

Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung*

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

August 2014

PREPUBLICATION VERSION. Published in: Schmollers Jahrbuch. Journal of Applied Social Science Studies, 134 (2014), pp. 149-182.

Zusammenfassung

Der gesetzliche Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro je Stunde wird zum 1. Januar 2015 in Deutschland eingeführt. Dieser Beitrag fasst die vorliegenden nationalen und internationalen Erfahrungen mit Mindestlöhnen zusammen. Dabei werden die Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen sowie die fiskalischen Effekte mit Hilfe des IZA-Mikrosimulationsmodells abgeschätzt und mit Ergebnissen aus aktuellen Studien verglichen. Es zeigt sich, dass die Ergebnisse aus der Analyse von Branchenmindestlöhnen und aus Mikrosimulationen trotz aufgezeigter Problempotenziale keine abschließende Beurteilung erlauben. Deshalb plädieren die Autoren für eine systematische und unabhängige wissenschaftliche Begleitforschung und Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns. Dies lässt Politik und Wählern eine faire Option für eine Kurskorrektur.

JEL CODES: J31, J38

Schlagworte: Mindestlohn, Kaitz- Index, Deutschland, internationaler Vergleich, Evaluationsforschung

* Alle IZA, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Zimmermann ist auch mit der Universität Bonn und der Freien Universität Berlin, Spermann auch mit der Universität Freiburg verbunden. Wir danken Max Löffler und Florian Wozny für die Unterstützung bei Teilen der Untersuchung.

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann

IZA

Postfach 7240
D-53072 Bonn

E-Mail: Zimmermann@iza.org

1. Einleitung

Der gesetzliche Mindestlohn für Deutschland in Höhe von 8,50 Euro je Stunde zum 1. Januar 2015 ist im Sommer 2014 mit einer breiten Mehrheit des Bundestages und des Bundesrates beschlossen worden. Er gilt für alle abhängigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland, sei es für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse oder Minijobs.

Es gibt wenige Ausnahmen. So erhalten die etwa 2,5 Millionen Solo-Selbstständigen keinen Mindestlohn, auch wenn sie zum Teil deutlich weniger je Stunde verdienen (vgl. Brenke 2013). Vom Mindestlohn zumindest teilweise ausgenommen sind:

1. Langzeitarbeitslose, jedoch nur für sechs Monate bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Das betrifft etwa eine Million Langzeitarbeitslosen in Deutschland.
2. Praktikanten, jedoch nur bei Schul- und Pflichtpraktika im Rahmen einer Schul-, Ausbildungs- und Studienordnung. Eine Ausnahme für drei Monate gilt bei freiwilligen Praktika vor, während und nach der Ausbildung.
3. Jugendliche unter 18 Jahren.
4. Branchen mit gültigem Tarifvertrag, der allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Sie können Tarifröhne unterhalb des Mindestlohns nutzen, jedoch nur bis Ende des Jahres 2016. Ab 1. Januar 2017 gilt auch in diesen Branchen der gesetzliche Mindestlohn.
5. Zeitungszusteller (zumeist Minijobber): Für diese Branche bedarf es keines Tarifvertrags, um die Übergangsfrist von zwei Jahren nutzen zu können. Auch für sie gilt der Mindestlohn erst ab 1. Januar 2017.
6. Saisonarbeit: Kost und Logis von Saisonarbeitern soll nicht auf den Mindestlohn angerechnet werden.

Nach Angaben der Bundesregierung werden zum 1. Januar 2015 zunächst 3,7 Millionen Arbeitnehmer eine Lohnerhöhung auf 8,50 Euro erhalten, zum 1. Januar 2017 werden es dann insgesamt 4,7 Millionen Arbeitnehmer sein.

Eine Mindestlohnkommission wird alle zwei Jahre über eine Anpassung des Mindestlohns entscheiden, erstmals im Jahr 2017. Die von der Bundesregierung zu einzurichtende Mindestlohnkommission soll aus sieben Mitgliedern bestehen, wobei jeweils drei von den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorgeschlagen werden. Der Vorsitzende wird auf gemeinsamen Vorschlag der Spitzenorganisationen berufen. Zwei zusätzliche Mitglieder ohne Stimmrecht (beratende Mitglieder) sind Wissenschaftler. Zum Vollzug des Gesetzes werden weitere 1.600 Zollner die derzeit 6.400 Mitarbeiter der Finanzkontrolle Schwarzarbeit verstärken. Das Gesetz ist spätestens im Jahr 2020 zu evaluieren (vgl. Bundesrat 2014).

Die beschlossene Mindestlohnregelung kann auch als großes wirtschaftliches Experiment angesehen werden. Unsere Studie will die ökonomischen Herausforderungen dieser Gesetzesregelung herausarbeiten. In Abschnitt 2 gibt sie einen Überblick über die Höhe und Ausgestaltung von Mindestlöhnen im internationalen Vergleich. Die wesentlichen Befunde zur Wirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Verteilung werden in Abschnitt 3 dargelegt. Dabei wird sowohl auf die Regelungen in wichtigen Anwendungsländern wie Großbritannien, die USA, Frankreich oder Spanien als auch auf die bereits bestehenden Branchenmindestlöhne in Deutschland eingegangen. In Abschnitt 4 wird eine Abschätzung der möglichen Effekte des Mindestlohnes für Deutschland mit Hilfe des am IZA entwickelten

Mikrosimulationsmodells vorgenommen und mit aktuellen Simulationsergebnissen aus anderen Studien verglichen. In Abschnitt 5 werden Handlungsempfehlungen für die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohnes entwickelt und die Notwendigkeit betont, die Wirkungen des Mindestlohnes über einen längeren Zeitraum hinaus einer unabhängigen wissenschaftlichen Begleitforschung zu unterziehen. Der Beitrag schließt mit Fazit und Ausblick in Abschnitt 6 ab.

2. Höhe und Ausgestaltung von Mindestlöhnen im OECD-Ländervergleich

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 und mögliche Kompensationsmaßnahmen zur Abmilderung negativer Begleiterscheinungen.

Auch die Organisation der Mindestlohnsetzung kann einen maßgeblichen Einfluss auf dessen Höhe ausüben. Garnero et al. (2013) zeigen in einem europäischen Vergleich für die Jahre 2008 bis 2010 auf, dass gewerkschaftlich organisierte sektorale Tariflöhne tendenziell in einem höheren Mindestlohniveau resultieren als gesetzliche Mindestlöhne. Werden diese, wie zum Beispiel in Italien, mit einer hohen Abdeckung der Tarifverträge kombiniert, führt dies zu einem griffigeren Regime als in vielen Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen. Diesbezüglich beginnt auch Deutschland nicht bei null. Besteht doch bereits ein differenziertes Tarifvertragssystem mit Mindestlöhnen, die durch Gewerkschaften und Arbeitgeber vereinbart werden und für allgemein verbindlich erklärt werden können. So haben die bestehenden Branchenmindestlöhne zum Teil schon recht hohe Niveaus erreicht¹.

Mindestlöhne lassen sich zwischen verschiedenen Ländern vergleichen, wenn sie zum Medianlohn in Bezug gesetzt werden (Kaitz-Index). Als Berechnungs- und Vergleichsgrundlage für den Kaitz-Index dient der Verdienst der Vollzeitarbeitnehmer. Dieser lag im Jahr 2012 für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bei 17,10 EUR. Für Deutschland ergibt sich daraus ein Kaitz-Index-Wert von rund 50%, was europaweit im oberen Mittelfeld liegen würde (Abbildung 1).

Dieser allgemeine Wert verdeckt allerdings die Tatsache, dass der generelle Mindestlohn die verschiedenen Landesteile und Gruppen von Arbeitnehmern sehr unterschiedlich betreffen wird. Durch die Herausnahme der Teilzeitbeschäftigten ist der Index zwar international vergleichbar, aber nur von begrenzter Aussagekraft, da der Mindestlohn ja auch auf Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte einwirken wird. Unter deren Einbeziehung ergibt sich ein Medianlohn von rund 14,00 EUR für Deutschland im Jahre 2011 (vgl. Brenke/Müller 2013; Kalina/ Weinkopf 2013) und ein sehr hoher Index-Wert von 60%². Die

¹ Eine aktuelle Übersicht dazu findet sich beispielsweise in Böckler Impuls 10/2014 (4.6.2014), S. 3.

² Hierzu ist zu erwähnen, dass sich Kaitz-Index-Werte, die Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte umfassen, derzeit nicht international vergleichen lassen, da aktuell die Daten und vereinheitlichen Definitionen hierzu fehlen. Die bestehenden OECD-Daten basieren auf Vollzeitbeschäftigung.

Nichtbeachtung der Teilzeit im Kaitz-Index kann also zu einer erheblich verzerrten Sichtweise bei Beurteilungen des Eingriffes des Mindestlohnes führen. Dies ist aufgrund der hohen Teilzeitquote gerade in Deutschland von Belang. Laut SOEP-Daten aus dem Jahre 2011 sind nur 41% der Personen mit einem Bruttostundenlohn von unter 8,50 Euro vollzeitbeschäftigt (Brenke/Müller 2013). Nur 10% aller Vollzeitbeschäftigten verdienen unter 8,50 Euro. Es sind also die Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten sowie Schüler und Studenten, die hauptsächlich von der gesetzlichen Lohnuntergrenze betroffen sein werden.

Sehr maßgebliche Unterschiede in der Eingriffstiefe des allgemeinen Mindestlohnes treten zudem hervor, wenn der Kaitz-Index separat für Ost- und Westdeutschland berechnet wird. Im Jahre 2011 hätte er laut Brautzsch/Schultz (2013) für Ostdeutschland bei 71% notiert, für Westdeutschland hingegen bei 54%³. Dies ist umso bemerkenswerter, weil in Ostdeutschland zudem der Anteil der Vollzeitbeschäftigten höher liegt. Der große Unterschied zeigt auf, dass der Niedriglohnbereich in Ostdeutschland viel stärker von der Einführung des allgemeingültigen Mindestlohnes betroffen sein wird als im Westen.

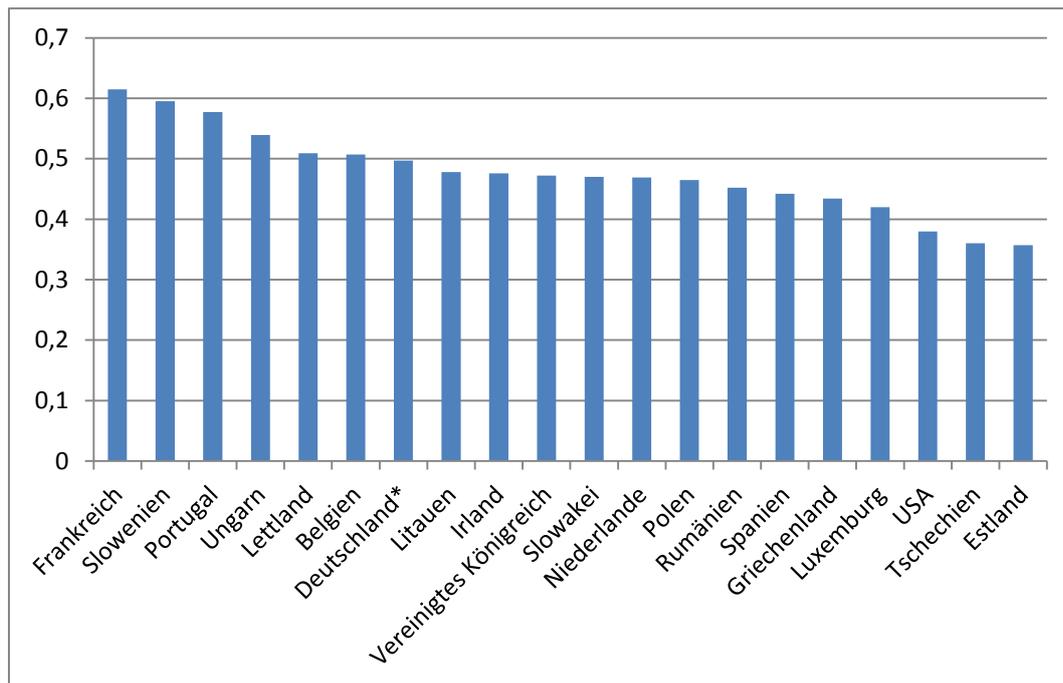
Des Weiteren ist von Interesse, dass sich der Kaitz-Index-Wert über die Zeit relativ schnell reduziert, da die Stundenverdienste maßgeblichen jährlichen Steigerungen ausgesetzt sind. Möller (2014) hat auf Basis dieser Steigerungsraten, die sich in den letzten Jahren zwischen 2,5 und 3,5% bewegt haben, die erwähnten Indexwerte für Ost- und Westdeutschland fortgeschrieben; er prognostiziert Werte für Ende 2014 von 65% bzw. 49%. Für eine längerfristige Fortschreibung wäre allerdings zu beachten, dass regelmäßige Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns von der zu bildenden Kommission diskutiert werden und zu erwarten sind.

Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass die institutionellen Bedingungen der Mindestlohnsetzung die Höhe des Kaitz-Index beeinflussen. So hätte sich auf Grundlage der bisherigen sektoralen Mindestlöhne in Deutschland im Jahre 2008 ein durchschnittlicher Kaitz-Index von 60% errechnet (Garnero et al. 2013). Diesem hohen Wert hinsichtlich Eingriffstiefe steht allerdings die beschränkte Reichweite der Tarifverträge gegenüber (Abdeckung 56%). Der generelle Mindestlohn wird die Frage der Abwägung zwischen spezifischeren, tendenziell höheren Branchenmindestlöhnen und einer möglichst hohen Abdeckung zugunsten des letzteren Arguments verändern.

Alles in allem ist festzuhalten, dass sich der per 2015 in Deutschland einzuführende gesetzliche Mindestlohn aus europäischer Sicht auf vergleichsweise hohem Niveau bewegt. Besonders stark von der Anpassung betroffen werden die Niedriglohnsektoren in Ostdeutschland sowie die Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten sein.

³ Hierbei ist zu beachten, dass die absolute Höhe des Kaitz-Index auch von Unterschieden in der statistischen Erhebung und Berechnung beeinflusst ist. Der hier zitierte Beitrag nutzt Daten des SOEP, wohingegen der anfangs erwähnte Vollzeit-Medianlohn für 2012 aus Daten der Bundesagentur für Arbeit generiert ist. Kluge (2013) vergleicht verschiedene Berechnungen des Kaitz-Index und findet Differenzen im geschätzten Vollzeit-Medianlohn von mehr als einem halben Euro, die sich in einem Unterschied von 2 Prozentpunkten im Indexwert niederschlagen.

Abbildung 1: Mindestlöhne in OECD-Ländern 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

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 – Ergebnisse aus ex post-Evaluationen

3.1 Ausländische Erfahrungen ⁴

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 erheblich (vgl. Congressional Budget Office 2014). Die Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns waren Gegenstand jahrzehntelanger wissenschaftlicher Untersuchungen. 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.⁵ Eine der wenigen Ausnahmen ist die Studie von Card und Krueger (1994), die unter Verwendung eines Differenz-von-Differenzen Schätzers⁶ 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.⁷ 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 sehr kontrovers diskutiert, wonach der gesetzliche Mindestlohn in drei Stufen auf 10,10 Dollar je Stunde im Jahr 2016 erhöht werden soll. Das staatliche Budgetbüro berechnete 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

⁴ Vgl. hierzu auch die internationale Fachtagung des IZA am 20.3.2014 in Berlin (http://www.iza.org/conference_files/Milo_2014/viewProgram?conf_id=2616). Mindestlöhnen sind jedoch auch beispielsweise in Ländern wie China Gegenstand der Analyse. Dort werden Mindestlöhne regional festgelegt. Eine Reform Anfang der 2000er Jahre hat den Anwendungsbereich der Mindestlöhne ebenso wie die Durchsetzung verschärft. Aktuelle Studien der Beschäftigungswirkungen auf die regionalen Arbeitsmärkte in China zeigen insgesamt nur geringe Effekte des Mindestlohnes, allerdings sind weniger profitable Firmen, solche mit niedrigeren Ausgangslöhnen sowie Beschäftigte mit geringer Qualifikation, Frauen und Jüngere besonders betroffen (Fang/Lin 2013, Huang et al. 2014).

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Vgl. zu der Debatte Boeri/van Ours (2013) und insbesondere Neumark/Wascher (2008).

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, die von der Regierung bislang stets übernommen wurden. Diese unabhängige Kommission, 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. Bislang konnten keine signifikanten negativen Beschäftigungswirkungen nachgewiesen werden. Hierbei muss das in Großbritannien zum Zeitpunkt der Einführung sehr moderate Mindestlohnniveau, 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 (9,53 EUR je Stunde bei 35 Stunden in der Woche) als auch in Relation zum Medianlohn in Frankreich (vgl. Abbildung 1), so dass er auch einen höheren Anteil der Beschäftigten als in anderen Ländern direkt betrifft. 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 et al. (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 Mindestlohnniveaus (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 et al. 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 et al. fest, dass ein höherer Mindestlohn zu Arbeitsplatzverlusten bei Beschäftigten führt, die direkt von der Erhöhung betroffen sind. Weitere Untersuchungen zeigen ferner, dass die negativen Beschäftigungseffekte des Mindestlohns für junge Arbeitnehmer in Frankreich stärker ausfallen (Abowd et al. 1999; Cahuc et al. 2014).

Dagegen konnten Aeberhardt et al. (2012) keinen Effekt des französischen Mindestlohns auf die Beschäftigung feststellen. Das kann auch daran liegen, dass Unternehmen in Frankreich für Beschäftigte, die lediglich den Mindestlohn erhalten, auch Subventionen in Gestalt einer Entlastung bei den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung erhalten. Diese staatlichen Entlastungen haben das Ziel, negative Beschäftigungseffekte abzumindern. Ohne diese etwa 2,5 Prozent des französischen Bruttoinlandsprodukts teuren Subventionen wären in Frankreich viele Arbeitsplätze im Mindestlohnbereich aufgrund der dann noch höheren Arbeitskosten gefährdet (Kramarz/Philippon 2001; Cahuc/Carcillo 2012; Cahuc et al. 2014). 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. Der französische Staat übernimmt damit aus Steuermitteln einen Teil der Arbeitskosten, die aus dem Mindestlohn resultieren.

Bereits 1968 wurde in den Niederlanden ein Mindestlohn eingeführt, der momentan bei 9,02 EUR je Stunde (bei 38 Stunden in der Woche) liegt. Eine Besonderheit des niederländischen Ansatzes ist ein gradueller Anstieg des Mindestlohns für Jugendliche zwischen 15 und 22 Jahre, die zwischen 30% und 85% des allgemeinen Mindestlohnes erhalten. 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 und der Mindestlohn gegenüber dem Median gefallen ist, fällt der Effekt auf die Einkommensungleichheit weniger stark aus (Salverda et al. 2013); auch ist in den Niederlanden der Anteil niedriger Löhne über die Zeit gestiegen, v.a. bei Teilzeitkräften und Jugendlichen, die häufig in gering entlohnten Jobs arbeiten, z.B. im Handel- und Gastgewerbe. 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, jedoch seit 1996 nicht mehr für Jugendliche generell. 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 (2011) 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). Daneben wird der Mindestlohn auch in der Praxis unterlaufen, insbesondere durch informelle Beschäftigung. Des Weiteren muss die stark zyklische Entwicklung der spanischen Wirtschaft in den letzten zehn Jahren berücksichtigt werden.

3.2 Erfahrungen mit Branchenmindestlöhnen 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 dar⁸. 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 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

⁸ Als Variation davon wurden in einzelnen Fällen auch Betriebe, die aus derselben Branche stammen, aber nicht vom Mindestlohn betroffen sind, als Kontrollgruppe einbezogen.

kann. Schließlich war der Beobachtungszeitraum in den meisten Fällen nicht ausreichend, um mögliche Langzeiteffekte in Betracht zu nehmen⁹.

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 bereits erwähnten Gründen, nämlich der Einschränkungen bei der Datenlage und den Beobachtungszeiträumen.

⁹ Zum Zeitpunkt der Evaluationen waren die administrativen Datenquellen maximal bis 2010 verfügbar. Die spezifischen Betriebsbefragungen wurden 2011 durchgeführt und enthielten teilweise auch retrospektive Fragen.

4. Beschäftigungs- und Verteilungseffekte sowie fiskalische Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Ergebnisse aus Mikrosimulationsstudien

Die Beschäftigungseffekte der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns waren in den letzten Jahren Gegenstand mehrerer Mikrosimulationsstudien (ex ante-Evaluationen). Alle älteren Mikrosimulationsstudien kommen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass negative Beschäftigungseffekte eines Mindestlohnes zwischen etwa 500.000 und einer Million Beschäftigten liegen werden (vgl. Ragnitz/Thum 2007; Bachmann et al. 2008; Müller/Steiner 2010).

4.1. Die Mikrosimulationsstudie des IZA

Im Jahr 2014 wurden eine aktuelle Analyse zu den Wirkungen eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro je Stunde mit dem Mikrosimulationsmodell des IZA (IZAΨMod) durchgeführt (vgl. Arni et al. 2014a u. Peichl et al. 2010). Das IZA-Mikrosimulationsmodell ist ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell in Anlehnung an Van Soest (1995). Es werden die Mikrodaten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) verwendet, um die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien zu modellieren. Paar-Haushalte treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung per Annahme gemeinsam. Weitere Determinanten des Arbeitsangebots (neben Freizeit und Konsum) sind verschiedene beobachtbare Eigenschaften der Haushalte. Darüber hinaus trägt das Modell auch 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 wird angenommen, dass die Arbeitsnachfragekurve unverändert bleibt¹⁰ und keine strukturelle Anpassung an den Mindestlohn stattfindet, so dass von konstanten geschätzten Arbeitsnachfrageelastizitäten getrennt für Hoch-, Mittel und Niedrigqualifizierte ausgegangen werden kann¹¹. Zum Beispiel bleibt eine denkbare Anpassung der gesamten Lohnstruktur auch oberhalb des Mindestlohns an die Mindestlohnerhöhung 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 als arbeitgeberseitige Anpassung der Beschäftigung an das neue Lohnniveau simuliert. 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. Auf der anderen Seite fokussiert das Modell auf die Angebotsseite, reflektiert also insbesondere die Wirkungen auf das Arbeitsangebot. Es werden dabei drei Szenarien unterschieden:

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

¹⁰ 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.

¹¹ Diese betragen für Arbeitskräfte mit hoher Qualifikation -0,56, für Arbeitskräfte mit mittlerer Qualifikation -0,37 und für gering qualifizierte Arbeitskräfte -1,05.

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.¹² 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)

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.

¹² Eine mögliche Mindestlohn-induzierte Zuwanderung aus dem Ausland ist hier nicht berücksichtigt.

Fiskalische Wirkungen

Zu den fiskalischen Wirkungen der Mindestlohneinführung liegen unterschiedliche Ergebnisse aus älteren Mikrosimulationsstudien 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 dem Arbeitslosengeld II.

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 fiskalischen 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.

Verteilungswirkungen

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 dazu, dass sich die verfügbaren Einkommen kaum ändern.

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

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 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 „relativ 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, Bruckmeier/Wiemers 2014). Der Mindestlohn ist demnach kein besonders zielgenaues Instrument zur Verminderung von Einkommensungleichheit.

4.2 Die IZA-Studie im Vergleich zu aktuellen Mikrosimulationsstudien

Bei der ex-ante-Evaluation der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns mit Hilfe von Mikrosimulationsmodellen müssen sowohl hinsichtlich des modelltheoretischen Rahmens wie auch bei der empirischen Umsetzung eine Reihe von Annahmen und Entscheidungen getroffen werden. Die vorliegenden Simulationsstudien unterscheiden sich teilweise sehr deutlich voneinander bei den zu Grunde liegenden Annahmen und Spezifikationen, so dass die Bandbreite der vorliegenden Ergebnisse wenig überrascht. Eine vollkommene Vergleichbarkeit der verschiedenen Studien ist somit praktisch nicht gegeben. Somit werden implizit oder explizit unterschiedliche Teilaspekte der Auswirkung eines Mindestlohns auf die Beschäftigung mehr oder weniger stark gewichtet oder zum Teil ausgeblendet. Dies muss bei der Betrachtung der vorliegenden Bandbreite der Ergebnisse stets berücksichtigt werden.

Ein wesentlicher Aspekt stellt die Ermittlung der Stundenlohnverteilung im Status Quo dar. Während alle vorliegenden Simulationsstudien auf Grundlagen von Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) basieren, werden zum Teil unterschiedliche Befragungswellen genutzt und verschiedene Annahmen hinsichtlich der Fortschreibung der Stundenlöhne von der Ausgangs-Datenwelle bis zum aktuellen Rand getroffen. Auch die Behandlung besonders niedriger Stundenlöhne unterscheidet sich. Dies ist wenig überraschend, da auch die aktuellste verfügbare Welle der SOEP-Daten stets um ein bis zwei Jahre hinter dem aktuellen Jahr zurückbleibt. So bezieht sich die aktuelle Welle 29 auf das Erhebungsjahr 2012. Somit müssen Annahmen darüber getroffen werden, wie die Nominallöhne bis zum aktuellen Jahr 2014 oder zum Jahr der Mindestlohn-Einführung 2015 fortgeschrieben werden. Dabei werden notwendigerweise in der Regel einheitliche Wachstumsraten unterstellt.

Darüber hinaus stellt sich die Ermittlung eines Stundenlohns an sich als schwierig dar, da dieser bei der Erhebung der SOEP-Daten nicht direkt erfragt wird, sondern aus dem monatlichen Bruttolohn und der regelmäßigen Arbeitszeit ermittelt wird. Dabei unterscheiden sich die Untersuchungen teilweise im Detail in der Behandlung besonders geringer Löhne, die sich häufig für geringfügig Beschäftigte (Minijobber) ergeben. Daraus wird auch deutlich, dass das SOEP nicht die idealtypische Datengrundlage für die Verteilung der Stundenlöhne ist. Dies liegt zum einen daran, dass der Großteil der Arbeitnehmer nicht explizit pro Arbeitsstunde entlohnt wird und sich die Löhne je nach tatsächlich geleisteter Arbeitszeit auch bei gleichem Monatsbrutto unterscheiden können. Dennoch stellt das SOEP die in Deutschland einzig brauchbare Datenquelle für Mikrosimulationsstudien dar, da sie neben den Informationen zu Bruttoeinkommen (mit den beschriebenen Einschränkungen) auch die notwendigen Informationen zum Haushaltskontext aufweist. Diese sind zur Bestimmung der Abzüge von Steuern und Sozialabgaben sowie zur Ermittlung von Transferansprüchen unerlässlich.

Schließlich stellt die theoretische Fundierung sowie empirische Modellierung der Arbeitsnachfragereaktion auf die Einführung eines Mindestlohns eine wesentliche Stellschraube dar, auf die die Heterogenität der Ergebnisse ebenfalls maßgeblich zurückzuführen sein dürfte. Üblicherweise wird die Nachfrage nach Arbeit empirisch durch die Bestimmung oder Nutzung spezifischer Arbeitsnachfrageelastizitäten modelliert. Die Studie von Henzel und Engelhardt (2014) behandelt diesen Aspekt explizit und ausführlich und führt eine Sensitivitätsanalyse für eine ganze Bandbreite von Elastizitäten im plausiblen

Bereich zwischen 0 und -1 durch, so dass je nach weiterer Spezifikation ein Beschäftigungseffekt zwischen 0 und -863.000 ermittelt wird. Somit wird deutlich, dass die Modellierung der Arbeitsnachfrageseite entscheidend ist für die Simulation von Beschäftigungseffekten.

Allerdings stellt sich die Frage, welcher Wert der Nachfrageelastizität für welche Gruppe von Arbeitnehmern angemessen und „richtig“ ist. Während Bruckmeier und Wiemers (2014) überhaupt keine Arbeitsnachfragerreaktionen sondern ausschließlich die Steigerung des Arbeitsangebots betrachten und implizit einen Wert von 0 für die Nachfrageelastizität annehmen, legen Knabe et al. (2014) einen einheitlichen Wert von -0,75 zu Grunde. Unsere Studie verwendet empirisch geschätzte Elastizitäten zwischen -0,37 und -1,05 je nach Qualifikationsniveau; dabei sinkt die Reagibilität mit dem Qualitätsniveau der Arbeit. Wir untersuchen auch den Arbeitsangebotseffekt. Müller und Steiner (2013) verwenden noch weiter differenzierte Elastizitäten (nach Region, Geschlecht, Qualifikation und Arbeitszeitkategorie). Hinter der Verwendung unterschiedlicher Arbeitsnachfrageelastizitäten steckt zudem nicht nur eine explizite Annahme über das quantitative Ausmaß der Nachfragerreaktion auf dem Arbeitsmarkt, sondern implizit auch eine Annahme über den zeitlichen Horizont, in dem sich Beschäftigungseffekte realisieren. Henzel und Engelhardt (2014) weisen darauf hin und argumentieren, dass kurzfristig eine geringe Elastizität und somit geringe Anpassungseffekte zu erwarten sind, während sich ein prognostizierter Beschäftigungsrückgang mit zunehmenden zeitlichen Abstand von der Mindestlohnreform erst langfristig immer stärker materialisiert.

Tabelle 4: Beschäftigungswirkungen aktueller Mikrosimulationsstudien im Vergleich

Studie	Datenwelle/ Berichtsjahr)	Lohnelastizität der Arbeits- nachfrage	Beschäftigungs- effekt	Bemerkungen/weitere Annahmen und Spezifikationen
Bruckmeier und Wiemers (2014)	SOEP 2010/2014	0	nicht untersucht	Zusätzlich 126.000 Arbeitssuchende (Arbeitsangebotseffekt) Ergebnis mit Lohnan- passung
Henzel und Engelhardt (2014)	SOEP 2012/2015	zwischen 0 und -1 (hier: - 0,5)	-857.000	100% Betroffenheit im Niedriglohnsektor, Summe aus Effekten auf Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten sowie Minijobber
Knabe et al. (2014)	SOEP 2012/2015	-0,75	-910.000	Neoklassisches Standardmodell der Arbeitsnachfrage
Müller und Steiner (2013)	SOEP 2011/2013	Unterschied- lich nach Region, Geschlecht, Qualifikation und	-100.000	Preiselastizität der Güternachfrage von 0

		Arbeitszeit		
IZA-Studie	SOEP 2012/2014	Unterschied- lich nach Qualifikation (von -0,37 bis -1,05)	-570.000	Verlust an Jobs Zusätzlich 224.000 Arbeitssuchende (Arbeitsangebotseffekt)

*) Berichtsjahr = Jahr auf das die in den Daten beobachtete nominale Lohnverteilung mit einheitlichen Wachstumsraten fortgeschrieben wurde.

4. 3 Zwischenbewertung

Insgesamt sagen die vorliegenden Simulationen übereinstimmend, dass durch die Einführung des allgemeinen Mindestlohns mit einer deutlichen Ausweitung des Arbeitsangebots und einer ganz erheblichen Anzahl von verlorenen Arbeitsplätzen zu rechnen ist. Insgesamt sind also viel mehr Menschen ohne Arbeitsplatz, obwohl sie arbeiten wollen. Die Ergebnisse der vorliegenden Mikrosimulationsstudien beschreiben allerdings nur ein Problempotenzial und sollten nicht überbewertet werden. So schließen die verwendeten Modelle mögliche positive Beschäftigungseffekte konzeptionell aus. Tatsächlich haben sich empirisch im Ausland auch gelegentlich positive Wirkungen gezeigt; diese könnten in dem in den Studien benutzen Modellrahmen nicht erklärt werden. Allerdings sollten bei einer Fehlspezifikation der Modelle, die ja zuvor empirisch geschätzt wurden, keine deutlichen Beschäftigungsverluste ermittelt werden. Die Jobverluste sind aufgrund der geschätzten negativen Nachfrageelastizitäten nur konsequent.

Kurzfristig kommt es zu Entlastungen der staatlichen Haushalte, vor allem durch Steuerzahlungen und Transfers in die Sozialsysteme. Die fiskalische Analyse umfasst allerdings 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.

Ferner sagen die Ergebnisse wegen des statischen Charakters der Modelle und der ungenauen Abbildung von Realität und Gesetzesrahmen allerdings nichts über die genauen zeitlichen Abläufe. Deshalb würde eine genaue wissenschaftliche Begleitforschung der Wirkungen des Gesetzes für die Wissenschaft sehr aufschlussreich sein.

5. Zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

5.1 Probleme der Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns

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 Abschnitt 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, ZEW 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. Für die gleichzeitige und flächendeckende Einführung des Mindestlohnes in einer Branche gibt es 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 gerechnet werden muss. Insoweit ist die vorgesehene Politikmaßnahme auch 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.

5.2 Potenziale der Mindestlohnforschung

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 wurden¹³. 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

¹³ Siehe z.B. den internationalen Forschungsüberblick von Neumark und Wascher (2008).

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 auswirkt¹⁴. Wird die Verteilung von Löhnen und verfügbarem Einkommen gleicher und die Armutsbedrohung der Haushalte geringer? Solche Untersuchungen bedingen strukturelle(re) Analyseansätze, die explizit Dynamiken wie die Mobilität von Beschäftigung und Beschäftigten in verschiedenen Dimensionen mitberücksichtigen (vgl. auch ZEW 2013).

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. So lassen sich bereits jetzt zusätzliche Tarifverhandlungen beobachten – mit dem Ziel, in der Übergangsperiode bis Ende 2016 vom gesetzlichen Mindestlohn nach unten abweichen zu dürfen. In der Fleischindustrie, dem Friseurgewerbe und in der Landwirtschaft kam es im Jahr 2014 zu entsprechenden Tarifabschlüssen. Dagegen scheiterten die Verhandlungen im Gastgewerbe, so dass dort der gesetzliche Mindestlohn ab 2015 gelten wird.

5.3 Die gesetzliche Grundlage für die Evaluation des Mindestlohns

Unter § 23 des Mindestlohngesetzes heißt es: „Dieses Gesetz ist im Jahr 2020 zu evaluieren“. Auch findet sich im Kapitel E.3 der Satz: „Zusätzlich kann die Mindestlohnkommission eigene Forschungsvorhaben in Auftrag geben. Eine Quantifizierung der Kosten hierfür ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.“ Diese Evaluationsklausel ist nur unter massivem Druck der Wissenschaft – auch des IZA - zustande gekommen (vgl. Arni et al. 2014b und IZA Compact vom März 2014 mit einem Bericht über die europäische Mindestlohnkonferenz des IZA in Berlin).

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

Ausnahmen erlauben natürliche Experimente. So könnten zum Beispiel Langzeitarbeitslose, die zwischen 12 und 14 Monaten arbeitslos sind, mit Stellensuchenden, die zwischen 9 und 11 Monaten arbeitslos sind, verglichen werden. Auch existieren Übergangsregelungen,

¹⁴ 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.

sodass die zeitliche Variation in der Einführung des generellen Mindestlohnes von 8,50 € zu Evaluationszwecken genutzt werden kann. Der Mindestlohn wird in Ostdeutschland bei den betroffenen Menschen zu massiveren Lohnerhöhungen führen als in Westdeutschland – diese regionale Variation kann in vergleichbaren Arbeitsmarktregionen für die Evaluation genutzt werden. Auch werden unterschiedliche Branchen unterschiedlich betroffen sein, sodass eine Bildung von Vergleichsgruppen unter Umständen möglich ist (vgl. Arni et al. 2014b).

Unabhängig davon, welche Evaluationsmethoden am besten geeignet sein werden, gilt: Bereits in diesem Jahr sollten die Vorarbeiten für eine umfassende Evaluation beginnen. Die Mängel in der Verfügbarkeit und Zielgenauigkeit der für fundierte Analysen notwendigen Daten sind aus der Erfahrung mit den Evaluationen der branchenspezifischen Mindestlöhne hinlänglich bekannt (vgl. ZEW 2013 und Arni et al. 2014). Die Zeit sollte nicht nur für die Erarbeitung eines systematischen Evaluationskonzepts, sondern auch für Investitionen in die Datenqualität genutzt werden. Damit sind insbesondere Investitionen gemeint, die a) eine zeitnahe Bereitstellung administrativer Daten, b) die Erhebung von Umfragedaten und c) die Verknüpfung von administrativen und Umfragedaten ermöglichen. Denn die Qualität der Daten wird entscheidend sein, ob zukünftig verlässliche Aussagen zur Wirkungsweise des gesetzlichen Mindestlohns möglich sein werden.

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.

6. Fazit und Ausblick

Nach dem Kaitz-Index liegt der in Deutschland beschlossene gesetzliche Mindestlohn beim internationalen Vergleich von Vollzeitbeschäftigung im oberen Mittelfeld. Eine differenzierte Betrachtung macht dagegen deutlich: Für Ostdeutschland liegt der Kaitz-Index auf Spitzenniveau.

Der internationale Vergleich mit dem Kaitz-Index ignoriert jedoch die große Bedeutung von Minijobs und Teilzeitbeschäftigung in Deutschland – diese Beschäftigungsformen sind besonders stark vom Mindestlohn betroffen.

Die empirischen Analysen zur Wirkung von Mindestlöhnen in Deutschland lassen sich kurz folgendermaßen zusammenfassen: 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, schließen jedoch mögliche positive Beschäftigungseffekte modelltheoretisch aus. Die vorliegenden Evaluationsstudien zu Branchenmindestlöhnen für Deutschland liefern wegen Datenrestriktionen und einem kurzfristigem Zeithorizont kaum belastbare Erkenntnisse.

Deshalb bleibt die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes ein arbeitsmarktpolitisches Großexperiment mit ungewissem Ausgang. Aufgrund der Höhe des

beschlossenen Mindestlohnes und der derzeitigen Arbeitsmarktstruktur in Deutschland wird der Mindestlohn voraussichtlich erhebliche negative Konsequenzen für die Beschäftigung gerade in den Bereichen des privaten Dienstleistungssektors und im Teilzeitbereich , insbesondere in Ostdeutschland, haben.

Für die weitere Entwicklung in Deutschland ist es unabdingbar, eine unabhängige wissenschaftliche und zeitnahe Begleitforschung und Evaluation der Mindestlohnregelungen zu etablieren – die gesetzliche Grundlage ist unter massiven Druck von ArbeitsökonomInnen geschaffen worden. 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 könnten 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.
- Arni, P., W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann und Klaus F. Zimmermann (2014a): Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation, IZA Standpunkte Nr. 65, Bonn.
- Arni, P., W. Eichhorst, A. Spermann und Klaus F. Zimmermann (2014b): Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020, *Wirtschaftsdienst*, 94, 403-406.
- 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 (2011): Minimum Wage and Youth Employment Rates in Spain: New Evidence for the Period 2000-2008. *Revista de Economía Aplicada* XIX, 2011, 35 - 57.
- Boeri T. und J. van Ours (2013): The Economics of Imperfect Labor Markets. Princeton University Press. Second Edition.
- Brautzsch, H.-U., B. Schultz (2013): Mindestlohn von 8,50 Euro: Wie viele verdienen weniger, und in welchen Branchen arbeiten sie? IWH-Pressemitteilung 19 (Langfassung), Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Brenke, K. (2013): Solo-Selbständige, DIW Wochenbericht Nr. 7/2013, 3-16.
- 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.
- Bruckmeier, K. und J. Wiemers (2014): Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht 7/2014
- Bundesrat (2014): Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Drucksache 288/14 vom 4. Juli 2014.
- Cahuc, P., S. Carcillo und T. Le Barbanchon (2014): Do Hiring Credits Work in Recessions? Evidence from France, IZA Discussion Paper 8330
- Cahuc, P., S. Carcillo, U. Rinne und 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'Economie* 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.
- Dube, A., T.W. Lester, M. Reich (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. *Review of Economics and Statistics*, 92(4): 945–964.
- 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.
- Fang, T. und C. Lin (2013): Minimum Wages and Employment in China, IZA Discussion Paper 7813.
- 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 Topf schlagen, *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.
- Garnero, A., S. Kampelmann, F. Rycx (2013): Sharp Teeth or Empty Mouths? Revisiting the Minimum Wage Bite with Sectoral Data. IZA Discussion Paper 7351.
- 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*. 3, doi: 10.15185/izawol.3

- Henzel, S. R. und K. Engelhardt (2014): Arbeitsmarkteffekte des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland – eine Sensitivitätsanalyse, ifo Schnelldienst 10/2014
- Huang, Y., P. Loungani und G. Wang (2014): Minimum Wages and fFrm Employment in China. Federal Reserve Bank of Dallas, Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper 173.
- 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.
- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2014): Der flächendeckende Mindestlohn, FU Berlin Diskussionsbeiträge 2014/4
- 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 (2001): The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment. *Journal of Public Economics* 82, 115-146.
- Low Pay Commission (2013): National Minimum Wage, Report 2013.
- 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.
- Möller, J. (2014): Werden die Auswirkungen des Mindestlohns überschätzt? *Wirtschaftsdienst*, 94(6), 387-392.
- 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: 6, doi: 10.15185/izawol.6
- 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 ZEW (2011a): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW (2011b): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Abfallwirtschaft.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW (2013): Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne, Mannheim.
- 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.