

IZA Standpunkte Nr. 65

Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation

Patrick Arni
Werner Eichhorst
Nico Pestel
Alexander Spermann
Klaus F. Zimmermann

März 2014

Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation

Patrick Arni

IZA

Werner Eichhorst

IZA

Nico Pestel

IZA

Alexander Spermann

IZA und Universität Freiburg

Klaus F. Zimmermann

IZA und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 65
März 2014

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation*

Die deutsche Bundesregierung plant die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns. Dieser Beitrag fasst die vorliegenden nationalen und internationalen Erfahrungen mit Mindestlöhnen zusammen. Er analysiert dabei die Konsequenzen für Beschäftigung und Einkommensverteilung und legt eine Abschätzung der zu erwartenden Wirkungen in Deutschland vor. Eine systematische und unabhängige wissenschaftliche Begleitforschung und Evaluation wird erforderlich sein, um mögliche dauerhafte Folgeschäden für den Arbeitsmarkt transparent zu machen. Dies lässt Politik und Wählern eine faire Option für eine Kurskorrektur.

JEL-Codes: J31, J38

Schlagworte: Mindestlohn, Deutschland, internationaler Vergleich

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: zimmermann@iza.org

* Wir danken Max Löffler und Florian Wozny für die Unterstützung von Teilen der Arbeit.

1. Einleitung

Die Debatte um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland trat im Frühjahr 2014 mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs durch das federführende Arbeitsministerium in ihre entscheidende Phase. Nach der politischen Festlegung im Koalitionsvertrag für einen allgemeinen Mindestlohn in Höhe von 8,50 EUR pro Stunde ab 2015 mit einer Übergangsphase bis Ende 2016 sieht er kaum Ausnahmen vor. Deshalb stellen sich für die parlamentarische Beratung und die öffentliche Debatte dazu eine Reihe von Fragen der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung. Trotz heftiger Warnungen aus der Wissenschaft¹ ist die Politik offensichtlich entschlossen, das Vorhaben ohne tiefere Reflektionen über die Ausgestaltung und eine begleitende Folgeüberprüfung in den kommenden Jahren zeitnah umzusetzen. Auch wenn die Mehrheitsverhältnisse sowohl in Regierung wie Opposition für eine Zustimmung breit erscheinen, verbleibt dennoch Zeit, während des parlamentarischen Beratungsprozesses abwägende Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen.

Für die Einführung eines Mindestlohns spricht der Vorsatz, die Verteilungswirkungen der Marktwirtschaft zu korrigieren und "jeden von seiner Hände Arbeit leben zu lassen". Er stärkt ferner die Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich und wird Anreize bieten, die Lohnverteilung auch über dem Mindestlohn ansteigen zu lassen und die Lohnspanne zu verringern. Damit könnte mehr wirtschaftliche Gerechtigkeit erreicht werden.

Dagegen kann eingewendet werden, dass das Grundgesetz bereits eine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vorschreibt, die Armut nicht zulässt (Hartz IV). Mittels des Tarifvertragssystems sind bereits differenzierte Mindestlöhne vorgesehen, die allgemein verbindlich erklärt werden können. Tarifautonomie und die Rolle der Gewerkschaften würden durch einen Mindestlohn geschwächt. Unter wettbewerblichen Bedingungen würden Unternehmen Beschäftigte entweder entlassen oder ihre Preise erhöhen, was letztlich zur Einschränkung von Produktion und Arbeitslosigkeit führt. Auch leben die meisten derjenigen, die vom Mindestlohn profitieren würden, nicht in von Armut bedrohten Haushalten; die Verteilung würde kaum gerechter. Wenig Beachtung finden ferner bisher auch Befürchtungen, dass ein Mindestlohn in dieser Größenordnung zur Aushöhlung durch illegale Mehrarbeit bzw. zu mehr Zuwanderung im niedrigen Qualifikationsbereich führen könnte.

Der vorliegende Beitrag bietet zunächst einen Überblick über die Gestaltung von Mindestlöhnen in Europa und über die wesentlichen Befunde zur Wirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Verteilung. Dabei wird sowohl auf die bereits bestehenden sektoralen Mindestlöhne in Deutschland als auch auf die Regelungen in wichtigen Anwendungsländern wie Großbritannien, die USA, Frankreich oder Spanien eingegangen. Weiterhin wird eine Abschätzung der Effekte des angekündigten Mindestlohnes für Deutschland mit Hilfe des am IZA entwickelten Mikrosimulationsmodells vorgenommen. Schließlich werden in diesem Papier die derzeit noch offenen Fragen der Gestaltung eines Mindestlohnes wie etwa mögliche Ausnahmen diskutiert. Abschließend wird auf die Notwendigkeit eingegangen, die Wirkungen des Mindestlohnes über einen längeren Zeitraum hinaus einer unabhängigen wissenschaftlichen Begleitforschung zu unterziehen.

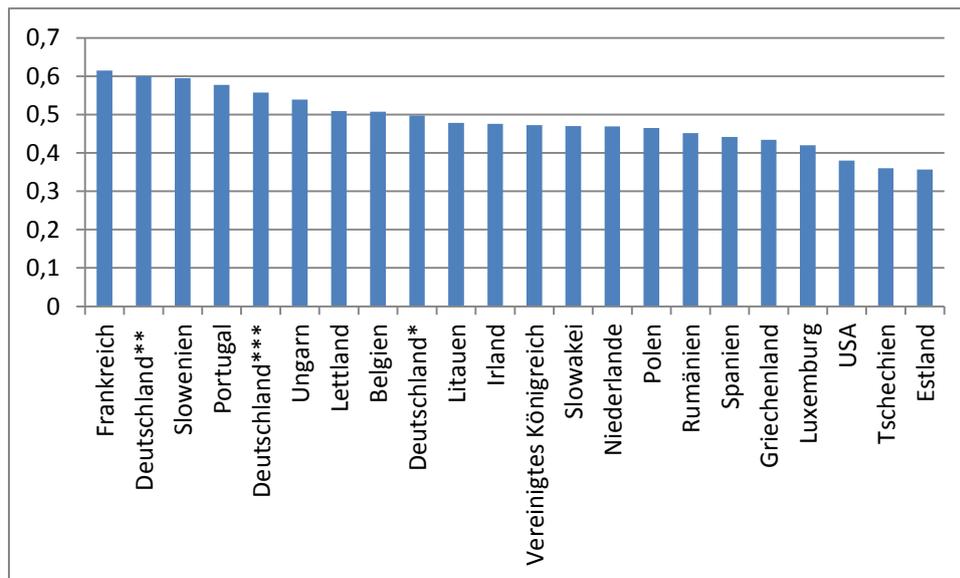
¹ Vgl. Zimmermann (2013) und Sachverständigenrat (2013).

2. Mindestlöhne in Europa

Mindestlöhne sind in Europa weit verbreitet, unterscheiden sich aber maßgeblich in ihrer Ausgestaltung. Dadurch können ökonomische Effekte einer solchen Lohnuntergrenze unterschiedlich ausfallen. Zu den Unterschieden gehören die Höhe, der Beschäftigtenkreis, für den der Mindestlohn gilt, sowie die Anpassungsmechanismen der Mindestlohnhöhe. Hinzu kommen die heterogene Struktur der Arbeitsmärkte und die Unterschiede in den sozialen Sicherungssystemen. Deutschland hat zwar derzeit keinen gesetzlichen Mindestlohn, aber ein differenziertes Tarifvertragssystem mit Mindestlöhnen, die durch Gewerkschaften und Arbeitgeber vereinbart werden und für allgemein verbindlich erklärt werden können.

Mindestlöhne lassen sich zwischen verschiedenen Ländern vergleichen, wenn sie zum Medianverdienst (Kaitz-Index) in Bezug gesetzt werden. Als Berechnungsgrundlage für den Kaitz-Index dient zumeist der Vollzeitverdienst. Um den künftigen deutschen Mindestlohn sinnvoll einordnen zu können, bedarf es ebenfalls einer Berechnung auf Grundlage des Medians von Vollzeitbeschäftigten. Dieser lag im Jahr 2012 für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bei 17,10 EUR. Für Deutschland ergibt sich somit ein Wert von rund 50%, was im europäischen Mittelfeld liegen würde (Abbildung 1). Durch die Herausnahme der Teilzeitbeschäftigten ist der Index zwar international vergleichbar, aber nur von begrenzter Aussagekraft, da der Mindestlohn ja auch auf Teilzeitbeschäftigte einwirken wird. Unter Einbeziehung der Teilzeitbeschäftigten ergibt sich ein Medianlohn von rund 14,00 EUR für Deutschland und ein im Vergleich sehr hoher Index-Wert von 60%. Es wird also deutlich, dass die Nichtbeachtung der Teilzeit einen signifikanten Effekt auf den Kaitz-Index hat. Dies ist aufgrund der hohen Teilzeitquote gerade in Deutschland von Belang. Des Weiteren sind Unterschiede bei der statistischen Erhebung zu beachten. Ein Mittelwert aller vorliegenden Berechnungen läge zwischen 55 bis 56% (Kluve 2013).

Abbildung 1: Mindestlöhne in Europa relativ zu Vollzeitmedianlohn 2012



Quelle: OECD

*Hypothetischer Wert für Deutschland bei einem Mindestlohn von 8,50 EUR, basierend auf einem Vollzeitmedianstundenlohn von 17,10 EUR (2.889 EUR in 169 Stunden). Quelle: Bundesagentur für Arbeit

** Hypothetischer Wert für Deutschland bei einem Mindestlohn von 8,50 EUR, basierend auf einem Medianstundenlohn inkl. Teilzeitarbeitnehmer von rund 14,00 EUR (vgl. Brenke 2013; Kalina/Weinkopf (2013).

*** Hypothetischer Wert als Mittelwert vorliegender Berechnungen nach Kluge (2013) mit Medianverdienst von 15,26 EUR.

Weiterhin unterscheiden sich (gesetzliche) Mindestlöhne in der Art und Weise ihrer Festlegung, wobei Lohn- und Verbraucherpreisentwicklung in unterschiedlichem Maße die Entscheidung determinieren. Meist wird der Mindestlohn von der Regierung nach Anhörung der Sozialpartner oder nach Verhandlungen der Sozialpartner festgelegt. In einigen Ländern wie Großbritannien kommt dabei unabhängigen Experten eine wichtige Rolle zu. Ausnahmen von einem allgemeinen Mindestlohn beziehen sich in der Regel auf jüngere Erwerbspersonen, Auszubildende, Praktikanten, zum Teil auch auf Einsteiger in den Arbeitsmarkt in einem breiteren Sinne (vgl. Tabelle im Anhang). Man könnte auch daran denken, Studenten, Langzeitarbeitslose, Arbeitnehmer über 60 Jahre oder Rentner auszunehmen. Tabelle 1 im Anhang gibt einen Überblick über die im Ausland praktizierten Anpassungsmechanismen und Sonderregelungen.

Auch der Anteil der Beschäftigten, die unmittelbar vom Mindestlohn betroffen sind, d.h. auf der Höhe des Mindestlohnes entlohnt werden, unterscheidet sich stark von Land zu Land. Bezogen auf Vollzeitbeschäftigte in Betrieben über 10 Beschäftigte waren Ende 2010 nach Angaben von Eurostat über 10% der Arbeitnehmer in Slowenien, Litauen und Lettland sowie Luxemburg im Entlohnungsbereich bis 105% des Mindestlohnes zu beobachten, während der Anteil in Polen, Irland und Frankreich knapp unter 10% lag, in allen übrigen EU-Staaten jedoch unter 5%, in Spanien sogar deutlich unter einem Prozent. Diese Anteile sind in Ländern mit relativ hohen Mindestlöhnen also in der Tendenz höher. In Deutschland würde

der Mindestlohn von 8,50 EUR etwa 10% der Vollzeitbeschäftigten und 17% aller derzeit abhängig Beschäftigten unmittelbar betreffen, also sehr hohe Werte im internationalen Vergleich. Dies hat auch mit einer stärkeren Erfassung von Teilzeitjobs, Minijobs und anderen flexiblen Jobs zu tun (Brenke/Müller 2013).

3. Wirkungen von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Verteilung

3.1 Ausländische Erfahrungen

Im Folgenden werden die Auswirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen auf die Beschäftigung in einigen ausgewählten Ländern diskutiert, für die auch zahlreiche Evaluationsstudien vorliegen, so dass eine Einschätzung ihrer Wirkungen möglich ist.

Der gesetzliche Mindestlohn in den USA existiert seit 1938 und beträgt derzeit 7,25 Dollar je Stunde, für Jugendliche gilt ein niedriger Stundensatz. Auch unterscheiden sich die Mindestlöhne von Bundesstaat zu Bundesstaat (vgl. Congressional Budget Office 2014). Die Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns sind Gegenstand jahrzehntelanger wissenschaftlicher Studien. Neumark und Wascher (2008) kommen in einer Meta-Analyse aller verfügbaren Studien zu dem Schluss, dass – bis auf wenige Ausnahmen – mit einem Mindestlohn negative Beschäftigungseffekte einhergehen.² Eine der wenigen Ausnahmen ist die Studie von Card und Krueger (1994), die unter Verwendung eines Differenz-von-Differenzen Schätzers³ nachzuweisen versuchen, dass die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns in New Jersey im Jahr 1992 positive Beschäftigungseffekte in Schnellrestaurants zur Folge hatte. Der Beitrag ist jedoch methodologisch umstritten.⁴ Ein aktuelles Papier von Meer/West (2013) belegt zudem die negativen Effekte für die Beschäftigungsdynamik. In den USA wird derzeit der Vorschlag von Präsident Obama diskutiert, wonach der gesetzliche Mindestlohn in drei Stufen auf 10,10 Dollar je Stunde im Jahr 2016 erhöht werden soll. Das staatliche Budgetbüro berechnet für diesen Vorschlag Jobverluste für 500.000 Arbeitnehmer (vgl. Congressional Budget Office 2014).

In Großbritannien wurde der gesetzliche Mindestlohn im Jahr 1999 eingeführt. Seither wurde er mehrfach erhöht und liegt jetzt bei 6,31 Pfund Sterling je Stunde. Jugendliche zwischen 16 und 20 Jahren sowie Auszubildende erhalten geringere Mindestlöhne. Die Beschäftigungs- und Verteilungseffekte sowie die fiskalischen Wirkungen werden seit Jahren von der so genannten Low Pay Commission untersucht, die auf der Basis empirischer Analysen jährlich Empfehlungen zur Anpassung des Mindestlohnes formuliert, welche von der Regierung bislang stets übernommen wurden. Diese unabhängige Kommission,

² Zu ähnlichen Schlußfolgerungen kommen Beiträge im Rahmen des IZA World of Labor Projektes, das Grundlagen für eine evidenzbasierte Politikberatung im Bereich der Arbeitsökonomie vorlegt. Vgl. dazu Hamermesh (2014) und Neumark (2014), die zu dem Schluss kommen, dass empirisch gesehen eine Zunahme der Arbeitskosten letztlich zu Arbeitsplatzverlusten führt.

³ Im sog. Differenz-von-Differenzen-Verfahren wird die Vorher-Nachher Differenz in der jeweiligen Zielgröße sowohl für die vom Mindestlohn betroffenen Gruppe (Treatmentgruppe) und einer nicht betroffenen Gruppe (Kontrollgruppe) gebildet. Durch die Differenz dieser beiden Terme ergibt sich wiederum der Wirkungseffekt des Mindestlohnes. Dieser ist unter der Annahme konsistent identifiziert, dass sich die Zielgrößen der Treatmentgruppe ohne die Mindestlohneinführung parallel zu denen der Kontrollgruppe entwickelt hätten.

⁴ Vgl. zu der Debatte Boeri/van Ours (2013) und insbesondere Neumark/Wascher (2008).

bestehend aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und unabhängigen Experten, legte im Jahr 2013 dem Parlament ihren 14. Bericht vor. Dolton et al. (2012) untersuchten im Auftrag der Low Pay Commission die mittel- bis langfristigen Wirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Mittels Differenz-von-Differenzen Schätzungen zur Kausalanalyse ermitteln sie positive signifikante Beschäftigungseffekte und die Lohnungleichheit (nicht die Einkommensungleichheit) nimmt am unteren Ende der Lohnverteilung ab. Hierbei muss das in Großbritannien zum Zeitpunkt der Einführung sehr moderate Mindestlohniveau, die insgesamt dynamische Wirtschaftsentwicklung in den Folgejahren und die große Flexibilität des britischen Arbeitsmarktes insgesamt berücksichtigt werden.

Bei der Betrachtung der heterogenen Mindestlohnregelungen in Europa ist die französische Regelung von besonderem Interesse. Der Mindestlohn SMIC in Frankreich zeichnet sich durch eine relativ restriktive Ausgestaltung aus, da nur sehr wenige Ausnahmen bestehen. Nur für Jugendliche unter 18 mit geringer Berufserfahrung sowie Auszubildende bis 26 und Praktikanten gelten gesonderte abgesenkte Sätze. Generell ist der SMIC aber vergleichsweise hoch, sowohl absolut (9,43 EUR je Stunde) als auch in Relation zum Medianlohn in Frankreich (vgl. Abbildung 1). Als besonders problematisch kann der Anpassungsmechanismus angesehen werden, der auf die Mindestlohnhöhe angewendet wird: Zum einen werden die Mindestlöhne automatisch an die Inflation angepasst. Zum anderen muss der Mindestlohn an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst werden, wobei eine Kommission der Regierung einen Vorschlag unterbreitet. Die Regierung hat jedoch die letzte Verantwortung für die Erhöhung des SMIC.

Der letztgenannte Mechanismus ist problematisch, da der Mindestlohn selbst einen Einfluss auf die durchschnittliche Lohnentwicklung hat. Es kommt somit zu einer selbstinduzierten Mindestloohnerhöhung durch eine Mindestloohnerhöhung. Cette, Chouard und Verdugo (2013) erwähnen Studien von Bazen und Martin (1991) sowie Desplatz et al. (2003), die eine positive Korrelation zwischen der Mindestloohnerhöhung und der durchschnittlichen Lohnentwicklung in Frankreich bestätigen. Es ergab sich, dass nicht nur der Lohn der untersten Einkommenschichten angehoben wurde, sondern auch die Löhne oberhalb des Mindestlohniveaus (Koubi/Lhommeau 2007; Goaran/Muller 2011). Der hohe Mindestlohn in Frankreich hat allerdings stärker als in anderen Ländern dazu beigetragen, die Unterschiede zwischen niedrigen und höheren Löhnen zu verkleinern und ein Wachstum der Lohnspreizung zu unterbinden (Frémeaux/Piketty 2013). Nach Berechnung von Aeberhardt, Givord and Marbot (2012) reichen diese Effekte bis zum siebten Lohndezil. Erklären lässt sich die Anhebung der Löhne oberhalb des Mindestlohns durch die Erwartung, dass sich durch den Mindestlohn und die Anhebung seiner Grenze die Wahrnehmung eines fairen Lohnes bei den Arbeitnehmern nach oben korrigiert (Falk, Fehr und Zehnder 2006), wodurch der Reservationslohn ansteigt. Unternehmen sehen sich folglich gezwungen höhere Löhne zu bezahlen.

Neben diesem, in Bezug auf die Lohnhöhe, positivem Spill-over Effekt des Mindestlohns, kann sich jedoch ein möglicherweise langfristig negativ wirkender Effekt einstellen. Aghion, Algan und Cahuc (2008) argumentieren, dass eine staatliche Lohnsetzung in Form eines Mindestlohns zu einem „crowding-out“ kooperativer Strukturen auf dem Arbeitsmarkt führen kann - mit negativen Folgen in der langen Frist. Die Gefahr eines zu hohen Mindestlohns besteht in einer steigenden Arbeitslosigkeit, welche oberhalb des Gleichgewichtslohns mit der Höhe des Mindestlohns steigt. Bereits im Jahr 2000 stellten Abowd, Kramarz, Magolis und Philippon fest, dass ein höherer Mindestlohn zu Arbeitsplatzverlusten bei Beschäftigten führt, die direkt von der Erhöhung betroffen sind.

Negative Beschäftigungseffekte des Mindestlohns fallen für junge Arbeitnehmer in Frankreich stärker aus (Abowd, Kramarz und Margolis 1999; Cahuc et al. 2014).

Dagegen konnten Aeberhardt, Givord und Marbot (2012) keinen Effekt des französischen Mindestlohns auf die Beschäftigung feststellen. Das kann darin liegen, dass Unternehmen in Frankreich mit Beschäftigten, die lediglich den Mindestlohn erhalten, auch Subventionen erhalten, um negative Beschäftigungseffekte abzumindern. Ohne diese teuren Subventionen wären in Frankreich viele Arbeitsplätze im Mindestlohnbereich aufgrund der dann noch höheren Arbeitskosten gefährdet (Kramarz/Philippon 2000; Cahuc/Carcillo 2012). So wird deutlich, dass neben der nominellen Höhe des Mindestlohns auch steuerliche Regelungen berücksichtigt werden müssen, um die realen Arbeitskosten eines Mindestlohns beurteilen zu können.

Bereits 1968 wurde in den Niederlanden ein Mindestlohn eingeführt, der momentan bei 9,07 EUR je Stunde liegt. Eine Besonderheit des niederländischen Ansatzes ist ein graduelle Anstieg des Mindestlohns für Jugendliche zwischen 15 und 22 Jahre. Van den Berg und Ridder (1998) finden in ihrer Untersuchung dennoch, dass der Mindestlohn insbesondere bei jungen Menschen mit entsprechend niedriger Produktivität zu ungewollter Arbeitslosigkeit führen kann. Auch van Soest (1989) kam zum Ergebnis, dass der Mindestlohn einen negativen Effekt auf die Beschäftigung haben kann. Da die Anpassung des niederländischen Mindestlohns weniger intensiv vollzogen wurde als in Frankreich, fällt der Effekt auf die Einkommensungleichheit weniger stark aus (Salverda et al. 2013). Über eine Anpassung des Mindestlohnes entscheidet die Regierung nach unverbindlicher Konsultation des Sozio-Ökonomischen Rates. Der niederländische Mindestlohn ist im Grunde an die Lohn- und Preisentwicklung gekoppelt, die Regierung kann nach autonomer Entscheidung den Mindestlohn aber auch stärker erhöhen oder, etwa bei schlechter wirtschaftlicher Lage, einfrieren. Davon hat sie in der Vergangenheit auch Gebrauch gemacht.

Seit 1963 besteht auch in Spanien ein gesetzlicher Mindestlohn. Hierbei wird die Höhe durch die Regierung festgelegt, und zwar nach Konsultation der Sozialpartner. Momentan liegt dieser bei 3,91 EUR je Stunde und zeichnet sich durch seine Starrheit aus, da Sonderregelungen nur für Praktikanten existieren. Aufgrund dessen ist die Beschäftigungswirkung des Mindestlohns auf junge Arbeitnehmer von besonderem Interesse. Dolado et al. (1996) untersuchten genau diese Problematik und stellten fest, dass es für Arbeitnehmer über 18 Jahren zu positiven Beschäftigungseffekten kommt, während die Effekte für unter 18-jährige negativ sind (vgl. hierzu auch Dolado et al. 2013). Machin und Manning (1997) konnten diesen Zusammenhang bestätigen. Jedoch betonten sie, dass der beschäftigungsschaffende Effekt in älteren Beschäftigungskohorten überwiegt, wodurch es gesamtwirtschaftlich gesehen zu einer Beschäftigungszunahme kommt. Blázquez, Llorente und Moral (2009) konnten keinen negativen Beschäftigungseffekt für junge Arbeitnehmer durch den spanischen Mindestlohn feststellen. Auf der anderen Seite betonten Galán und Puente (2012) die negativen Beschäftigungseffekte des spanischen Mindestlohns und zwar über alle Altersgruppen hinweg. Einen möglichen Erklärungsansatz für die nicht eindeutigen Ergebnisse in Spanien liefert die Tatsache, dass der Mindestlohn in Spanien so gering ist, dass Tarifvereinbarungen in der Regel oberhalb des Mindestlohns liegen und der Mindestlohn faktisch selten Anwendung findet (Ferrer-i-Carbonell et al. 2013).

3.2 Evaluierungen zu branchenspezifischen Mindestlöhnen in Deutschland

Im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde 2011/2012 die Einführung oder Veränderung von branchenspezifischen Mindestlöhnen in folgenden Branchen evaluiert: Dachdecker, Abfallwirtschaft (ZEW Mannheim 2011a,b), Maler und Lackierer, Elektrohandwerk, Pflegebranche (IAW Tübingen 2011a,b,c), Bauhauptgewerbe (IAB, RWI und ISG 2011), Wäschereidienstleistungen und Gebäudereinigung (IAQ Duisburg-Essen 2011a,b). Die Studien decken Mindestlohneinführungen oder -veränderungen im Zeitraum zwischen 1997 (Dachdecker, Bauhauptgewerbe) und August 2010 (Pflege) ab (vgl. hierzu auch Möller 2012).

Der Großteil dieser Studien bedient sich mikroökonomischer Methoden, um eine kausale Wirkungsanalyse zur Einführung des Mindestlohnes durchzuführen. Eine Ausnahme stellt die Studie zur Evaluation des Mindestlohnes in den Wäschereidienstleistungen dar. Hier konnten solche Analysen aufgrund fehlender Datenquellen nicht realisiert werden, so dass diese Evaluation auf Betriebsfallstudien und Expertengesprächen aufbaut.

In den anderen branchenspezifischen Analysen wird wieder die Bildung von doppelten Differenzen benutzt, um Effekte des Mindestlohnes auf verschiedene Zielgrößen zu identifizieren (Differenz-von-Differenzen-Verfahren). Die bei diesem Verfahren nötige Annahme, dass sich die Zielgrößen der Treatmentgruppe ohne die Mindestlohneinführung parallel zu denen der Kontrollgruppe entwickelt hätten, kann empirisch nicht getestet werden; ihre Erfüllung wird jedoch durch die Auswahl einer geeigneten Kontrollgruppe wahrscheinlicher. Diese ist daher in allen Studien von zentraler Bedeutung. Zum einen können Arbeitnehmer in ähnlichen Branchen oder mit ähnlichen Berufstätigkeiten als Kontrollgruppe eingesetzt werden. Alternativ stellen Arbeitnehmer, die in der betroffenen Branche tätig sind, jedoch bereits vor Einführung des Mindestlohnes ein Salär in mindestens dessen Höhe erhalten haben, eine mögliche Kontrollgruppe dar⁵. Ein Großteil der Studien bedient sich beider Möglichkeiten, um die identifizierten Effekte auf ihre Robustheit überprüfen zu können.

Weiterhin ist die Verfügbarkeit von aussagekräftigen Datenquellen ein zentraler Bestandteil der Wirkungsanalyse. Diese müssen insbesondere über den Zeitraum von Interesse, also vor und nach Einführung des Mindestlohnes, verfügbar sein. Weiterhin müssen sie die eindeutige Einteilung der Arbeitnehmer in Treatment- und Kontrollgruppe sicherstellen sowie eine ausreichende Anzahl an Beobachtungen erreichen.

In der Studie zur Dachdeckerbranche sowie zur Abfallwirtschaft durch das ZEW Mannheim werden Betriebsbefragungen mit administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit und dem Mannheimer Unternehmenspanel verbunden. Ähnlich hierzu verwendet das IAW Tübingen in seinen Analysen zur Branche der Maler und Lackierer sowie des Elektrohandwerkes Betriebsbefragungen und amtliche Erwerbsbiografien (ebenfalls Bundesagentur für Arbeit). Im Fall der ebenfalls durch das IAW analysierten Pflegebranche reichen amtliche Datenquellen nicht aus, um Wirkungsanalysen durchzuführen, so dass ausschließlich auf Betriebs- und Arbeitnehmerbefragungen zurückgegriffen wird. Bei der durch das IAQ Duisburg-Essen erstellten Studie zur Gebäudereinigungsbranche wurden amtliche Erwerbsbiografien und der Mikrozensus verwendet, um die Beschäftigungseffekte

⁵ Als Variation davon wurden in einzelnen Fällen auch Betriebe, die aus derselben Branche stammen aber nicht vom Mindestlohn betroffen sind, als Kontrollgruppe einbezogen.

der Veränderungen der vereinbarten Mindestlöhne zu berechnen. Die beiden Datenquellen lassen allerdings nicht zu, individuelle Stundenlöhne ausreichend präzise zu berechnen, sodass die Betroffenheit eines Arbeitnehmers durch den Mindestlohn nur unzureichend festgestellt werden kann. Das IAB Nürnberg verwendet für die Evaluierung des Mindestlohnes in der Baubranche amtliche Daten, die zusammenhängende Informationen zu Arbeitgeber und Arbeitnehmer enthalten und verbindet diese ebenfalls mit Informationen aus Betriebsbefragungen.

Bei der Darstellung der aus den empirischen Analysen resultierenden Ergebnisse weist ein Großteil der Studien auf die heterogene Eingriffsintensität des Mindestlohnes zwischen West- und Ostdeutschland hin. Da vor Einführung des Mindestlohnes in Westdeutschland das Lohnniveau in der betroffenen Branche näher an dessen Höhe war, waren Arbeitnehmer hier ex-ante weniger von der jeweiligen Einführung betroffen. Diese Erwartung wird durch ex-post Analysen zum Lohnniveau vor und nach der Einführung bestätigt.

Weniger klare Effekte werden im Hinblick auf die zentrale Zielgrößen Beschäftigung sowie die Umsatz- und Wettbewerbssituation gefunden; Verteilungsanalysen wurden nicht durchgeführt. Keine der Studien identifiziert robuste und eindeutige Beschäftigungseffekte. Die Autoren weisen zwar darauf hin, dass die Einführung des branchenspezifischen Mindestlohnes nicht zu maßgeblichen Beschäftigungswirkungen im positiven oder negativen Sinne geführt hat. Aufgrund von empirischen Herausforderungen, denen die Datenlage nicht ausreichend gerecht werden konnte, formulieren sie daher keine eindeutige Schlussfolgerung. So werden als Hinweise auf nicht erfüllte Identifikationsannahmen in der empirischen Analyse widersprüchliche Ergebnisse zwischen verschiedenen Kontrollgruppenansätzen genannt. Weiterhin wird herausgestellt, dass für konjunkturelle Schwankungen durch die empirischen Ansätze nicht immer ausreichend kontrolliert werden kann. Schließlich war der Beobachtungszeitraum in den meisten Fällen nicht ausreichend, um mögliche Langzeiteffekte in Betracht zu nehmen⁶.

Ähnlich hierzu ergeben auch Analysen zur Umsatz- und Wettbewerbssituation nur vorläufige Ergebnisse. Diese weisen jedoch darauf hin, dass der Mindestlohn den Umsatz der betroffenen Betriebe nicht stark betroffen hat. So konnten potenziell negative Umsatzwirkungen durch leichte Preissteigerungen an die Verbraucher weitergegeben werden. Dabei wurden keine signifikanten Effekte auf die Wettbewerbssituation in der Branche identifiziert. Die Autoren stellen jedoch auch hier die empirische Validität der Ergebnisse als nicht gesichert dar, im Wesentlichen aus denselben erwähnten Gründen (Einschränkungen der Datenlage und Beobachtungszeiträume).

⁶ Zum Zeitpunkt der Evaluationen waren die administrativen Datenquellen maximal bis 2010 verfügbar. Die spezifischen Betriebsbefragungen wurden 2011 durchgeführt und enthielten teilweise auch retrospektive Fragen.

3.3 Problematiken und Potenziale in der Mindestlohnforschung in Deutschland

Die erste Evaluationswelle zu den branchenspezifischen Mindestlöhnen in Deutschland erbrachte zu zentralen Variablen wie der Beschäftigung in kurzer Sicht keine signifikanten Ergebnisse, die auf systematisch negative Effekte branchenspezifischer Mindestlöhne hinweisen (siehe 3.2 sowie Frings 2013). Auch methodisch verfeinerte Analysezugänge, die insbesondere für den Bausektor umgesetzt wurden, führten grundsätzlich zum selben Ergebnis, dass im Gesamten keine signifikant positiven oder negativen Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden konnten (König/Möller 2009, Frings 2013). Daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass die Einführung eines Mindestlohns generell zu keinen negativen Beschäftigungseffekten führen wird. Diese Resultate und bestehende methodische Kritiken erlauben vielmehr derzeit kein abschließendes Urteil darüber, inwieweit die Beschäftigungswirkungen der Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne tatsächlich vernachlässigbar sind oder ob sie durch unpräzise Daten, methodische Schwierigkeiten und die Vernachlässigung längerfristiger und indirekter Wirkungen getrieben sind.

Die *Hauptproblematiken* bei der Analyse der Beschäftigungswirkungen lassen sich aus methodischer und datenbezogener Sicht vor allem in vier Punkten zusammenfassen: Erstens waren für die bisherigen Untersuchungen der branchenspezifischen Mindestlöhne die Beobachtungszeiträume der vorhandenen Daten zu kurz. Die Resultate der ökonomischen Anpassungsprozesse, die durch Mindestlohneinführungen oder -veränderungen ausgelöst werden, lassen sich nicht schon nach einem oder zwei Jahren ablesen. Denn es ist davon auszugehen, dass solche Anpassungen auch Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur der betroffenen Branchen auslösen können.

Zweitens sind die bestehenden Datenquellen für Mindestlohnanalysen in diversen Aspekten zu unpräzise. So erlauben etwa die administrativen Daten meist nur eine ungenaue Abgrenzung der vom Mindestlohn Betroffenen. Ebenso ist die Qualität der gemeldeten Arbeitsstunden in den BA-Daten für eine systematische Nutzung in der empirischen Forschung nach wie vor nicht ausreichend. Bisher auf Basis von Befragungen erhobene Daten weisen, umgekehrt, das Problem zu kleiner Beobachtungszahlen auf, die detailliertere Analysen unmöglich machen.

Als dritte zentrale Schwierigkeit stellt sich die Suche nach einer glaubwürdigen und gut vergleichbaren Kontrollgruppe heraus. Die gleichzeitige und flächendeckende Einführung des Mindestlohnes in einer Branche generiert keine „natürliche“ Kontrollgruppe, wie sie in quasi-experimentellen Evaluationen oft benutzt wird. Zudem verhindert die erwähnte nur grobe Eingrenzung der vom Mindestlohn Betroffenen eine präzise Abgrenzung der Kontrollgruppe. Schließlich ist die Benutzung anderer Branchen als Vergleichsgruppen beispielsweise aufgrund heterogener Beschäftigungstrends problematisch.

Als vierte methodische Problematik sollte erwähnt werden, dass die bestehenden empirischen Mindestlohnanalysen andere Auswirkungen jenseits der direkten Beschäftigungseffekte bislang zu wenig berücksichtigt haben. So können Mindestlohneinführungen auch Aspekte wie Beschäftigungsstruktur, -niveau und -qualität, strukturelle Veränderungen der Branchen, Outsourcing, Aktivitäten der Schattenwirtschaft usw. beeinflussen. Die Nichtberücksichtigung solcher Aspekte kann wiederum zu einer verzerrten Darstellung der direkten Beschäftigungswirkungen führen.

Es muss festgehalten werden, dass die Mindestlohnforschung in Deutschland sich bisher nur auf wenige Einzelerfahrungen und wenige Untersuchungen stützen kann. Auch waren die bisherigen Maßnahmen in Größe und Reichweite sehr begrenzt. Diese Erfahrungen sind nur wenig zureichend und hilfreich, die geplante Politikmaßnahme zu leiten. Allerdings soll mit einem Mindestlohn von 8,50 EUR der Anstieg massiv und flächendeckend sein. Der massive Anstieg begünstigt zunächst wissenschaftliche Wirkungsforschung, da hier mit einer größeren Anpassungsreaktion zu rechnen ist. Insoweit ist die vorgesehene Politikmaßnahme ein großes wissenschaftliches Experiment. Andererseits verstärkt die flächendeckende Einführung das Problem der Bereitstellung von überzeugenden Kontrollgruppen, eine Herausforderung, die durch die verzögerte Einführung in einigen ausgewählten Branchen nicht wesentlich begrenzt wird.

Trotz aller Probleme gab es zumindest Versuche, die Beschäftigungswirkungen der erfolgten Mindestlohneinführungen genauer abzuschätzen. Gleiches kann man für die Verteilungswirkungen nicht sagen. Dies überrascht einigermaßen, ist doch die Verbesserung der Verteilung und damit die Erzielung von mehr Gerechtigkeit das eigentliche erklärte Hauptziel der Politik. Der Mindestlohn wird typischerweise nicht als Instrument der Beschäftigungspolitik verstanden. Auch könnten begrenzte Beschäftigungsverluste in einer Zielabwägung hingenommen werden, wenn dadurch größere Fortschritte bei der Erzielung von Verteilungsgerechtigkeit erreicht würden. Genau daran ist aber aufgrund von Studien zu zweifeln, die die Verteilungssituation der möglichen Bezieher eines allgemeinen Mindestlohns von 8,50 EUR erfassen: Die Begünstigten leben überwiegend nicht in von Armut bedrohten Haushalten (vgl. Brenke und Müller, 2013). Und so sollte es nicht überraschen, wenn sich an der Verteilungssituation in Deutschland nach Einführung dieses allgemeinen Mindestlohns nicht viel ändern würde. Jedenfalls muss die Verteilungsanalyse als Herausforderung der Evaluationsforschung gerade nach einer allgemeinen Mindestlohneinführung an vorderster Stelle genannt werden.

4. Eine simulationsbasierte ex-ante Evaluation

Die Beschäftigungseffekte und fiskalischen Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns war Gegenstand mehrerer Mikrosimulationsstudien (exante Evaluationen). Alle vorliegenden Mikrosimulationsstudien kommen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass negative Beschäftigungseffekte eines Mindestlohnes in der aktuell zu erwartenden Höhe zwischen etwa 500.000 und einer Million Beschäftigten liegen werden (vgl. Ragnitz/Thum 2007; Bachmann et al. 2008; Müller/Steiner 2010).

Eine eigene Simulation zu den Wirkungen eines Mindestlohns wurde mit dem Mikrosimulationsmodell des IZA (IZA Ψ Mod) durchgeführt (Peichl et al. 2010). Dabei handelt es sich um ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell in Anlehnung an Van Soest (1995) und auf Basis von Mikrodaten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP), das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Paar-Haushalte treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung per Annahme gemeinsam. Weitere Determinanten des Arbeitsangebots (neben Freizeit und Konsum) sind verschiedene beobachtbare Eigenschaften der Haushalte. Darüber hinaus tragen wir der Tatsache Rechnung, dass Haushalte nicht jede Sozialleistung, für die sie berechtigt sind, auf Grund von Unkenntnis

oder gefühlter Stigmatisierung auch beantragen. Das bedeutet, dass in jeder Arbeitszeitkategorie mit Anspruch auf eine Sozialleistung die Option besteht, diese zu beantragen oder auch nicht („Take-Up-Simulation“).

Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der spezifische Nutzen einer Arbeitszeitkategorie vom damit verbundenen Nettoeinkommen ab. Dies wiederum ist abhängig vom individuellen, am Markt erzielbaren Stundenlohn sowie den geltenden Regelungen im Steuer- und Transfersystem. Es wird unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse lassen sich die Parameter einer Nutzenfunktion empirisch schätzen.

Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem – oder wie im vorliegenden Fall durch Manipulation des Stundenlohns – verändert sich der Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Dies ist genau dann der Fall, wenn eine andere Arbeitszeitkategorie durch die Änderung des Nettoeinkommens einen höheren Nutzen impliziert, als die im Status Quo gewählte. Die Arbeitsangebotseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize. Einem möglicherweise positiven Effekt auf das Arbeitsangebot durch verstärkte Arbeitsanreize eines Mindestlohns, die zum Eintritt in den Arbeitsmarkt oder zu einer Ausweitung der Arbeitszeiten führen können, stehen jedoch negative Nachfragereaktionen auf der Arbeitgeberseite entgegen.

Ausgehend von einem bindenden Mindestlohn von 8,50 EUR brutto pro Stunde nehmen wir an, dass die Arbeitsnachfragekurve unverändert bleibt⁷ und keine strukturelle Anpassung an den Mindestlohn stattfindet, so dass wir von konstanten geschätzten Arbeitsnachfrageelastizitäten getrennt für Hoch-, Mittel und Niedrigqualifizierte ausgehen⁸. Zum Beispiel bleibt eine denkbare Anpassung der gesamten Lohnstruktur auch oberhalb des Mindestlohns unberücksichtigt. Dies würde weit höhere Lohnkosten nach sich ziehen und könnte über steigende Güterpreise zusätzliche indirekte Beschäftigungseffekte mit sich bringen. Der direkte Beschäftigungseffekt wird hier simuliert als arbeitgeberseitige Anpassung der Beschäftigung an das neue Lohnniveau. Per Annahme werden die Beschäftigten mit den geringsten Stundenlöhnen als Approximation für geringste Produktivität zuerst entlassen. Dabei ist zu beachten, dass diesen Mikrosimulationen ein kompetitives Arbeitsmarktmodell (also kein Monopson-Modell) zugrunde liegt, so dass eine Lohnerhöhung immer zu negativen Beschäftigungseffekten führen muss. Eine Beschäftigungszunahme ist modelltheoretisch nicht möglich.

Es werden dabei drei Szenarien unterschieden:

⁷ Höhere Löhne könnten über steigende Arbeitsmotivation oder durch besser selektierte Beschäftigte zu Produktivitätssteigerungen führen. Durch den hohen Mindestlohn motivierte Arbeitsmigranten aus dem Ausland oder ein vermehrter Einsatz qualifizierter Arbeitnehmer bei diesen Jobs könnte ein Zunahme der Arbeitsnachfrage der Unternehmen durch eine Verlagerung der Arbeitsnachfragekurve verursachen. Wir sehen hier von solchen Effekten ab.

⁸ Diese betragen für Arbeitskräfte mit hoher Qualifikation -0,56, für Arbeitskräfte mit mittlerer Qualifikation -0,37 und für gering qualifizierte Arbeitskräfte -1,05.

1. Der statische Effekt: Keine Anpassung an Arbeitsnachfrage oder Arbeitsangebotsreaktionen, Beschäftigung bleibt wie im Status quo, lediglich Aufkommenseffekte durch Anpassung des Nominallohns.
2. Der Arbeitsangebotseffekt: Steigende Löhne steigern die Arbeitsanreize und führen zu einem höheren gewünschten Arbeitsangebot als im Status quo.
3. Der Beschäftigungseffekt: Es wird weniger Arbeit nachgefragt, da die Nachfragekurve per Annahme unverändert bleibt. Die Beschäftigung sinkt im Vergleich zum Status quo.

Tabelle 1: Ergebnisse der Mikrosimulation nach Anpassung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage – Effekte auf die Beschäftigung

	Nach Arbeitsangebot		Nach Arbeitsnachfrage		Nach Arbeitsangebot		Nach Arbeitsnachfrage	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in 1.000				in %			
Total	74,5	149,8	-169,4	-400,5	0,4	0,8	-1,0	-2,2
West	38,6	99,9	-97,8	-319,0	0,3	0,7	-0,7	-2,2
Ost	35,9	49,9	-71,6	-81,5	1,1	1,5	-2,2	-2,5
Arbeitslos	9,0	21,3	-16,2	-13,7	0,7	0,9	-1,3	-0,6
Teilzeit	20,2	80,0	-88,6	-280,4	0,9	1,2	-4,2	-4,1
Vollzeit	45,4	48,4	-64,5	-106,4	0,3	0,5	-0,5	-1,2
Single, keine Kinder	38,4	57,5	-99,5	-178,0	0,6	1,0	-1,5	-3,0
Single, mit Kindern	0,2	23,4	0,0	-33,3	0,1	1,8	0,0	-2,5
Paar, keine Kinder	19,4	33,8	-45,6	-92,9	0,3	0,5	-0,8	-1,5
Paar, mit Kindern	16,5	35,1	-24,3	-96,3	0,3	0,8	-0,5	-2,2
Hohe Qualifikation	5,5	20,0	-8,9	-49,6	0,1	0,4	-0,2	-0,9
Mittlere Qualifikation	52,9	96,5	-76,4	-189,2	0,5	0,9	-0,7	-1,8
Niedrige Qualifikation	16,1	33,3	-84,1	-161,7	1,1	1,8	-5,6	-8,8
Single, Mini	7,6	24,5	-55,7	-99,1	1,8	4,1	-13,5	-16,4
Single, Midi	3,5	16,2	-26,5	-66,7	2,1	5,5	-16,1	-22,8
Paar, 1 Mini	4,0	24,0	-19,3	-93,0	0,3	2,2	-1,7	-8,6
Paar, 1 Midi	3,7	10,3	-16,8	-28,5	0,8	1,9	-3,4	-5,3
Paar, Mini, Midi	0,8	0,5	-6,6	-5,5	3,8	2,7	-32,1	-32,2
Paar, 2 Mini	1,0	0,7	-5,8	-0,7	3,7	2,9	-20,7	-3,0
Andere Konstellation	53,9	73,6	-38,7	-107,0	0,4	0,5	-0,3	-0,7
Gesamt	224,3		-569,8		0,6		-1,6	

Nach unseren Simulationen würden auf Grund des Mindestlohns etwa 224.000 oder 0,6% Personen mehr am Arbeitsmarkt partizipieren wollen als im Status Quo.⁹ Dem stehen jedoch Restriktionen auf der Arbeitsnachfrageseite entgegen. Etwa 1,6% aller Erwerbstätigen würden ihren Arbeitsplatz nach der Einführung des Mindestlohnes verlieren, das entspricht ca. 570.000 Personen. Insgesamt würden also nach Mindestlohneinführung knapp 800.000 Menschen zusätzlich einen Job suchen.

Unsere wesentliche Erkenntnis ist, dass vor allem folgende Gruppen überproportional stark vom Mindestlohn berührt wären, da sie einerseits durch einen Mindestlohn einen zusätzlichen Arbeitsanreiz hätten, andererseits aber auch von der Anpassung der Arbeitsnachfrage betroffen sein würden:

- Bezieher niedriger Löhne im allgemeinen, vor allem Frauen, Ostdeutsche und Geringqualifizierte
- Zweitverdiener im Paarhaushalt (v.a. Frauen)
- Erwerbstätige in atypischen Beschäftigungsformen (Teilzeit, Mini- und Midi-Jobber)

Diese Größenordnung der negativen Beschäftigungseffekte entspricht auch den Erkenntnissen aus anderen Simulationsstudien. Auch ein statischer Vergleich der derzeit bezahlten Löhne mit dem Mindestlohn zeigt eine starke Betroffenheit in bestimmten Regionen, Berufen, Branchen und Arbeitsformen (Brenke/Müller 2013), wo dann besonders starke Lohnanhebungen erforderlich wären – was im Gegenzug aller Voraussicht nach zu Anpassungen bei der Beschäftigung führen dürfte.

Zu den fiskalischen Wirkungen der Mindestlohneinführung liegen unterschiedliche Ergebnisse vor. Einige Autoren berechnen eindeutig negative Effekte (vgl. Bachmann et al. 2008), andere kommen sogar zu kurzfristigen Einsparungen (vgl. Wiemers 2013; Ehrentraut et al. 2011). Einsparungen kommen deshalb zustande, weil sich dank des mindestlohnbedingten höheren Nominaleinkommen höhere Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben ergeben – diese Mehreinnahmen sind so hoch, dass sie die Mehrausgaben für arbeitslos gewordene Menschen überkompensieren (vgl. Ehrentraut 2011, S. 21). Auch unsere Mikrosimulation kommt zu kurzfristigen fiskalischen Einsparungen im einstelligen Milliardenbereich. Nach unseren Simulationen besteht auch nach der Nachfragereaktion ein positiver fiskalischer Saldo von etwa fünf Mrd. EUR, vor allem über etwas höhere Einnahmen bei der Einkommensteuer (1,8 Mrd. EUR) und den Sozialversicherungsbeiträgen (3,0 Mrd. EUR), aber kaum über Einsparungen bei den Transferausgaben wie etwa Arbeitslosengeld II.

⁹ Eine mögliche Zuwanderung aus dem Ausland ist hier nicht berücksichtigt.

Tabelle 2: Fiskalische Effekte des Mindestlohnes (in Mrd. EUR)

	Statisch	Nach Arbeitsnachfrage
Gesamteffekt	8,3	5,3
Direkte Steuern	2,5	1,9
davon Einkommensteuer	2,4	1,8
davon Abgeltungsteuer	0,0	0,0
davon Solidaritätszuschlag	0,1	0,1
Sozialversicherungsbeiträge	5,0	3,0
davon GRV	2,4	1,4
davon ALV	0,4	0,2
davon GKV	2,2	1,3
Transferzahlungen	0,8	0,4
davon ALG II	0,6	0,2
davon Kindergeld	0,2	0,2
davon Wohngeld	0,0	0,0
davon Kinderzuschlag	0,0	0,0

Dieses Ergebnis kann jedoch nicht so interpretiert werden, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zur Sanierung der Staatsfinanzen beitragen wird – aus mehreren Gründen. Erstens werden nach unseren Schätzergebnissen etwa 570.000 Menschen ihre Jobs verlieren. Die Dauer ihrer Arbeitslosigkeit ist jedoch eine unbekannte Größe. Je länger die Menschen in Arbeitslosigkeit verbleiben, desto höher sind die fiskalischen Kosten. Soweit insbesondere Geringqualifizierte und Ostdeutsche von Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist mit einer längeren Arbeitslosigkeit und damit auch entgangenen Erträgen bzw. höheren Sozialausgaben auf längere Sicht zu rechnen. Unsere Mikrosimulation nimmt auch im Gegensatz zu anderen Mikrosimulationen keine vollständige Inanspruchnahme von Sozialleistungen an, was bei Teilzeitbeschäftigten und Zweitverdienern eine realistische Annahme ist. Das kann die geringere Reaktion bei den Sozialausgaben erklären. Zweitens werden Ausbildungsentscheidungen von jungen Menschen durch einen hohen Mindestlohn tendenziell negativ beeinflusst. Wenn der erwartete Ertrag einer Ausbildungsentscheidung relativ zum Mindestlohn zu gering erscheint, werden junge Menschen dauerhaft in gering entlohnten Tätigkeiten verharren. Dadurch erhöht sich die Gefahr von low pay-no pay Lebensläufen. Auch über diesen Kanal entstehen zusätzliche fiskalische Belastungen.

Drittens ist die Interaktion zur Schwarzarbeit durch unser Modell nicht erfasst. Je höher der Mindestlohn, desto höher wird der Zuwachs an Schwarzarbeit oder nicht erfasster Mehrarbeit sein und desto geringer sind die zukünftigen fiskalischen Einnahmen – wobei ein Unterlaufen des Mindestlohnes durch Mehrarbeit aber gleichzeitig Beschäftigung stabilisieren kann. Viertens ist aus einer US-Evaluationsstudie (Meer und West 2013)

bekannt, dass ein Mindestlohn insbesondere negativ auf die Beschäftigungsdynamik wirkt. Je geringer die zukünftige Beschäftigungsdynamik, desto geringer sind die zukünftigen fiskalischen Einnahmen. Fünftens sind spillover-Effekte auf nicht unmittelbar von Mindestlohneinführung betroffene Bereiche der Lohnverteilung nicht berücksichtigt. Daraus könnten sich ebenfalls Mehrausgaben durch negative Beschäftigungseffekte ergeben, wenn auch bei höheren Lohngruppen die Arbeitskosten steigen und damit die Arbeitsnachfrage der Unternehmen zurückgeht.

Tabelle 3: Auswirkungen des Mindestlohnes auf die Anzahl der Transferbezieher

Haushalte im Transferbezug (in 1.000)		
	Statisch	Nach Arbeitsnachfrage
ALG II	-166,3	-110,8
Aufstocker	-146,7	-167,8
Wohngeld	-8,2	-14,2
Kinderzuschlag	-9,2	-10,6
Transferanspruch	-435,5	-297,7
Transferempfänger	-181,5	-131,7
Individuen im Transferbezug (in 1.000)		
	Statisch	Nach Arbeitsnachfrage
Aufstocker	-221,8	-255,2
Minijobber	-170,4	-227,4
Midijobber	-519,5	-573,6
Transferanspruch	-778,6	-565,7
Transferempfänger	-294,6	-227,5

Da die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Wesentlichen aus Gerechtigkeitsgründen gefordert wird, sind gerade auch die Ergebnisse zu Verteilungseffekten des gesetzlichen Mindestlohns von Bedeutung. Müller und Steiner (2013) kommen auf der Basis einer Mikrosimulation zum Ergebnis, dass sich keine positiven Effekte auf die Einkommensverteilung ergeben. Die Begründung: Trotz positiver Effekte auf die Lohnverteilung führt die Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem, d.h., hohe Abgabensätze und die Anrechnung von Zusatzeinkommen auf die Grundsicherung, dass sich die verfügbaren Einkommen kaum ändern.

Nach unseren Berechnungen dürfte es nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns immer noch über eine Million Aufstocker geben. Das liegt zum einen daran, dass nur etwa ein Promille aller Erwerbstätigen Vollzeitbeschäftigte Singles mit Anspruch auf ergänzende Grundsicherung sind – die Zahl der vollzeitbeschäftigten Aufstocker wurde vor kurzem von der Bundesagentur für Arbeit auf 46.814 nach unten korrigiert. Zum anderen erklärt es sich

dadurch, dass nur wenige bedürftige Haushalte mit Kindern bereits vor Einführung des Mindestlohns knapp unter der Bedürftigkeitsgrenze verdienten. Tabelle 3 oben zeigt, dass die Reform zwar die Zahl der Haushalte mit Transferbezug reduziert, aber lediglich um etwa 130.000 (etwa 230.000 Individuen) und damit nicht in großem Umfang, denn es sind auch Personen und Haushalte betroffen, die nicht „arm“ sind. Die Zahl der Aufstockerhaushalte dürfte um etwa 170.000 zurückgehen (knapp 260.000 Individuen). Es zeigt sich, dass ein Mindestlohn als Mittel zur Bekämpfung von Armut nicht besonders zielgerichtet ist. Damit werden die Ergebnisse anderer Studien bestätigt (vgl. Müller/Steiner 2013; Brenke/ Müller 2013). Der Mindestlohn ist demnach kein besonders zielgenaues Instrument zur Verminderung von Einkommensungleichheit.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Ergebnisse von Mikrosimulationsstudien dürfen nicht überbewertet werden. Zum einen können Beschäftigungseffekte durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auch positiv sein, wie ausländische Erfahrungen zeigen – das ist jedoch bei den vorliegenden Mikrosimulationen modelltheoretisch ausgeschlossen. Zum anderen umfasst die fiskalische Analyse lediglich einen Teil der mittel- und langfristigen Effekte, so dass aus den errechneten kurzfristigen fiskalischen Einsparungen keinesfalls der Schluss gezogen werden kann, der Mindestlohn sei ein Sparpaket für die Staatsfinanzen. Mikrosimulationen können nie vollständige Gewissheit über die Wirkungen einer Arbeitsmarktreform wie die Einführung eines Mindestlohnes erzeugen. Viele Anpassungskanäle bleiben notwendigerweise außerhalb des Modells.

5. Anmerkungen zur konkreten Ausgestaltung eines Mindestlohnes

Nach dem Koalitionsvertrag soll ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland zu 8,50 EUR brutto je Stunde zum 1. Januar 2015 mit Übergangsregelungen bis zum 31. Dezember 2016 (insbesondere für Tarifverträge) eingeführt werden. Von dieser Regelung unberührt bleiben nur für allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz.

Die Einführung des Mindestlohns war Voraussetzung für den Eintritt der SPD in die Große Koalition und eine flächendeckende Regelung über 8,50 EUR bekam deshalb Bestandteil des Koalitionsvertrages. Trotzdem ist die genaue Ausgestaltung Sache des praktischen Regierungsgeschäfts und keine unabdingbare Notwendigkeit, wenn neue Erkenntnisse aufkommen. Allerdings geht es in der Einführungsdiskussion derzeit nur noch um die Fragen von Übergangs- und Ausnahmeregelungen. Die Frage nach einer möglichst wenig schädlichen Ausgestaltung sowie die Möglichkeit einer neuen Risikoabwägung und einer Revision von Entscheidungen ist aber eng mit der Forderung nach einer gründlichen und unabhängigen wissenschaftlichen Begleitforschung verbunden, die zwar nicht im Koalitionsvertrag steht, aber deshalb auch nicht unmöglich ist.

Der Mindestlohn ist ein volkswirtschaftliches Großexperiment mit ungewissem Ausgang. Deshalb ist große Vorsicht geboten. Generell gilt, dass die vorliegenden Studien nicht den Schluss zulassen, dass ein Mindestlohn für den Arbeitsmarkt ohne belastende Folgen bleiben wird. Auch für verteilungspolitische Ziele ist der Mindestlohn kein absehbar erfolgreiches Instrument. Es ist möglich, dass diese Befürchtungen von der Praxis widerlegt werden. Wenn die Befürchtungen dagegen eintreten, dann muss die Politik die Möglichkeit zur Revision haben bzw. der Wähler muss die Fakten kennen, um dies bei seinen nächsten

Wahlentscheidungen angemessen berücksichtigen zu können. Somit wird eine saubere und unabhängige wissenschaftliche Evaluation des Mindestlohns zu einem Prüfstein für die Demokratie.

5.1 Zur Höhe des Mindestlohnes und der Anpassung in der Zukunft

Wenn die Einführung des Mindestlohnes trotz seiner möglichen Belastungen für den Arbeitsmarkt politisch gewünscht ist, dann wäre eine vorsichtige Herangehensweise anzuraten. Es wäre bereits im Vorfeld einer Entscheidung über den Mindestlohn und seine Höhe sinnvoll gewesen, die vorliegenden Studien zu den Wirkungen von Mindestlöhnen stärker zu beachten und bei der Höhe keine vorschnelle politische Festlegung vorzunehmen. Ausgehend von einem niedrigeren Anfangsniveau des Mindestlohns hätte man sich geleitet durch eine laufende wissenschaftliche Evaluation wie in England an höhere Werte herantasten können, auch unter Beachtung der derzeit bestehenden Entgeltstrukturen und laufender Evaluation (Fitzenberger 2009; Manning 2013; Dolton 2012). Die jetzt vorab im Koalitionsvertrag vorgesehene Höhe von 8,50 EUR zum Einführungszeitraum wird wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf bestimmte Gruppen von Beschäftigten und Betriebe haben. Wegen der großen Unterschiede in den Mindestlöhnen in den Ländern der Europäischen Union kann eine größere Immigrationswelle in die unteren Lohngruppen aus Ländern mit niedrigen Mindestlöhnen (bspw. aus Rumänien und Bulgarien) nicht ausgeschlossen werden. Wegen der schwierigen Überprüfung der Arbeitszeiten wird es ferner auch im Kontext der Zuwanderung wie auch unter Einheimischen eine größere Zunahme faktisch zumindest teilweise illegaler Arbeitsverhältnisse geben.

Die Höhe des allgemein verbindlichen Mindestlohns soll nach dem Willen der Bundesregierung in regelmäßigen Abständen – erstmals zum 10. Juni 2017 mit Wirkung zum 1. Januar 2018 – von einer Kommission der Tarifpartner überprüft, gegebenenfalls angepasst und anschließend über eine Rechtsverordnung allgemein verbindlich gemacht werden.

Die Mitglieder dieser Kommission sollen paritätisch von den Verbänden der Arbeitgeber und den Gewerkschaften benannt werden. Wissenschaftliche Sachverständige sollen lediglich auf Vorschlag der Verbände hinzugezogen werden und kein Stimmrecht erhalten. Weitere Anpassungen des Mindestlohnes sollen von den Vertretern von Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam mit der Politik entschieden werden. Im Gegensatz zum Beispiel zu Großbritannien soll die Wissenschaft nicht bewertend einbezogen werden. Ebenso wird eine systematische wissenschaftliche Evaluation der Mindestlohnregelungen nicht angestrebt. Dies wird zu einer weiteren Politisierung des Mindestlohnes in der Zukunft führen. Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, eine saubere Trennung von wissenschaftlicher Beratung und politischer Entscheidung sicherzustellen. Die wissenschaftlichen Berater sollten sich nicht in die politische Mitverantwortung hineinziehen lassen. Allerdings ist es gesellschaftspolitisch unverantwortlich, ein aus ökonomisch-wissenschaftlicher Sicht so umstrittenes Projekt wie den flächendeckenden Einsatz eines Mindestlohns auf diesem hohen Niveau ohne eine gründliche unabhängige wissenschaftliche Begleitforschung anzusetzen, wie das offensichtlich geplant ist.

5.2 Ausnahmen

Derzeit wird über mögliche Ausnahmen vom Mindestlohn für bestimmte Beschäftigungsformen und Gruppen von Arbeitskräften diskutiert, etwa bezogen auf geringfügig Beschäftigte, erwerbstätige Rentner, Schüler, Studenten, Langzeitarbeitslose, Praktikanten, Saisonkräfte und Hilfsarbeiter, wenngleich dies über die im Koalitionsvertrag angedeuteten Ausnahmen hinausgehen würde. Dies soll derzeit im Dialog mit Arbeitgebern und Gewerkschaften aller Branchen geklärt werden. Laut Koalitionsvertrag ist es vorgesehen, dass für ehrenamtliche Tätigkeiten, die im Rahmen der Minijobregelung vergütet werden, die Mindestlohnregelung nicht gelten soll, weil sie in aller Regel nicht den Charakter abhängiger und weisungsgebundener Beschäftigung haben.

Forderungen nach einer generellen Herausnahme von Rentnern, Schülern und Studenten aus dem Geltungsbereich des Mindestlohnes, aber auch etwa eine Ausnahme für geringfügig Beschäftigte sind problematisch, könnten doch solche Regelungen zu weitreichenden Fehlanreizen und auch rechtlich problematischen Ungleichbehandlungen auf dem Arbeitsmarkt führen. Ausnahmen für bestimmte Gruppen dürften erhebliche Marktverzerrungen zur Folge haben. Unternehmen könnten aus Gründen der Kostenminimierung dazu verleitet werden, genau solche billigen Arbeitskräfte einzustellen. Befürchtete negative Wirkungen eines (zu) hohen Mindestlohnes lassen sich nicht durch pauschale Ausnahmen für einzelne Beschäftigungsformen wie Minijobs oder für Gruppen wie Rentner vermeiden, sondern müssen systematisch begründet werden.

Aus den vorliegenden internationalen Studien wissen wir, dass für Jugendliche ein (hoher) Mindestlohn zum Verzicht auf eine weitere berufliche Ausbildung führen kann, da der Mindestlohn einfach qualifizierte Jobs relativ attraktiver macht. Damit würden aber in einer zunehmend auf höhere Qualifizierung angewiesenen Wirtschaft Bildungspotenziale stillgelegt und statt dessen potenziell instabile einfach qualifizierte Tätigkeiten aufgenommen, die stark konjunkturabhängig sind (vgl. etwa das Baugewerbe in Spanien). Auf der anderen Seite kann damit der Zugang zum Arbeitsmarkt für junge Menschen ohne Ausbildung durch einen Mindestlohn auch schnell blockiert sein, weil deren Produktivität u.U. zu gering ist. Bei Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist also eine Ausnahme bzw. ein abgesenkter Mindestlohn sachlich zu vertreten, ebenso bei Auszubildenden und Praktikanten, wenn der Erwerb von Qualifikationen deutlich im Vordergrund steht.

Weiterhin ist eine zeitlich befristete Ausnahme für Langzeitarbeitslose in der ersten Phase nach einer Einstellung sinnvoll, um zu verhindern, dass der Mindestlohn eine unüberwindliche Einstellungsbarriere für diese Personengruppe darstellt.

5.3 Übergangsregelungen

Der gesetzliche Mindestlohn soll zum 1. Januar 2015 eingeführt und ab 1. Januar 2017 uneingeschränkt gelten. Der Koalitionsvertrag schließt aber bezüglich des bundesweiten Mindestlohnniveaus bestehende Mindestlohntarifverträge nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz aus, das im Moment für insgesamt zwölf Branchen mit ungefähr drei Millionen Beschäftigten Gültigkeit hat. Tarifliche Abweichungen vom gesetzlichen

Mindestlohn sind ab Anfang 2015 für maximal zwei Jahre bis 31. Dezember 2016 durch Tarifverträge repräsentativer Tarifpartner auf Branchenebene möglich. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Koalitionsverhandlungen geltende Tarifverträge, in denen spätestens bis zum 31. Dezember 2016 das dann geltende Mindestlohniveau erreicht wird, gelten fort. Für Tarifverträge, bei denen bis zum 31. Dezember 2016 das Mindestlohniveau nicht erreicht wird, gilt ab 1. Januar 2017 das bundesweite gesetzliche Mindestlohniveau.

Übergangsregeln können einerseits die Wirkung des flächendeckenden Mindestlohnes etwas abschwächen, da durch Lohnerhöhungen innerhalb dieses Zeitraums noch einige Beschäftigte die Mindestlohnschwelle überschreiten werden (Brenke 2014). Auch in bestimmten Branchen mit Mindestlohnvereinbarungen zeichnen sich Anpassungen im Hinblick auf den Stichtag im Januar 2017 ab. Damit dürfte die Festlegung und Anhebung von Mindestlöhnen bereits jetzt zu Reaktionen in den Unternehmen führen. Gerade in Branchen des privaten Dienstleistungsgewerbes wie dem Friseurhandwerk, der Fleischindustrie, der Gebäudereinigung oder der Zeitarbeit können neu eingeführte und steigende Mindestlöhne bereits gegenwärtig zu betrieblichen Anpassungen, höheren Preisen und geringerer Beschäftigung führen. Die Effekte eines flächendeckenden Mindestlohnes werden damit teilweise bereits vorweggenommen.

5.4 Umgehungsmöglichkeiten

Auch die Durchsetzung eines Mindestlohnes ist mit erheblichen Anforderungen verbunden. Wir können damit rechnen, dass der Mindestlohn in bestimmten Regionen, Branchen und Berufen zu kreativen Umgehungskonstruktionen beider Marktseiten führen kann. Eine Option ist unbezahlte oder in bar entgeltete, nicht formell erfasste Mehrarbeit. Damit kann der Mindestlohn bezogen auf alle gearbeiteten Stunden unterboten werden. Auch können sich Arbeitgeber und Beschäftigte auf einen Stücklohn einigen oder auf Werkverträge mit formell selbstständiger Dienstleistungserbringung verständigen. (Schein)Selbstständigkeit dürfte damit eine wichtige Ausweichreaktion darstellen. Beispielsweise können, wie bereits im Einzelfall zu beobachten, Arbeitsverträge von angestellten Friseuren in Werkverträge umgewandelt werden, womit diese dann de facto selbstständig wären und ein entsprechender Mindestlohn keine Anwendung findet.

Das IAW (2014) erwartet, dass gerade auch Mindestlöhne wie andere administrative Regelungen dazu verleiten, diese durch Schwarzarbeit zu umgehen. Ein flächendeckendes Mindestlohniveau wird damit als kontraproduktiv im Kampf gegen die Schattenwirtschaft angesehen.

Der Mindestlohn kann damit im Gegensatz zur angestrebten Verbesserung bei Einkommen und sozialer Absicherung zu Verschlechterungen bei bestimmten Gruppen von Arbeitskräften führen.

5.5 Evaluation

Eine systematische und unabhängige wissenschaftliche Evaluation des Mindestlohnes ist unabdingbar, gerade auch im Hinblick auf weiterreichende Auswirkungen im Wirtschaftskreislauf, auf die Beschäftigungsdynamik, auf höhere Lohngruppen und mögliche Ausweichreaktionen und Umgehungen. Die Evaluation der Mindestlohnregelung sollte dabei den Beispielen einer umfassenden Gesamtevaluation der Hartz-Reformen oder der ehe- und familienpolitischen Leistungen folgen und von diesen Erfahrungen lernen.

Wo liegen die hauptsächlichen *Potenziale* für künftige Forschungen zum Thema Mindestlohn? Die zentrale Grundlage für die Steigerung der Aussagekraft wissenschaftlicher Analysen liegt in der Verbesserung der Datenbasis, insbesondere hinsichtlich der oben erwähnten Aspekte. Dies wird präzisere Definitionen von Treatment- und Kontrollgruppen erlauben sowie eine Untersuchung der Arbeitsstundenentscheidung der Beschäftigten. Diese Dimension ist von zentraler Bedeutung, da eine Mindestlohneinführung zur Abwälzung der Mehrkosten mittels einer geringeren Zahl der bezahlten Arbeitsstunden führen kann.

Eine zweite wichtige Weiterentwicklung der Mindestlohnforschung sind verfeinerte Kontrollgruppenkonzepte. Die flächendeckende und zeitgleiche Einführung des allgemeingültigen Mindestlohnes verhindert die Anwendung quasi-experimenteller Evaluationsansätze, die in anderen Ländern eingesetzt wurden¹⁰. Trotzdem könnten zum Beispiel durch feinere Kontrollgruppendefinitionen oder durch den systematischen Vergleich mehrerer unterschiedlicher Kontrollgruppenansätze zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden; die Variation der Ansätze könnte etwa Hinweise dazu geben, wie stark heterogene branchenspezifische Trends die Differenz-von-Differenzen-Ergebnisse beeinflussen. Eine andere mögliche Option wäre die Bildung synthetischer (d.h. kombinierter) Kontrollgruppen (Abadie et al. 2010).

Das größte Potenzial für weitere Forschungen im Mindestlohnbereich liegt jedoch wohl darin, weitere Zielgrößen und Forschungsfragen anzugehen, jenseits des direkten kurzfristigen Beschäftigungsergebnissen: Wie sehen die Auswirkungen auf die längerfristige Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen aus? Dies impliziert Analysen von Dynamiken, beispielsweise von Veränderungen in Beschäftigungs- und Lohnniveaus, betrieblichen Beschäftigungsstrukturen, der Arbeitsnachfrage, speziell der Schaffung neuer Stellen und der Qualität der Beschäftigung (Stabilität der Beschäftigung oder Art der Vertragsformen). Was bedeutet der Mindestlohn für die Generierung von Lebenschancen für die erfolgreiche Beteiligung am Erwerbsleben?

Besonders von Interesse wäre die Untersuchung der Frage, wie die Einführung eines generellen Mindestlohnes sich auf die Lohnspannen und -verteilung der Arbeitnehmer oberhalb der Mindestlohngrenze auswirkt¹¹. Wird die Verteilung von Löhnen und verfügbarem Einkommen gleicher und die Armutsbedrohung der Haushalte geringer? Solche Untersuchungen bedingen strukturelle(re) Analyseansätze, die explizit Dynamiken

¹⁰ Siehe z.B. internationalen Forschungsüberblick von Neumark und Wascher (2008).

¹¹ Rattenhuber (2013) hat diese Frage zu einem gewissen Grad für den branchenspezifischen Mindestlohn im Bausektor untersucht. Im Falle des allgemeinen branchenübergreifenden Mindestlohnes müssten mehr Dynamiken und Mobilitätswirkungen mit berücksichtigt werden, was den Einsatz von strukturelleren Ansätzen in der Modellierung nahelegt.

wie die Mobilität von Beschäftigung und Beschäftigten in verschiedenen Dimensionen mitberücksichtigen.

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist es sinnvoll, die Veränderungen im Vorfeld der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zu beobachten und im Hinblick auf die Wirkung auf die Lohnstruktur und Beschäftigung zu evaluieren.

6. Fazit und Ausblick

Internationale Erfahrungen geben Hinweise auf mögliche Wirkungen, können aber keine Gewissheit über die Effekte des Mindestlohnes auf den deutschen Arbeitsmarkt verschaffen. Modellrechnungen auf der Basis von Mikrosimulationen sprechen für negative Beschäftigungseffekte, während die vorliegenden Evaluationsstudien zu existierenden Mindestlöhnen für Deutschland kaum belastbare Erkenntnisse liefern.

Trotz der nationalen und internationalen Erfahrungen mit Mindestlöhnen und auch angesichts vorliegender Modellrechnungen bleibt die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes somit ein arbeitsmarktpolitisches Experiment mit ungewissem Ausgang. Aufgrund der Höhe des beschlossenen Mindestlohnes und der derzeitigen Arbeitsmarktstruktur in Deutschland wird der Mindestlohn voraussichtlich massive Konsequenzen für die Beschäftigung gerade in den Bereichen des privaten Dienstleistungssektors und im Teilzeitbereich haben, die in jüngster Zeit zum Beschäftigungsaufbau beigetragen haben. Es ist auch darauf zu achten, dass beim Mindestlohn wie in anderen Ländern Ausnahmen für junge Menschen, Auszubildende, Praktikanten und Langzeitarbeitslose zulässig bleiben, um hier keine zusätzlichen Einstiegshürden zu schaffen.

Für die weitere Entwicklung in Deutschland ist es auch unabdingbar, eine unabhängige wissenschaftliche und zeitnahe Begleitforschung und Evaluation der Mindestlohnregelungen zu etablieren. Einblicke in die direkten und mittelbaren Wirkungen müssen transparent und öffentlich verfügbar gemacht werden, und deren Ergebnisse müssen in die Entscheidung über die weitere Anpassung des Mindestlohnes einfließen. Dadurch können unberechtigte Befürchtungen widerlegt werden. Wenn sich die Befürchtungen allerdings bewahrheiten, dann muss die Politik die Möglichkeit zur Revision ergreifen oder die Entscheidung darüber in die Hände der Wähler legen. Deshalb wird die Transparenz der Folgen des Mindestlohnes für die Öffentlichkeit zu einer wichtigen Voraussetzung für die Funktionsweise der Demokratie.

Literatur

- Abadie, A., H. Diamond und J. Hainmüller (2010): Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program, *Journal of the American Statistical Association* 105, 493-505.
- Abowd J. M., F. Kramarz und D. N. Margolis (1999): Minimum wages and the employment in France and the United States. NBER WORKING PAPER 6996.
- Abowd J. M., F. Kramarz, D. N. Margolis und T. Philippon (2000): The Tail of Two Countries: Minimum Wages and Employment in France and the United States. IZA Discussion Paper 203.
- Aeberhardt R., P. Givord und C. Marbot (2012): Spillover Effect of the Minimum Wage in France: An Unconditional Quantile Regression Approach. Institut National de la Statistique et des Études Économiques.
- Aghion P., Y. Algan und P. Cahuc (2008): Can Policy Influence Culture? Minimum Wage and the Quality of Labor Relations. CEPREMAP Working Paper 0801.
- Aretz, B., M. Arntz und T. Gregory (2013): The minimum wage affects them all: evidence of employment spillovers in the roofing sector, *German Economic Review* 14 (3), 282-315.
- Bachmann, R., T. K. Bauer, J. Kluge, S. Schaffner und C. M. Schmidt (2008): Mindestlöhne in Deutschland: Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte. RWI: Materialien, Heft 43.
- Bazen, S. und J. P. Martin (1991): The Impact of the Minimum Wage on Earnings and Employment in France. OECD Economic Studies No. 16.
- Blázquez M., J. Llorente und J. Moral (2009): Minimum Wage and Youth Employment Rates in Spain: New Evidence for the Period 2000-2008.
- Boeri T. und J. van Ours (2013): The Economics of Imperfect Labor Markets. Princeton University Press. Second Edition.
- Brenke, K. und K. U. Müller (2013): Gesetzlicher Mindestlohn: kein verteilungspolitisches Allheilmittel, *DIW Wochenbericht* 80 (39), 3-17.
- Brenke, K. (2014): Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen, *DIW Wochenbericht* 81 (5), 71-77.
- Cahuc, P., S. Carcillo, U. Rinne and K. F. Zimmermann (2014): Youth Unemployment in Old Europe: The Polar Cases of France and Germany, *IZA Journal of European Labor Studies* 2:18.
- Cahuc, P. und S. Carcillo (2012): Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires, *Revue Française d'Économie* 27 (2), October 2012.
- Card, D. und A. B. Krueger (1994): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economics Review* 84 (4), 772-793.
- Congressional Budget Office (2014): The Effects of a Minimum Wage Increase on Employment and Family Income.
- Cette G., V. Chouard und G. Verdugo (2013): Minimum Wage and the Average Wage in France: A Circular Relationship? IZA Discussion Paper 7502.
- Desplatz, R., S. Jamet, V. Passeron und F. Romans (2003): La modération salariale en France depuis le début des années 1980, *Economie et statistique* 367 (1), 39-67.
- Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis, C. Teulings, G. Saint-Paul und M. Keen (1996): The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, *Economic Policy* 11 (23), 317-72.

- Dolado, J. J., M. Jansen, F. Felgueroso, A. Fuentes und A. Wöfl (2013): Youth Labour Market Performance in Spain and its Determinants – A Micro Level Perspective. OECD Economics Department Working Paper 1039.
- Dolton, P., C. Rosazza Bondibene und J. Wadsworth (2012): Employment, Inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium Term, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 74 (1), 78-106.
- Dolton, P. (2012): The administration and impact of a national minimum wage: lessons for Germany, *Journal for Labour Market Research* 45 (3-4), 201-208.
- Ehrentraut, O., M. Matuschke, S. Schmutz und R. Schüssler (2011): Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohnes, Friedrich Ebert Stiftung Bonn, WISO Diskurs.
- Falk, A., E. Fehr und C. Zehnder (2006): Fairness Perceptions and Reservation Wages – The Behavioral Effects of Minimum Wage Laws, *Quarterly Journal of Economics* 121 (4), 1347-1381.
- Ferrer-i-Carbonell A., X. Ramos und M. Oviedo (2013): Growing inequalities and their impacts in Spain GINI Country Report Spain.
- Fitzenberger, B. (2009): Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfzuschlägen, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 42(1), 85-92.
- Frémeaux N. und T. Piketty (2013): GROWING INEQUALITIES AND THEIR IMPACTS IN FRANCE. Gini Country Report for France.
- Frings, H. (2013): The Employment Effect of Industry-Specific, Collectively Bargained Minimum Wages. *German Economic Review* 14(3), 258–281.
- Galán S. und S. Puente (2012): Minimum wages: do they really hurt young people? Documentos de Trabajo N.º 1237. Banco de España.
- Goaran, C. und L. Muller (2011): Les effets des hausses du Smic sur les salaires mensuels dans les entreprises de 10 salariés ou plus de 2006 à 2009. INSEE, Emploi et Salaires.
- Hamermesh, D. (2014): Do labor costs affect companies' demand for labor? IZA World of Labor.
- IAW (2014): Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2014, Pressemitteilung.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen e.V. (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen: Maler- und Lackiererhandwerk.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen e.V. (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen: Elektrohandwerk.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen e.V. (2011c): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen: Pflege.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe.
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2013): Niedriglohnbeschäftigung 2011. IAQ Report 2013-01.
- Kluge, J. (2013): Was ist der optimale Mindestlohn? So hoch wie möglich, so niedrig wie nötig. RWI Position 53.
- Koubi, M. und B. Lhommeau (2007): Les effets de diffusion de court terme des hausses du Smic dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005, in *Les salaires en France*, Paris: INSEE (National Institute of Statistics and Economic Studies).

- König, M. und J. Möller (2009): Impacts of minimum wages: A micro data analysis for the German construction sector, *International Journal of Manpower* 30, 716–741.
- Kramarz F. und T. Philippon (2000): The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment.
- Machin, S. und A. Manning (1997): Minimum wages and economic outcomes in Europe, *European Economic Review Papers and Proceedings* 41 (3-5), 733-742.
- Manning, A. (2013): Minimum Wages: A View from the UK, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14 (1-2), 57-66.
- Meer, J. und J. West (2013): Effects of the minimum wage on employment dynamics, NBER Working Paper 19262.
- Möller, J. (2012): Minimum wages in German industries - what does the evidence tell us so far? *Journal for Labour Market Research* 45 (3-4), 187-199.
- Müller, K. U. und V. Steiner (2010): Labor Market and Income Effects of a Legal Minimum Wage – A Microsimulation Study for Germany, DIW Discussion Paper 1000.
- Müller, K. U. und V. Steiner (2013): Distributional effects of a minimum wage in a welfare state – The case of Germany, SOEP Paper 617.
- Neumark, D. und W.L. Wascher (2008): Minimum wages. MIT Press, Cambridge.
- Neumark, D. (2014): Employment Effects of Minimum Wages. IZA World of Labor.
- Peichl, A., H. Schneider und S. Siegloch (2010): Documentation IZAΨMOD, IZA Discussion Paper 4865.
- Peichl, A. und S. Siegloch (2012): Accounting for Labor Demand Effects in Structural Labor Supply Models, *Labour Economics* 19 (1), 129-138.
- Rattenhuber, P. (2013): Building the minimum wage: the distributional impact of Germany's first sectoral minimum wage on wages and hours across different wage bargaining regimes, *Empirical Economics*, August 2013.
- Salverda W., C. Haas, M. de Graaf-Zijl, B. Lancee, N. Notten und T. Ooms (2013): Growing inequalities and their impacts in the Netherlands. GINI Country Report for the Netherlands.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14.
- Uni Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Gebäudereinigung.
- Uni Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft.
- Van den Berg, G. J. und G. Ridder (1998): An Empirical Equilibrium Search Model of the Labor Market, *Econometrica* 66 (5), 1183-1221.
- Van Soest, A. (1989): Minimum wage rates and unemployment in the Netherlands, *De Economist* 137 (3),
- Van Soest, A. (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, *Journal of Human Resources* 30, 63-88.
- Wiemers, J. (2013): Fiskalische Wirkungen eines Mindestlohnes. IAB kurz und bündig. 24.7.2013.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Abfallwirtschaft.

Zimmermann, K. F. (2013): Der Mindestlohn ist die Axt am Reformmodell Deutschland, *Der Hauptstadtbrief* 118, 28-32.

ANHANG

Tabelle 1: Anpassungsmechanismen und Sonderregelungen

Land	Anpassungsmechanismus	Ausnahmen
Belgien	Durch Sozialpartner; Indexierung an Verbraucherpreise	Jugendliche (94% des MI. bis 20 Jahre, 88% des MI. bis 19 Jahre, 82% des MI. bis 18 Jahre, 70% des MI. bis 16 Jahre; Gelegenheitsarbeit (weniger als einen Monat) und Arbeit von Familienangehörigen ist nicht Indexiert
Bulgarien	Regierung nach Verhandlungen zwischen Sozialpartnern	Ausbildung (90% des MI. in der Probezeit bis zu 6 Monate)
Deutschland	Ab 2015:Regierung nach Verhandlungen zwischen Sozialpartnern	-
Estland	Regierung nach Verhandlungen zwischen Sozialpartnern	-
Frankreich	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner; durch Indexierung an Verbraucherpreise und Lohnentwicklung	Praktikanten (25% des MI. zwischen 16-17 Jahren bis 78% des MI. über 21 Jahren); Jugendliche (80% des MI. bis 16 Jahren, 90% des MI. zwischen 17-18 Jahren bis zu 6 Monate); Behinderung (zwischen 65% und 90% des MI., je nach Beeinträchtigung)
Griechenland	Regierung nach Verhandlungen zwischen Sozialpartnern	Nach Beschäftigung (Büro, Betrieb); Praktikanten (MI. Entspricht dem eines ungelernter Arbeiters); Berufserfahrung; Familienstatus (verheirater, unverheiratet)
Irland	Regierung	Praktikanten (je nach dauer zwischen 75% und 90% des MI.), Jugendliche (70% des MI. unter 18 Jahren, über 18 Jahren 80% des MI. im ersten und 90% des MI. im zweiten Jahr
Italien	Verbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen	Praktikanten
Kroatien	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	-
Lettland	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	-
Litauen	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	-
Luxemburg	Regierung nach Konsultation der Sozialpartnern; durch Indexierung an Verbraucherpreise	Jugendliche (80% des MI. zwischen 17-18 Jahren, 75% des MI. zwischen 15 und 17 Jahren); Arbeitslose unter 30 können bis zu 9 Monate 80% des MI. erhalten wenn sie unqualifiziert sind); Behinderung; Qualifikation (Mindestlohn für qualifizierte Arbeitnehmer ist 20% höher als für unqualifizierte; Studenten (80% des MI.)
Malta	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	Jugendliche (148,49€ unter 17 Jahren, 151,57€ zwischen 17-18 Jahren, 158,11€ über 18 pro Woche) ansonsten 4,06 pro Stunde

Land	Anpassungsmechanismus	Ausnahmen
Niederlande	Regierung nach Konsultation der Sozialpartnern; durch Indexierung an Lohnentwicklung	Jugendliche (85% des MI. bei 22 Jahren, 72,5% des MI. bei 21 Jahren, 61,5% des MI. bei 20 Jahren, 52,5% des MI. bei 19 Jahren, 45,5% des MI. bei 18 Jahren, 39,5% des MI. bei 17 Jahren, 34,5% des MI. bei 16 Jahren, 30% des MI. bei 15 Jahren); Behinderung
Polen	Regierung nach Verhandlungen zwischen Sozialpartnern	Arbeitsmarkteinsteiger (80% im ersten, 90% des MI. im zweiten Jahr)
Portugal	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	Praktikanten (80% des MI. für ein Jahr bzw. 6 Monate bei vorhandener Qualifikation); Behinderung (je nach Einschränkung 50% bis 90% des MI.)
Rumänien	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	Unterschiedlicher Mindestlohn je nach erreichtem Bildungsniveau
Slowakei	Regierung nach Verhandlungen zwischen Sozialpartnern	-
Slowenien	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	-
Spanien	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	Praktikanten mit akademischen Abschluss (65% bzw. 75% des MI. im ersten bzw. zweiten Jahr)
Tschechien	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner	Jugendliche (80% des MI. zwischen 15-18 Jahren, 90% des MI. für 6 Monate zwischen 21-18 Jahre); Behinderung (bei partieller Behindertenrente 75%, bei voller Behindertenrente 50% des MI.)
Vereinigtes Königreich	Regierung nach Konsultation der Sozialpartner, Empfehlung einer unabhängigen Kommission	Praktikanten (2,6 Pfund); Jugendliche (4,98 Pfund zwischen 18-20 Jahren, 3,68 Pfund zwischen 16-17 Jahren), ansonsten 6,31 Pfund
Ungarn	Regierung	Nach Beschäftigung (wenn Ausbildung oder sekundärer Bildungsabschluss erforderlich)
USA	Regierung (National, Bundesstaat)	Praktikanten (95% des nationalen MI. bzw. 75% für Studenten); Jugendliche (unter 20 Jahren min. 4,25\$ für die ersten 90 Tage); Studenten (85% des nationalen MI.); Behinderung (Einzelfallentscheidung); Erntehelfer, Haushaltshilfen (können vom nationalen MI. ausgenommen werden); Trinkgelder können zum nationalen MI. angerechnet werden

Quelle: ILO Working Conditions Laws Database.