

IZA Standpunkte Nr. 70

Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020

Patrick Arni
Werner Eichhorst
Alexander Spermann
Klaus F. Zimmermann

Juni 2014

Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020

Patrick Arni

IZA

Werner Eichhorst

IZA

Alexander Spermann

IZA und Universität Freiburg

Klaus F. Zimmermann

IZA und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 70
Juni 2014

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

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

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

ZUSAMMENFASSUNG

Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020^{*}

Der Beitrag geht auf die Kabinettsfassung des Mindestlohngesetzentwurfs ein. Trotz einiger richtiger Nachjustierungen – wie zum Beispiel die Einführung einer Evaluationsklausel – bleibt der Mindestlohn ein arbeitsmarktpolitisches Großexperiment. Um die Flurschäden am Arbeitsmarkt möglichst gering zu halten, empfehlen die Autoren, Langzeitarbeitslose ein Jahr lang und freiwillige Praktika für Studierende länger als sechs Wochen vom Mindestlohn auszunehmen. Sie plädieren für die Anhebung der Altersgrenze für Jugendliche auf 21 Jahre und ein Stufenmodell für Jugendliche nach britischem Vorbild. Die Mindestlohnkommission sollte verpflichtet werden, regelmäßig unabhängigen wissenschaftlichen Sachverstand heranzuziehen. Schließlich begrüßen sie die nachträglich auf Druck der Wissenschaft in den Gesetzentwurf eingefügte Evaluationsklausel, betonen jedoch, dass die Grundlagen für eine seriöse Evaluation jetzt und nicht erst im Jahr 2020 gelegt werden müssen.

JEL-Codes: J31, J38

Schlagworte: Mindestlohn, Evaluation, Praktika, Langzeitarbeitslose, Jugendliche

Kontaktadresse:

Alexander Spermann
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-mail: spermann@iza.org

^{*} Erschienen in: *Wirtschaftsdienst*, 2014, 94(6), 403-406.

Mindestlohnevaluation jetzt und nicht erst 2020

Der Referentenentwurf des Bundesarbeitsministeriums wurde in einigen Punkten nachgebessert: Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen alle Langzeitarbeitslose für sechs Monate vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen werden – und nicht nur weniger als 20.000. Auch werden alle bis zu sechswöchigen Schul- und Pflichtpraktika vom Mindestlohn ausgenommen. Dagegen haben Jugendliche ab einer Altersgrenze von 18 Jahren weiterhin Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn, sofern sie nicht in Ausbildung sind. Neu ist: Der Gesetzentwurf sieht eine verpflichtende Evaluation im Jahr 2020 vor. Auch erhält die Mindestlohnkommission ein der Höhe nach unbestimmtes Budget zur Vergabe von Forschungsvorhaben. Insgesamt geht die Nachjustierung des Referentenentwurfs in die richtige Richtung – ausreichend ist sie jedoch nicht. Was ist noch zu tun, um den Flurschaden auf dem Arbeitsmarkt möglichst gering zu halten?

Arbeitsmarktpolitisches Großexperiment

Im Jobwunderland Deutschland startet ein arbeitsmarktpolitisches Großexperiment: die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns auf europäischem Spitzenniveau. Ein Mindestlohn in Höhe von 8,50 € je Stunde ist ein massiver Eingriff in den Arbeitsmarkt. Die absolute Höhe mag nicht als sonderlich hoch erscheinen, doch entscheidend ist das Mindestlohnniveau im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen. Nach dem so genannten Kaitz-Index rangiert Deutschland im Vergleich zu OECD-Staaten unmittelbar hinter Frankreich auf Platz 2, wenn auch Teilzeitbeschäftigte berücksichtigt werden. Vom Mindestlohn werden etwa vier Millionen Menschen profitieren – zum Teil mit über 50 %-igen Lohnerhöhungen, soweit sie nicht ihre Jobs verlieren. Denn nach Schätzungen des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) werden vorsichtig gerechnet 600.000 Jobs verloren gehen, vor allem in Ostdeutschland (vgl. Arni et al. 2014 u. Hamermesh 2014 u. Neumark 2014). Dabei sind mögliche Stellenverluste aufgrund längerfristiger Strukturveränderungen noch nicht mitgerechnet. Und es muss mit zahlreichen Neueintritten bisher nicht Beschäftigter aus der Stillen Reserve und mit zusätzlicher Migration gerechnet werden. Nach den im Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute vorgelegten Berechnungen fallen alleine im Jahr 2015 etwa 200.000 Arbeitsplätze weg, in den drei Folgejahren weitere 150.000. Nach einer Studie des ifo-Instituts werden zwischen 425.000 und 910.000 Arbeitsplätze wegfallen (vgl. Knabe et al. 2014).

Ausnahme für Langzeitarbeitslose

Vor diesem Hintergrund hat die große Koalition die beschäftigungspolitischen Gefahren für Langzeitarbeitslose etwas vermindert. So werden Langzeitarbeitslose bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für sechs Monate vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen – und zwar gilt dies nun für die etwa eine Million Langzeitarbeitslosen in Deutschland. Die ursprüngliche Ausnahme bezog sich lediglich auf weniger als 20.000 Langzeitarbeitslose, weil die Ausnahmeregelung mit der Gewährung von Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber verknüpft wurde. Diese wesentliche Nachjustierung des Referentenentwurfs ist zu

befürworten, wenn auch ein Zeitraum von zwölf Monaten besser gewesen wäre, da bei Langzeitarbeitslosen eine längere Einarbeitungsphase sinnvoll erscheint. Schliesslich ist die Dauerarbeitslosigkeit trotz des insgesamt guten deutschen Arbeitsmarktes immer noch die grösste Baustelle der deutschen Beschäftigungspolitik. Die deutsche Politik sollte ihr deshalb eine größere Aufmerksamkeit schenken.

Eingliederungszuschüsse spielen in Frankreich eine große Rolle. Dort werden die negativen Beschäftigungseffekte des hohen französischen Mindestlohns durch großzügige staatliche Subventionen ausgeglichen. So sind bei dem derzeitigen französischen Mindestlohn in Höhe von 9,43 Euro staatliche Zuschüsse bis zu 2,45 Euro je Stunde möglich. Auch Löhne oberhalb des Mindestlohns werden dauerhaft bezuschusst. Die fiskalischen Kosten: 22,3 Milliarden Euro im Jahr 2012 (vgl. Knabe et al. 2014). Zum Vergleich: Würden 100.000 deutsche Langzeitarbeitslose für jeweils sechs Monate einen Eingliederungszuschuss von 500 € je Monat erhalten, dann kämen 300 Millionen € an Zusatzkosten auf die Bundesagentur für Arbeit zu. Mit anderen Worten, bei Langzeitarbeitslosen bestehen angesichts von Einstellungsbarrieren zwei Alternativen: (i) Sie zumindest für einen plausiblen Zeitraum vom Mindestlohn auszunehmen oder (ii) massive staatliche Eingliederungszuschüsse zu zahlen. Die fiskalischen Konsequenzen sprechen klar für die erste Alternative.

Ausnahme für Praktikanten

Nach § 22 Abs. 1 des Mindestlohn-Gesetzentwurfs unterliegen alle freiwilligen Betriebspraktika, die länger als sechs Wochen dauern, dem Mindestlohn. Schul- und Pflichtpraktika im Rahmen einer Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnung sind jedoch ausgenommen. Auch Praktika von bis zu sechs Wochen zur Orientierung für eine Berufsausbildung oder für die Aufnahme eines Studiums, begleitend zu einer Berufs- oder Hochschulausbildung, aber auch für Teilnehmer an einer Einstiegsqualifizierung sind ebenfalls vom Mindestlohn ausgenommen. Nach IAB-Angaben waren im Jahr 2013 knapp 600.000 Praktikanten beschäftigt (vgl. Hohendanner 2014). Die vorliegenden Datenquellen geben jedoch keinen Überblick, welcher Anteil der bisherigen Praktika unter die Mindestlohnregelung fallen würde. Es fehlt an aussagekräftigen empirischen Studien. Es ist nicht klar, ob die Ausnahmeregelung im Gesetzentwurf bereits die Mehrheit der Praktika umfasst. Offen ist die Frage, ob sechs Wochen ein für Arbeitgeber und Praktikant angemessener Zeitraum sind. Weshalb nicht acht Wochen oder drei Monate? Weshalb sechs Wochen unabhängig von der Branche? Praktika von Studierenden, die in den Semesterferien oder zwischen Bachelor und Master ein freiwilliges Praktikum absolvieren, sollten beispielsweise anders gehandhabt werden als Praktika von Hochschulabsolventen, bei denen eine Erwerbstätigkeit mit geringer Bezahlung vorliegt. Gerade bei Ersteren sind Perioden von drei oder vier Monaten üblich und bislang auch von den Betroffenen nicht als Problem, sondern als Gelegenheit zum Erwerb eines beruflichen Einblicks wahrgenommen worden. Insofern sollten freiwillige Praktika für einen angemessenen Zeitraum vom Mindestlohn ausgenommen werden. Unabhängig davon macht es Sinn, jede an dieser Stelle zu treffende Regelung zeitnah auf den Prüfstand zu stellen. Es darf nicht sein, dass für alle Beteiligten sinnvolle freiwillige Praktika aufgrund der Mindestlohnregelung nicht mehr angeboten werden. Wenn sich die vorgeschlagene Ausnahmeregelung als kontraproduktiv erweist, muss sie auf der Basis empirischer Analysen modifiziert werden.

Ausnahme für Jugendliche

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

Der Zeitraum zwischen 18 und 21 Jahren ist jedoch entscheidend. In Deutschland liegt das Durchschnittsalter zu Ausbildungsbeginn bei etwa 20 Jahren, auch weil relativ viele Abiturienten eine Berufsausbildung beginnen. Die kritische Gruppe sind jedoch junge Menschen ohne Abitur, die eine eigene Wohnung und ein eigenes Auto höher einstufen als ein höheres zukünftiges Einkommen wegen guter Ausbildung. Insbesondere für diese jungen Menschen erhöht sich der Anreiz, bereits begonnene Ausbildungen abzubrechen oder aus den staatlich finanzierten Übergangssystemen nicht in Ausbildungen zu wechseln, um mit hoher Wahrscheinlichkeit in sogenannte low-pay-no-pay-Karrieren einzumünden. Schon heute sind in Deutschland 1,5 Millionen junge Menschen zwischen 25 und 35 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Wollen wir mehr davon? Frankreich hat uns mit einem hohen Mindestlohn vorgemacht, welche schrecklichen Konsequenzen sich aus mangelhaften Regelungen für die Arbeitsmarktlage der jüngeren Generation ergeben (vgl. Cahuc et al. 2013).

Wieso werden die positiven britischen Erfahrungen mit einem Stufenmodell ignoriert, die eine Ausnahme für Jugendliche unter 21 Jahren nahelegen? Dort erhalten Auszubildende eine geringere Vergütung von 2,65 Pfund, Jugendliche zwischen 16 und 17 Jahren erhalten 3,72 Pfund, Jugendliche zwischen 18 und 20 Jahren erhalten 5,03 Pfund. Der gesetzliche Mindestlohn greift erst für Erwachsene ab 21 Jahren und beträgt 6,31 Pfund (vgl. Low Pay Commission 2013). Ein ähnliches Stufenmodell existiert auch in den Niederlanden. An dieser Stelle ist dringend eine Verbesserung des Gesetzentwurfs notwendig. Durch eine sinnvolle Regelung lässt sich vermeiden, dass Arbeitgeber für bestimmte einfache Tätigkeiten ohne Karriereaussichten gezielt junge Leute rekrutieren.

Aufstockerproblem nicht gelöst

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wird weiterhin nicht dazu führen, dass die Menschen wieder von ihrer Hände Arbeit leben können – diese von der großen Koalition geschürte Erwartungshaltung wird enttäuscht werden. Nach IZA-Berechnungen wird es weiter über eine Million sogenannte Aufstocker geben (derzeit sind es etwa 1,3 Millionen) – aus zwei Gründen. Zum einen arbeiten etwa die Hälfte der Aufstocker lediglich als Minijobber oder Teilzeitbeschäftigte. Zum anderen haben nur etwa 47.000 vollzeitbeschäftigte Aufstocker keine Familien zu versorgen – alle anderen sind wegen ihrer Kinder und/oder den hohen Mietkosten bedürftig, sodass sie aufstockende Grundsicherungsleistungen erhalten. Auch eine Erhöhung des Mindestlohns löst diese Problematik nicht – ein Mindestlohn von zehn Euro würde noch mehr Jobs zerstören. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt eine IAB-Studie: Lediglich 57.000 bis 64.000 Aufstocker hätten nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns keinen Anspruch mehr auf

Arbeitslosengeld II – ein Teil dieser Personen würde stattdessen Wohngeld und Kinderzuschlag erhalten (vgl. Bruckmeier/Wiemers 2014).

Rolle der Mindestlohnkommission

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

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

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

Evaluationsklausel

Der Referentenentwurf des Bundesarbeitsministeriums enthielt noch den expliziten Ausschluss einer Evaluation der Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Der nach der Ressortabstimmung dem Kabinett vorgelegte Gesetzesentwurf sieht jetzt eine verpflichtende Evaluation vor. Unter § 23 des Mindestlohngesetzes heißt es: „Dieses Gesetz ist im Jahr 2020 zu evaluieren“. Auch findet sich im Kapitel E.3 der Satz: „Zusätzlich kann die Mindestlohnkommission eigene Forschungsvorhaben in Auftrag geben. Eine Quantifizierung der Kosten hierfür ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.“ Diese Evaluationsklausel ist nur unter massivem Druck der Wissenschaft – auch des IZA - zustande gekommen (vgl. Arni et al. 2014 und IZA Compact v. März 2014 mit einem Bericht über die europäische Mindestlohnkonferenz des IZA in Berlin.)

Die Evaluationsklausel lässt sich pessimistisch interpretieren: Die Mindestlohnkommission kann, muss aber nicht Forschungsvorhaben vergeben. Selbst wenn sie Forschungsvorhaben

vergift, gehen die Aufträge an jeweils von den Mitgliedern der Kommission präferierte Institutionen – ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren. Außerdem wird in dieser Legislaturperiode nicht evaluiert, sondern erst 2019 damit begonnen. Die Evaluationsklausel lässt sich jedoch auch optimistisch interpretieren: Die Mindestlohnkommission hat ein echtes Interesse an den Folgen des Mindestlohngesetzes und vergibt in einem wettbewerblichen Verfahren bereits 2014 Forschungsaufträge. Um der optimistischen Interpretation zum Durchbruch zu verhelfen, ist es deshalb wichtig, dass der Druck zur Umsetzung einer systematischen und frühzeitigen Evaluationstätigkeit von unabhängigen Stimmen aus Wissenschaft und Politik auf die große Koalition aufrechterhalten wird. Grundlage könnten die Erfahrungen mit der Evaluation bestehender Branchenmindestlöhne sein. Dazu wurde dem Bundesarbeitsministerium erst im Dezember letzten Jahres ein umfangreiches Gutachten vorgelegt (vgl. ZEW 2013).

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

Evaluation – aber wie?

Das fundamentale Evaluationsproblem besteht darin, dass die vom Mindestlohn Betroffenen nicht gleichzeitig als Nicht-Betroffene beobachtet werden können. Vergleiche von 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, 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.

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.

Literatur:

- Arni, Patrick u. Werner Eichhorst u. Nico Pestel u. Alexander Spermann u. Klaus F. Zimmermann (2014): Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation, IZA Standpunkte Nr. 65.
- Bruckmeier, Kerstin u. Jürgen Wiemers (2014): Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht Nr. 7/2014.
- Cahuc, Pierre u. Stéphane Carcillo u. Ulf Rinne u. Klaus F. Zimmermann (2013): Youth unemployment in old Europe: the polar cases of France and Germany, IZA Journal of European Labor Studies, 2:18.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Kabinettfassung vom 1.4.2014.
- Hamermesh, Daniel S. (2014): Do labor costs affect companies' demand for labor?, IZA World of Labor.
- Hohendanner, Christian (2014): Aktuelle Zahlen zu Praktika, 28.4.2014.
- Knabe, Andreas u. Ronnie Schöb u. Marcel Thum (2014): Der flächendeckende Mindestlohn, Diskussionsbeiträge der Freien Universität Berlin, 2014/4.
- Low Pay Commission (2013): National Minimum Wage, Report 2013.
- Neumark, David (2014): Employment effects of minimum wages, IZA World of Labor.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2013): Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne, Mannheim.