS_derivate_000000003072/discpaper2014_4.pdf?hosts= (Stand: 31.3.2014)

Kramarz, Francis / **Philippon**, Thomas (2001): The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment, in: Journal of Public Economics, Nr. 82, S. 115-146

Laroque, Guy / **Salanié**, Bernard (2000): Une decomposition du non-emploi en France, in: Économie et Statistique, Nr. 331, S. 47-65

Lesch, Hagen (2004): Beschäftigungs- und verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen, in: IW-Trends, 31. Jg., Nr. 4, S. 41-50

LPC - Low Pay Commission (1998): The National Minimum Wage, First Report of the Low Pay Commission, Cm 3976, June (The Stationery Office)

LPC (2001): The National Minimum Wage, Third Report of the Low Pay Commission, Cm 5075, March (The Stationery Office)

LPC (2004): Protecting Young Workers, The National Minimum Wage, Low Pay Commission Report 2004, Cm 6152, March (The Stationery Office)

LPC (2009): National Minimum Wage, Low Pay Commission Report 2009, Cm 7056, March (The Stationery Office)

LPC (2013): National Minimum Wage, Low Pay Commission Report 2013, Cm 8565, April (The Stationery Office)

Manning, Alan (2013): Minimum Wages: A View from the UK, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 14. Jg., Nr. 1-2, S. 57-66

Meer, Jonathan / **West**, Jeremy (2013): Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics, in: NBER Working Paper, Nr. 19262

Metcalf, David (1999): The British National Minimum Wage, in: British Journal of Industrial Relations, 37. Jg., Nr. 2, S. 171–201

Metcalf, David (2003): The National Minimum Wage: coverage, cost and future, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Nr. 64, S. 567-582

Milton, Julie (2004): New methodology for low pay estimates, ONS

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (1998): Making Most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty, in: Employment Outlook, S. 31-59

OECD (2014): OECD Database, Download unter: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MIN2AVE> (Stand: 25.3.2014)

Peter, Waltraut (2005): Sozialreformen im Vereinigten Königreich, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 4, S. 47-59

Statistisches Bundesamt (2013), Verdienste und Arbeitskosten: Tarifbindung in Deutschland 2010, Download unter:
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VerdiensteArbeitskosten/Tarifverdienste/Tarifbindung5622103109004.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 26.3.2014)

Statistisches Bundesamt (2014): Verdienststrukturerhebung, Download unter:
<https://www.destatis.de/DE/Meta/AbisZ/Verdienststrukturerhebung.html> (Stand: 27.3.2014)

Weber, Brigitte / **Weber**, Enzo (2013): Qualifikation und Arbeitsmarkt. Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit, in: IAB-Kurzbericht Nr. 4, Download unter:
<http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb0413.pdf> (Stand: 27.3.2014)