

Möller, Joachim et al.

Article — Published Version

Das Mindestlohngesetz: Hoffnungen und Befürchtungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Möller, Joachim et al. (2014) : Das Mindestlohngesetz: Hoffnungen und Befürchtungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 6, pp. 387-406,
<https://doi.org/10.1007/s10273-014-1686-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97803>

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 Mindestlohngesetz – Hoffnungen und Befürchtungen

Der Bundestag wird das Mindestlohngesetz voraussichtlich Anfang Juli 2014 verabschieden. Ab Januar 2015 soll eine Lohnuntergrenze von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt werden und mit wenigen Ausnahmen flächendeckend gelten. Diskutiert wird, welche Folgen der Mindestlohn auf die Beschäftigung und die Lohnentwicklung haben wird. Der Anpassungsdruck in Ostdeutschland wird durch das niedrigere Lohnniveau viel höher ausfallen, so dass eine regionale Staffelung geboten sein kann. Europäische Nachbarländer haben zudem gute Erfahrungen mit niedrigeren Jugendmindestlöhnen gemacht, damit die Ausbildungsneigung nicht abnimmt. Die Evaluation des Gesetzes ist erst für 2020 vorgesehen, während damit nach Auffassung der Autoren besser gleich begonnen werden sollte.

Joachim Möller

Werden die Auswirkungen des Mindestlohns überschätzt?

Im Vergleich der Wirtschaftssysteme gilt das „deutsche Modell“ der Marktwirtschaft mit seiner von Ludwig Erhard formulierten Devise vom „Wohlstand für alle“ als eine erfolgreiche Variante. Es beruht traditionell auf einer starken Sozialpartnerschaft mit hoher Tarifabdeckung, einem gut ausgebauten sozialen Sicherungssystem und – nicht zuletzt – auf einer vergleichsweise geringen Einkommens- und Lohnungleichheit. Die ursprüngliche Konzeption bedurfte keines gesetzlichen Mindestlohns. Ähnlich wie auch in den skandinavischen Ländern, die keine durch den Staat festgelegte Lohnuntergrenze kennen, verhinderten die ausgehandelten Tarifverträge ein Auseinanderdriften der Lohnverteilung.

Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen in den letzten zwei oder drei Dekaden durch Strukturwandel, Globalisierung, technologische Entwicklung, aber auch durch die deutsche Wiedervereinigung und die Ostöffnung stark verändert. Teile des Fundaments, auf dem das traditionelle deutsche Modell beruhte, erweisen sich als unterminiert. So ist die Tarifabdeckung im Trend deutlich zurückgegangen.¹ Dabei sind zunehmend Arbeitsmarktsegmente entstanden, in denen Tarifverträge den Beschäftigten keinen ausreichenden Schutz mehr bieten. Die Zahl der Beschäftigten, die zu niedrigen Löhnen arbeiten, ist nicht erst seit den Hartz-Reformen, sondern bereits seit Mitte der 1990er Jahre deutlich

angewachsen.² Definiert man die Niedriglohngrenze bei zwei Dritteln des mittleren Lohns, so liegt Deutschland beim Umfang der Niedriglohnbeschäftigung heute mit an der Spitze der europäischen Länder.³

Tarifverträge haben offenbar in den letzten zwei Dekaden eine starke Ausweitung der Lohnspreizung nicht verhindern können. Damit ist ein Grundpfeiler des deutschen Modells gefährdet. Die von der großen Mehrheit der Bevölkerung getragene Forderung nach einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn ist vor diesem Hintergrund zu verstehen. Lohnuntergrenzen können wirksam dazu beitragen, die Entwicklung der Ungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung zu begrenzen. Dabei darf das Instrument allerdings auch nicht überschätzt werden. Einem gesetzlichen Mindestlohn kommt eine Schutzfunktion zu. Er korrigiert Auswüchse und Fehlentwicklungen, etwa indem er eine Abwärtsspirale verhindert, bei der die eine Firma über Niedriglöhne und nicht beispielsweise über Innovationen oder bessere Produktqualität die andere verdrängt. Er ist aber kein Allheilmittel zur Bekämpfung von Armut und stellt auch keineswegs zwingend Bedarfsgerechtigkeit her. Auch die Zahl der Aufstocker wird der geplante Mindestlohn aktu-

1 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Tarifbindung der Beschäftigten, Nürnberg 2013 (aktuelle Daten und Indikatoren), http://doku.iab.de/aktuell/2013/tarifbindung_2012.pdf (29.5.2014).

2 Z.B. J. Möller: Wage dispersion in Germany and the US. Is there compression from below?, in: *International Economics and Economic Policy*, 5. Jg. (2008), H. 4, S. 345-361; C. Dustmann, J. Ludsteck, U. Schönberg: Revisiting the German Wage Structure, in: *Quarterly Journal of Economics*, 124. Jg. (2009), H. 2, S. 843-881; D. Card, J. Heining, P. Kline: Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 128. Jg. (2013), H. 3, S. 967-1015.

3 T. Rhein: Erwerbseinkommen: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 15/2013, Nürnberg 2013.

ellen Mikrosimulationsrechnungen zufolge nicht wesentlich reduzieren.⁴

Welche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind zu erwarten?

Hierzu bietet die internationale empirische Mindestlohnliteratur reiches Anschauungsmaterial. Auch für Deutschland liegt eine Reihe von Untersuchungen zu den Wirkungen der Branchenmindestlöhne vor.⁵ Die Techniken einer *Ex-post*-Wirkungsanalyse sind inzwischen sehr ausgefeilt. Das Standardverfahren beruht seit den bahnbrechenden Beiträgen von David Card und Alan Krueger aus den frühen 1990er Jahren auf einem Kontrollgruppendesign mit einem Differenz-in-Differenzen-Ansatz.⁶ Dabei wird die Entwicklung ökonomischer Variablen in der Gruppe der vom Mindestlohn Betroffenen mit der von ansonsten möglichst ähnlichen Personen verglichen. Sich ergebende Unterschiede sind unter bestimmten Voraussetzungen⁷ als kausale Wirkung des Mindestlohns zu interpretieren. Bei Vorlage ausreichend genauer (Mikro-)Daten können die Effekte von Mindestlohnregelungen damit *ex post* recht gut abgeschätzt werden. Eine gewisse Unsicherheit bleibt allerdings, da insbesondere die Wahl einer adäquaten Kontrollgruppe Probleme bereiten kann.

Die Kontroversen über die Wirkungsrichtung von Mindestlöhnen in Bezug auf die Beschäftigung dauern an. Die Ergebnisse der empirischen Mindestlohnforschung sind uneinheitlich. Teilweise finden die Studien negative, teilweise insignifikante und in manchen Fällen sogar positive Effekte. Falls negative Beschäftigungsreaktionen nachgewiesen werden können, sind sie vergleichsweise schwach. In den deutschen Studien zu den Branchenmindestlöhnen finden sich kaum Hinweise auf ökonomisch relevante Arbeitsplatzverluste, sehr wohl aber auf deutliche Effekte auf die Lohnstruktur.

Neoklassik versus neue Monopsontheorie

Dies überrascht, wenn man den Arbeitsmarkt aus dem Blickwinkel der neoklassischen Theorie betrachtet. Diese prognostiziert bei bindenden Mindestlöhnen eindeutig Beschäftigungsverluste und einen durch den Mindestlohn

verursachten Anstieg der Arbeitslosigkeit. Wenn sich diese Effekte nicht bestätigen, nährt dies den Zweifel, ob dieser theoretische Ansatz überhaupt in der Lage ist, die Realität des Arbeitsmarktes angemessen abzubilden. Die neoklassische Theorie setzt voraus, dass der Arbeitsmarkt prinzipiell nach dem Muster eines Wettbewerbsmarktes funktioniert. Friktionen und Marktmacht spielen dann allenfalls kurzfristig eine Rolle.

Der Gegenentwurf zur neoklassischen Sicht auf den Arbeitsmarkt ist die sich immer stärker durchsetzende Theorie unvollkommener Arbeitsmärkte. Der Arbeitsmarkt ist demnach durch fehlende Transparenz und hohe Suchkosten gekennzeichnet. Standortbindungen und andere Restriktionen, spezifische Präferenzen der Arbeitskräfte sowie unzureichende Marktübersicht können zumindest in bestimmten Marktsegmenten zu einer Marktmacht der Arbeitgeber führen. Dies ist der grundlegende Gedanke der Neuen Monopsontheorie.⁸ Verfügen Arbeitgeber über Marktmacht, können sie einen Lohn zahlen, der unter dem Wertgrenzprodukt der Arbeit und damit unter dem Niveau eines Wettbewerbsmarktes liegt. Wird ein Mindestlohn eingeführt, so ist es möglich, dass parallel zum Lohnanstieg auch die Beschäftigung wächst. Allerdings ist dies nur solange der Fall, wie der Mindestlohn das Wertgrenzprodukt nicht übersteigt. Wird der Mindestlohn „zu hoch“ angesetzt, so ergeben sich zwangsläufig Arbeitsplatzverluste. Das Vorzeichen der Beschäftigungsreaktion auf einen bindenden Mindestlohn ist deshalb nach der neuen Monopsontheorie grundsätzlich unbestimmt. Dies passt zu der Mehrdeutigkeit der empirischen Ergebnisse in den verschiedenen Mindestlohnstudien.

Probleme der Prognosen von Mindestlohnwirkungen

Für eine Prognose der Mindestlohnwirkungen ergibt sich das grundlegende Problem, dass das Wertgrenzprodukt der im Niedriglohnssektor Beschäftigten nicht bekannt ist, es sei denn, man unterstelle von vornherein ein Gleichgewicht bei vollständigem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. In diesem Fall entspricht das Wertgrenzprodukt dem beobachteten Lohnsatz und die Beschäftigungswirkung eines bindenden Mindestlohns lässt sich entlang der Arbeitsnachfragekurve abschätzen. Abgesehen von der unrealistischen Grundannahme lässt sich mit Fitzenberger⁹ eine Reihe unzulässiger Vereinfachungen kritisieren (z.B. die Unterstellung einer isoelastischen Arbeitsnachfragefunktion oder die Vernachlässigung

4 K. Bruckmeier, J. Wiemers: Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB-Kurzbericht, Nr. 07/2014, Nürnberg 2014.

5 Für eine Übersicht siehe J. Möller: Minimum wages in German industries. What does the evidence tell us so far?, in: Journal for Labour Market Research, 45. Jg. (2012), H. 3/4, S. 187-199.

6 D. E. Card, A. B. Krueger: Myth and measurement. The new economics of the minimum wage, Princeton, N.J. 1995.

7 Siehe M. Lechner: The Estimation of Causal Effects by Difference-in-Difference Methods, in: Foundations and Trends(R) in Econometrics, 4. Jg. (2011), Nr. 3, S. 165-224, <http://ideas.repec.org/a/now/fnteco/0800000014.html>.

8 A. Manning: Monopsony in motion. Imperfect competition in labor markets, Princeton, New York 2003; ders.: To raise, or not to raise. The minimum wage – again, in: The Milken Institute Review, 59. Jg. (2013), Third Quarter, S. 46-55.

9 B. Fitzenberger: Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfgeschlagen, in: ifo Schnelldienst, 61. Jg. (2013), H. 11, S. 21-27, <http://ideas.repec.org/a/ces/ifosdt/v61y-2008i11p21-27.html>.

Die Autoren des Zeitgesprächs



Prof. Dr. Joachim Möller ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg sowie Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg.



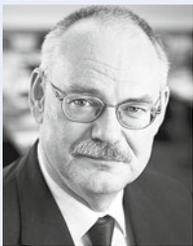
Alexander Mayer, B. Sc., ist Forschungsassistent am IW in Köln.



Karl Brenke ist Arbeitsmarktexperte am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).



Lisa Schmid, B. Sc., ist Forschungsassistentin am IW in Köln.



Prof. Dr. Gert G. Wagner ist Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin und Vorstandsmitglied des DIW Berlin.



Dr. Patrick Arni ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.



Dr. Thorsten Schulten leitet das Referat „Arbeits- und Tarifpolitik in Europa“ am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.



Dr. Werner Eichhorst ist Direktor der Abteilung „Arbeitsmarktpolitik Europa“ am IZA in Bonn.



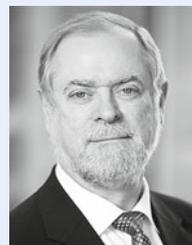
Prof. Dr. Gustav Horn lehrt an der Universität Duisburg-Essen und ist wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.



Prof. Dr. Alexander Spemann ist Direktor der Abteilung „Arbeitsmarktpolitik Deutschland“ am IZA in Bonn und Professor an der Universität Freiburg.

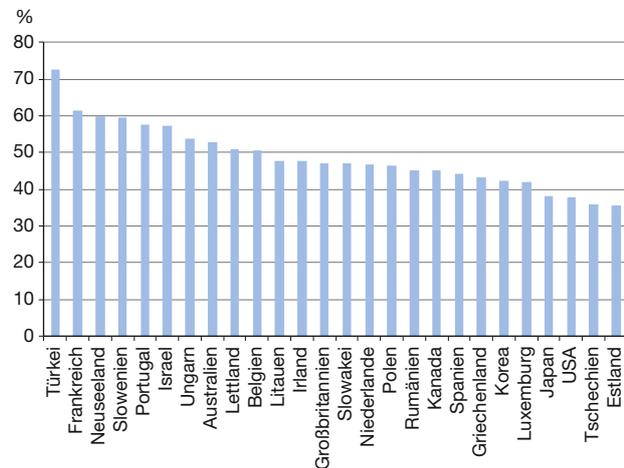


Dr. Hagen Lesch leitet das Kompetenzfeld „Strukturwandel, Verteilung, Lohnfindung“ am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.



Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann ist Direktor des IZA in Bonn und Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften der Universität Bonn.

Abbildung 1
Verhältnis des jeweiligen Mindestlohns zum
mittleren Lohn von Vollzeitbeschäftigten, 2012



Quelle: OECD-Database.

sigung von Skalen- und Kreuzpreiseffekten). Problematisch ist zudem, dass Arbeitsnachfrageelastizitäten verwendet werden, die auf Grundlage von Veränderungen der Durchschnittslöhne für vergleichsweise hoch aggregierte Arbeitnehmergruppen geschätzt wurden. Damit ergibt sich eine Diskrepanz zur Datensituation, in der die Arbeitsnachfrageelastizitäten üblicherweise geschätzt werden.

Diese und andere Kritikpunkte zeigen, dass *Ex-ante*-Schätzungen der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen nicht nur auf vereinfachenden Annahmen beruhen, sondern auch mit extremer Unsicherheit behaftet sind. Ähnliche Ansätze haben in der Vergangenheit – etwa im Vorfeld der Einführung des britischen Mindestlohns im Jahr 1999 – zu spektakulären Fehleinschätzungen der möglichen Beschäftigungsverluste geführt.

Wo das Risiko höher ist

Trotz der hohen Unsicherheit können einige begründete Vermutungen über die voraussichtlichen Mindestlohnwirkungen angestellt werden. Zum einen spricht viel dafür, dass das Risiko von Arbeitsplatzverlusten durch den Mindestlohn geringer ist, als von Protagonisten des neoklassischen Modells befürchtet wird. Zu einer Dramatisierung besteht kein Anlass. Zum anderen wäre es aber auch falsch, bestehende Risiken zu verkennen. Es ist keineswegs ausgeschlossen, dass es bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro Fälle gibt, in denen sich eine Weiterbeschäftigung oder eine Neueinstellung für den Arbeitgeber nicht mehr rechnen. Es ist davon auszugehen, dass das Risiko solcher Arbeitsplatzverluste dort höher ist, wo anteilig besonders viele Personen von der Einführung eines Mindestlohns betroffen sind und wo der Mindestlohn

im Verhältnis zum bisher gezahlten Lohn besonders hoch ist. Bei einem einheitlichen Mindestlohn ist damit die Gefahr tendenziell dort höher, wo heute vergleichsweise besonders niedrige Löhne gezahlt werden. Dies betrifft Ostdeutschland stärker als Westdeutschland, den Dienstleistungssektor und die Landwirtschaft stärker als das Verarbeitende Gewerbe, Berufseinsteiger stärker als Beschäftigte im Haupterwerbssalter und Geringqualifizierte stärker als Facharbeiter oder gar Hochqualifizierte.

Ist die Mindestlohnhöhe angemessen?

Abbildung 1 zeigt für die OECD-Länder mit einem gesetzlichen Mindestlohn den Kaitz-Index, der das Verhältnis des jeweiligen Mindestlohns zum mittleren Lohn auf nationaler Ebene angibt. Die Angaben beziehen sich auf Vollzeitbeschäftigte. Es zeigt sich, dass der Index zwischen den Ländern erheblich variiert. Abgesehen von der Türkei mit über 70% steht Frankreich mit einem Wert von über 60% an der Spitze. Länder in einer mittleren Gruppe, der etwa Irland, Großbritannien, die Niederlande oder Kanada angehören, weisen Werte zwischen 45% und 50% auf. Ein Kaitz-Index von unter 40% errechnet sich für Japan, die USA, Tschechien und Estland.

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) hat mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels für das Jahr 2011 den Kaitz-Index für Deutschland insgesamt sowie getrennt nach Landesteil, Qualifikation, Geschlecht und Wirtschaftszweig berechnet.¹⁰ Schreibt man die Daten anhand der Lohnsteigerungsrate bis Ende 2014 fort, so ergibt sich für Gesamtdeutschland ein Kaitz-Index von etwa 52%.¹¹ Bis Ende des Jahres 2016, bis zu dem Ausnahmen vom Mindestlohn für tarifgebundene Wirtschaftsbereiche möglich sind, fällt der Kaitz-Index auf einen Wert unter 50%. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einem exakten Vergleich die Werte für Deutschland sogar noch niedriger ausfallen dürften, da sich die OECD-Daten nur auf Vollzeitbeschäftigte beziehen und diese im Mittel höhere Stundenlöhne als Teilzeitbeschäftigte aufweisen.

10 H.-U. Brautzsch, B. Schultz: Mindestlohn von 8,50 Euro: Wie viele verdienen weniger, und in welchen Branchen arbeiten sie?, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, IWH-Pressemitteilung (Langfassung, 19), Halle 2013, <http://www.iwh-halle.de/d/publik/presse/19-13L.pdf> (5.5.2014).

11 Ausgangspunkt der Berechnungen sind die Median-Stundenlöhne von 2011, die bei H.-U. Brautzsch, B. Schultz, a.a.O. ausgewiesen werden. Diese wurden mit gesamtwirtschaftlichen Steigerungsrate der prozentualen effektiven Stundenverdienste (siehe Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Deutsche Konjunktur im Aufschwung – Aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik, Berlin 2014, S. 49) von 3,5% (2012) und 2,5% (2013) sowie den für 2014 und 2015 prognostizierten von 2,7% und 3,5% multipliziert. Zu beachten ist, dass der Wert für 2015 um den durch den Mindestlohnanstieg verursachten Effekt (1,1 Prozentpunkte) zu bereinigen ist. Für 2016 wurde die Prognose von 2015 fortgeschrieben.

Die Überlegungen zeigen, dass Deutschland mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro und dem vorgesehenen Zeitplan im oberen Mittelfeld der untersuchten Länder einzuordnen sein dürfte. Dabei werden allerdings gravierende Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sichtbar. Während für Ende 2014 bzw. 2016 der Kaitz-Index im Westen bei 49% bzw. 47% liegt, ergeben sich für den Osten Werte von 65% bzw. 62%. Ostdeutschland wäre damit in der Spitzengruppe. Für Westdeutschland hingegen ergeben sich Werte, die in etwa dem Niveau von Großbritannien entsprechen. Die große Mehrzahl der empirischen Studien weist für Großbritannien, dem Vorzeigeland einer Mindestlohnregelung, keine negativen Beschäftigungseffekte aus.¹² Bei aller gebotenen Skepsis gegenüber einer Übertragung der britischen Situation auf die deutsche erscheint die geplante Mindestlohnhöhe für Westdeutschland als angemessen. Der Osten Deutschlands würde hingegen einen Kaitz-Index in der Größenordnung der für Frankreich berechneten Werte aufweisen. Die vorliegenden Studien über die Wirkungen des französischen Mindestlohns auf die Beschäftigung sind für Frankreich wesentlich ungünstiger als für Großbritannien. Das Arbeitsmarktrisiko der geplanten Mindestlohnregelungen ist für Ostdeutschland demnach deutlich höher.

Die besondere Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen

In den meisten Ländern mit einem gesetzlichen Mindestlohn sind Ausnahmeregelungen für Jugendliche oder junge Erwachsene vorgesehen. Hierfür lassen sich verschiedene Gründe anführen. Beim Einstieg in das Erwerbsleben fehlt die Berufserfahrung. Dies macht Jugendliche und junge Erwachsene grundsätzlich weniger produktiv. Wenn es sich für Betriebe nicht rechnet, Jugendliche einzustellen, erhöht sich die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe. Jugendarbeitslosigkeit ist aber ein großes gesellschaftliches Problem. Sie trägt nicht nur zur sozialen Erosion bei, sondern zieht auch schwere Spätfolgen nach sich. So belegen neuere Studien, dass Jugendarbeitslosigkeit das Arbeitslosigkeitsrisiko auch in der Haupterwerbsphase der Betroffenen erhöht.¹³ Ebenso lassen sich negative Langfrist-Effekte auf das Erwerbseinkommen nachweisen.

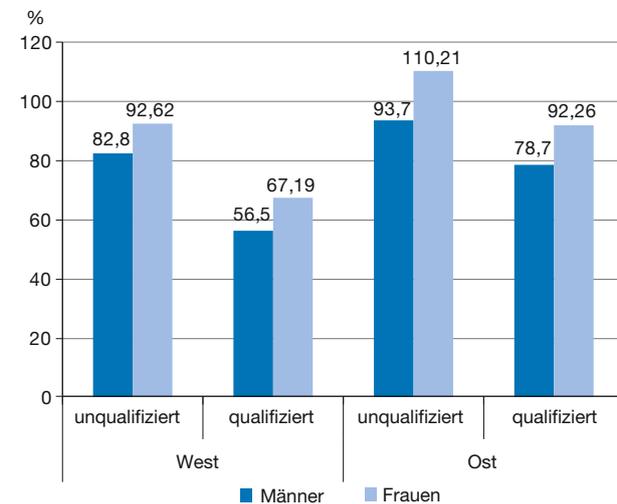
Weiterhin sind Ausnahmeregelungen für Jugendliche auch mit dem Hinweis auf eine mögliche Verzerrung der Ausbildungsentscheidung gefordert worden. Das Argument ist, dass die Aussicht auf einen Helferjob, der aufgrund des Mindestlohns vergleichsweise gut bezahlt wird, die Entscheidung für einen Ausbildungsabschluss negativ beeinflussen

12 M. B. Stewart: The employment effects of the national minimum wage, in: *Economic Journal*, 114. Jg. (2004), H. 494, S. C110-C116.

13 A. Schmillen, M. Umkehrer: The scars of youth. Effects of early-career unemployment on future unemployment experience, IAB-Discussion Paper, Nr. 06/2013, Nürnberg 2013.

Abbildung 2
Verhältnis von Mindestlohn zum mittleren Lohn der 18- bis 21-Jährigen in Deutschland

Nur Vollzeitbeschäftigte; Berechnungen für 2015



Quelle: eigene Berechnungen mit SIAB-Daten; unterstellt wurde eine Normalarbeitszeit von 37,5 Stunden pro Woche.

könnte.¹⁴ Dass dies nicht ganz von der Hand zu weisen ist, zeigt wiederum ein Blick nach Großbritannien. Eine aktuelle Studie gibt Hinweise auf eine Beeinflussung des Ausbildungsverhaltens durch den Mindestlohn.¹⁵ Den Autoren zufolge hängt der Ausbildungsabschluss bis zum Alter von 23 Jahren signifikant davon ab, ob man im Alter von 18 Jahren dem Mindestlohn unterlag.

Leider liegen für Länder mit einem dualen Ausbildungssystem wie Deutschland keine belastbaren wissenschaftlichen Ergebnisse hierzu vor. Auch wenn sicherlich eine Übertragung auf die deutsche Situation nicht einfach möglich ist, muss zumindest ein mögliches Risiko ins Auge gefasst werden. Zwar soll der Mindestlohn nicht für Jugendliche unter 18 Jahren gelten, Zahlen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) zeigen jedoch, dass das mittlere Alter beim Beginn der Ausbildung nur geringfügig unter 20 Jahren liegt.¹⁶

Dass junge Erwachsene im Alter zwischen 18 und 21 Jahren eine Risikogruppe sind, geht auch aus Abbildung 2 hervor. Sie zeigt den bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro für das Jahr 2015 zu erwartenden Kaitz-Index für vollzeitbeschäft-

14 Das Bruttoeinkommen bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro liegt bei ca. 1400 Euro pro Monat, während die durchschnittliche Ausbildungsvergütung in Westdeutschland 768 Euro und in Ostdeutschland 708 Euro pro Monat beträgt.

15 G. Lanot, P. Sousounis: The Minimum Wage And The Completion Of Apprenticeship Training Over The Business Cycle, Keele University, Discussion Paper, 2014.

16 In Großbritannien gelten abgestufte Sätze: Für die unter 18-Jährigen 60%, für die 18- bis 21-Jährigen 80% des nationalen Mindestlohns.

tigte Personen dieser Altersgruppe nach Qualifikation, Geschlecht und Landesteil. Für geringqualifizierte junge Erwachsene ergeben sich Werte zwischen knapp 83% (westdeutsche Männer) und 110% (ostdeutsche Frauen). Mehr als 30% (50%) der geringqualifizierten Männer (bzw. Frauen) in Westdeutschland und mehr als 40% (60%) der geringqualifizierten Männer (bzw. Frauen) in Ostdeutschland würden unter den Mindestlohn fallen. Es bleibt zu hoffen, dass eine solch hohe Betroffenheitsquote nicht teilweise mit Arbeitsplatzverlusten in dieser Altersgruppe einhergeht.

Zur Mindestlohnkommission

Entscheidend ist, dass die weitere Entwicklung durch die empirische Arbeitsmarktforschung genau beobachtet wird. Falls sich ungünstige Beschäftigungseffekte abzeichnen, sollte schnell gegengesteuert werden. Immerhin steht etwa die im internationalen Vergleich erfreulich günstige Position Deutschlands bei der Jugendarbeitslosigkeit auf dem Spiel.

Karl Brenke, Gert G. Wagner

Mindestlohn ante portas

Auch wenn Bundestag und Bundesrat der entsprechenden Gesetzesvorlage noch zustimmen müssen, sind inzwischen die Signale für die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes in Höhe von 8,50 Euro brutto je Stunde auf grün gestellt. Es besteht auch weitgehend Klarheit über einige wichtige Details der Anfang 2015 wirksam werdenden Regulierung. Der Mindestlohn gilt für nahezu alle Gruppen von Arbeitnehmern. Ausgenommen sind lediglich frühere Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung, Arbeitskräfte bis 18 Jahre ohne Berufsausbildung sowie Personen, die vor oder während ihrer Ausbildung ein Praktikum absolvieren. Für eine bis maximal Ende 2016 laufende Übergangszeit sind zudem Beschäftigte in solchen Branchen ausgeklammert, in denen qua für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen geringere Mindestlöhne gelten.

Noch zu klärende Detailfragen

Einige Unklarheiten über den künftigen Mindestlohn gibt es noch immer – und zwar hinsichtlich seiner praktischen Gestaltung.

- Zum Ersten ist die Frage zu beantworten, wie mit Tätigkeiten umzugehen ist, die bisher nicht nach Zeiteinheiten, sondern nach bestimmten Leistungen entlohnt wer-

den – etwa nach der Zahl ausgetragener Zeitungen oder dem erzielten Umsatz durch Taxifahrten. Nach Auffassung der Bundesregierung solle es weiterhin Stücklöhne geben, die aber so hoch sein sollten, dass sie 8,50 Euro je Stunde entsprechen. Mit den betroffenen Branchen sei die Bundesregierung noch im Gespräch. Ein Zwitter zwischen Stück- und Stundenlohn ist bisher nicht bekannt; er muss etwas ganz Neues werden.

Im Unterschied zu der „Low Pay Commission“ in Großbritannien haben Wissenschaftler in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Kommission kein Stimmrecht. Der Vorsitz alterniert, die Tarifpartner können Wissenschaftler ihres Vertrauens hinzuziehen. Dies birgt die Gefahr, dass die Wissenschaftler nicht als neutrale Instanz, die auch für einen Interessenausgleich wichtig ist, wahrgenommen werden. In Großbritannien funktioniert das, die Kommission fasst ihre Beschlüsse einstimmig und stützt diese auf wissenschaftliche Expertise. Auf eine von Partikularinteressen unabhängige Analyse wird es aber ankommen, wenn die komplexen und vielfältigen Aspekte der Mindestlohnregelungen auf dem Prüfstand stehen.

Insgesamt wäre zu wünschen, dass der Großen Koalition eine Gestaltung des Mindestlohns gelingt, die das Fundament des deutschen Modells wieder stärkt, ohne die Beschäftigungserfolge der letzten Jahre zu gefährden. Dabei taugt als Blaupause das britische Vorbild sehr viel mehr als das französische.

den – etwa nach der Zahl ausgetragener Zeitungen oder dem erzielten Umsatz durch Taxifahrten. Nach Auffassung der Bundesregierung solle es weiterhin Stücklöhne geben, die aber so hoch sein sollten, dass sie 8,50 Euro je Stunde entsprechen. Mit den betroffenen Branchen sei die Bundesregierung noch im Gespräch. Ein Zwitter zwischen Stück- und Stundenlohn ist bisher nicht bekannt; er muss etwas ganz Neues werden.

- Zum Zweiten ist noch zu bestimmen, wie mit Sonderzahlungen umzugehen ist: Werden sie bei der Ermittlung der Mindestlöhne berücksichtigt, auf welche Weise – oder gar nicht? Das gilt sowohl für jährlich einmalige Zahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld als auch für häufiger anfallende Lohnbestandteile wie Erfolgs- oder Leistungsprämien, Zuschläge für Überstunden, Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit. Es ist nicht auszuschließen, dass Arbeitgeber Sonderzahlungen reduzieren und auf den Stundenlohn umlegen.
- Zum Dritten bleibt abzuwarten, ob begleitende Maßnahmen der Bundesregierung in Zusammenhang mit der Mindestlohnregulierung wie die Novellierung des Tarifvertragsrechts sowie des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes verfassungsrechtlich Bestand haben werden. Es geht dabei immerhin um starke Beschrän-

kungen der Vertragsfreiheit in solchen Branchen, in denen Gewerkschaften und Arbeitgeber wenig oder gar keine Mitglieder und somit auch kaum Einfluss haben. Man will den Einfluss nun gewissermaßen simulieren.

Ausnahmeregelungen

Im Vorfeld des Gesetzentwurfs wurden mehr Ausnahmetatbestände vorgeschlagen. Die CSU beispielsweise wollte, dass auch für Schüler, Studenten und Rentner die Mindestlöhne nicht gelten sollten. Wenn allerdings für bestimmte soziale Gruppen Sonderregelungen getroffen werden, kann das zu Marktverzerrungen und Verdrängungseffekten führen. Arbeitgeber könnten gerade Arbeitnehmer aus diesen Gruppen bei den Einstellungen bevorzugen – und die Kräfte, für die Mindestlöhne bezahlt werden müssen, haben das Nachsehen. Ob das auch bei denjenigen Gruppen zutreffen wird, für die nun Ausnahmen gelten sollen, bleibt abzuwarten. Erwerbstätige Jugendliche ohne Berufsausbildung, die nicht nur einen Hinzuverdienst zur Schule oder zum Studium suchen, gibt es kaum. Schon anders sieht es bei Schülern und Studierenden aus, die einen Nebenjob haben wollen – denn von denen gibt es sehr viel mehr. Schwer zu beurteilen ist, ob Langzeitarbeitslose andere Arbeitsuchende verdrängen könnten. Bisher hatten Langzeitarbeitslose es generell schwer, einen Job zu finden – ansonsten wären sie ja auch nicht lange arbeitslos. Mit der Zeit wird die Dauer der Arbeitslosigkeit zu einem – oft zusätzlichen – „vermittlungshemmenden Merkmal“. Um diese Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, geben die Arbeitsagenturen viel Geld aus, nicht zuletzt in Form von Lohnkostenzuschüssen für die Arbeitgeber, damit sie Langzeitarbeitslose einstellen. Es wäre recht ineffizient gewesen, diese Arbeitskräfte in die Mindestlohnregelung einzubeziehen und somit manch einem davon eine Lohnsteigerung gegenüber dem vormaligem Status quo zu beschern, die dann mit erhöhten Lohnkostenzuschüssen subventioniert werden müsste.

Wohl keine Folgen sind für junge Leute zu erwarten, die neben ihrer Ausbildung ein Praktikum absolvieren. In der Debatte war allerdings, auch Personen von der Mindestlohnregelung auszunehmen, die nach ihrer Ausbildung ein Praktikum leisten. Es könnte sein, dass die Zahl entsprechender Praktikumsplätze abnimmt – gerade auch solcher, bei denen bisher die Ausbildung im Vordergrund stand und die Praktikanten nicht als billige Arbeitskraft etwa für Routinearbeiten eingesetzt werden.

Wenn Ausnahmetatbestände nicht auf bestimmte soziale Gruppen ausgerichtet sind, ist die Gefahr von Marktverzerrungen indes eher gering. Wäre man dem Beispiel der USA gefolgt und hätte die Mindestlohnregelungen regional – etwa zwischen West- und Ostdeutschland – differenziert, könnte es zu Problemen allenfalls bei der Herstellung von Tradables – also überregional handelbaren Gütern – geben. Solche Produk-

tionen finden sich allerdings im Niedriglohnsektor kaum. Möglich wäre ebenfalls gewesen, bestimmte Tätigkeiten aus der Mindestlohnregelung auszuklammern. Marktverzerrungen wären bei einer eindeutigen Definition der Tätigkeit dann ausgeschlossen, wenn gewährleistet ist, dass keine anderen, der Mindestlohnregelung unterstellten Jobs substituiert werden können. In den USA beispielsweise gelten für Zeitungsausträger keine Mindestlöhne. Es war allerdings die Entscheidung der Politik, nur wenige Ausnahmen zuzulassen; eine regionale Differenzierung der Lohnuntergrenzen oder Ausnahmen für bestimmte Jobs war nicht gewünscht.

Beschäftigungseffekte

Für den Erfolg des Mindestlohngesetzes und seine politische „Nachhaltigkeit“ wird entscheidend sein, wie sich der Mindestlohn kurz- und mittelfristig auf die Beschäftigung auswirken wird. Um die Arbeitsplatzwirkungen rankt sich auch die internationale Forschung über Minimallöhne. Anknüpfend an das neoklassische Theorem des Arbeitsangebots galt es lange Zeit als unstrittig, dass die Einführung von Mindestlöhnen generell problematisch sei. Die Höhe der Löhne sei das Ergebnis von Marktprozessen und spiegele Arbeitsangebot und -nachfrage wider. Bei einer politischen Intervention dürften Entgelte festgelegt werden, die die Grenzproduktivität der Arbeit überschreiten und das gefundene Marktgleichgewicht verletzen. Es kommt daher zu einem Abbau von Beschäftigung. Zur Messung des Ausmaßes der Reaktion wird üblicherweise die Lohnelastizität herangezogen. Entscheidend in diesem Paradigma sind letztlich zwei Größen: Lohnhöhe und Beschäftigungsvolumen. Die Produktivität wird nur insoweit in Betracht gezogen, als Arbeitgeber – vor allem auf längere Sicht – versuchen werden, die erhöhten Kosten durch den vermehrten Einsatz von Kapital auszugleichen, was ebenfalls zum Abbau von Beschäftigung führt. Anhebungen bei den Güterpreisen als weitere Reaktion werden als wahrscheinlich angesehen; ihnen wird aber eine durchweg die Güternachfrage und somit die Beschäftigung reduzierende Wirkung unterstellt.

Als ab der ersten Hälfte der 1990er Jahre mehr und mehr empirisch ausgerichtete Studien zu dem Ergebnis kamen, dass von Mindestlöhnen keineswegs nahezu zwangsläufig beschäftigungsmindernde Effekte ausgehen, entstanden Zweifel am bisher geltenden Lehrbuchwissen. Es wurde aber vom Mainstream nicht grundsätzlich infrage gestellt,¹ sondern – wie so oft in der Wissenschaftsgeschichte – auf eine Modifizierung der Theorie gesetzt. Ein Sonderfall, das Monopson,

1 Vgl. hierzu: K. Brenke, K.-U. Müller: Gesetzlicher Mindestlohn: kein verteilungspolitisches Allheilmittel, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 39/2013, S. 9 ff.; sowie zur empirischen Forschung in Deutschland vgl. J. Möller: Minimum Wages in German Industries – What does the Evidence Tell Us so far?, in: Journal of Labour Market Research, H. 3-4, 2012.

wurde in den Mittelpunkt gerückt, d.h. das Standardmodell vollkommener Märkte wurde aufgegeben. Danach kann es aufgrund von Marktmacht der Arbeitgeber Löhne deutlich unterhalb des Grenzprodukts der Arbeit geben. Werden Mindestlöhne eingeführt oder bestehende Mindestlöhne angehoben, schmälert das allein die übermäßigen Gewinne der Arbeitgeber und kostet keine Jobs – jedenfalls solange nicht, wie der Mindestlohn die Arbeitsproduktivität nicht übersteigt.

Es ist aber wenig überzeugend, gerade im Niedriglohnsektor Marktstrukturen eines Monopsons anzunehmen. Hier wird das Bild nicht von großen, marktbestimmenden Unternehmen geprägt, sondern von einer Vielzahl kleiner Betriebe, die in der Regel eher einfache Güter anbieten. Entsprechend ist der Zugang zum Markt für neue Anbieter vergleichsweise einfach. Wenn außerordentlich hohe Gewinne zu erwarten sind, sollte das zahlreiche zusätzliche Unternehmen anlocken. Das würde die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer stärken, so dass sich ein Monopson schon längst in Wohlgefallen aufgelöst hätte. Das neoklassische Theorem einschließlich seiner Erweiterung um das Monopson hilft offensichtlich zur Beurteilung der Gründe für niedrige Löhne und der Wirkungen von Mindestlöhnen nicht weiter.

Im Kern handelt es sich bei der Einführung von Lohnuntergrenzen um einen Angebotsschock. Angebotsschocks sind in der Wirtschaftsgeschichte keine seltenen Phänomene. Durch „externe“ Ereignisse (Dürren, politisch bedingte Preisanhebungen bei Rohstoffen etc.) werden Preise beeinflusst; bei Mindestlöhnen die Preise für Arbeit. Wenn sich Arbeit so sehr verteuert, dass die Löhne höher ausfallen als die aktuelle Grenzproduktivität, bleibt den Unternehmen vor allem, die Preise für ihre Güter anzuheben – zumal die vielen kleinen Betriebe im Niedriglohnsektor nicht dafür bekannt sind, dass sie große Gewinne erzielen und höhere Löhne durch eine Schmälerung ihrer Erträge auffangen können. Reagiert die Güternachfrage wenig elastisch auf die Preisanhebungen, verändert sich die Produktion und damit die Beschäftigung kaum. Schränken indes die potenziellen Abnehmer ihre Güterkäufe ein, nehmen Wirtschaftsleistung und Beschäftigung deutlich ab. Es besteht demnach ein Trade-off zwischen Beschäftigung und Preisen bzw. der Akzeptanz von Preisanhebungen.

Im Falle der Einführung von Mindestlöhnen geht es um spezifische Marktsegmente. Betroffen werden insbesondere konsumnahe Sektoren. Und es handelt sich vor allem um die Produktion überregional kaum handelbarer Güter. Bei Non-Tradables (Reinigungsdienste, Taxifahrten, Gastgewerbe, Kleinhandel etc.) ist es kaum möglich, angesichts von Preisanhebungen auf Güter alternativer Anbieter aus anderen Regionen etwa aus dem Ausland zuzugreifen – allenfalls mitunter in grenznahen Gebieten. Anders als bei den Ölpreisschocks fließt zudem – für sich genommen – Einkommen

bzw. Kaufkraft auch nicht in das Ausland ab, sondern bleibt grundsätzlich im inländischen Wirtschaftskreislauf.

Sind höhere Preise durchsetzbar, hat das zwangsläufig Folgen für die Produktivität. Sie steigt, denn der Wert eines Gutes und somit die Wirtschaftsleistung bemisst sich immer an Preisen – naturgemäß an denjenigen Preisen, die auf dem Markt durchsetzbar sind. Das erklärt auch, warum beispielsweise ein Frisör in München einen doppelt so hohen Lohn wie ein Frisör in der Uckermark bekommen kann, obwohl er dieselbe Leistung erbringt. Der Haarschnitt mag objektiv derselbe sein, doch ist der eine Frisör viel „produktiver“ als der andere, da er in einem Umfeld von zahlungskräftigeren und -bereiteren Kunden arbeitet. Deshalb könnten infolge des Mindestlohnes derzeit bestehende regionale Produktivitäts-, Preis- und Lohnunterschiede teilweise eingeebnet werden.

Selbst dann, wenn die höheren Güterpreise im Allgemeinen akzeptiert werden, vermindern manche Kunden ihre Käufe, weil durch die Teuerung ihre Kaufkraft schmilzt. Sie werden wohl nicht weniger Geld ausgeben, aber eine geringere Gütermenge nachfragen. Vielleicht gehen sie trotz gestiegener Preise genauso häufig wie zuvor zum Frisör oder in die Gaststätte, fahren aber weniger Taxi. Diese Nachfrageausfälle könnten diejenigen Arbeitskräfte bzw. Haushalte kompensieren, deren Einkommen wegen des Mindestlohns angehoben wird. Von ihm gehen Verteilungswirkungen aus: Nutznießer sind, sofern die Beschäftigung nicht reduziert wird, die Niedriglöhner, im Nachteil wären Erwerbstätige mit mittlerem und höherem Einkommen – was viele als gerecht ansehen. Betroffen werden allerdings auch Rentner und Erwerbslose sein. Es lässt sich im Grunde nicht einmal von der Tendenz her abschätzen, ob sich – Beschäftigungseffekte wiederum ausgeblendet – wegen der Verteilungswirkungen von Minimallohnen das Konsumverhalten und das Ausmaß der Güternachfrage ändert. Denn zum einen zählen zu den Verlierern der Regelung auch private Haushalte mit geringem Einkommen und hoher Konsumquote, zum anderen gehört längst nicht jeder Niedriglöhner einem Haushalt mit einem geringen Einkommen an.

Unterstellt, dass sich die Bruttostundenlöhne für einfache Tätigkeiten wie im Jahr 2013 entwickeln,² dann ergibt sich anhand der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) der Erhebungswelle von 2012, dass wegen der Mindestlöhne die Stundenentgelte von knapp 4,5 Mio. Arbeitnehmern angehoben werden müssten. Die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme dürfte um nicht ganz 1,4% steigen. Das ist nicht viel. Allerdings werden die Mindestlöhne sehr selektiv wirken. Während in den alten Bundesländern die Lohnsumme um 1,1% anziehen würde, wären es in Ostdeutschland immerhin 3,1%. Bei den konsumnahen Diensten ist in Deutschland insgesamt ei-

² Vgl. M. Heumer, H. Lesch, C. Schröder: Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, IW-Trends, Nr. 1/2013.

ne Anhebung der Löhne um 2% nötig; bei den Betrieben mit bis zu vier Beschäftigten um 6% und bei den Betrieben mit fünf bis neun Beschäftigten um 4,5% – in den neuen Bundesländern käme es jeweils zu einer weitaus höheren Belastung der Arbeitgeber. Die Löhne derjenigen Arbeitskräfte, die bisher noch weniger als 8,50 Euro pro Stunde erhalten, müssten im Schnitt um reichlich ein Drittel angehoben werden.

Bei dem einen oder anderen Arbeitgeber mag der Gewinn geschmälert werden, was möglicherweise zu Lasten seiner irgendwo angelegten Ersparnisse, vielleicht auch auf Kosten seiner inländischen Investitionen geht. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird auch versucht werden, die Mindestlohnregulierung zu unterlaufen, etwa durch unbezahlte Mehrarbeit, Schwarzarbeit oder die Umwandlung von abhängiger in formal selbständige Beschäftigung.

Ausblick

Der Angebotsschock infolge der Einführung des Mindestlohns wird gesamtwirtschaftlich zwar wenig spürbar sein, wegen seiner selektiven Wirkung wird er aber einzelne Branchen sowie Arbeitgeber in strukturschwachen Regionen, d.h. in fast ganz Ostdeutschland, unter großen Anpassungsdruck setzen. Es wäre daher weniger riskant gewesen, den Mindestlohn zunächst niedriger anzusetzen, und ihn dann sukzessive anzuheben. Es ist aber fraglich, ob das politisch möglich gewesen wäre. Denn der weit überwiegende Teil der Bevölkerung misst einem – nicht geringen – Mindestlohn große Bedeutung zu, weil er als ein Instrument zur Minderung der stark gewachsenen Einkommensungleichheit angesehen wird.

Der kommende Mindestlohn kann mit vielen Reaktionen verbunden sein, und wie in einem Räderwerk hängen sie allseits

voneinander ab. Es geht um menschliches Verhalten, das bekanntermaßen – vor allem in all seinen Wechselwirkungen – nur schwer und häufig gar nicht voraussehbar ist. Wenn man ehrlich ist, muss man zugeben: Wie der kommende Mindestlohn in all seinen Facetten wirken wird, weiß niemand. Viele Volkswirte ficht das aber bislang nicht an. Sie geben auf Basis einfacher Modelle vor, Verhalten voraussehen zu können und die negativen Folgen eines Mindestlohns recht genau zu kennen. Theoretische Eleganz und feste Glaubenssätze der Ordnungspolitik stehen hier vor empirischer Relevanz. Deshalb kommt der ökonomische Mainstream auch nur schwer mit den Befunden der Arbeitsmarktforschung zurecht, die im Zusammenhang mit der Einführung oder der Erhöhung von Mindestlöhnen keine beschäftigungsmindernden Effekte finden konnte.

Die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland sollte der Wissenschaft hinreichend Stoff für weitere Forschung bieten – vielleicht ergeben sich auch neue Erkenntnisse. Offene Fragen, die weit über Academia hinaus relevant sind, gibt es jedenfalls genug. Umso erfreulicher ist es, dass im Gesetzentwurf eine Evaluation, einschließlich einer Verbesserung der statistischen Datenbasis, ausdrücklich vorgesehen ist. Arbeitsmarktforscher weisen dabei zu Recht darauf hin, dass mit der Datenerhebung rasch begonnen werden muss, da die ersten Auswirkungen des Mindestlohnes wahrscheinlich schon vor seiner Einführung beobachtet werden können.³

3 K. F. Zimmermann: Der deutsche Mindestlohn braucht unabhängige Evaluation, in: IZA Compact, Mai 2014, S. 8. Sowie grundsätzlich zur Evaluierung politischer Maßnahmen vgl. G. G. Wagner: Zu guter Forschungsinfrastruktur und forschungsbasierter Politikberatung gehören mehr als nur gute Statistikdaten, Working Paper des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Nr. 231, 2014.

Thorsten Schulten, Gustav Horn

Das Mindestlohngesetz – ein wichtiges Instrument zur Stabilisierung der Lohnentwicklung

Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns wird zu Recht schon heute als eine historische Reform, mit der eine „neue Epoche“ auf dem deutschen Arbeitsmarkt eingeleitet wird, bezeichnet.¹ Über lange Zeit galt ein Mindestlohn in Deutschland als überflüssig, da durch eine hohe Tarifbindung auch ohne gesetzliche Lohnuntergrenze eine weitgehend flächendeckende Min-

destlohnsicherung gewährleistet war. Seit etwa zwei Jahrzehnten befindet sich das deutsche Tarifvertragssystem jedoch in einem schleichenden Erosionsprozess. Waren Anfang der 1990er Jahre noch mehr als 80% aller Beschäftigten durch Tarifverträge geschützt, so sind es heute gerade einmal noch etwas mehr als die Hälfte. Während die Tarifbindung in Kernbereichen der Industrie und des öffentlichen Dienstes nach wie vor sehr hoch ist, ist der Erosionsprozess vor allem im privaten Dienstleistungsgewerbe besonders weit fortgeschritten. Insbesondere in

1 R. Hickel: Eine neue Epoche am Arbeitsmarkt, in: Frankfurter Rundschau vom 28.3.2014.

den klassischen Niedriglohnbranchen hat der Tarifvertrag extrem an Bedeutung verloren. Im untersten Fünftel aller Lohnempfänger arbeitet heute nur noch jeder dritte Beschäftigte in einem tarifgebundenen Unternehmen.

Mit der schleichenden Erosion des deutschen Tarifvertragssystems waren weitreichende soziale und ökonomische Konsequenzen verbunden. Innerhalb Deutschlands entwickelte sich einer der größten Niedriglohnsektoren in Europa, in dem mittlerweile fast ein Viertel aller Beschäftigten tätig ist.² Der wachsende Niedriglohnsektor hatte zugleich einen erheblichen Einfluss auf die Lohnentwicklung insgesamt, die in den 2000er Jahren die schwächste im gesamten Euroraum war. Die Folge war eine niedrige Binnennachfrage in Deutschland, Wachstumspotenziale wurden nicht ausgeschöpft. Die schwache Lohnentwicklung wirkte innerhalb des Euroraums zudem als realer Abwertungsprozess, der das Ziel einer gesamteuropäischen Preisstabilität verletzte. Es kam zu zunehmenden Leistungsbilanzüberschüssen, die für die Krise in Europa mitverantwortlich sind.³

Vor diesem Hintergrund stellt die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns eine notwendige Korrektur am Arbeitsmarkt dar, die die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer stärkt und damit insgesamt einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Lohnentwicklung in Deutschland leistet. Dies ist auch der wesentliche Grund dafür, warum mittlerweile international – wie z.B. im jüngsten Deutschland-Bericht der OECD⁴ – nahezu einhellig die Einführung des Mindestlohns begrüßt wird.

Sind Ausnahmen sinnvoll?

Nachdem die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gefallen war, dreht sich die aktuelle Debatte nun um seine konkrete Ausgestaltung und Reichweite. Im Mittelpunkt steht dabei vor allem die Frage, ob für einzelne Beschäftigtengruppen Sonderregelungen gelten sollen, nach denen diese auch zukünftig unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden können. Würde man allen in der Diskussion befindlichen Ausnahmeforderungen stattgeben, könnten bis zu einem Drittel der etwa 5 Mio. Beschäftigten, die derzeit noch weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen, von der Mindestlohnregelung ausgenommen werden.⁵

Damit würde faktisch ein neuer Niedriglohnsektor unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns etabliert werden.

Die Einführung von Ausnahmen beim Mindestlohn steht vor grundlegenden juristischen und ökonomischen Problemen. Aus juristischer Sicht gehen Ausnahmeregelungen immer mit Diskriminierungen einher, die verfassungs- und europarechtlich nur in sehr engen Grenzen legitimierbar sind.⁶ Ökonomisch schaffen Ausnahmeregelungen für Unternehmen stets einen Anreiz, möglichst „billigere“ Beschäftigte ohne Mindestlohn einzustellen, und führen damit zu gesamtwirtschaftlich problematischen Substitutions- und Verdrängungseffekten.

Vor diesem Hintergrund hat der Entwurf der Bundesregierung für ein Mindestlohngesetz gegenüber den zahlreichen Ausnahmeforderungen zu Recht eine eher restriktive Haltung eingenommen. Er hat insbesondere darauf verzichtet, bestimmte Branchen und Berufsgruppen vom Mindestlohn auszunehmen. In der Tat ist in dieser Frage eine prinzipielle Haltung sinnvoll, da ansonsten kaum zu legitimieren sein dürfte, warum man in bestimmten Branchen Ausnahmen zulässt und in anderen nicht. Warum sollte man z.B. Zeitungszustellern eine Ausnahmeregelung zugestehen, sie gleichzeitig aber z.B. Taxifahrern oder Erntehelfern verwehren? Branchenspezifische Ausnahmen würden sich schließlich in ein Fass ohne Boden verwandeln, an deren Ende die Wirksamkeit des Mindestlohns substanziell untergraben wäre.

Sieht man von Auszubildenden und Praktikanten ab, die nicht als Arbeitnehmer gelten und deshalb auch von dem Gesetz nicht oder nur eingeschränkt betroffen sind,⁷ so will die Bundesregierung im Wesentlichen für zwei Beschäftigtengruppen Ausnahmeregelungen festschreiben. Hierbei handelt es sich zum einen um Jugendliche unter 18 Jahre und zum anderen um Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Wiederbeschäftigung. Auch wenn damit zahlenmäßig die Gruppe möglicher Arbeitnehmer, die auch zukünftig unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden dürfen, klar umrissen und begrenzt ist, vermögen die angeführten Gründe zur Legitimation dieser Ausnahmeregelungen nicht zu überzeugen.

2 T. Kalina, C. Weinkopf: Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro verändern könnte, IAQ-Report, Nr. 2, Duisburg 2014.

3 A. Herzog-Stein, F. Lindner, R. Zwiener: Nur das Angebot zählt?, IMK Report, Nr. 87, November 2013.

4 OECD: Economic Surveys Germany, Paris, Mai 2014.

5 M. Amlinger, R. Bispinck, T. Schulten: Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? Ausnahmen vom geplanten Mindestlohn und ihre Konsequenzen, WSI Report, Nr. 12, Düsseldorf, Januar 2014.

6 A. Fischer-Lescano: Verfassungs-, völker- und europarechtlicher Rahmen für die Gestaltung von MindestlohnAusnahmen, Rechtsgutachten im Auftrag des WSI und des DGB, Bremen, März 2014.

7 Um dem vielfach zu beobachtenden Missbrauch bei den Praktika entgegenzuwirken, wird in dem Mindestlohngesetz zu Recht festgelegt, dass für alle Praktika, die nicht im Rahmen von Schul-, Ausbildungs- und Studienordnungen verpflichtend sind oder bei berufsorientierenden Praktika einen Zeitraum von sechs Wochen überschreiten, der Mindestlohn gezahlt werden muss.

Jugend ohne Mindestlohn?

Zunächst entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, dass die Bundesregierung bei der geplanten Ausnahmeregelung für unter 18-Jährige auf das Jugendarbeitsschutzgesetz verweist. Jugendliche sollen demnach nicht mehr nur vor überlangen Arbeitszeiten und gefährlichen Tätigkeiten, sondern auch vor dem Mindestlohn „geschützt“ werden. Begründet wird diese Ausnahmeregelung mit dem Ziel, einen möglichen negativen Anreiz des Mindestlohns auf die Ausbildungsbereitschaft von Jugendlichen zu verhindern. Darüber hinaus wird mitunter auch ein potenziell höheres Beschäftigungsrisiko von Jugendlichen als Grund für die Ausnahmeregelung angeführt. Schließlich wird auch darauf verwiesen, dass viele europäische Länder beim Mindestlohn für Jugendliche Sonderregelungen getroffen hätten. In der Realität lassen sich hingegen kaum Belege für die hier unterstellten Zusammenhänge finden.⁸

Schaut man sich die Sonderregelungen für Jugendliche im europäischen Ausland einmal genauer an, so fällt zunächst auf, dass kein Land die Jugendlichen einfach vom Mindestlohn ausschließt. Stattdessen wurden in einigen Ländern besondere Jugendmindestlöhne eingeführt, die in der Regel bei 70% bis 90% des Erwachsenenmindestlohns liegen. Ob von diesen speziellen Jugendmindestlöhnen jedoch tatsächlich ein positiver Effekt auf die Ausbildungs- und Beschäftigungssituation junger Menschen ausgeht, ist auch in der wissenschaftlichen Diskussion höchst umstritten. Neuere Studien gehen eher davon aus, dass es auch bei Jugendlichen kaum einen Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigungsniveau gibt. So ist die derzeit extrem hohe Jugendarbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern in erster Linie das Ergebnis einer tiefen anhaltenden Wirtschaftskrise. Hinzu kommen strukturelle Faktoren, die vor allem mit Problemen im Ausbildungssystem zusammenhängen. Der Mindestlohn hat demgegenüber – wenn überhaupt – nur eine sehr nachrangige Bedeutung.

Die Erfahrungen einiger europäischer Länder deuten zudem darauf hin, dass mit speziellen Jugendmindestlöhnen auch neue Probleme auf dem Arbeitsmarkt entstehen können. So erhalten Unternehmen einen Anreiz, gezielt ältere durch jüngere Arbeitnehmer zu ersetzen. In den Niederlanden sind beispielsweise mehr als die Hälfte aller Beschäftigten in Supermärkten jünger als 23 Jahre und liegen damit unter der Altersschwelle, ab

der der volle Mindestlohn gezahlt werden muss. Mit dem Erreichen dieser Altersgrenze verlieren jedoch viele der von vornherein nur befristet beschäftigten Jugendlichen ihren Job, da mit dem Übergang zum Erwachsenenmindestlohn eine erhebliche Lohnsteigerung einhergeht. Auch für Großbritannien haben neuere Studien gezeigt, dass Jugendliche bei Erreichen der Altersschwelle zum regulären Mindestlohn ein erhöhtes Jobrisiko haben.

Zur Frage der möglichen Auswirkungen eines Mindestlohns auf die Ausbildungsbereitschaft von Jugendlichen gibt es nur wenige Studien. Jüngere Studien aus Großbritannien, die im Auftrag der britischen „Low Pay Kommission“ durchgeführt wurden, kommen hingegen eindeutig zu dem Ergebnis, dass keine negativen Effekte des Mindestlohns auf die Ausbildungsbereitschaft feststellbar sind. Das Bestreben von Jugendlichen, eine Berufsausbildung anzufangen, unterliegt offensichtlich einer ganzen Reihe von ökonomischen, sozialen und individuellen Einflüssen. Es lässt sich nicht auf einzelne Faktoren – wie etwa die Höhe der Löhne – zurückführen.

Schließlich liegen auch in Deutschland schon heute die Einstiegsgehälter für Ungelernte in vielen Branchen deutlich oberhalb der Ausbildungsvergütungen, ohne dass hierdurch negative Effekte nachweisbar wären. Dagegen gehen nur etwa knapp 3% aller unter 18-Jährigen ohne Berufsausbildung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Zudem dürfte Jugendlichen bewusst sein, dass sie ihr Risiko arbeitslos zu werden durch eine Ausbildung deutlich verringern. Im Kern trifft die Ausnahmeregelung für Jugendliche demnach überwiegend Schüler, die sich im Rahmen von Minijobs etwas hinzuverdienen.

Kein Mindestlohn für Langzeitarbeitslose?

Eine größere Wirkung als bei den Jugendlichen könnte die geplante Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose entfalten, bei denen zukünftig in den ersten sechs Monaten nach ihrem beruflichen Wiedereinstieg eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohns möglich sein soll. Mit dieser Ausnahmeregelung sollen die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen erhöht und ihnen ein Übergang in eine reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Schaut man jedoch einmal näher auf die derzeitige Situation von Langzeitarbeitslosen, so könnte im Endeffekt sogar eher das Gegenteil erreicht werden.⁹

8 Vgl. im Folgenden: M. Amlinger, R. Bispinck, T. Schulten: Jugend ohne Mindestlohn? Zur Diskussion um Ausnahme- und Sonderregelungen für junge Beschäftigte, WSI Report, Nr. 14, Düsseldorf, März 2014.

9 Vgl. im Folgenden: M. Amlinger, R. Bispinck, T. Schulten: Kein Mindestlohn für Langzeitarbeitslose?, WSI Report, Nr. 15, Düsseldorf, Juni 2014. Hier findet sich auch eine Diskussion der aktuellen Literatur über die Förderung von Langzeitarbeitslosen.

Schon heute gibt es in Deutschland zahlreiche Möglichkeiten, den beruflichen Wiedereinstieg von Langzeitarbeitslosen durch sogenannte Eingliederungszuschüsse zu fördern. Hierbei handelt es sich um Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Unternehmen, die für eine Förderperiode von maximal zwölf Monaten individuell ausgehandelt werden und oft mit spezifischen Qualifikations- und Weiterbildungsmaßnahmen verbunden sind. Die Unternehmen müssen sich hierbei verpflichten, die Langzeitarbeitslosen auch über die Förderperiode hinaus für einen bestimmten Mindestzeitraum weiter zu beschäftigen, was entscheidend die Nachhaltigkeit der Fördermaßnahmen beeinflusst. Die Arbeitsmarktforschung bewertet die Wirkung dieser Eingliederungszuschüsse deshalb gerade wegen ihrer hohen Anpassungsfähigkeit und Flexibilität überwiegend positiv.

Demgegenüber wirkt die nun geplante Ausnahmeregelung beim Mindestlohn wie eine pauschale Lohnsubvention, die nach dem Gießkannenprinzip auf alle Langzeitarbeitslose übertragen wird, ohne dass damit individuelle Fördermaßnahmen verbunden wären. Die langjährigen Erfahrungen mit diversen Kombilohnmodellen haben jedoch gezeigt, dass gerade bei pauschalen Lohnsubventionen die Mitnahmeeffekte auf Seiten der Unternehmen besonders groß sind. Mit der jetzt geplanten Ausnahmeregelung beim Mindestlohn wird für die Unternehmen sogar ein erheblicher Anreiz geschaffen, Langzeitarbeitslose nur maximal sechs Monate zu beschäftigen und dann wieder durch neue Langzeitarbeitslose zu ersetzen. Die bereits heute bestehende hohe Hürde für Langzeitarbeitslose, einen dauerhaften Wiedereinstieg ins Arbeitsleben zu erreichen, wird dadurch zusätzlich erhöht.

Inwieweit das Instrument der bisherigen Eingliederungszuschüsse von betrieblicher Seite in Zukunft noch nachgefragt werden wird, erscheint damit ebenfalls fraglich. Es besteht durchaus die Gefahr, dass eine gezielte individuelle Förderung angesichts der pauschalen Absenkungsmöglichkeit deutlich in den Hintergrund rückt. Werden hingegen zusätzlich zu einem abgesenkten Lohn unterhalb des Mindestlohns auch noch Eingliederungszuschüsse gezahlt, so kommt es faktisch zu einer Doppelsubventionierung. Hierbei werden dann in erster Linie diejenigen Unternehmen bevorzugt, die keinem Tarifvertrag unterliegen, da tarifgebundene Unternehmen den Tariflohn zahlen müssen und deshalb nicht von der Ausnahmeregelung profitieren können. Auch dies wäre ein Anreiz, der sich negativ auf den Arbeitsmarkt auswirkt.

Mindestlohn und Tariflohn

Das geplante Mindestlohngesetz ist Teil eines umfangreichen Gesetzespakets, das offiziell den Titel „Gesetz

zur Stärkung der Tarifautonomie“ trägt. Demnach geht es nicht nur um den Mindestlohn, sondern auch darum, den schleichenden Erosionsprozess des deutschen Tarifvertragssystems zu stoppen und perspektivisch die Tarifbindung wieder deutlich zu erhöhen. Hierfür schafft der Mindestlohn insofern eine wichtige Voraussetzung, als er zunächst einmal einen Boden einzieht, auf dem sich dann tarifvertragliche Beziehungen entwickeln können.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber einen Anreiz zum Aufbau neuer Tarifvertragsstrukturen geschaffen, indem er für eine Übergangszeit bis zum 1.1.2017 erlaubt, im Rahmen von repräsentativen Branchentarifverträgen von dem ansonsten ab dem 1.1.2015 geltenden Mindestlohn von 8,50 Euro nach unten abzuweichen. Ob über die Fleischwirtschaft hinaus diese Chance genutzt wird, hängt vor allem an der Bereitschaft der Arbeitgeber, neue und auf Dauer angelegte Tarifvertragsbeziehungen einzugehen. Schließlich wird mit der Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Branchen und der Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) nach dem Tarifvertragsgesetz ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung des deutschen Tarifvertragssystems vollzogen.¹⁰

Spannend wird schließlich sein, wie sich zukünftig das Verhältnis von Mindest- und Tariflohn entwickeln wird. Wie die international vergleichende Forschung gezeigt hat, sind hierbei sehr unterschiedliche Konstellationen möglich.¹¹ Mit der geplanten Orientierung zukünftiger Mindestlohnanpassungen an die Entwicklung der Tariflöhne ist dabei für Deutschland bereits ein eindeutiges Hierarchieverhältnis vorgegeben. Gelingt zudem die anvisierte Stärkung der Tarifbindung, so könnte sich perspektivisch die Funktion des Mindestlohns auf diejenigen Beschäftigtengruppen konzentrieren, die außerhalb des Tarifvertragssystems stehen. Bis dahin ist es jedoch noch ein weiter Weg, auf dem der Mindestlohn zunächst die wichtige Aufgabe erhält, die Lohnentwicklung in Deutschland insgesamt zu stabilisieren.

10 T. Schulten, R. Bispinck: Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung?, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 11, S. 758-764.

11 G. Bosch, C. Weinkopf: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 6/2013, S. 393-404.

Hagen Lesch, Alexander Mayer, Lisa Schmid

Das Mindestlohngesetz: Belastungsprobe für den Arbeitsmarkt

Die Bundesregierung hat am 2.4.2014 den Gesetzentwurf zur Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro je Stunde ab dem 1.1.2015 vorgelegt.¹ Der Mindestlohn soll für alle Arbeitnehmer gelten. Ausgenommen werden laut Entwurf Auszubildende, Jugendliche unter 18 Jahren, sofern sie noch keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen können, Praktikanten, die ein Praktikum im Rahmen ihrer Ausbildung leisten müssen oder ein Praktikum von bis zu sechs Wochen begleitend zu einer Berufs- oder Hochschulausbildung leisten, sowie Langzeitarbeitslose während der ersten sechs Monate ihrer Wiederbeschäftigung. Bis Ende 2016 können die Tarifvertragsparteien Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) vereinbaren, die das gesetzliche Minimum unterschreiten. Von dieser Übergangsregelung könnten beispielsweise das Friseurhandwerk, die Fleischwirtschaft oder die Zeitarbeit im Osten profitieren.

Hohe Eingriffsintensität in den Arbeitsmarkt

Ex ante lassen sich die Wirkungen des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt oder auf die Einkommensverteilung nicht verlässlich quantifizieren. Das gilt auch für die fiskalischen Effekte. Um aber wenigstens eine grobe Vorstellung möglicher Auswirkungen zu gewinnen, ist eine Kenntnis darüber notwendig, wie viele Personen potenziell betroffen sind und in welchem Ausmaß in das Lohngefüge eingegriffen wird.

Die potenzielle Betroffenheit lässt sich auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2012 (neuere Daten liegen noch nicht vor) ermitteln. Dabei zeigt sich, dass bundesweit 16,8% aller Arbeitnehmer weniger als 8,50 Euro je Stunde verdient haben (vgl. Abbildung 1).² Das entspricht hochgerechnet fast 5,6 Mio. Personen – knapp 4

Mio. im Westen und rund 1,6 Mio. im Osten.³ Gemessen an den relativen Anteilen fällt die Betroffenheit in Ostdeutschland mit 26,5% fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland aus (14,6%). Trotz dieses gewaltigen Unterschieds sieht der Gesetzentwurf keine regionale Differenzierung vor. Dies überrascht umso mehr, als auch die meisten tariflichen Mindestlöhne nach dem 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 käme (nach oben aufgerundet) einem Mindestlohn in Ostdeutschland von 7,00 Euro gleich. Hätte der Gesetzgeber eine solche Differenzierung in das Mindestlohngesetz (MiLoG) aufgenommen, könnten die Arbeitsmarktrisiken eines gesetzlichen Mindestlohns deutlich reduziert werden. Ohne eine solche Differenzierung besteht die Gefahr, dass vor allem im Osten viele Arbeitsplätze verloren gehen und die zukünftige Beschäftigungsdynamik im gesamten Bundesgebiet gebremst wird.⁴ 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.

Unter der Annahme, dass die Löhne jährlich um 2,5% steigen, reduziert sich der Betroffenenkreis bis 2015 im Westen um etwas über 700 000 und im Osten um rund 300 000 Personen.⁵ Insgesamt würden dann knapp 4,6 Mio. Arbeitnehmer vom Mindestlohn betroffen sein (vgl. Abbildung 1).

1 Vgl. Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2014/2013-04-02-gesetzentwurf-tarifpaket-mindestlohn.pdf?__blob=publicationFile (21.5.2014).

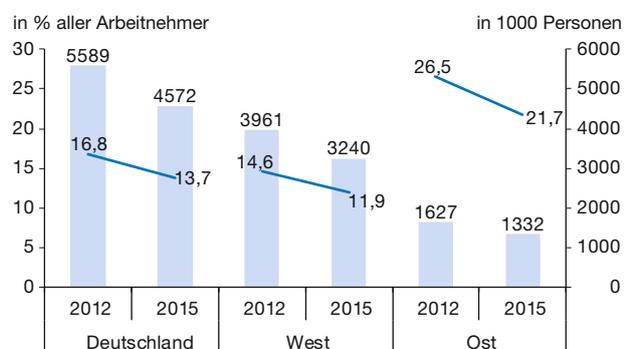
2 Arbeitnehmer ohne Auszubildende, Ein-Euro-Jobber, Arbeitslose in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder mit Erwerbseinkommen, Arbeitnehmer in Behindertenwerkstätten sowie Beschäftigte, die Altersteilzeit mit Nullstunden in Anspruch nehmen und Praktikanten in Ausbildung.

3 Andere Lohnschichtungen auf Basis des SOEP weichen etwas ab, weil die Stundenlöhne anders berechnet werden, vgl. O. Falck, A. Knabe, A. Mazat, S. Wiederhold: Mindestlohn für Deutschland: Wie viele sind betroffen?, in: ifo-Schnelldienst, 66. Jg. (2013), H. 24, S. 68-73; K. Brenke: Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen, in: DIW-Wochenbericht, 81. Jg. (2014), H. 5, S. 71-77; T. Kalina, C. Weinkopf: Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte, in: IQA-Report, Nr. 2/2014, <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-2.pdf> (4.6.2014). Die hier vorgestellten Berechnungen folgen dem Vorgehen von M. Heumer, H. Lesch, C. Schröder: Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW-Trends, 40. Jg. (2013), H. 1, S. 19-36.

4 Siehe dazu die Berechnungen von P. Arni, W. Eichhorst, N. Pestel, A. Sperrmann, K. F. Zimmermann: Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation, in: IZA-Standpunkte, Nr. 65, 2014; A. Knabe, R. Schöb, M. Thum: Der flächendeckende Mindestlohn, Diskussionsbeiträge Economics, Nr. 4/2014, Freie Universität Berlin; oder J. Meer, J. West: Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics, NBER Working Paper, Nr. 19262, 2013. Meer und West zeigen für die USA, dass die gesetzlichen Mindestlöhne der US-Bundesstaaten das Beschäftigungswachstum gebremst haben. Negativ betroffen waren dadurch vor allem jüngere Arbeitnehmer.

5 Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen auch A. Knabe, R. Schöb, M. Thum, a.a.O.

Abbildung 1
Eingriffsintensität des Mindestlohns:¹
betroffene Arbeitnehmer



¹ In Höhe von 8,50 Euro je Stunde bei einem jährlichen Lohnwachstum von 2,5%.

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

Das entspricht einem Anteil an allen Arbeitnehmern von 13,7%. Aufgrund der Übergangsfrist bis Ende 2016 werden zudem einige Zehntausend Arbeitnehmer ausgenommen, für die geringere tarifvertragliche Mindestlöhne nach dem AEntG gelten.

Ein Vergleich mit anderen Ländern hilft, die Eingriffsintensität einordnen zu können. Dabei bietet sich ein Vergleich mit Frankreich und Großbritannien an, weil diese beiden Länder für unterschiedliche Mindestlohnsysteme stehen. In Frankreich ist der Mindestlohn hoch und der Lohnkosteneffekt wird durch arbeitgeberseitige Lohnsubventionen abgemildert. Großbritannien steht für ein moderates Niveau, das Geringverdienern eine Steuergutschrift gewährt und auf arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen setzt. Die deutsche Ausgestaltung 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 in Großbritannien (Bedürftigkeitsprüfung anstatt Steuergutschrift).

In Frankreich erhielten 2011 rund 11% aller Arbeitnehmer den gesetzlichen Mindestlohn.⁶ Dieser Anteil ist seit 2005 um 5 Prozentpunkte gesunken, weil im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise viele Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor verloren gingen.⁷ In Großbritannien ging die eigens zur Evaluierung des gesetzlichen Mindestlohns ein-

gerichtete Low Pay Commission davon aus, dass die Eingriffsintensität zum Zeitpunkt der Einführung im Jahr 1999 bei etwa 9% liegen würde.⁸ Tatsächlich betrug sie bei der Einführung 1999 aber nur 5,5%. Dieser Wert wurde auch in der Folgezeit nicht überschritten.⁹ Im Vergleich dazu fällt die Eingriffsintensität eines Mindestlohns von 8,50 Euro in Deutschland Anfang 2015 recht hoch aus.

Nach der Einführung des Mindestlohns wird die Eingriffsintensität sinken: Zum einen können Arbeitsplätze infolge der Mindestlohneinführung verloren gehen. Käme es zu dem vom Institut zur Zukunft der Arbeit prognostizierten Verlust von 570 000 Stellen, wären etwa 12% der potenziell Begünstigten betroffen.¹⁰ Zum anderen fallen all jene Arbeitnehmer, die Anfang 2015 zum Stundenlohn von 8,50 Euro angestellt werden, automatisch aus der Reichweite des Mindestlohns heraus, sobald sie eine Lohnerhöhung erhalten. Bis zur ersten Anhebung des Mindestlohns 2018 dürfte dies für mindestens jeden zweiten Arbeitnehmer gelten, der 2015 vom Mindestlohn betroffen sein wird. Den Mindestlohn verdienen dann nur noch Primärbegünstigte, die keine Lohnerhöhung erhalten, und neu zu einem Mindestlohn eingestellte Arbeitnehmer. Das dürften grob geschätzt 6% bis 8% aller Arbeitnehmer sein.¹¹

Ein weiterer Vergleichsindikator ist der Kaitz-Index, also die Relation zwischen gesetzlichem Mindestlohn und Medianlohn (oder Durchschnittslohn).¹² Je höher der Kaitz-Index ist, desto stärker greift er in die untere Hälfte der Lohnstruktur ein und desto größer ist vor allem für die Beschäftigten im Niedriglohnbereich das Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren. Da sektorale, regionale oder qualifikationsbezogene Differenzierungen unberücksichtigt bleiben, nur Brutto- und keine Nettolöhne betrachtet werden und auch Lohnsubventionen für Niedriglohnbezieher außer Acht gelassen werden, ist der Kaitz-Index natürlich nur ein grober Vergleichsindikator.

Bei internationalen Vergleichen des Kaitz-Indexes wird üblicherweise nur das Grundgehalt betrachtet und der Vergleich auf Vollzeitbeschäftigte beschränkt. Zieht man als Bezugsgröße den Medianlohn heran, lag der Kaitz-Index 2012 auf Basis der Verdienststrukturerhebung des Statis-

6 Bei den unter 25-Jährigen sind 30% betroffen, Vgl. P. Cahuc: The (High) Minimum Wage in France, Vortrag, gehalten auf der IZA-Konferenz „A Minimum Wage for Germany? Learning from European Experiences“, Berlin, 20.3.2014.

7 M. Husson, E. Sommeiller, C. Vincent: Minimum Wage in France, Institute for Economic and Social Research (IRES), 2012, <http://hussonet.free.fr/flatwage.pdf> (25.3.2014), S. 3.

8 Low Pay Commission: First Report of the Low Pay Commission, 1998.

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

10 Vgl. P. Arni, W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann, K. F. Zimmermann, a.a.O., S. 15.

11 Vgl. H. Lesch, A. Mayer, L. Schmid: Das deutsche Mindestlohngesetz: Eine erste ökonomische Bewertung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40. Jg. (2014), H. 1-2 (im Erscheinen).

12 Vgl. OECD: Making Most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty, in: Employment Outlook, 1998, S. 31-59.

tischen Bundesamtes bei 50%.¹³ Da der gesetzliche Mindestlohn erstmals 2018 erhöht werden soll, wird der Kaitz-Index im Zeitablauf sinken. Unter der Annahme, dass der Medianlohn pro Jahr um 2,5% steigt, läge der Kaitz-Index zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung 2015 bei 46% und 2017 bei 44%. Gegenüber 2012 wäre das ein Rückgang um 6 Prozentpunkte.¹⁴

Der Blick nach Frankreich und Großbritannien zeigt, dass Frankreich 2012 mit 62% einen deutlich höheren Kaitz-Index hatte. Großbritannien lag hingegen mit 47% etwas unter dem deutschen Wert. Dort war man allerdings 1999 mit einem deutlich geringeren Wert von 42% eingestiegen.¹⁵ Deutschland läge mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro 2015 sehr nahe am derzeitigen britischen Niveau, aber deutlich unter dem französischen. Gleichzeitig läge der deutsche Einstiegswert deutlich über dem Einstiegswert in Großbritannien.

Ausnahmeregelungen mindern die Eingriffsintensität

Angesichts dieses vergleichsweise starken Eingriffs in die Lohnbildung ist zu diskutieren, ob der Gesetzgeber die damit verbundenen Arbeitsmarktrisiken 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.¹⁶ Dieser Einwand trifft aber nicht für Gruppen zu, die schwer in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Zum einen können Langzeitarbeitslose oder Berufseinsteiger andere Arbeitnehmergruppen nicht beliebig ersetzen. Zum anderen ist es arbeitsmarktpolitisch nicht zielführend, die Einstiegshürde in den regulären Arbeitsmarkt durch Lohnuntergrenzen so hoch zu legen, dass sich bestimmte Gruppen nicht mehr integrieren lassen.

Dem trägt der Gesetzentwurf zum Teil auch Rechnung. Um den ohnehin schwierigen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit nicht zu erschweren, werden Langzeitarbeitslose für die ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung vom Min-

destlohn ausgenommen. Noch besser wäre es, tarifvertraglichen Regelungen zu folgen und die Ausnahmefrist auf zwölf Monate zu verlängern. Nach sechs Monaten könnte ein abgesenkter Mindestlohn vorgeschrieben werden, der dann schrittweise auf 8,50 Euro je Stunde angehoben wird.

Kritisch zu bewerten ist, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung neben Auszubildenden nur Jugendliche unter 18 Jahren vom Geltungsbereich des Mindestlohns ausnimmt, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Ziel der Regelung soll laut Gesetzesbegründung sein, keinen Anreiz zur Arbeit statt zur Ausbildung zu setzen. Dies ist durchaus berechtigt, weil Jugendliche bei ihren Entscheidungen vermutlich nicht immer einem rationalen ökonomischen Verhalten folgen und den Erwartungswert ihres potenziellen Einkommensstroms mit und ohne Ausbildung miteinander vergleichen. Ob die vorgesehene Altersgrenze von 18 Jahren ihren Zweck erfüllt, ist jedoch fraglich, weil das Alter von Auszubildenden mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag zuletzt bei 20 Jahren lag.¹⁷ Dies spricht dafür, die Altersgrenze auf 21 Jahre heraufzusetzen. Hinzu kommt: Nach Auswertungen des SOEP wären 2012 knapp 190 000 Jugendliche unter 21 Jahren von einem Mindestlohn von 8,50 Euro betroffen gewesen. Das entspricht einem Anteil von rund 36% aller abhängig Beschäftigten in dieser Altersklasse. Junge Arbeitnehmer tragen demnach ein hohes Risiko, ihren Arbeitsplatz infolge eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro je Stunde zu verlieren.¹⁸

Sofern die generelle Ausnahme vom Mindestlohn für eine bestimmte Altersgruppe rechtlich bedenklich ist, weil sie eine personenbezogene Diskriminierung darstellt, bieten sich zwei Alternativen an. Zum einen könnte für die unter 21-Jährigen nach britischem Vorbild ein ermäßigter Mindestlohn beschlossen werden. Zum anderen könnte darauf abgestellt werden, die breitere Gruppe der ungelerten Berufseinsteiger vom Mindestlohn für wenigstens zwölf Monate auszunehmen. Auch hier könnte – analog zu den Langzeitarbeitslosen – nach sechs Monaten ein ermäßigter Satz greifen, der dann schrittweise auf 8,50 Euro je Stunde angehoben werden muss.

Nachbesserungsbedarf besteht auch bei der Ausnahmeregelung für Praktika. Eine Befragung von 570 Personalverantwortlichen im Mai 2014 hat ergeben, dass in den letzten zwölf Monaten mehr als acht von zehn Praktika nicht im Rahmen eines studentischen Pflichtpraktikums absolviert wurden und länger als sechs Wochen dauerten. Die Vergü-

13 Vgl. P. Arni, W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann, K. F. Zimmermann, a.a.O., S. 3.

14 Bei dieser Rechnung wurde unterstellt, dass sich die Zahl der Ex-ante-Mindestlohnbegünstigten durch die Einführung des Mindestlohns ex post nicht verändert. Sinkt deren Zahl infolge von Arbeitsplatzverlusten, sinkt auch der Medianlohn. H. Lesch, A. Mayer, L. Schmid, a.a.O.

15 Vgl. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MIN2AVE>.

16 Vgl. P. Arni, W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann, K. F. Zimmermann, a.a.O., S. 19.

17 Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013. Informationen und Analysen zur Entwicklung der Beruflichen Bildung, http://datenreport.bibb.de/media2013/BIBB_Datenreport_2013.pdf, S. 157.

18 H. Lesch, A. Mayer, L. Schmid, a.a.O.

lung lag durchweg unter dem vorgesehenen Mindestlohn.¹⁹ Um eine deutliche Reduzierung des Praktikumsangebots zu vermeiden, sollte die Bundesregierung alle Praktika bis zu einer Länge von sechs Monaten vom Mindestlohn ausnehmen, wenn der Praktikant in Ausbildung oder Studium ist.

Übergangsregelung

Eine Auswertung von 40 Wirtschaftszweigen mit 4739 Vergütungsgruppen zeigt, dass Ende 2013 noch 10% der untersuchten Vergütungsgruppen Tariflöhne enthielten, die unter 8,50 Euro je Stunde lagen. Insgesamt waren 23 Branchen betroffen, acht davon in besonderer Weise. In der Landwirtschaft und in der Floristik, im Friseurhandwerk, im Bewachungsgewerbe, im Gebäudereiniger- und Fleischerhandwerk, im Erwerbsgartenbau sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe lagen zwischen 20% und 100% der Vergütungsgruppen unterhalb der gesetzlichen Lohnuntergrenze.²⁰

Diesem Umstand soll durch eine Übergangsregelung Rechnung getragen werden. Für Branchenmindestlöhne nach dem AEntG gilt bis Ende 2016 eine Übergangsfrist, die Tarifparteien können also abweichende Vereinbarungen treffen. Diese Übergangsfrist ist positiv zu bewerten, weil sie den Tarifparteien Zeit lässt, die Löhne schrittweise nach oben anzupassen. Ökonomisch wie verfassungsrechtlich stellt sich allerdings die Frage, warum die Übergangsfrist nicht für alle Tarifverträge gilt. So werden Branchen mit regionalen Verhandlungsstrukturen gegenüber Branchen mit bundesweiten Verhandlungsstrukturen benachteiligt. Denn regionale Tarifverträge erfüllen aufgrund ihres regionalen Bezugs nicht die Anforderungen des AEntG. Nach dem AEntG können nur bundesweite Tarifverträge allgemein verbindlich erklärt werden, sodass Tarifparteien mit regionaler Verhandlungsstruktur einen überregionalen Konsens herstellen müssen, um über einen bundesweiten Branchenmindestlohn ins AEntG aufgenommen zu werden.

Anpassung des Mindestlohns

Der Gesetzentwurf 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 die Bundesregierung per Rechtsverordnung. Bis Ende 2017 bleibt der Mindest-

lohn eingefroren, danach soll er jährlich angepasst werden. Die Kommission muss sich bei seiner Festsetzung nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren.

Die Bundesregierung hat den Mindestlohn so festgelegt, dass er oberhalb der Pfändungsfreigrenze eines alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten liegt.²¹ Hierbei handelt es sich um eine politische Entscheidung. Alternativ hätte man nach britischem Vorbild mit einem niedrigeren Anfangswert starten und diesen auf Basis einer fortlaufenden Evaluierung schrittweise an höhere Werte anpassen können. Im MiLoG wird noch nicht einmal vorgeschrieben, dass der Mindestlohn einer systematischen wissenschaftlichen Evaluierung unterzogen wird. In § 7 (2) ist lediglich festgelegt, dass die beratenden Mitglieder die Mindestlohnkommission durch die Einbringung wissenschaftlichen Sachverständs unterstützen. Weiter legt § 10 (3) fest, dass die Kommission Informationen und fachliche Einschätzungen von externen Stellen einholen kann. Dieser fakultative Modus sollte obligatorisch sein und dem britischen Vorbild folgend 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.

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.²² 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.

19 index Internet und Medienforschung: Ergebnisreport index-Expertenbefragung 2014, Mindestlohn für Praktikanten – Angebotssituation und Auswirkungen, Berlin.

20 Vgl. R. Bispinck, WSI-Tarifarchiv: Tarifliche Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich 2013. Eine Untersuchung in 41 Wirtschaftszweigen, in: Elemente qualitativer Tarifpolitik, Nr. 77, Düsseldorf, Januar 2014, http://www.boeckler.de/45221_45787.htm (4.6.2014).

21 Vgl. Bundesregierung, a.a.O., S. 30.

22 Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Gesetzentwurf zu Mindestlohn gefährdet Arbeitsplätze und Arbeitsmarktchancen, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) vom 24.3.2014, Berlin 2014, S. 5.

Patrick Arni, Werner Eichhorst, Alexander Spermann, Klaus F. Zimmermann

Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020

Der Referentenentwurf des Bundesarbeitsministeriums wurde in einigen Punkten nachgebessert: Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf¹ sollen alle Langzeitarbeitslosen für sechs Monate vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen werden – und nicht nur weniger als 20 000. Auch werden alle bis zu sechswöchigen Schul- und Pflichtpraktika vom Mindestlohn ausgenommen. Dagegen haben Jugendliche ab einer Altersgrenze von 18 Jahren weiterhin Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn, sofern sie nicht in Ausbildung sind. Neu ist: Der Gesetzentwurf sieht eine verpflichtende Evaluation 2020 vor. Auch erhält die Mindestlohnkommission ein der Höhe nach unbestimmtes Budget zur Vergabe von Forschungsvorhaben. Insgesamt geht die Nachjustierung des Referentenentwurfs in die richtige Richtung – ausreichend ist sie jedoch nicht. Was ist noch zu tun, um den Flurschaden auf dem Arbeitsmarkt möglichst gering zu halten?

Arbeitsmarktpolitisches Großexperiment

Im Jobwunderland Deutschland startet ein arbeitsmarktpolitisches Großexperiment: die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns auf europäischem Spitzenniveau. Ein Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro je Stunde ist ein massiver Eingriff in den Arbeitsmarkt. Die absolute Höhe mag nicht als sonderlich hoch erscheinen, doch entscheidend ist das Mindestlohnniveau im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen. Nach dem sogenannten Kaitz-Index rangiert Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Staaten unmittelbar hinter Frankreich auf Platz 2, wenn auch Teilzeitbeschäftigte berücksichtigt werden. Vom Mindestlohn werden etwa 4 Mio. Menschen profitieren – zum Teil mit über 50%igen Lohnerhöhungen, soweit sie nicht ihre Jobs verlieren. Denn nach Schätzungen des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) werden vorsichtig gerechnet 600 000 Jobs, vor allem in Ostdeutschland, verloren gehen.² Dabei sind mögliche Stellenverluste aufgrund längerfristiger Strukturveränderungen noch nicht mitgerechnet. Und es muss mit zahlreichen Neueintritten bisher Nicht-Beschäftigter aus der stillen Reserve und mit zusätzlicher Migration gerechnet werden. Nach den im Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute vorgelegten Berechnungen fallen alleine 2015 etwa 200 000 Arbeitsplätze weg, in den drei Folgejahren weitere 150 000. Nach einer Studie des ifo-Instituts werden zwischen 425 000 und 910 000 Arbeitsplätze wegfallen.³

schäftigter aus der stillen Reserve und mit zusätzlicher Migration gerechnet werden. Nach den im Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute vorgelegten Berechnungen fallen alleine 2015 etwa 200 000 Arbeitsplätze weg, in den drei Folgejahren weitere 150 000. Nach einer Studie des ifo-Instituts werden zwischen 425 000 und 910 000 Arbeitsplätze wegfallen.³

Ausnahme für Langzeitarbeitslose

Vor diesem Hintergrund hat die Große Koalition die beschäftigungspolitischen Gefahren für Langzeitarbeitslose etwas vermindert. So werden Langzeitarbeitslose bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für sechs Monate vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen – und zwar gilt dies nun für die etwa 1 Mio. Langzeitarbeitslosen in Deutschland. Die ursprüngliche Ausnahme bezog sich lediglich auf weniger als 20 000 Langzeitarbeitslose, weil die Ausnahmeregelung mit der Gewährung von Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber verknüpft wurde. Diese wesentliche Nachjustierung des Referentenentwurfs ist zu befürworten, wenn auch ein Zeitraum von zwölf Monaten besser gewesen wäre, da bei Langzeitarbeitslosen eine längere Einarbeitungsphase sinnvoll erscheint. Schließlich ist die Dauerarbeitslosigkeit trotz des insgesamt guten deutschen Arbeitsmarktes immer noch die größte Baustelle der deutschen Beschäftigungspolitik. Die deutsche Politik sollte ihr deshalb eine größere Aufmerksamkeit schenken.

Eingliederungszuschüsse spielen in Frankreich eine große Rolle. Dort werden die negativen Beschäftigungseffekte des hohen französischen Mindestlohns durch großzügige staatliche Subventionen ausgeglichen. So sind bei dem derzeitigen französischen Mindestlohn in Höhe von 9,43 Euro staatliche Zuschüsse bis zu 2,45 Euro je Stunde möglich. Auch Löhne oberhalb des Mindestlohns werden dauerhaft bezuschusst. Die fiskalischen Kosten: 22,3 Mrd. Euro im Jahr 2012.⁴ Zum Vergleich: Würden 100 000 deutsche Langzeitarbeitslose für jeweils sechs Monate einen Eingliederungszuschuss von 500 Euro je Monat erhalten, dann kämen 300 Mio. Euro an Zusatzkosten auf die Bundesagentur für Arbeit zu. Mit anderen Worten, bei Langzeitarbeitslosen beste-

1 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Kabinettdruckfassung vom 1.4.2014.

2 Vgl. P. Arni, W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann, K. F. Zimmermann: Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation, IZA Standpunkte, Nr. 65, Bonn 2014; D. S. Hamermesh: Do labor costs affect companies' demand for labor?, IZA World of Labor, 2014; D. Neumark: Employment effects of minimum wages, IZA World of Labor, 2014.

3 Vgl. A. Knabe, R. Schöb, M. Thum: Der flächendeckende Mindestlohn, Diskussionsbeiträge der Freien Universität Berlin, Volkswirtschaftliche Reihe, Nr. 2014/4.

4 Vgl. ebenda.

hen angesichts von Einstellungsbarrieren zwei Alternativen: (i) sie zumindest für einen plausiblen Zeitraum vom Mindestlohn auszunehmen oder (ii) massive staatliche Eingliederungszuschüsse zu zahlen. Die fiskalischen Konsequenzen sprechen klar für die erste Alternative.

Ausnahme für Praktikanten

Nach § 22 Abs. 1 des Mindestlohn-Gesetzentwurfs unterliegen alle freiwilligen Betriebspraktika, die länger als sechs Wochen dauern, dem Mindestlohn. Schul- und Pflichtpraktika im Rahmen einer Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnung sind jedoch ausgenommen. Auch Praktika von bis zu sechs Wochen zur Orientierung für eine Berufsausbildung oder für die Aufnahme eines Studiums, begleitend zu einer Berufs- oder Hochschulausbildung, aber auch für Teilnehmer an einer Einstiegsqualifizierung sind ebenfalls vom Mindestlohn ausgenommen. Nach IAB-Angaben waren 2013 knapp 600 000 Praktikanten beschäftigt.⁵ Die vorliegenden Datenquellen geben jedoch keinen Überblick, welcher Anteil der bisherigen Praktika unter die Mindestlohnregelung fallen würde. Es fehlt an aussagekräftigen empirischen Studien. Es ist nicht klar, ob die Ausnahmeregelung im Gesetzentwurf bereits die Mehrheit der Praktika umfasst.

Offen ist die Frage, ob sechs Wochen ein für Arbeitgeber und Praktikant angemessener Zeitraum sind. Weshalb nicht acht Wochen oder drei Monate? Weshalb sechs Wochen unabhängig von der Branche? Praktika von Studierenden, die in den Semesterferien oder zwischen Bachelor und Master ein freiwilliges Praktikum absolvieren, sollten beispielsweise anders gehandhabt werden als Praktika von Hochschulabsolventen, die nach ihrem Abschluss im Rahmen eines Praktikums einer gering bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen. Gerade bei Ersteren sind Perioden von drei oder vier Monaten üblich und bislang auch von den Betroffenen nicht als Problem, sondern als Gelegenheit zum Erwerb eines beruflichen Einblicks wahrgenommen worden.

Insofern sollten freiwillige Praktika für einen angemessenen Zeitraum vom Mindestlohn ausgenommen werden. Unabhängig davon ist es sinnvoll, jede an dieser Stelle zu treffende Regelung zeitnah auf den Prüfstand zu stellen. Es darf nicht sein, dass für alle Beteiligten sinnvolle freiwillige Praktika aufgrund der Mindestlohnregelung nicht mehr angeboten werden. Wenn sich die vorgeschlagene Ausnahmeregelung als kontraproduktiv erweist, muss sie auf der Basis empirischer Analysen modifiziert werden.

5 Vgl. C. Hohendanner: Aktuelle Zahlen zu Praktika, 28.4.2014.

Ausnahme für Jugendliche

Und was ist mit den Jugendlichen? Soweit sie unter 18 Jahre alt sind, gilt der Mindestlohn nicht. Jugendliche ab 18 Jahren, sofern sie nicht in Ausbildung sind, sollen einen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben. Damit entsteht ein Anreiz für Jugendliche, bestehende Ausbildungen abzubrechen oder Ausbildungen erst gar nicht zu beginnen – zugunsten eines besser bezahlten Hilfsarbeiterjobs.

Der Zeitraum zwischen 18 und 21 Jahren ist jedoch entscheidend. In Deutschland liegt das Durchschnittsalter zu Ausbildungsbeginn bei etwa 20 Jahren, auch weil relativ viele Abiturienten eine Berufsausbildung beginnen. Die kritische Gruppe sind jedoch junge Menschen ohne Abitur, die eine eigene Wohnung und ein eigenes Auto höher einstufen als ein höheres zukünftiges Einkommen aufgrund einer guten Ausbildung. Insbesondere für diese jungen Menschen erhöht sich der Anreiz, bereits begonnene Ausbildungen abzubrechen oder aus den staatlich finanzierten Übergangssystemen nicht in Ausbildungen zu wechseln, um mit hoher Wahrscheinlichkeit in sogenannte Low-pay-no-pay-Karrieren einzumünden. Schon heute sind in Deutschland 1,5 Mio. junge Menschen zwischen 25 und 35 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Wollen wir mehr davon? Frankreich hat uns mit einem hohen Mindestlohn vorgemacht, welche schrecklichen Konsequenzen sich aus mangelhaften Regelungen für die Arbeitsmarktlage der jüngeren Generation ergeben.⁶

Wieso werden die positiven britischen Erfahrungen mit einem Stufenmodell ignoriert, die eine Ausnahme für Jugendliche unter 21 Jahren nahelegen? Dort erhalten Auszubildende eine geringere Vergütung von 2,65 Pfund, Jugendliche zwischen 16 und 17 Jahren 3,72 Pfund, Jugendliche zwischen 18 und 20 Jahren 5,03 Pfund. Der gesetzliche Mindestlohn greift erst für Erwachsene ab 21 Jahren und beträgt 6,31 Pfund.⁷ Ein ähnliches Stufenmodell existiert auch in den Niederlanden. An dieser Stelle ist dringend eine Verbesserung des Gesetzentwurfs notwendig. Durch eine sinnvolle Regelung lässt sich vermeiden, dass Arbeitgeber für bestimmte einfache Tätigkeiten ohne Karriereaussichten gezielt junge Leute rekrutieren.

6 Vgl. P. Cahuc, S. Carcillo, U. Rinne, K. F. Zimmermann: Youth unemployment in old Europe: the polar cases of France and Germany, in: IZA Journal of European Labor Studies, 2. Jg. (2013), H. 18.

7 Vgl. Low Pay Commission: National Minimum Wage, Report 2013.

Aufstockerproblem nicht gelöst

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wird weiterhin nicht dazu führen, dass die Menschen wieder von ihrer Hände Arbeit leben können – diese von der Großen Koalition geschürte Erwartungshaltung wird enttäuscht werden. Nach IZA-Berechnungen wird es weiter über 1 Mio. sogenannte Aufstocker geben (derzeit sind es etwa 1,3 Mio.) – aus zwei Gründen: Zum einen arbeiten etwa die Hälfte der Aufstocker lediglich als Minijobber oder Teilzeitbeschäftigte. Zum anderen haben nur etwa 47 000 vollzeitbeschäftigte Aufstocker keine Familien zu versorgen – alle anderen sind wegen ihrer Kinder und/oder den hohen Mietkosten bedürftig, sodass sie aufstockende Grundsicherungsleistungen erhalten. Auch eine Erhöhung des Mindestlohns löst diese Problematik nicht – ein Mindestlohn von zehn Euro würde noch mehr Jobs zerstören. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt eine IAB-Studie: Lediglich 57 000 bis 64 000 Aufstocker hätten nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld II – ein Teil dieser Personen würde stattdessen Wohngeld und Kinderzuschlag erhalten.⁸

Rolle der Mindestlohnkommission

Nach § 4 des Mindestlohn-Gesetzesentwurfs befindet sich eine von der Bundesregierung errichtete ständige Mindestlohnkommission über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns. Die Mindestlohnkommission besteht aus sieben Mitgliedern: sechs stimmberechtigte ständige Mitglieder und einen Vorsitzenden sowie zwei Mitglieder aus Kreisen der Wissenschaft ohne Stimmrecht (beratende Mitglieder). Die Bundesregierung beruft je drei stimmberechtigte Mitglieder auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Auch beruft die Bundesregierung den Vorsitzenden auf gemeinsamen Vorschlag der Spitzenorganisationen. Die Mindestlohnkommission wird alle fünf Jahre neu berufen.

Bereits im Dezember letzten Jahres haben 130 Wissenschaftler in einem gemeinsamen Aufruf für eine unabhängige Mindestlohnkommission mit wissenschaftlicher Expertise nach britischem Vorbild plädiert. Rein formal sind die geplante deutsche und die britische Mindestlohnkommission sowohl von der Größe als auch der Zusammensetzung her identisch. Jedoch sind die Wissenschaftler in der britischen „Low Pay Commission“ stimmberechtigt.

Aus unserer Sicht ist die Gefahr der Instrumentalisierung der Wissenschaft groß, wenn einzelne Wissenschaftler – ob stimmberechtigt oder nicht – als Mitglieder der Mindestlohnkommission agieren. Stattdessen sollte die Kommission verpflichtet werden, unabhängigen wissenschaftlichen Sachverstand regelmäßig anzuhören und geeignete unabhängige Forschungsaufträge zu vergeben, deren zeitnahe Publikation verpflichtend vorzuschreiben wäre. Die Kommission wäre dann auch gezwungen, zu begründen, wenn sie bestimmte unabhängige Expertise nicht bei der weiteren Entwicklung des Mindestlohnes berücksichtigen möchte. Einer regelmäßigen transparenten Berichterstattung über die von der Mindestlohnkommission (nicht) benutzten Entscheidungsgrundlagen kommt daher ebenfalls eine zentrale Rolle zu.

Evaluationsklausel

Der Referentenentwurf des Bundesarbeitsministeriums schloss noch explizit eine Evaluation der Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns aus. Der nach der Resortabstimmung dem Kabinett vorgelegte Gesetzesentwurf sieht jetzt eine verpflichtende Evaluation vor. Unter § 23 des Mindestlohngesetzes heißt es: „Dieses Gesetz ist im Jahr 2020 zu evaluieren“. Auch findet sich im Kapitel E.3 der Satz: „Zusätzlich kann die Mindestlohnkommission eigene Forschungsvorhaben in Auftrag geben. Eine Quantifizierung der Kosten hierfür ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.“ Diese Evaluationsklausel ist nur unter massivem Druck der Wissenschaft – auch des IZA – zustande gekommen.⁹

Die Evaluationsklausel lässt sich pessimistisch interpretieren: Die Mindestlohnkommission kann, muss aber nicht Forschungsvorhaben vergeben. Selbst wenn sie Forschungsvorhaben vergibt, gehen die Aufträge an jeweils von den Mitgliedern der Kommission präferierte Institutionen – ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren. Außerdem wird in dieser Legislaturperiode nicht evaluiert, sondern erst 2019 damit begonnen. Die Evaluationsklausel lässt sich jedoch auch optimistisch interpretieren: Die Mindestlohnkommission hat ein echtes Interesse an den Folgen des Mindestlohngesetzes und vergibt in einem wettbewerblichen Verfahren bereits 2014 Forschungsaufträge. Um der optimistischen Interpretation zum Durchbruch zu verhelfen, ist es deshalb wichtig, dass die Umsetzung einer systematischen und frühzeitigen Evaluationstätigkeit von unabhängigen Stimmen aus Wissenschaft und Politik von der Großen

⁸ Vgl. K. Bruckmeier, J. Wiemers: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht, Nr. 7/2014.

⁹ Vgl. P. Arni, W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann, K. F. Zimmermann, a.a.O.; IZA Compact vom März 2014 mit einem Bericht über die europäische Mindestlohnkonferenz des IZA in Berlin.

Koalition nachhaltig gefordert wird. Grundlage könnten die Erfahrungen mit der Evaluation bestehender Branchenmindestlöhne sein. Dazu wurde dem Bundesarbeitsministerium erst im Dezember letzten Jahres ein umfangreiches Gutachten vorgelegt.¹⁰

Wichtig ist in jedem Fall aus heutiger Sicht, dass eine rasche Anhebung des Mindestlohnes über die 8,50 Euro hinaus, wie sie bereits derzeit gefordert wird, nicht beschlossen werden sollte, bevor erste Erkenntnisse aus der Evaluation der Wirkungen des Mindestlohnes ab 2015 bzw. 2017 vorliegen.

Evaluation – aber wie?

Das fundamentale Evaluationsproblem besteht darin, dass die vom Mindestlohn Betroffenen nicht gleichzeitig als Nicht-Betroffene beobachtet werden können. Vergleiche von Niedriglohnempfängern vor und nach der Mindestlohneinführung sind z.B. aufgrund von Konjunkturschwankungen ebenfalls unbefriedigend. Die Herausforderung für die wissenschaftliche Evaluationsforschung ist daher die Definition einer geeigneten Vergleichsgruppe. Würde der Mindestlohn von heute auf morgen ohne Ausnahmen eingeführt und würden in allen Regionen alle Arbeitnehmer in gleichem Umfang profitieren, dann gäbe es keine geeignete Vergleichsgruppe innerhalb Deutschlands. Doch das ist nicht der Fall – es gibt Ausnahmen, Übergangsregelungen, regionale und branchenspezifische Unterschiede.

Ausnahmen erlauben natürliche Experimente. So könnten z.B. Langzeitarbeitslose, die zwischen zwölf und

14 Monaten arbeitslos sind, mit Stellensuchenden, die zwischen neun und elf Monaten arbeitslos sind, verglichen werden. Auch existieren Übergangsregelungen, sodass die zeitliche Variation in der Einführung des generellen Mindestlohnes von 8,50 Euro zu Evaluationszwecken genutzt werden kann. Der Mindestlohn wird in Ostdeutschland bei den betroffenen Menschen zu massiveren Lohnerhöhungen führen als in Westdeutschland – diese regionale Variation kann in vergleichbaren Arbeitsmarktregionen für die Evaluation genutzt werden. Auch werden unterschiedliche Branchen unterschiedlich betroffen sein, sodass eine Bildung von Vergleichsgruppen unter Umständen möglich ist.

Unabhängig davon, welche Evaluationsmethoden am besten geeignet sein werden, gilt: Bereits in diesem Jahr sollten die Vorarbeiten für eine umfassende Evaluation beginnen. Die Mängel in der Verfügbarkeit und Zielgenauigkeit der für fundierte Analysen notwendigen Daten sind aus der Erfahrung mit den Evaluationen der branchenspezifischen Mindestlöhne hinlänglich bekannt.¹¹ Die Zeit sollte nicht nur für die Erarbeitung eines systematischen Evaluationskonzepts, sondern auch für Investitionen in die Datenqualität genutzt werden. Damit sind insbesondere Investitionen gemeint, die eine zeitnahe Bereitstellung administrativer Daten, die Erhebung von Umfragedaten und die Verknüpfung dieser Daten ermöglichen. Denn die Qualität der Daten wird entscheidend dafür sein, ob zukünftig verlässliche Aussagen zur Wirkungsweise des gesetzlichen Mindestlohns möglich sein werden.

10 Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne, Mannheim 2013.

11 Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), a.a.O.; P. Arni, W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann, K. F. Zimmermann, a.a.O.

Title: *Minimum Wage Law – Hopes and Concerns*

Abstract: *The German government plans to introduce a minimum wage from 2015. This must be understood as a response to the decline in collective bargaining coverage and the marked increase in employment in the low-wage sector. The authors discuss how many workers are affected by this new regulation and whether the minimum wage is too high in relation to the average wage of workers (Kaitz index). They assume that the introduction of a minimum wage in Germany can have a number of effects. It is not possible to forecast all the reactions and behaviour of market participants to handle higher wages and goods prices. Some authors warn that these measures are significant labour market interventions that could have adverse employment effects. They recommend allowing more exemptions from the minimum wage law than intended by the government, especially for young employees and student apprentices. Other authors hope that minimum wages would help to strengthen collective bargaining and stabilise wages. Some authors emphasise that there should be a careful evaluation of the economic effects by scientists.*

JEL Classification: J21, J31, J38