

# IAB-Stellungnahme

3/2014

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## Zur Stärkung der Tarifautonomie und Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns

Kerstin Bruckmeier  
Hans Dietrich  
Thomas Kruppe  
Joachim Möller  
Gesine Stephan  
Michael Stops  
Enzo Weber  
Jürgen Wiemers  
Joachim Wolff  
Ines Zapf

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für  
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 30. Juni 2014

ISSN 2195-5980

# Zur Stärkung der Tarifautonomie und Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns

Kerstin Bruckmeier

Hans Dietrich

Thomas Kruppe

Joachim Möller

Gesine Stephan

Michael Stops

Enzo Weber

Jürgen Wiemers

Joachim Wolff

Ines Zapf

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract .....	5
1 Gesetzesentwurf der Bundesregierung und Antrag der Fraktion Die Linke .....	7
2 Mindestlöhne und Arbeitnehmerentsendegesetz .....	8
2.1 Allgemeine Wirkungen von Mindestlöhnen .....	8
2.2 Ergebnisse der Mindestlohnforschung in anderen Ländern .....	9
2.3 Bisherige Regelungen für Lohnuntergrenzen in Deutschland.....	10
2.4 Mindestlöhne auf Branchenebene.....	10
3 Zur Höhe des Mindestlohns.....	12
3.1 Beschäftigungseffekte aus theoretischer Sicht .....	12
3.2 Zur vorgeschlagenen Höhe des Mindestlohns .....	13
3.3 Mindestlohnhöhe und Bedürftigkeit von Alleinstehenden in Vollzeitbeschäftigung .....	14
3.4 Mindestlöhne und wettbewerbsschwache Arbeitslose – mögliche Folgen für die Arbeitsmarktpolitik .....	15
4 Regelungen im Zusammenhang mit Arbeitszeitkonten .....	16
5 Mindestlohnkommission .....	17
6 Übergangsregelungen .....	18
7 Ausnahmeregelungen.....	19
7.1 Auszubildende und junge Erwachsene .....	19
7.2 Praktikanten .....	21
7.3 Langzeitarbeitslose .....	22
Literatur .....	24

## Zusammenfassung

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Tarifautonomie zielt darauf ab, die Tarifautonomie zu stärken und angemessene Arbeitsbedingungen für Beschäftigte sicherzustellen (Bundestagsdrucksache 18/1558). Er sieht vor, zum 1. Januar 2015 einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde einzuführen. Für Jugendliche unter 18 Jahren sowie, unter festgelegten Bedingungen und zeitlich limitiert, für Praktikanten und wiederingegliederte Langzeitarbeitslose sollen dabei Ausnahmeregelungen gelten. Verbindlich durch repräsentative Vertragsparteien abgeschlossene allgemeinverbindliche Tarifverträge sollen zudem bis zum 31. Dezember 2016 weitergelten können. Eine Mindestlohnkommission soll künftig jährlich über eine Anpassung des Mindestlohns entscheiden, die erstmals zum 1. Januar 2018 erfolgen könnte.

Darüber hinaus soll der Geltungsbereich des Arbeitnehmerentsendegesetzes, das es ermöglicht Branchenmindestlöhne festzusetzen, über die bereits dort aufgeführten Branchen hinaus auf alle Branchen erweitert werden. Als Kriterium für die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages wird das „konkretisierte öffentliche Interesse“ eingeführt. Dieses ist erfüllt, wenn die Tarifvertragsparteien einen gemeinsamen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrages stellen. Das Mindestarbeitsbedingungsgesetz, das es ermöglicht, Mindestarbeitsentgelte für diejenigen Wirtschaftszweige festzulegen, in denen weniger als 50 Prozent der Arbeitnehmer tarifgebunden beschäftigt sind, soll aufgehoben werden.

Der Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke sieht vor, einen flächendeckenden Mindestlohn von zehn Euro pro Stunde ohne Ausnahmen für alle Arbeitsverhältnisse einzuführen (Bundestagsdrucksache 18/590).

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zum vorgesehenen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn und zu den beabsichtigten Ausnahmeregelungen. Es geht dabei unter anderem auf die folgenden Aspekte ein:

- die allgemeinen Wirkungen von Mindestlöhnen, die Ergebnisse der Mindestlohnforschung in anderen Ländern und die bisherigen Regelungen für Lohnuntergrenzen in Deutschland
- die vorgeschlagene Höhe des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, etwaige Auswirkungen auf die Eingliederungschancen wettbewerbsschwacher Arbeitsloser und mögliche Folgen für die Arbeitsmarktpolitik
- die im Gesetzesentwurf vorgesehene Ausgestaltung der Mindestlohnkommission sowie die geplanten Übergangs- und Ausnahmeregelungen.

Das IAB befasst sich in seiner Stellungnahme nicht mit tarifrechtlichen Fragen.

## Abstract

The draft law of the German Federal Government on the strengthening of collective bargaining autonomy aims at strengthening collective bargaining autonomy and ensuring appropriate working conditions for employees (parliamentary printed document 18/1558). It allows – as of 1 January 2015 – for the introduction of a country-wide legal minimum wage of 8.50 euros per hour. Here there are to be exceptional regulations for young people under the age of 18 years and, under set conditions and limited to a certain period of time, for trainees and long-term unemployed. In addition, binding general collective wage agreements negotiated by representatives of the parties to the contract are allowed to continue to apply until 31 December 2016. In future, a Minimum Wage Commission is to decide on an annual basis on the adjustment of the minimum wage, which can be effected as of 1 January 2018 for the first time.

In addition to this, the scope of the law regulating the posting of workers (Arbeitnehmerentendegesetz), which makes it possible to establish minimum wages in particular branches, is to be extended from the branches listed there to all branches. "Concrete public interest" will be introduced as a criterion for the general declaration of the obligation of a collective wage agreement. This is fulfilled when the parties engaged in the collective bargaining submit a joint application for the general declaration of obligation of a collective wage agreement. The Act on Minimum Working Conditions, that makes it possible to set minimum wages for those branches of the economy in which less than 50 percent of the employees are employed in accordance with a binding collective bargaining agreement, is to be repealed.

The application of the parliamentary group Die Linke (The Left) specifies the introduction of a country-wide minimum wage of ten euros per hour for all working relationships without any exceptions (parliamentary printed document 18/590).

In this statement, IAB is expressing its opinion on the envisaged general legal minimum wage and on the intended exceptions. Here it comments, among other things, on the following aspects:

- the general effects of minimum wages; the results of research on the minimum wage in other countries; and, the previous regulations concerning minimum wages in Germany
- the proposed level of the general legal minimum wage; eventual effects on the integration chances of the unemployed who have limited competitive characteristics; and, possible results for labour market policy
- the intended configuration of the Minimum Wage Commission provided for in the draft law; as well as the planned regulations regarding the transition period and exceptions.

In this statement, IAB does not deal with issues relating to the legal aspects of collective bargaining.

# 1 Gesetzesentwurf der Bundesregierung und Antrag der Fraktion Die Linke

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie verfolgt die Bundesregierung das Ziel, „[...] die Tarifautonomie zu stärken und angemessene Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen [...]“ (Bundestagsdrucksache 18/1558). Der Gesetzesentwurf besteht im Wesentlichen aus den folgenden Elementen:

- Mit bestimmten Ausnahmeregelungen wird ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro zum 1. Januar 2015 eingeführt. Die Ausnahmen betreffen Jugendliche unter 18 Jahren sowie unter festgelegten Bedingungen und zeitlich limitiert Praktikanten und wiedereingegliederte Langzeitarbeitslose. Außerdem besteht bis zum 31. Dezember 2016 ein Vorrang von verbindlich durch repräsentative Vertragsparteien abgeschlossenen allgemeinverbindlichen Tarifverträgen.
- Der Mindestlohn kann jährlich, erstmals zum 1. Januar 2018, mit Rechtsverordnung durch die Bundesregierung auf der Grundlage einer Empfehlung einer Mindestlohnkommission angepasst werden. Die Kommission unterliegt keinem Weisungsrecht und wird aus je drei stimmberechtigten Mitgliedern aus Kreisen der Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften gebildet. Zusätzlich wird auf Vorschlag der beiden Gruppen jeweils ein beratendes Mitglied aus Kreisen der Wissenschaft berufen. Die Beschlussfassung soll sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren.
- Der Geltungsbereich des Arbeitnehmerentendegesetz wird über die bereits dort aufgeführten Branchen hinaus auf alle Branchen erweitert.
- Als Kriterium für die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages wird das „konkretisierte öffentliche Interesse“ eingeführt. Dieses ist erfüllt, wenn die Tarifvertragsparteien einen gemeinsamen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrages stellen. Das „50 Prozent-Quorum“ wird gestrichen.

Die Bundestagsfraktion Die Linke begrüßt grundsätzlich das Gesetzesvorhaben, jedoch fordert sie einen Mindestlohn in Höhe von zehn Euro ohne Ausnahmen für alle Arbeitsverhältnisse (Bundestagsdrucksache 18/590).

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zum vorgesehenen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn sowie zu den beabsichtigten Ausnahmeregelungen. Zu tarifrechtlichen Fragen wird keine Stellung genommen.

## 2 Mindestlöhne und Arbeitnehmerentsendegesetz

### 2.1 Allgemeine Wirkungen von Mindestlöhnen

Lohnuntergrenzen können wirksam dazu beitragen, Ungleichheitstendenzen im unteren Bereich der Lohnverteilung zu begrenzen. Ein gesetzlicher Mindestlohn erfüllt eine Schutzfunktion für die Beschäftigten im Niedriglohnsegment, die durch rückläufige Tarifabdeckung ansonsten nicht mehr gewährleistet ist. Er korrigiert Fehlentwicklungen, etwa indem er eine Abwärtsspirale verhindert, bei der eine Firma über Niedriglöhne und nicht beispielsweise über Innovationen oder bessere Produktqualität eine andere verdrängt. Die Wirkung eines Mindestlohns darf aber auch nicht überschätzt werden. Zwar kann er einen substantziellen Beitrag leisten, dass die Verdienste Alleinstehender bei Vollzeitbeschäftigung nicht unter das soziokulturelle Existenzminimum absinken, er ist jedoch kein Allheilmittel zur Bekämpfung von relativer Armut im Erwerbsleben oder im Alter. Die Auswirkungen auf die Zahl der Aufstocker sind begrenzt (siehe Bruckmeier/Wiemers 2014).

Ein allgemeinverbindlicher Mindestlohn löst Anpassungsreaktionen der Wirtschaftsakteure aus und hat eine Vielzahl von direkten und indirekten Wirkungen.<sup>1</sup> Von besonderer Bedeutung sind die Effekte auf die Lohnstruktur und die Beschäftigung. Weitgehend unstrittig ist, dass ein wirksamer Mindestlohn die Löhne von Niedriglohnbeschäftigten erhöht und somit grundsätzlich geeignet ist, die in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre gestiegene Lohnungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung zu begrenzen. Da besonders viele Frauen zu Niedriglöhnen arbeiten, können allgemeinverbindliche Lohnuntergrenzen zudem als ein Instrument gesehen werden, um geschlechtsspezifische Lohnunterschiede einzudämmen.

Neben den verteilungspolitisch wünschenswerten Effekten eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns stehen die möglichen Beschäftigungswirkungen im Mittelpunkt der Diskussion. Dabei kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen: Ein Mindestlohn erhöht einerseits die Lohnkosten und macht die Beschäftigung für die Unternehmen unter sonst gleichen Bedingungen weniger profitabel. Damit können Arbeitsplätze verloren gehen und die Beschäftigungschancen von Personen mit – tatsächlicher oder vermeintlich – niedriger Produktivität sinken. Andererseits sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei Einführung eines Mindestlohns zu berücksichtigen. Ein Mindestlohn könnte in den betroffenen Bereichen des Arbeitsmarktes die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme erhöhen und zu einer stärkeren Bindung an den Arbeitsplatz führen. Es wäre zu erwarten, dass die Motivation und damit die Produktivität beschäftigter Arbeitnehmer bei besserer Entlohnung

---

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel Schmitt, John (2013): Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment? CEPR Discussion Paper, Washington D.C.



steigen und die Fluktuation abnimmt. Offene Stellen würden attraktiver und könnten schneller besetzt werden.

Wenn der Arbeitsmarkt wie ein Wettbewerbsmarkt funktioniert, gibt der erste Wirkungsmechanismus den Ausschlag. Der zweite Wirkungsmechanismus wird hingegen relevant, wenn Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt Marktmacht besitzen. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter – also unvollkommener – der Arbeitsmarkt ist, desto geringer werden die für die einzelne Arbeitnehmerin und den einzelnen Arbeitnehmer de facto offenstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten und desto stärker wird tendenziell die Marktmacht der Unternehmen. Es lässt sich theoretisch zeigen, dass in einer solchen Situation zwar höhere Gewinne realisiert werden, Löhne und Beschäftigung jedoch geringer als im Wettbewerbsgleichgewicht sind. Ein angemessener Mindestlohn kann dies korrigieren. Er könnte nicht nur zu einer besseren Bezahlung führen, sondern sogar einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben.

Insgesamt lässt sich aufgrund der geschilderten Zusammenhänge ex ante nicht eindeutig klären, ob der Nettoeffekt eines Mindestlohns auf die Beschäftigung positiv oder negativ ausfällt. Das Ergebnis hängt davon ab, wie die Marktstrukturen und die Anpassungsreaktionen auf beiden Marktseiten eingeschätzt werden. Unbestritten ist allerdings, dass die Gefahr von Beschäftigungsverlusten mit der Höhe des Mindestlohns zunimmt.

## **2.2 Ergebnisse der Mindestlohnforschung in anderen Ländern**

Insbesondere für den angelsächsischen Raum liegt eine große Zahl von empirischen Studien über die Wirkung von Mindestlöhnen vor. In den USA wird die Diskussion zur Wirkung von Mindestlöhnen wegen der von der Obama-Administration geplanten Erhöhung in jüngster Zeit intensiv geführt. Derzeit gilt in den USA ein nationaler Mindestlohn von 7,25 US-Dollar. Die Bundesstaaten können davon nach oben abweichen, so liegt die Lohnuntergrenze etwa in Washington bei 9,32 US-Dollar. Ein Konsens bezüglich der Beschäftigungswirkungen zeichnet sich nicht ab. So folgern Neumark/Wascher (2008) in ihrem Überblick über die Literatur, dass Studien überwiegen, die auf negative Beschäftigungswirkungen schließen lassen. Insbesondere gelte dies für Teenager und Niedrigqualifizierte. Neuere Studien stellten jedoch infrage, dass unter dem Strich Arbeitsplätze verloren gegangen sind (Dube et al. 2010; Allegretto et al. 2011). Die Debatte dauert an.

Die große Mehrzahl der Analysen für Großbritannien weisen keine oder allenfalls geringe negative Beschäftigungswirkungen des seit 1999 existierenden einheitlichen Mindestlohns nach (zum Beispiel Stewart 2002, Dolton et al. 2011). Dort wurde der Mindestlohn für Beschäftigte ab 21 Jahren im bisher untersuchten Zeitraum von 1999 bis 2010 in unterschiedlichen Schritten von 3,60 auf 5,93 Britische Pfund er-

höht. Die Anpassungen des Mindestlohns wurden auch in den Folgejahren fortgesetzt, ab Oktober 2013 gilt ein Mindestlohn von 6,31 Britischen Pfund.

Die Mindestlohnwirkungen in anderen europäischen Ländern sind weniger intensiv untersucht worden. Für Frankreich und Portugal gibt es im Unterschied zu Großbritannien deutliche Hinweise auf negative Beschäftigungseffekte (Abowd et al. 1999; Pereira 2003). Dabei ist in Frankreich und Portugal der Mindestlohn im Verhältnis zum mittleren Lohn vergleichsweise hoch (62 bzw. 58 % im Jahr 2012).

### **2.3 Bisherige Regelungen für Lohnuntergrenzen in Deutschland**

Außer in den skandinavischen Ländern und in Österreich gibt es bereits in fast allen anderen EU-Ländern Mindestlöhne. Angesichts der hierzulande eher rückläufigen Tarifbindung (vgl. Ellguth/Kohaut 2012) ist Deutschland aber mit den übrigen Ländern ohne Mindestlohn kaum mehr vergleichbar, da dort die Beschäftigungsverhältnisse ganz überwiegend tarifgebunden sind.

Bisweilen wird argumentiert, dass das Niveau der Grundsicherung als eine Art impliziter Mindestlohn angesehen werden kann. So müsste ein alleinstehender Arbeitnehmer oder eine alleinstehende Arbeitnehmerin bei einer 40-stündigen Wochenarbeitszeit einen Bruttostundenlohn von ungefähr 4,90 Euro erzielen, um das Einkommensniveau der ihm oder ihr im Falle der Erwerbslosigkeit bewilligten Grundsicherung zu erreichen. Für erwerbsfähige Grundsicherungsbezieher kann es sich gleichwohl lohnen, als Aufstocker einen sehr geringen Stundenlohn zu akzeptieren, da aufgrund der bestehenden Anrechnungsregelungen das Einkommen aus der Grundsicherung aufgebessert werden kann.

In Deutschland beruhten bisher explizite Regelungen in Bezug auf eine Lohnuntergrenze auf dem Rechtskonstrukt der Sittenwidrigkeit oder waren branchenbezogen. Zum einen sind gemäß § 138 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) und der darauf beruhenden Rechtsprechung Löhne sittenwidrig, die Tariflöhne oder ortsübliche Löhne um mehr als ein Drittel unterschreiten. Zum anderen wurden Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eingeführt. Bei einer Tarifbindung von mindestens 50 Prozent können Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden. Sind in einer Branche weniger als 50 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden, so wäre die Einführung eines Mindestlohns über das Mindestarbeitsbedingungengesetz möglich. Davon wurde jedoch bisher kein Gebrauch gemacht.

### **2.4 Mindestlöhne auf Branchenebene**

Bisher wurden in Deutschland in 13 Branchen Mindestlöhne eingeführt, zuerst im Jahre 1997 im Bauhauptgewerbe. Hierzu liegen teilweise empirische Wirkungsanalysen auf der Basis von Mikrodaten vor. Die erste Studie dieser Art von König/Möller

(2009) findet für das Bauhauptgewerbe in Westdeutschland keine, für Ostdeutschland leicht negative Beschäftigungseffekte. Im Jahr 2010 gab das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Evaluationsstudien für insgesamt acht Branchen in Auftrag. Diese kommen mit wenigen Ausnahmen (siehe Aretz et al. 2013) zu dem Ergebnis, dass sich in den genannten Fällen zwar positive Lohneffekte, jedoch keine negativen Beschäftigungseffekte der eingeführten Lohnuntergrenzen nachweisen lassen (Mindestlohnevaluationen 2011, Möller 2012).

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht eine Aufnahme aller Branchen in das Arbeitnehmerentsendegesetz vor, was eine Allgemeinverbindlicherklärung von branchenspezifischen Lohnuntergrenzen ermöglichen würde. Dies würde den Vorteil bieten, dass für jede Branche die individuell „passende“ Mindestentgelthöhe festgelegt werden könnte. Zusätzlich bliebe die Tarifautonomie erhalten, da von den Tarifparteien ausgehandelte Mindestentgelte für allgemeinverbindlich erklärt werden könnten. Dies wird auch dadurch gestützt, dass das „50 Prozent-Quorum“ gestrichen und durch das Kriterium eines „konkretisierten öffentlichen Interesses“ ersetzt wird.<sup>2</sup>

Mit einem branchenspezifischen Ansatz sind jedoch auch Probleme verbunden. Aus unterschiedlichen Mindestlöhnen ergibt sich eine gewisse Intransparenz. Bereits das existierende Mindestlohnsystem zeichnet sich durch eine große Komplexität und Ausdifferenziertheit innerhalb einer Branche und zwischen den Branchen aus. Würden nun in allen Branchen unterschiedliche Mindestlöhne anstelle eines einheitlichen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns eingeführt, so dürfte das Mindestlohnsystem insgesamt nur schwer zu kontrollieren sein. Dies beginnt bei der Feststellung einer spezifischen Branchenzugehörigkeit, die nicht immer einwandfrei zu treffen ist. Da beim Entsendegesetz die Zuordnung einer Firma zu einer Branche nach ihrer Haupttätigkeit erfolgt und diese Klassifikation vermutlich Spielräume eröffnet, könnte dies Firmen zu Umklassifizierungen veranlassen, um höhere Mindestlöhne zu umgehen. Zugleich wäre ein stark ausdifferenziertes System für die einzelnen Arbeitnehmer intransparent, so dass es für den Einzelnen schwieriger wird, die ihnen zustehende Mindestvergütung auch tatsächlich durchzusetzen.

---

<sup>2</sup> Das „50 Prozent-Quorum“ besagt, dass die Allgemeinverbindlicherklärung nur möglich ist, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50 Prozent der unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Nach dem vorliegenden Entwurf ist nun ein „konkretisiertes öffentliches Interesse“ durch das BMAS zu prüfen. Dabei ist vorgesehen, dass die Tarifvertragsparteien darlegen, dass ein „[...] Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung von Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat [...]“.

Eine allgemeine gesetzliche Lohnuntergrenze ist daher zu befürworten. Darüber liegende branchenspezifische Lohnuntergrenzen, die tariflich vereinbart und für allgemeinverbindlich erklärt werden, können diese sinnvoll ergänzen.

### **3 Zur Höhe des Mindestlohns**

#### **3.1 Beschäftigungseffekte aus theoretischer Sicht**

Wird dem neoklassischen Ansatz folgend der Arbeitsmarkt als ein Wettbewerbsmarkt angesehen, so müssten sich bei bindenden Mindestlöhnen eindeutig Beschäftigungsverluste und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit ergeben. Allerdings sind erhebliche Zweifel angebracht, ob ein solcher Ansatz überhaupt die Realität des Arbeitsmarktes angemessen abzubilden vermag. Dort spielen Friktionen, Informationsdefizite und Marktmacht eine wesentliche Rolle.

Der Gegenentwurf zur traditionell neoklassischen Sicht auf den Arbeitsmarkt ist die 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 Marktmacht der Arbeitgeber führen. Dies ist der grundlegende Gedanke der Neuen Monopsontheorie (Manning 2003, 2013). 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 sogar 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. Zugleich schwächt sich die Dynamik bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze ab. 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.

Folgt man der Theorie der unvollkommenen Arbeitsmärkte, so ergibt sich zumindest ein Spielraum für einen Mindestlohn, der zu keinen oder nur zu vernachlässigbar geringen Beschäftigungsverlusten führt. Berechnungen der kritischen Grenze, ab der ein Mindestlohn beschäftigungsschädlich wirkt, beruhen auf restriktiven Annahmen und können daher nicht als verlässlicher Maßstab dienen. Aus ökonomischer Sicht spricht daher deshalb vieles für eine Strategie eines vorsichtigen Einstiegs und eines schrittweisen „Herantastens“ an die kritische Marke, ab der ein Mindestlohn beschäftigungsschädlich wird.

### 3.2 Zur vorgeschlagenen Höhe des Mindestlohns

Mit den im Gesetzentwurf vorgeschlagenen 8,50 Euro befände sich Deutschland bei der Relation des Mindestlohns zum mittleren Lohn, dem sogenannten Kaitz-Index, im oberen Mittelfeld der OECD-Länder, die einen Mindestlohn eingeführt haben.<sup>3</sup> Bei einem Einstiegsniveau von zehn Euro, wie von der Bundestagsfraktion Die Linke gefordert, läge Deutschland hingegen beim Kaitz-Index in der Spitzengruppe. Ein solches Niveau wäre nicht mehr moderat zu nennen. Insbesondere in Ostdeutschland, wo bereits bei einem Niveau von 8,50 Euro ein im internationalen Vergleich hoher Kaitz-Index erreicht wird<sup>4</sup>, müsste mit einem erheblichen Beschäftigungsrisiko gerechnet werden.

Grundsätzlich ist das Risikopotenzial für Jobverluste in Segmenten des Arbeitsmarktes höher, in denen der Mindestlohn im Vergleich zum bisherigen mittleren Lohn hoch ist beziehungsweise in denen besonders viele Personen bisher einen Lohn unterhalb der Mindestlohngrenze erhalten haben. Eine Gefährdung besteht deshalb in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland, für Jüngere stärker als für Ältere, für Geringqualifizierte stärker als für Qualifizierte und für geringfügig Beschäftigte stärker als für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Unter der Annahme konstanter Beschäftigung steigt die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme nach Berechnungen des IAB bei sofortiger Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro zwischen rund 1,25 Prozent und etwa 1,6 Prozent.<sup>5</sup> Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft dürften nur gering ausfallen, da der Niedriglohnbereich schwerpunktmäßig bei den nicht-handelbaren Gütern und Dienstleistungen angesiedelt ist, in Sektoren also, die nicht der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt sind. Einige der nicht-handelbaren Dienstleistungen könnten allerdings spürbar teurer werden, sollten Unternehmen die gestiegenen Lohnkosten in höhere Preise umsetzen. Im Hinblick auf die Beschäftigungswirkung kommt es dann darauf an, wie sich die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen entwickelt.

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu ausführlicher Möller (2014).

<sup>4</sup> In Ostdeutschland verdient derzeit fast ein Viertel der Beschäftigten weniger als 8,50 Euro. Die Betroffenheitsquote läge damit auch im internationalen Vergleich sehr hoch. Allerdings muss beachtet werden, dass durch die vorgesehenen langen Übergangsregelungen bis Ende 2016 die Zahl der vom Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro Betroffenen noch spürbar abnehmen wird.

<sup>5</sup> Bei einem Mindestlohn von zehn Euro, wie im Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke gefordert, dürfte in etwa ein weiterer Prozentpunkt hinzukommen.

### 3.3 Mindestlohnhöhe und Bedürftigkeit von Alleinstehenden in Vollzeitbeschäftigung

Der Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 18/590), den Mindestlohn bereits bei seiner Einführung auf flächendeckend zehn Euro pro Stunde festzulegen, wird unter anderem damit begründet, dass ein Alleinstehender von Vollzeitbeschäftigung leben können müsse, in dem Sinne, dass keine Bedürftigkeit gemäß dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) bestehen sollte. Letzteres sei nicht gewährleistet, falls der Mindestlohn bis zum Jahr 2018 auf dem Niveau von 8,50 Euro pro Stunde eingefroren werde.

Zunächst ist anzumerken, dass alleinstehende Aufstocker weit überwiegend Teilzeit arbeiten oder geringfügig beschäftigt sind. Daher würde bei bestehenden Erwerbsumfängen ein Mindestlohn von zehn Euro nur einen kleinen Anteil der alleinstehenden Aufstocker aus der Bedürftigkeit herausführen, selbst wenn unterstellt wird, dass der Mindestlohn keine negativen Beschäftigungseffekte erzeugt, sodass alle vorhandenen Beschäftigungsverhältnisse unverändert fortbestehen.

Die Frage, ab welchem Bruttostundenlohn ein Alleinlebender in Vollzeitbeschäftigung nicht mehr bedürftig gemäß SGB II ist (Schwellenlohn), lässt sich nicht pauschal beantworten, da der Schwellenlohn insbesondere von den individuellen Kosten der Unterkunft abhängt, die räumlich stark variieren. Darüber hinaus hängt der Schwellenlohn von der individuellen Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten ab, die je nach Branche und Tarifvertrag variiert.

Bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von derzeit ca. 38 Stunden pro Woche und einem Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde sind Alleinstehende aktuell bedürftig im Sinne des SGB II, sofern ihre Kosten der Unterkunft (KdU) rund 353 Euro monatlich übersteigen.<sup>6</sup> In Regionen mit hohem Mietniveau wird dieser Wert derzeit bereits teilweise übertroffen. Beispielsweise betragen im Juli 2013 die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft eines Alleinstehenden in München 467 Euro monatlich. Bundesweit hatten zum selben Zeitpunkt circa 40 Prozent aller alleinstehenden Empfänger von Arbeitslosengeld II Kosten der Unterkunft von mehr als 353 Euro monatlich, so dass ein Mindestlohn von 8,50 Euro für diese Haushalte bereits aktuell nicht bedarfsdeckend ist.

Tabelle 1 zeigt den Zusammenhang zwischen wöchentlicher Arbeitszeit eines Alleinstehenden und den Kosten der Unterkunft, ab denen Bedürftigkeit im Sinne des SGB II vorliegt („KdU-Schwellen“) differenziert nach Mindestlöhnen von 8,50 Euro und zehn Euro pro Stunde. Beispielsweise wäre ein Alleinstehender mit 38 Stunden

---

<sup>6</sup> Die durchschnittlichen Wohnkosten eines Alleinstehenden lagen laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Juli 2013 bei rund 333 Euro monatlich.

Wochenarbeitszeit und einem Mindestlohn von zehn Euro pro Stunde nur dann bedürftig im Sinne des SGB II, falls seine anerkannten Kosten der Unterkunft circa 600 Euro monatlich übersteigen, was bis 2018 praktisch kaum auftreten dürfte.

**Tabelle 1: KdU-Schwellen<sup>a</sup> eines Alleinstehenden in Abhängigkeit von wöchentlicher Arbeitszeit und Bruttostundenlohn**

Arbeitszeit (Stunden pro Woche)	KdU-Schwellen (in Euro pro Monat) bei einem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro pro Stunde	KdU-Schwellen (in Euro pro Monat) bei einem Bruttostundenlohn von zehn Euro pro Stunde
35	243	470
36	280	514
37	317	557
38	353	600
39	390	644
40	427	687

<sup>a</sup> Monatliche Kosten der Unterkunft, ab denen ein Alleinstehender in Abhängigkeit vom wöchentlichen Arbeitszeitumfang bedürftig im Sinne des SGB II ist. Der Berechnung zugrunde liegende Lohnabgaben enthalten Kirchensteuer.

Quelle: Berechnungen des IAB

Es überrascht nicht, dass das normative Ziel eines bedarfsdeckenden Mindestlohns bei Alleinstehenden mit Vollzeitbeschäftigung somit rein rechnerisch bei einem Mindestlohn von zehn Euro im höheren Maße erfüllt ist, als bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde. Die Beschränkung auf das normative Ziel eines prinzipiell bedarfsdeckenden Mindestlohns für Alleinstehende lässt jedoch mögliche negative Beschäftigungseffekte außer Acht. Wie bereits erwähnt, steigt die Wahrscheinlichkeit negativer Beschäftigungseffekte mit der Höhe des Mindestlohns. Daher ist es keineswegs auszuschließen, dass bei einem Mindestlohn von zehn Euro mehr Haushalte (Alleinstehende und andere Haushaltstypen) bedürftig sein könnten als bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro, weil beim höheren Mindestlohn in größerem Umfang bestehende Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich wegfallen bzw. es Arbeitssuchenden schwerer fällt, ein (Vollzeit-)Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.

### **3.4 Mindestlöhne und wettbewerbsschwache Arbeitslose – mögliche Folgen für die Arbeitsmarktpolitik**

Auch wenn sich die Beschäftigungseffekte der Einführung eines allgemeinen Mindestlohnes nicht genau vorhersagen lassen, besteht das Risiko, dass Arbeitsnachfrage im unteren Lohnsegment verloren geht. Gleichzeitig steigen aufgrund des Mindestlohns das Arbeitsangebot und der Wettbewerb um Niedriglohnarbeitsplätze tendenziell, sodass sich die Arbeitsmarktsituation insbesondere für Personen schwieriger gestalten könnte, die einen Lohn von 8,50 Euro aufgrund fehlender Berufsausbildung oder nicht verwertbarer Qualifikationen nur schwer erreichen. In die-



sem Szenario könnte es zu einem Anstieg sowie zu einer Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit dieser Personen kommen.

Die Eingliederungschancen von Arbeitslosen, die im Wettbewerb um Mindestlohnjobs nur eingeschränkte Chancen haben, könnten durch Teilnahmen an geeigneten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöht werden. Eine verstärkte Förderung dieses Personenkreises mit Maßnahmen zur Erreichung von anerkannten Berufsabschlüssen könnte dazu beitragen. Angesichts der Lohngrenze von 8,50 Euro ist ferner damit zu rechnen, dass nicht nur der Bedarf an Eingliederungszuschüssen steigen wird, sondern auch die Höhe des Zuschusses und die Dauer des Einsatzes, bis die Förderung erfolgreich beendet werden kann.

Wenn sich infolge des Mindestlohns die Arbeitslosigkeit bestimmter Personengruppen verfestigen sollte, werden Aspekte wie der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe weiter in den Vordergrund der Arbeitsmarktpolitik rücken – und damit auch ein verstärkter Einsatz von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung. Für Personengruppen, bei denen eine Erwerbsintegration aufgrund schwerwiegender individueller Vermittlungshemmnisse in absehbarer Zeit nicht erfolgen kann, wäre die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes sorgfältig zu prüfen. Beim Einsatz der öffentlich geförderten Beschäftigung wäre (bei einfachen Tätigkeiten) allerdings ein gewisser Abstand zum Mindestlohn zu wahren, um Übergänge in ungeforderte Beschäftigung weiter attraktiv zu halten. Zudem wäre auf die Einhaltung der Wettbewerbsneutralität, die genaue Einhaltung der Zielgruppe und einer entsprechenden Ausgestaltung der Maßnahmen zu achten (Kupka/Wolff 2013).

#### **4 Regelungen im Zusammenhang mit Arbeitszeitkonten**

§ 2 des Mindestlohngesetzes (MiLoG) regelt die Fälligkeit des Mindestlohns, insbesondere die Behandlung von Arbeitsstunden, die auf Arbeitszeitkonten eingestellt werden. Gemäß § 2 Absatz 2 MiLoG sind solche Stunden spätestens nach zwölf Kalendermonaten auszuzahlen oder auszugleichen.

Nach der IAB-Stellenerhebung und dem IAB-Betriebspanel liegt der Anteil der Betriebe mit Arbeitszeitkonten bei circa einem Viertel bis zu einem Drittel. Die große Mehrheit unter den Betrieben mit Arbeitszeitkonten verfügt in der Tat über solche Konten mit Ausgleichszeiträumen bis zu einem Jahr (Ellguth et al. 2013). Hier gehen die Anforderungen des Gesetzentwurfs also nicht über die geübte Praxis hinaus.

Langzeitkonten sind sehr wenig verbreitet. Zudem sind solche Vereinbarungen zu Wertguthaben und Altersteilzeit im Gesetzentwurf ausgenommen. Durch den Gesetzentwurf eingeschränkt wären also Konten mit einem Ausgleichszeitraum von mehr als einem Jahr, die aber keine Wertguthabenkonten sind. Das ist eine Minder-



heit. Ob die Einhaltung der Jahresfrist in diesen Fällen problematisch wäre, lässt sich schwer beurteilen. Geht es darum, einen Arbeitszeitausgleich über Konjunkturzyklen hinweg zu erreichen, kann eine angemessene Länge auch mehr als ein Jahr betragen. Etliche Jahre wären in dieser Hinsicht aber untypisch. Es könnte also geprüft werden, in begründeten Fällen eine moderate Ausweitung der Jahresfrist zuzulassen.

Die Formulierung im letzten Satz in § 2 Absatz 2 MiLoG ist nicht eindeutig: „Die auf das Arbeitszeitkonto eingestellten Arbeitsstunden dürfen monatlich jeweils 50 Prozent der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit nicht übersteigen.“ Bedeutet dies, dass jeden Monat nicht mehr als 50 Prozent Stunden neu eingestellt werden dürfen, bietet die Regelung hinreichende Flexibilität für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber. Dies würde jedoch nicht gelten, wenn gemeint ist, dass der Gesamtbestand 50 Prozent nicht überschreiten darf. Das IAB empfiehlt, hier klarer zu formulieren.

## **5 Mindestlohnkommission**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung orientiert sich teilweise an der Konstruktion der „Low Pay Commission“ in Großbritannien. Die Kommission hat die Aufgabe, über die angemessene Höhe des Mindestlohns auf sachlicher Grundlage zu entscheiden. Sie soll verhindern, dass auf der politischen Ebene ein Überbietungswettbewerb bezüglich der Höhe des Mindestlohns stattfindet.

Die Regierung kann den Vorschlag der Kommission über die Höhe des Mindestlohns übernehmen oder ablehnen, nicht jedoch abändern. Die Kommission begründet ihren Vorschlag schriftlich.

Die Kommission besteht aus jeweils drei Mitgliedern (Vorschlagsrecht bei den Sozialpartnern), einer oder einem Vorsitzenden sowie zwei Wissenschaftler/-innen ohne Stimmrecht, die auf Vorschlag der Sozialpartner in die Kommission berufen werden; diese dürfen aber in keinem Beschäftigungsverhältnis der Arbeitgeber- oder Gewerkschaftsorganisationen stehen. Die Kommission erhält eine eigene Dienststelle. Der oder die Vorsitzende soll auf gemeinsamen Vorschlag der Sozialpartner berufen werden. Falls es darüber keine Einigung gibt, werden zwei alternierende Vorsitzende berufen. Der Vorsitz wechselt dann nach jeder Entscheidung über den Mindestlohn. Der Vorsitzende oder die Vorsitzende macht einen Vermittlungsvorschlag, wenn sich die übrigen sechs stimmberechtigten Mitglieder nicht einigen können. Kommt weiterhin keine Mehrheit zustande, entscheidet er oder sie.

Die Festsetzung des Mindestlohns soll zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beitragen, einem fairen und funktionierenden Wettbewerb Rechnung tragen und die Beschäftigung nicht gefährden. Es soll eine nachlaufende Orientierung an der Tarifentwicklung geben.

Die Exekutive kann den Vorschlag der Kommission annehmen oder ablehnen, nicht jedoch abändern. Insofern entzieht sich die von der Kommission getroffene Entscheidung der nachträglichen politischen Einflussnahme. Abzuwarten bleibt, wie der Konsenszwang innerhalb der Gruppe wirkt. Wenn es zu keiner Einigung über den Vorsitz kommt, könnte es zu einem zeitlichen inkonsistenten Muster der Vorschläge kommen (je nachdem, ob jeweils die von Arbeitgebern oder Gewerkschaften vorgeschlagene Person den Vorsitz innehat).

Noch unklar erscheint, inwieweit die Kommission von der nachlaufenden Orientierung an der Tariflohnentwicklung abweichen kann und ob in besonderen Situationen auch eine Anpassung des Mindestlohns nach unten möglich ist. Wenn sich in Teilbereichen des Arbeitsmarktes Probleme in der Umsetzung zeigen, wäre es denkbar, dass die Kommission auch Vorschläge zu weitergehenden Ausnahmetatbeständen bzw. einer Differenzierung des Mindestlohns machen darf. Die Vorgabe der Veröffentlichung der schriftlichen Begründung der Mindestlohnkommission würde den Status der Unabhängigkeit der Kommission untermauern.

## **6 Übergangsregelungen**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ermöglicht unter bestimmten Bedingungen bis zum 31. Dezember 2016 branchenspezifische Mindestlöhne nach den Maßgaben des Allgemeinverbindlichkeitsgesetzes, die den allgemeinen flächendeckenden Mindestlohn von 8,50 Euro unterschreiten können. Zu diesen Bedingungen gehören gemäß des vorliegenden Entwurfes für Änderungen des Allgemeinverbindlichkeitsgesetzes, dass die Unterschreitung notwendig ist, um das Lohnniveau der betreffenden Branchen schrittweise an die Lohnuntergrenze von 8,50 Euro heranzuführen ohne den fairen Wettbewerb einzuschränken beziehungsweise Beschäftigungseinbußen zu riskieren. Entsprechend soll auch die Mindestlohnkommission erstmalig nach dem Übergangszeitraum ab dem 1. Januar 2017 und spätestens zum 10. Juni 2017 eine Anpassung mit Wirkung zum 1. Januar 2018 beschließen.

Im Entwurf wird davon ausgegangen, dass eine Mindestlohnhöhe von 8,50 Euro ohne Anpassungszeitraum für einige Branchen aufgrund der vorherrschenden Wettbewerbsbedingungen nicht angemessen ist und den Erhalt der Beschäftigung gefährden könnte. In der Konsequenz sollen allgemeine Ausnahmetatbestände auf Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes geschaffen werden. Branchen haben für einen Übergangszeitraum die Möglichkeit, einen für sie spezifischen Mindestlohn zu vereinbaren nach dem im Allgemeinverbindlichkeitsgesetz festgelegten Verfahren. Durch die an gültige Tarifverträge gekoppelten Übergangsregelungen entsteht ein Impuls, wieder zu einer höheren Tarifabdeckung zu kommen. Eine solche Entwicklung wäre durchaus wünschenswert. Zudem kann diese Regelung auch

dazu beitragen, den Effekt der Einführung des Mindestlohns auf Ostdeutschland abzufedern.

## **7 Ausnahmeregelungen**

Je höher ein flächendeckender Mindestlohn angesetzt wird, desto eher stellt sich die Frage nach Ausnahmeregelungen, denn diese können die besondere Arbeitsmarktsituation einzelner Gruppen berücksichtigen. Der Gesetzentwurf sieht wenige Ausnahmen vom Mindestlohn vor. Gegen zu viele Ausnahmeregelungen sprechen neben dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung zwei gewichtige Argumente: Erstens muss ein Mindestlohn transparent sein, um sich durchzusetzen und gelebter sozialer Standard zu werden. Zweitens eröffnen differenzierte Mindestlöhne zusätzliche Umgehungsmöglichkeiten. Je kleinteiliger die Regelungen sind, desto mehr Umgehungsstrategien sind zu erwarten. Allerdings ermöglichen Ausnahmen einer Mindestlohnregelung auch eine flexible Berücksichtigung von Sonderbedingungen in Teilsegmenten des Arbeitsmarktes. Wenn wichtige Gründe dafür sprechen, sollten Ausnahmen in Betracht gezogen werden.

§ 22 Absätze 1 bis 3 MiLoG definieren Ausnahmen, die entweder im Zusammenhang mit Aus- und Weiterbildung stehen oder ehrenamtliche Tätigkeiten betreffen. Absatz 4 legt fest, dass der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern gelten soll, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch waren.

Nicht geregelt ist bisher, ob für die Ausnahmetatbestände Lohnuntergrenzen gelten sollen. Bei Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen wäre auch eine Staffelung der Lohnuntergrenzen analog zur Staffelung bei Personen unter 21 Jahren in Großbritannien denkbar.

### **7.1 Auszubildende und junge Erwachsene**

Grundsätzlich ist eine Diskriminierung nach Alter aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht gerechtfertigt (Bug 2014). Im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Betrachtung wird eine Ausnahme bei Jugendlichen dann als vertretbar angenommen, wenn etwa bildungspolitische Argumente dafür sprechen.

Um Barrieren beim Berufseinstieg und Fehlanreize mit Blick auf die duale Ausbildung zu verhindern, sieht der Gesetzentwurf besondere Regelungen für Auszubildende und jugendliche Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung vor. Wenn Jugendliche ohne Ausbildung bei Übernahme einer Helfertätigkeit bereits vergleichsweise gut verdienen, so das Argument, könnte das ihre Ausbildungsbereitschaft negativ beeinflussen.

Die internationale Evidenz hierzu ist uneinheitlich. Croucher/White (2011) finden in ihrer Metastudie zu Mindestlohneffekten auf die Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer, dass negative Beschäftigungseffekte am wahrscheinlichsten sind, wenn kein spezieller niedrigerer Mindestlohn für jüngere Beschäftigte festgelegt wurde. Die Studien für Großbritannien, wo ein nach Altersgruppe abgestufter Mindestlohn gilt<sup>7</sup>, geben kein klares Bild. Frühere Studien im Auftrag der Low Pay Commission haben keine gravierende Beeinflussung des Ausbildungsverhaltens Jugendlicher durch die Mindestlohnregelungen gefunden (Crawford et al. 2011, Fidrmuc/Tena 2013). Eine aktuelle Untersuchung (Lanot/Sousounis 2014) kommt zu einem anderen Resultat. Den Autoren zufolge hängt die Wahrscheinlichkeit, bis zum Alter von 23 Jahren einen Ausbildungsabschluss erworben zu haben, signifikant negativ von der Wahrscheinlichkeit eines Mindestlohnbezugs im Alter von 18 Jahren ab.

Für Kanada (Landon 1997; Campolieti et al. 2005) oder Neuseeland (Hyslop/Stillman 2007; Pacheco/Cruickshank 2007) ergeben sich ebenfalls keine eindeutigen Befunde. Hier geht es insbesondere um die Wirkung von Mindestlöhnen auf den Schulverbleib beziehungsweise die Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen.

Abgesehen von der Ambivalenz der Befunde, ist bei der Übertragung von Ergebnissen aus anderen Ländern auf Deutschland Vorsicht angebracht. So sind etwa die Mechanismen des Arbeitsmarkteintritts in den angelsächsischen Ländern nicht mit denen in Deutschland vergleichbar, wo den Zertifikaten beruflicher Abschlüsse eine hervorgehobene Bedeutung zugemessen wird. Frühere Untersuchungen ergeben keine systematischen Hinweise darauf, dass Arbeitsmarktanreize Jugendliche von der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung abhalten. Analysen zu jugendlichen Maßnahmeteilnehmern betonen eine hohe Ausbildungsorientierung bei Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Allmendinger/Dietrich 2003). Der Untersuchung zufolge ist der vorzeitige Eintritt in den Arbeitsmarkt eher Folge mangelnder Ausbildungsoptionen beziehungsweise gescheiterter Ausbildungsversuche als Resultat fehlender Bildungsmotivation. Aktuelle Studien für Deutschland liegen nicht vor. Durch die Einführung des Mindestlohns ändern sich jedoch die Opportunitätskosten. Es könnte somit für Jugendliche attraktiver werden, sich für eine relativ gut bezahlte Helfertätigkeit zu entscheiden und gegen eine Ausbildung. Ob sich die Ausbildungsneigung durch den Mindestlohn verändert, wäre wissenschaftlich zu evaluieren.

Obwohl Deutschland im europäischen Vergleich eine sehr niedrige Arbeitslosenquote Jugendlicher und junger Erwachsener aufweist, ist auch hier das Arbeitslosigkeitsrisiko dieser Altersgruppe deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere auch für Per-

---

<sup>7</sup> Es gelten dort folgende abgestufte Sätze: Für die unter 18-Jährigen 60 Prozent, für die 18- bis 21-Jährigen 80 Prozent des nationalen Mindestlohns.

sonen ohne beruflichen Abschluss (Dietrich/Abraham 2008: 81f). Gerade für die leistungsschwächsten Jugendlichen und jungen Erwachsenen könnte der Zugang zum Arbeitsmarkt durch die Einführung des Mindestlohnes tendenziell schwieriger werden, wenn Betriebe nicht bereit sind, für Personen, die aufgrund fehlender Berufserfahrung und Ausbildung eine geringe Produktivität aufweisen, einen Bruttostundenlohn von 8,50 Euro zu zahlen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es durch die Einführung des Mindestlohns zu einer Erhöhung von Jugendarbeitslosigkeit in diesem Segment kommen könnte.

Aufgrund der nur begrenzt absehbaren Effekte der Mindestlohneinführung auf das Ausbildungsverhalten und die Arbeitsmarktsituation Jugendlicher lässt sich die Frage der zu wählenden Altersgrenze bei einer Ausnahmeregelung für diesen Personenkreis wissenschaftlich bisher nicht eindeutig beantworten. Wenn Verdienstmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler nicht gefährdet werden sollen, ist die Altersgrenze von 18 Jahren sicherlich richtig. Auch junge Erwachsene haben überdurchschnittlich häufig noch niedrige Einkommen. Will man bei der Einführung des Mindestlohns möglichst wenige Beschäftigungsverhältnisse dieser Gruppe gefährden, wäre die Altersgrenze demnach höher anzusetzen. Ein Kompromiss könnte in einer gestaffelten Lösung liegen, wie sie beispielsweise in Großbritannien Anwendung findet. Zu empfehlen ist in jedem Fall eine zeitnahe Marktbeobachtung analog zum Vorgehen bei Langzeitarbeitslosen (§ 22 Absatz 4 MiLoG), um so in diesem wichtigen Arbeitsmarktbereich gegebenenfalls arbeitsmarktpolitisch unverzüglich nachsteuern zu können.

## **7.2 Praktikanten**

§ 22 Absatz 1 MiLoG sieht für Praktikanten Ausnahmen vor, wenn sie ein Praktikum verpflichtend im Rahmen einer Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnung leisten, ein Praktikum von bis zu sechs Wochen zur Orientierung für eine Berufsausbildung oder für die Aufnahme eines Studiums absolvieren, ein Praktikum von bis zu sechs Wochen begleitend zu einer Berufs- oder Hochschulausbildung leisten, wenn nicht zuvor ein solches Praktikumsverhältnis mit demselben Ausbildenden bestanden hat, oder wenn Praktikanten an einer Einstiegsqualifizierung nach § 54a des Dritten Buches Sozialgesetzbuch teilnehmen.

Der relativ differenzierte Vorschlag im Gesetzesentwurf könnte dazu beitragen, einen möglichen Missbrauch von Praktika zu reduzieren, ohne die positive Seite von Praktika – das Sammeln von Berufserfahrung und Betriebskontakten – übermäßig stark einzuschränken.

### 7.3 Langzeitarbeitslose

§ 22 Absatz 4 MiLoG bezieht sich auf Langzeitarbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. Sie müssen in den ersten sechs Monaten der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses keinen Mindestlohn erhalten.

Ein Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde könnte den Abgang von Langzeitarbeitslosen in eine nicht-geförderte Beschäftigung erschweren. Die geplante Ausnahmeregelung erkennt an, dass das Leistungspotential bestimmter Langzeitarbeitsloser so niedrig sein kann, dass sich eine Einstellung zum Mindestlohn für die Arbeitgeber nicht rechnet. Allerdings werden von dieser Problematik auch Arbeitslose betroffen sein, die noch nicht langzeitarbeitslos sind, insbesondere gering qualifizierte Arbeitslose.

Auswertungen einer Haushaltsbefragung zeigen, dass der Einstiegslohn in rund der Hälfte der Arbeitsaufnahmen aus Langzeitarbeitslosigkeit die Höhe des geplanten gesetzlichen Mindestlohns unterschritt. Der durchschnittliche Bruttolohn lag in diesem Segment bei gut 5,90 Euro (Angaben für 2011 und 2012).<sup>8</sup> Niedrige Einstiegsgehälter von Langzeitarbeitslosen fanden sich vor allem in den neuen Bundesländern und bei der Aufnahme von geringfügiger Beschäftigung. Hier hätte also ein Risiko bestanden, dass durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro die Hürden für den Einstieg in den Arbeitsmarkt besonders erhöht worden wären. Auch Langzeitarbeitslose, die keinen Berufsabschluss haben, jünger als 40 Jahre alt oder seit mehr als drei Jahren arbeitslos sind, erzielen bisher eher geringere Einstiegsgehälter. Die geplante Regelung nach § 22 Absatz 4 MiLoG wirkt diesem Risiko tendenziell entgegen.

Durch § 22 Absatz 4 MiLoG erhalten Arbeitgeber einen Anreiz, im Niedriglohnbereich langzeitarbeitslose Bewerber bevorzugt einzustellen. Dadurch könnten sie die Möglichkeit nutzen, unterhalb des Mindestlohns zu entlohnen. Wenn Betriebe eine längere Beschäftigungsdauer anstreben und gleichzeitig antizipieren, dass sie eine Förderung mit Eingliederungszuschüssen nur vor Beschäftigungsbeginn beantragen können, dürfte die Nachfrage nach Eingliederungszuschüssen bereits bei der Einstellung Langzeitarbeitsloser steigen. Betriebe könnten aber auch einen Anreiz ha-

---

<sup>8</sup> Die Informationen über die Einstiegsgehälter von Langzeitarbeitslosen wurden mit Hilfe des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) ermittelt. Berücksichtigt wurden alle Personen, die in den Erhebungswellen der Jahre 2011 und 2012 aus Langzeitarbeitslosigkeit eine abhängige sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung (ohne Auszubildende) aufgenommen haben. Als langzeitarbeitslos gilt der hier verwendete Definition zufolge, wer mehr als zwölf Monate kontinuierlich arbeitslos gemeldet war oder an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen hat. Den ausgewiesenen Stundenlöhnen liegt die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit zugrunde.

ben, diese Personen nach Ablauf von sechs Monaten wieder zu entlassen und durch andere bisher Langzeitarbeitslose zu ersetzen.

§ 22 Absatz 4 MiLoG sieht vor, dass die Bundesregierung zum 1. Januar 2017 darüber berichtet, inwieweit die Sonderregelung für Langzeitarbeitslose ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert hat. In der Begründung dazu wird davon ausgegangen, dass zum 1. Januar 2017 festgestellt werden kann, ob die Sonderregelung zu einer nachhaltigen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt beitrug oder lediglich zu kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose geführt hat.

Zwar wäre eine Berichterstattung wie in § 22 Absatz 4 MiLoG vorgesehen möglich, aber kaum eine belastbare Evaluation dieser Sonderregelung in dem gegebenen Zeitrahmen. Zu beachten ist, dass das neue Gesetz erst ab Januar 2015 gilt. Erst im Laufe des Jahres 2016 werden Prozessdaten zur individuellen Beschäftigung bis Ende des Jahres 2015 für Forschungszwecke zur Verfügung stehen. Daher ist es nicht möglich, bereits zum 1. Januar 2017 Erkenntnisse zur Nachhaltigkeit von ab dem 1. Januar 2015 erfolgten Erwerbsintegrationen von Langzeitarbeitslosen vorzulegen.



## Literatur

Abowd, John M.; Kramarz, Francis; Margolis, David N. (1999): Minimum wages and employment in France and the United States. National Bureau of Economic Research. Cambridge.

Allegretto, Sylvia; Dube, Arindrajit; Reich, Michael (2011): Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data. *Industrial Relations*, 50(2), S. 205-240.

Allmendinger, Jutta; Dietrich, Hans (2003): Vernachlässigte Potentiale? – Zur Situation von Jugendlichen ohne Bildungs- und Ausbildungsabschluss. In: *Berliner Journal* 2003 Hft. 4; S. 465-476.

Aretz, Bodo; Arntz, Melanie; Gregory, Terry (2013): The Minimum Wage Affects Them All. Evidence on Employment Spillovers in the Roofing Sector. *German Economic Review*, 14(3), S. 282-315.

Bug, Arnold (2014): Sachstand: Ausnahmen von einem gesetzlichen Mindestlohn für einzelne Arbeitnehmergruppen aus verfassungsrechtlicher Sicht. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* WD 6 - 3000 - 002/14.

Campolieti, Michele; Fang, Tony; Gunderson, Morley (2005): How minimum wages affect schooling-employment outcomes in Canada, 1993–1999. *Journal of Labor Research* 26, S. 533-545.

Crawford, Claire et al. (2011): The impact of the minimum wage regime on the labour market outcomes of young people. Report to the Low Pay Commission. November.

Croucher, Richard; White, Geoff (2011): The Impact of Minimum Wages on the Youth Labor Market. An international Literature Review for the Low Pay Commission. Middlesex University, University of Greenwich.

Dietrich, Hans (2013): Youth unemployment in the period 2001–2010 and the European crisis – looking at the empirical evidence. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 19(3), S. 305-324.

Dietrich, Hans; Abraham, Martin (2008): Eintritt in den Arbeitsmarkt. In: *Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 69-98.

Dolado, Juan; Kramarz, Francis; Machin, Stephen; Manning, Alan; Margolis, David; Teulings, Coen; Saint-Paul, Gilles; Keen, Michael (1996): The Economic Impact of Minimum Wages in Europe. *Economic Policy*, 11(23), S. 317-372.

Dolton, Peter; Rosazza-Bondibene, Chiara; Wadsworth, Jonathan (2011): Employment, Inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium Term. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74(1), S. 78-106.

Dube, Arindrajit; Lester, T. William; Reich, Michael (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders. Estimates Using Contiguous Counties. *The Review of Economics and Statistics*, 92(4). S. 945-964.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2012): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2011. *WSI-Mitteilungen*, 65(4), S. 297-305.



Ellguth, Peter; Gerner, Hans-Dieter; Zapf, Ines (2013): Flexibilität für Betriebe und Beschäftigte. Vielfalt und Dynamik bei den Arbeitszeitkonten. IAB-Kurzbericht Nr. 3.

Fidrmuc Jan; Tena, J. D. (2013): National minimum wage and employment of young workers in the UK. Discussion Papers 12, Central European Labour Studies Institute (CELSI).

Hyslop, Dean; Stillman Steven (2007): Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand. Labour Economics 14, S. 201-230.

König, Marion; Möller, Joachim (2009): Impacts of minimum wages. A microdata analysis for the German construction sector. International Journal of Manpower, 30(7), S. 716-741.

König, Marion; Möller, Joachim; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2012): Zur Einführung von gesetzlichen oder branchenspezifischen Mindestlöhnen. Lohnuntergrenzen und ihre Wirkungen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 6. Februar 2012. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen. Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Lanot, Gauthier; Sousounis, P. (2014): The Minimum Wage And The Completion Of Apprenticeship Training Over The Business Cycle. Keele University (Discussion Paper).

Möller, Joachim (2012): Minimum wages in German industries. What does the evidence tell us so far? In: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No. 3/4, S. 187-199.

Möller, Joachim (2014): Werden die Auswirkungen des Mindestlohns überschätzt? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 94, H. 6, S. 387-392.

Möller, Joachim; Stops, Michael (2012): Zur Mindestlohn-Initiative aus Mecklenburg-Vorpommern. Lohn- und Beschäftigungswirkungen von allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen. Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gleichstellung und Soziales des Landtags Mecklenburg-Vorpommern. IAB-Stellungnahme Nr. 6.

Landon, Stuart (1997): High school enrollment, minimum wages and education spending. Canadian Public Policy / Analyse de Politiques 23, S. 141-163.

Neumark, David; Wascher, William (2008): Minimum Wages. Cambridge: MIT Press.

OECD (2010): Earnings: Minimum wages relative to median wages. OECD Employment and Labour Market Statistics. <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>. (abgerufen am 04. September 2013).

Pacheco, Gail A.; Cruickshank Amy A. (2007): Minimum wage effects on educational enrollments in New Zealand. Economics of Education Review 26, S. 574-587.

Pereira, Sonia C. (2003): The Impact Of Minimum Wages on Youth Employment in Portugal. European Economic Review, 47(2), S. 229-244.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2011): Entgeltstatistik Nr. 9.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende Nr. 4.

Stewart, Mark (2002): Estimating the Impact of the Minimum Wage Using Geographical Wage Variation. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 64 (Supplement), S. 583-605.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) (2011): Tarifpolitischer Jahresbericht 2010. Beschäftigungssicherung und gedämpfte Lohnentwicklung. Informationen zur Tarifpolitik Nr.1.

### **Mindestlohnevaluationen (2011):**

IAB/RWI/ISG (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung/ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/ Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Nürnberg/Essen/Köln.

IAQ (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft. Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

IAQ (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Gebäudereinigung. Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

IAW (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Maler- und Lackiererhandwerk. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

IAW (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Elektrohandwerk. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

IAW (2011c): Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Pflege. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

ZEW (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

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

## In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

<b>Nr.</b>	<b>Autor(en)</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
<a href="#">1/2013</a>	Brunow, S. Brücker, H. Fuchs, J. Kubis, A. Mendolicchio, C. Weber, E.	Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung	4/13
<a href="#">2/2013</a>	Kupka, Peter Wolff, Joachim	Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors	5/13
<a href="#">3/2013</a>	Juliane Achatz Jonas Beste Kerstin Bruckmeier Anna Fohrbeck Jörg Heining Thomas Kruppe Peter Kupka Johannes Ludsteck Markus Promberger Helmut Rudolph Enzo Weber Claudia Wenzig Jürgen Wiemers Sascha Zirra	Lebenslagen in Deutschland. Vierter Armuts- und Reichtumsbericht	6/13
<a href="#">4/2013</a>	Michael Stops Philipp vom Berge	Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Sachsen-Anhalt	12/13
<a href="#">1/2014</a>	Christian Hohendanner	Befristete Beschäftigung. Mögliche Auswirkungen der Abschaffung sachgrundloser Befristungen	4/14
<a href="#">2/2014</a>	Joachim Wolff	Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen	6/14

Stand: 30.6.2014

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

## **Impressum**

### **IAB-Stellungnahme 3/2014**

#### **Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit  
Regensburger Str. 104  
90478 Nürnberg

#### **Redaktion**

Dr. Andrea Kargus

#### **Technische Herstellung**

Erika Popp

#### **Rechte**

Nachdruck – auch auszugsweise –  
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Website**

<http://www.iab.de>

#### **Bezugsmöglichkeit**

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2014/sn0314.pdf>

#### **Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Arbeit und Soziales,  
Ausschussdrucksache 18(11)151 vom 24.6.2014,  
enthalten in Ausschussdrucksache 18(11)148  
vom 26.6.2014, S. 22–31.