

Mario Bossler

## Mindestlohn in Deutschland, Großbritannien und in den USA

Die Diskussion über die Auswirkungen des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ist in vollem Gange. Erste Evaluationsergebnisse zeigen, dass der Mindestlohn in Deutschland nur einen moderaten Beschäftigungsverlust nach sich zog, wobei langfristige Auswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt schwierig zu schätzen sind. Während in Deutschland gefordert wird, den Mindestlohn mit Augenmaß und unter Berücksichtigung bestehender Evidenz zu erhöhen, werden Mindestlöhne in Großbritannien und den USA teilweise über die bisherigen empirischen Erfahrungen hinaus angehoben.

Vor der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns am 1. Januar 2015 waren viele Ökonomen skeptisch bezüglich der Auswirkungen auf die Beschäftigung. Diese Skepsis ist durch die theoretischen Erwartungen in Hinblick auf Mindestlöhne begründet.<sup>1</sup> Während das neoklassische Modell von massiven Beschäftigungsverlusten ausgeht, lassen sich diese negativen Vorhersagen in monopsonistischen Arbeitsmärkten, also wenn die Arbeitgeber Lohnsetzungsspielräume haben, abmildern. Zusätzlich bestätigen sich die neoklassischen Vorhersagen für Mindestlöhne nur selten in empirischen Studien. So zeigt eine Vielzahl von Analysen für andere Länder, dass Beschäftigungsverluste oft sehr klein sind.<sup>2</sup>

Für Deutschland zeigten Prognosen, beruhend auf ökonomischen Simulationsmodellen, dass die Beschäftigungsentwicklung einen starken Dämpfer erfahren könnte.<sup>3</sup> So wurde ein Beschäftigungsverlust in Höhe von 400 000 bis 900 000 Beschäftigten vorhergesagt. Die deskriptive Evidenz auf Basis der Zahlen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt jedoch, dass solch starke Beschäftigungs-

verluste unwahrscheinlich sind. So hat der Mindestlohn keine konjunkturelle Delle hervorgerufen und auch die Gesamtbeschäftigung ist 2015 dem Trend der Vorjahre gefolgt und weiter angestiegen.

Abbildung 1 zeigt die normierte aggregierte Beschäftigungsentwicklung unterteilt in sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung. Beide Zeitreihen unterliegen einer starken saisonalen Fluktuation, die durch eine höhere Beschäftigung in den Sommerquartalen gekennzeichnet ist. Während für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung keine Änderung in der Entwicklung zu erkennen ist, zeigt sich zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung ein Rückgang in der geringfügigen Beschäftigung, die vermutlich stärker vom Mindestlohn betroffen war. Jedoch lässt diese deskriptive Betrachtung noch keine abschließende Beurteilung zu. So ist es möglich, dass die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse verloren gingen, aber genauso plausibel ist deren Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.<sup>4</sup>

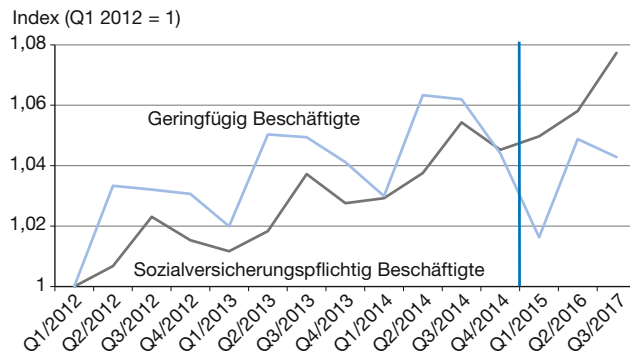
Mit der Frage der Übergänge zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsformen im Zeitraum der Mindestlohneinführung beschäftigt sich der IAB-Arbeitsmarktspiegel.<sup>5</sup> Saisonbereinigt gab es im Januar 2015 rund 95 000 ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse weniger als im Dezember 2014. Etwa 50% dieser Beschäftigungsverhältnisse wurden in sozialversicherungs-

- 1 Vgl. A. Knabe, R. Schöb, M. Thum: Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 15. Jg. (2014), Nr. 2, S. 133-157.
- 2 Vgl. z.B. D. Card, A. B. Krueger: Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania, in: The American Economic Review, 84. Jg. (1994), Nr. 4, S. 772-793.
- 3 Vgl. A. Knabe, R. Schöb, M. Thum, a.a.O.

- 4 Vgl. hierzu T. K. Bauer: Unstatistik des Monats: Mindestlohn – Alle fühlen ihre Position bestätigt, 2015, <https://www.mpib-berlin.mpg.de/de/presse/2015/09/unstatistik-des-monats-mindestlohn-alle-fuehlen-ihre-position-bestaetigt>; M. Bossler: Auswirkungen des Mindestlohns im Jahr 2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, Nr. 01/2016, Nürnberg 2016.
- 5 Vgl. P. vom Berge, S. Kaimer, S. Copestake, J. Eberle, W. Klosterhuber, J. Krüger, S. Trenkle, V. Zakrocki: Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns, IAB-Forschungsbericht, Nr. 01/2016, Nürnberg 2016.

**Dr. Mario Bossler** leitet die Arbeitsgruppe Mindestlohn beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Nürnberg.

Abbildung 1  
Aggregierte Beschäftigung



Anmerkungen: Normierte Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen und der geringfügigen Beschäftigung. Die vertikale Linie veranschaulicht den Zeitpunkt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2016.

pflichtige Beschäftigung umgewandelt. 40% der Personen wurden mit unbekanntem Ziel<sup>6</sup> inaktiv und nur rund 10% der Personen wurden arbeitslos. Es handelt sich bei diesen Ergebnissen jedoch um deskriptive Übergänge, die keine kausale Interpretation zulassen.

Die ersten Kausalergebnisse über die Effekte des Mindestlohns werden in der Studie von Bossler und Gerner präsentiert.<sup>7</sup> Es handelt sich um eine Studie auf Basis des IAB-Betriebspanels, das Beschäftigungsinformationen im Längsschnitt enthält.<sup>8</sup> In der Studie wird die Variation in der Betroffenheit vom Mindestlohn zwischen Betrieben ausgenutzt, um kausale Effekte zu identifizieren.

Gemäß dieser Analysen hatte der Mindestlohn für betroffene Beschäftigte eine durchschnittliche Lohnerhöhung von 11,7% zur Folge. Jedoch bedeutete der Mindestlohn für rund 4,5% der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse auch deren Verlust. Es zeigt sich, dass dieser Beschäftigungsverlust hauptsächlich auf eine Zurückhaltung bei den Einstellungen und weniger auf beendete Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen ist. Ohne die Einführung des Mindestlohns hätten hochgerechnet rund 60 000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse entstehen kön-

6 Der genaue Verbleib dieser Personen ist sehr spekulativ. Es könnte sich hier um Hausfrauen, Rentner oder Studierende handeln, die sich nicht arbeitslos melden. Ein Übergang in Selbständigkeit oder Schwarzarbeit kann jedoch auch darunter fallen.

7 Vgl. M. Bossler, H.-D. Gerner: Employment effects of the new German minimum wage: evidence from establishment-level micro data, IAB-Discussion Paper, Nr. 10/2016, Nürnberg 2016.

8 Eine ausführliche Beschreibung des IAB-Betriebspanels findet sich beispielsweise in P. Ellguth, S. Kohaut, I. Möller: The IAB Establishment Panel – methodological essentials and data quality, in: Journal for Labour Market Research, 47. Jg. (2014), Nr. 1-2, S. 27-41.

nen. Betrachtet man dieses Resultat in Kombination mit dem IAB-Arbeitsmarktspiegel, so ist zu vermuten, dass ein großer Teil dieses Beschäftigungsverlusts durch geringfügig entlohnte Beschäftigung getrieben ist. Wenngleich dieser Beschäftigungsverlust bei weitem nicht die pessimistischsten Prognosen bestätigt, zeigt sich doch, dass der Mindestlohn nicht beschäftigungsneutral ist.

Weitere Ergebnisse aus der Studie von Bossler und Gerner beziehen sich auf die Beschäftigtenfluktuation. Zunächst zeigt sich kein Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigtenfluktuation. Bereinigt man jedoch die Beschäftigtenfluktuation um Anpassungen der Gesamtbeschäftigung (also auch um mindestlohnbedingte Beschäftigungsanpassungen), so zeigt sich ein negativer Effekt des Mindestlohns. Dieses Ergebnis einer niedrigeren Beschäftigtenfluktuation stimmt mit Untersuchungen über Mindestlöhne in Kanada,<sup>9</sup> Portugal<sup>10</sup> und den USA<sup>11</sup> überein. Eine niedrige Fluktuation wird unter US-Ökonomen oft kritisch gesehen, da dies eine geringere Markteffizienz impliziert.<sup>12</sup> Eine niedrigere Beschäftigungsfluktuation impliziert aber auch, dass die Beschäftigungsverhältnisse stabiler werden, was eine begrüßenswerte Entwicklung für viele Beschäftigte darstellt.

### Die Mindestlohnkommission in Deutschland

In Deutschland wurde mit der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auch die Mindestlohnkommission ins Leben gerufen. Die Mindestlohnkommission wird der Bundesregierung erstmals bis zum 30. Juni 2016 eine Empfehlung über die Entwicklung des Mindestlohns mit Wirkung zum 1. Januar 2017 abgeben. Diese Empfehlung, ob der Mindestlohn angepasst werden sollte und in welchem Maße, wird sich künftig im zweijährigen Turnus wiederholen.<sup>13</sup>

Die Mindestlohnkommission besteht neben dem Vorsitzenden aus je drei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Zusätzlich sind in der Mindestlohnkommission zwei auf Vorschlag der Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber berufene Wissenschaftler, die jedoch lediglich eine beratende Funktion (ohne Stimmrecht) einnehmen. Mit der

9 Vgl. P. Brochu, D. A. Green: The Impact of Minimum Wages on Labour Market Transitions, in: The Economic Journal, 123. Jg. (2013), S. 1203-1235.

10 Vgl. P. Portugal, A. R. Cardoso: Disentangling the minimum wage puzzle: An analysis of worker accessions and separations, in: Journal of the European Economic Association, 4. Jg. (2006), S. 988-1013.

11 Vgl. A. Dube, T. W. Lester, M. Reich: Minimum Wage Shocks, Employment Flows and Labor Market Frictions, in: Journal of Labor Economics, forthcoming 2016.

12 Vgl. H. R. Hyatt, J. R. Spletzer: The recent decline in employment dynamics, in: IZA Journal of Labor Economics, 2. Jg. (2013), Nr. 1.

13 Vgl. MiloG: Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/milog/gesamt.pdf>.

Geschäftsstelle steht der Mindestlohnkommission ein beratender Stab zur Seite, der die Kommission insbesondere hinsichtlich ihres Evaluationsauftrags unterstützt. Dabei stehen gemäß des Mindestlohngesetzes die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz von Arbeitnehmern, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung im Mittelpunkt. Der damit verbundene Schwerpunkt auf wissenschaftlichen Erkenntnissen ist zu begrüßen, denn dies erlaubt eine evidenzbasierte Entwicklung des Mindestlohns unter Berücksichtigung von positiven, aber auch negativen Erkenntnissen über die Folgen der Lohnuntergrenze, wie sie im IAB-Arbeitsmarktspiegel oder in der Kausalanalyse von Bossler und Gerner dargestellt werden.<sup>14</sup>

### Tradition der Mindestlöhne in Großbritannien und den USA

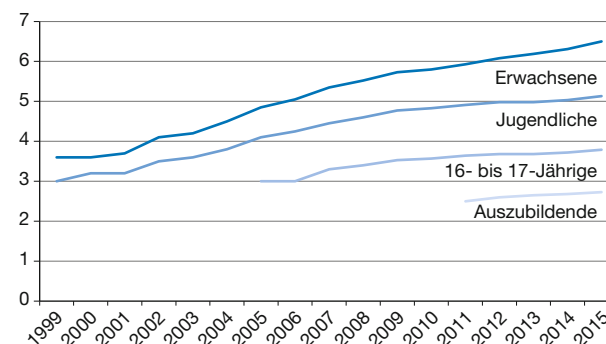
In Großbritannien gibt es seit 1999 einen gesetzlichen Mindestlohn. Die dortige Low Pay Commission (LPC) spielt eine wichtige Rolle für den britischen Mindestlohn. Die 1998 eingesetzte LPC wurde im Gegensatz zur deutschen Mindestlohnkommission bereits vor der Einführung des Mindestlohns institutionalisiert und entschied damit auch über dessen Anfangshöhe. Der Mindestlohn in Großbritannien wurde in den Folgejahren weitestgehend evidenzbasiert angepasst. So gab die LPC eine Vielzahl an Forschungsprojekten in Auftrag, um wissenschaftliche Evaluationsaspekte in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Die Entwicklung des nominalen Mindestlohns spiegelt das wider (vgl. Abbildung 2). Nach anfänglicher Zurückhaltung, ob der Mindestlohn negative Auswirkungen für die Beschäftigung hatte, wurde er in den Folgejahren mit hohen Steigerungsraten angehoben. Die Steigerungsraten des nominalen Mindestlohns nahmen in den wirtschaftlich schwächeren Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder ab. Auf Empfehlung der LPC wurde im Laufe der Zeit neben der Erwachsenenrate und der Jugendrate für 19- und 20-Jährige auch ein Mindestlohn für 16- und 17-Jährige sowie für Auszubildende eingeführt.

In den USA gibt es bereits eine deutlich längere Tradition des nationalen Mindestlohns. So wurde in den 1930er Jahren ein Mindestlohn in Höhe von 25 Dollar-Cent eingeführt. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung des nationalen Mindestlohns als nominale und reale Rate. Der nominale Mindestlohn ist in acht Jahrzehnten stetig angestiegen. Der reale Mindestlohn nahm bis in die 1960er Jahre auf 10 US-\$ zu und ist anschließend bis in die 1980er Jahre auf unter 7 US-\$ gesunken. Seitdem blieb der reale Mindestlohn, trotz größerer Sprünge wegen der nominalen Anpassungen, in etwa auf einem ähnlichen Level.

14 M. Bossler, H.-D. Gerner, a.a.O.

Abbildung 2  
Mindestlohn in Großbritannien

Nominalrate in £



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Low Pay Commission: National minimum wage: Low Pay Commission Report Spring 2016, [www.gov.uk/government/publications/](http://www.gov.uk/government/publications/).

Neben dem nationalen Mindestlohn haben in den USA Mindestlöhne auch auf der Ebene von Bundesstaaten eine lange Tradition. So haben aktuell 29 der 52 Staaten Mindestlöhne, die den nationalen Mindestlohn in seiner Höhe überschreiten.<sup>15</sup> Eine neuere Entwicklung sind zudem Mindestlöhne in Städten der USA. So gibt es städtespezifische Mindestlöhne beispielsweise in Los Angeles, San Francisco und Seattle.

### Neuere Entwicklungen in Großbritannien und den USA

Während in Großbritannien stets den evidenzbasierten Empfehlungen der LPC gefolgt wurde, gab es 2015 erstmalig eine Abkehr von dieser Praxis. So hat der britische Finanz- und Wirtschaftsminister George Osborne im Juli 2015 die Einführung des National Living Wage bekanntgegeben ohne die LPC dazu anzuhören.<sup>16</sup> Beim National Living Wage handelt es sich um eine faktische Erhöhung des Mindestlohns von 6,50 Pfund auf 9 Pfund für Erwachsene ab 25 Jahren bis zum Jahr 2020. So gilt der traditionelle von der LPC empfohlene Mindestlohn seit 1. April 2016 nunmehr für Personen unter 25 Jahren.

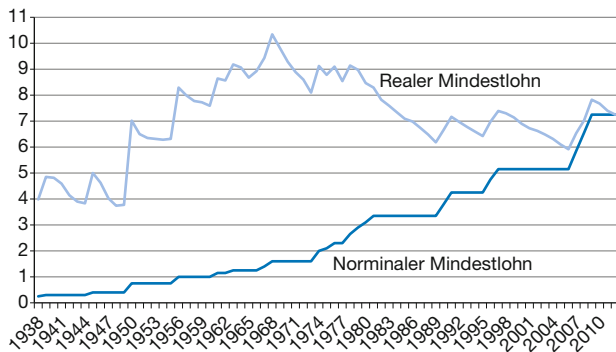
In den USA gab es 2014 mit dem Fair Minimum Wage Act einen Gesetzesvorschlag der demokratischen Partei mit dem Ziel, den Mindestlohn von 7,25 US-\$ auf 10,10 US-\$

15 Vgl. United States Department of Labor: Minimum Wage Laws in the States, 1. Januar 2016, <http://www.dol.gov/whd/minwage/america.htm#Consolidated>.

16 Vgl. BBC: Budget 2015: Osborne unveils National Living Wage, BBC News, 8. Juli 2015, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-33437115>; George Osborne's minimum wage plan comes under attack, in: Financial Times vom 4.10.2015.

Abbildung 3  
Nationaler Mindestlohn in den USA

in US-\$



Anmerkung: Der reale Mindestlohn ist in US-\$ von 2012 abgebildet.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des United States Department of Labor: Minimum wage, 2016, <http://www.dol.gov/featured/minimum-wage/chart1>.

zu erhöhen. Der Gesetzesvorschlag scheiterte jedoch am Votum des Senats. Währenddessen gibt es in einigen Städten bereits Mindestlöhne weit oberhalb des vorgeschlagenen Levels von 10,10 US-\$, und kürzlich wurden in den Staaten Kalifornien und New York Anhebungen auf 15 US-\$ beschlossen. Diese Entwicklung löste auch eine neue Diskussion über die Höhe des nationalen Mindestlohns aus. Als demokratischer Kandidat in den parteiinternen Vorwahlen zur Nominierung des Präsidentschaftskandidaten fordert beispielsweise Bernie Sanders eine Erhöhung des nationalen Mindestlohns auf ebenfalls 15 US-\$.

Bei der Erhöhung der Mindestlöhne in Kalifornien und New York bleibt zu beachten, dass es sich hier um die Flächenstaaten mit den höchsten Preisen, also der niedrigsten Kaufkraft pro Dollar, handelt. Eine Differenzierung des Mindestlohns für einzelne Bundesstaaten oder Städte scheint vor dem Hintergrund einer differenzierten Produktivität und Kaufkraft sinnvoll. Negative Externalitäten, wie Beschäftigungsverluste, sind nur dann zu erwarten, wenn die Produktivität hinreichend niedrig ist.

Dennoch befürchten Ökonomen, dass die aktuelle Entwicklung ein ökonomisches Risiko darstellt. So nahm der

Obama-Berater Alan Krueger, der auch als renommierter Arbeitsmarktforscher mit bedeutenden Mindestlohnevaluationsstudien und als Verfechter des Mindestlohns bekannt ist, vor einigen Monaten Stellung. Krueger empfahl, den Mindestlohn nicht über 12 US-\$ hinaus zu erhöhen.<sup>17</sup> Er begründet seine Haltung mit dem Argument, dass man sich auf einem unerforschten Boden bewegen würde und ein unkalkulierbares Risiko einginge.

### Evidenzbasierte Entwicklung des Mindestlohns in Deutschland

Die Erhöhungen der Mindestlöhne in Großbritannien und in einigen Staaten und Städten der USA könnten sich für Deutschland als Glücksfall erweisen, weil sich hierdurch neue Erkenntnisse über Erhöhungen von Mindestlöhnen gewinnen lassen. So können die dortigen Evaluationsergebnisse ergänzend zu den deutschen Evaluationen zur politischen Beurteilung herangezogen werden.<sup>18</sup> Zusätzlich können künftige Evaluationen in Deutschland einen Beitrag zu evidenzbasierten Anpassungen des Mindestlohns leisten. So ist das Mindestlohngesetz gemäß § 23 MiloG im Jahr 2020 zu evaluieren.<sup>19</sup> Diese Gelegenheit sollte genutzt werden, um weitere Aspekte zu beleuchten, die bei der Abwägung über künftige Anpassungen des Mindestlohns genutzt werden können.

Die empirische Herausforderung einer evidenzbasierten Entwicklung des Mindestlohns ist die Identifikation langfristiger Effekte, die sich von kurzfristigen Auswirkungen unterscheiden können. So könnte man vermuten, dass sich negative Beschäftigungseffekte in einem wirtschaftlichen Abschwung verstärken, etwa wenn die Produktivität wegen der schlechteren Auftragslage sinkt. Zusätzlich besteht eine Herausforderung in der Evaluation von inkrementellen Anpassungen des Mindestlohns. Bei der Schätzung von Treatment-Effekten für betroffene Personen oder Betriebe besteht die Herausforderung hierbei vor allem in der präzisen Abgrenzung der Betroffenheit.

17 Vgl. A. B. Krueger: The Minimum Wage: How Much Is Too Much?, in: The New York Times vom 9. Oktober 2015.

18 M. Bossler, H.-D. Gerner, a.a.O.

19 Vgl. MiloG, a.a.O.

#### Title: *Minimum Wages in Germany, Great Britain and the US*

**Abstract:** *In Germany, there is an ongoing debate on whether the new statutory minimum wage has had negative employment effects. First evaluation results point at a fairly modest job loss. However, long-run effects are difficult to estimate. While the German minimum wage might be adjusted by an economically sound growth rate, minimum wages in Great Britain and some US states have been increased beyond the level that existing evidence would suggest is necessary.*

**JEL Classification:** J08, J23, J38