



16.3.2020 // Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags

MINDESTLOHN AUCH FÜR JUGENDLICHE?

Mario Bossler, Hans Dietrich und Max Kunaschk

Die Stellungnahme bezieht sich auf den Antrag der Abgeordneten des SSW (Drucksache 19/1864) im Schleswig-Holsteinischen Landtag: „Der Schleswig-Holsteinische Landtag fordert die Landesregierung auf, eine Bundesratsinitiative zu starten, mit dem Ziel, den § 22 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes dergestalt zu ändern, dass in Zukunft Jugendliche ab 15 Jahren auch den Mindestlohn erhalten müssen.“ Im Folgenden wird der Kenntnisstand des IAB zu der Ausnahmeregelung von Jugendlichen vom Mindestlohn dargestellt.

Wenn man die Abschaffung der Ausnahmeregelung für Jugendliche diskutiert, stellt sich die Beschäftigungswirkung als zentrale Frage. Mit der Abschaffung der Ausnahmeregelung wären naturgemäß positive Lohneffekte für jugendliche Beschäftigte ohne Berufsausbildung zu erwarten. Die Beschäftigungschancen dieser Personen sollten neben den Auswirkungen auf Bildungsentscheidung als zentrales Argument zur Abwägung herangezogen werden.

Stand der internationalen Literatur

Eine Staffelung von Mindestlöhnen nach Alter in Deutschland ist im internationalen Vergleich nicht einzigartig. So existieren in insgesamt 14 OECD-Ländern Mindestlöhne, die nach dem Alter der Beschäftigten differenzieren (Kelly und McGuinness 2017). Für Großbritannien, Dänemark und die Niederlande wurden die nach Alter gestaffelten Mindestlöhne in der Literatur analysiert, indem Diskontinuitäten an den jeweiligen Altersgrenzen genutzt werden, um Beschäftigungseffekte des Mindestlohns an diesen Altersschwellen zu identifizieren.

Dickens, Riley und Wilkinson (2014) analysieren eine Mindestlohnausnahme in Großbritannien. Diese sieht einen niedrigeren Mindestlohn für Personen unter 22 Jahren vor. Die Studie findet positive Beschäftigungseffekte, gemessen durch die Beschäftigungsquote, für Personen, für die bereits der höhere Erwachsenen-Mindestlohn gilt, weil sie über der Altersgrenze liegen. Kabátek (2015) betrachtet Jugend-Mindestlöhne in den Niederlanden. Dort gibt es für jede Altersstufe zwischen 15 und 22 einen eigenen Mindestlohn. Ab dem Alter von 23 Jahren haben ArbeitnehmerInnen einen Anspruch auf den Erwachsenen-Mindestlohn. Die Ergebnisse der Studie weisen darauf hin, dass das Erreichen einer höheren Altersstufe negative

Beschäftigungseffekte hat. Diese Effekte sind für Personen mit geringer Berufserfahrung besonders deutlich. Kreiner, Reck und Skov (2019) untersuchen eine Mindestlohn Ausnahme in Dänemark, die vorsieht, dass Jugendliche unter 18 Jahren nur den Anspruch auf einen niedrigeren Mindestlohn haben als Personen ab 18 Jahren. Die Studie zeigt negative Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit beim Erreichen der relevanten Altersschwelle. Shannon (2011) untersucht die Abschaffung von Mindestlohn Ausnahmen für Jugendliche in kanadischen Provinzen in den 1980er und 1990er Jahren. Die Studie findet Hinweise auf negative Effekte hinsichtlich der Beschäftigungsraten und Arbeitszeit von Jugendlichen nach Abschaffung der Ausnahmen. Wenngleich die genannten Studien zu Ausnahmeregelungen für Jugendliche aus anderen Ländern eine hohe interne Validität vorweisen, sind die Erkenntnisse über die Richtung der Beschäftigungswirkung insgesamt uneinheitlich.

Die Studien, die sich mit allgemeinen Mindestlöhnen und deren Auswirkungen auf Jugendliche beschäftigen, ergeben tendenziell keine bzw. nur kleine negative Beschäftigungseffekte der Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns. Ein Großteil der Evidenz zu diesem Thema stammt aus den USA (für einen Überblick siehe Card und Krueger, 2015 oder Neumark und Wascher, 2008). Aber auch die internationale Evidenz zu den Effekten von Mindestlöhnen auf den Arbeitsmarkterfolg Jugendlicher zeigt keine signifikante Beschäftigungswirkung. So zeigt eine aktuelle Studie von Sturn (2018) mithilfe

relativ aktueller Daten aus 19 OECD-Ländern, dass mindestlohnbedingte Arbeitsmarkteffekte für Jugendliche klein und insignifikant sind.

Neben Beschäftigungseffekten könnte die Abschaffung der Mindestlohn Ausnahme für Jugendliche auch negative Konsequenzen für die Bildungsentscheidungen Jugendlicher haben. Zwar gibt es keine direkte Evidenz zum Zusammenhang von Mindestlohn Ausnahmen und Bildungsverhalten. Einige Studien beschäftigen sich jedoch generell mit dem Zusammenhang zwischen Bildung und Mindestlöhnen.

Ältere Literatur zu dem Thema kommt zu gemischten Ergebnissen. Neumark und Wascher (2003) zeigen für die USA der 1970er bis 1990er Jahre, dass sich höhere Mindestlöhne tendenziell negativ auf den Anteil der Jugendlichen in der Schule auswirkt. Chaplin, Turner und Pape (2003) finden für die USA heraus, dass höhere Mindestlöhne Anreize für Jugendliche schaffen können, die Schule frühzeitig zu verlassen. Diese Ergebnisse gelten allerdings nur für Staaten, in denen das Alter, in dem man die Schule verlassen darf, niedriger als 18 Jahre ist. Campolieti, Fang und Gunderson (2005) zeigen für Kanada, dass höhere Mindestlöhne keinen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit haben, die Schule frühzeitig zu beenden, um einer Arbeit nachzugehen. Pacheco und Cruickshank (2006) zeigen, dass die Einführung eines Jugendmindestlohns in Neuseeland zu einer Erhöhung der Schülerzahlen geführt hat. Mindestloohnerhöhungen haben laut dieser Studie hingegen negative Effekte.

Neuere Analysen zum Zusammenhang zwischen allgemeinen Mindestlöhnen und Bildungsentscheidungen in den USA zeigen, dass höhere Mindestlöhne dazu führen, dass Schüler häufiger ausschließlich in die Schule gehen und der Anteil der Schüler, die gleichzeitig die Schule besuchen und nebenher „jobben“, zurückging (Neumark und Shupe, 2019). Hinsichtlich individueller Bildungserwartungen zeigen Anger, Heß und Kunaschk (2020) einen positiven Einfluss der Mindestlohneinführung in Deutschland auf die erwarteten Abschlüsse geringqualifizierter Jugendlicher in stark vom Mindestlohn betroffenen Regionen.

Kennntnisstand in Deutschland

In Deutschland gilt eine Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Jugendliche unter 18 Jahren, sofern sie keine Berufsausbildung haben. Insgesamt zeigt die Statistik der Bundesagentur für Arbeit im April der Jahre 2015, 2016 und 2017 rund 250.000 Beschäftigungsverhältnisse von Jugendlichen unter 18 Jahren (Mindestlohnkommission 2018). Wie viele Beschäftigte davon aktuell unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden, ist nicht bekannt. Eine Berechnung der Betroffenheit von der Mindestlohneinführung (vor 2015) auf Basis der Beschäftigtenhistorik (BeH) und der Daten aus der gesetzlichen Unfallversicherung legt jedoch nahe, dass vor der Mindestlohneinführung noch rund 71 Prozent der Jugendlichen unterhalb des Mindestlohns entlohnt wurden.¹ Ohne die Ausnahmeregelung wäre demnach ein sehr hoher Anteil der jugendlichen Beschäftigten von der Mindestlohneinführung betroffen gewesen. Von den Beschäftigten ab 18 Jahren waren demgegenüber nur rund 12 Prozent von der Mindestlohneinführung betroffen. Absolut gesehen handelt es sich also um eine relativ kleine Zahl jugendlicher Beschäftigter, von denen jedoch ein sehr hoher Anteil im Bereich des Mindestlohns entlohnt wurde. Bisherige Evaluationen der Mindestlohneinführung liefern keine Erkenntnisse für solch hohe Betroffenheitsgrade. Zudem gibt es für Jugendliche knapp über oder unter 18 Jahren bisher keine gesonderte Evaluation und damit kaum belastbare Evidenz.

Die Einschätzung der Mindestlohnkommission (2018) zu diesem Thema lautet:

„Die Betrachtung der Altersgruppen zeigt, dass die Beschäftigung von Jugendlichen zurückgegangen ist, während die anderen Altersgruppen zwar eine unterschiedlich stark ausgeprägte, aber weitgehend positive Beschäftigungsentwicklung aufweisen. Jugendliche ohne Berufsausbildung sind vom Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns ausgenommen. Ein direkter Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungsrückgang und dem Mindestlohn ist deshalb unwahrscheinlich.“

Deskriptive Analysen von vom Berge und Weber (2017) auf Basis der administrativen Daten des IAB zeigen, dass zum Jahreswechsel 2014/2015 die Minijobs jüngerer Beschäftigter tendenziell häufiger beendet wurden und nicht notwendigerweise ein Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfolgte. Dieser Befund entspricht dem in der Literatur berichteten negativen Effekt des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung in Minijobs. Gleichwohl ist eine kausale Interpretation dieser Ergebnisse nicht möglich, weil die Ergebnisse auch durch andere Entwicklungen als die Mindestlohneinführung getrieben sein können.

Im Gegensatz zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Jugendliche wurden die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt insgesamt bereits eingehend untersucht. Die empirischen Evaluationen des Mindestlohns in Deutschland weisen darauf hin, dass dessen Beschäftigungseffekte bisher eher gering waren (vgl. Börschlein und Bossler 2019; Bruttel 2019; Caliendo

¹ Zur Berechnung wird der Stundenlohn aus dem Bruttomonatslohn der Beschäftigtenhistorik (BeH) und den Arbeitsstunden, die zur gesetzlichen Unfallversicherung gemeldet wurden, gebildet. Weitere Informationen zur Datenbasis und Datenaufbereitung befinden sich in Bossler und Schank (2020).

et al. 2019). Jedoch zeigen die Studien auch, dass die Anzahl der Minijobs durch die Einführung des Mindestlohns signifikant zurückgegangen ist. Unklar ist jedoch, ob die weggefallenen Minijobs vollständig in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt wurden (Garloff 2019), zu einem signifikanten Teil weggefallen sind (Caliendo et al. 2018, Schmitz 2019) oder ob es zu einem Wechsel der Beschäftigten in andere produktivere Betriebe kam (Dustmann et al. 2020).

Abschätzung des Einflusses einer Ausweitung des gesetzlichen Mindestlohns

Insgesamt lässt die bisherige Evidenz bislang keine abschließende Beurteilung zu, ob die Abschaffung der Ausnahmeregelung für Jugendliche Beschäftigungswirkungen nach sich ziehen würde. Legt man die geringen Beschäftigungseffekte zugrunde, die sowohl in der internationalen Mindestlohnliteratur zu Jugendlichen als auch in der Mindestlohnliteratur zum gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland für den gesamten Arbeitsmarkt gezeigt werden, dann ist nur mit geringen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen von unter 18-jährigen Jugendlichen zu rechnen. Selbst wenn es zu einer negativen Reaktion auf die Beschäftigung Jugendlicher kommt, weil die Arbeitgeber auf die steigenden Lohnkosten Jugendlicher reagieren müssen, ist die absolute Zahl der jugendlichen Beschäftigten relativ gering, sodass absolut kein großer Beschäftigungsverlust zu befürchten ist. Es sollte vor diesem Hintergrund auch beachtet werden, dass Jugendliche in Deutschland üblicherweise noch keiner Hauptbeschäftigung nachgehen, da das Ausbildungssystem, inklusive Übergangssystem für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz, kaum Arbeitsmarkteintritte vor dem 18. Lebensjahr vorsieht. Die von einem Mindestlohn betroffenen Beschäftigungsverhältnisse von Jugendlichen sind deshalb meist Nebenjobs neben der Schul- oder Berufsausbildung.

Es ist jedoch auch zu beachten, dass unter den jugendlichen Beschäftigten die Betroffenheit vom Mindestlohn besonders ausgeprägt ist und deshalb die Beschäftigungswirkung für diese Beschäftigtengruppe gänzlich anders ausfallen kann als dies zur Mindestlohneinführung bei erwachsenen Beschäftigten der Fall war. Zudem ist bereits von der Mindestlohneinführung bekannt, dass die negativen Effekte hauptsächlich Minijobber und damit vermehrt auch Nebenjobs betrafen. Da der Großteil der unter 18-jährigen Arbeitnehmer in solchen Jobs beschäftigt ist, ist nicht ausgeschlossen, dass sich im deutschen Kontext negative Effekte auf die Minijobs von Jugendlichen zeigen können.

Die zu erwartenden Auswirkungen auf die Bildungsentscheidungen Jugendlicher sind ebenso wenig eindeutig. Theoretisch könnte eine sinkende Anzahl an Beschäftigungsmöglichkeiten im Zuge einer Ausweitung des Mindestlohns die Bildungsanstrengungen Jugendlicher erhöhen. Des Weiteren könnten Jugendliche vermehrt in Bildung investieren, um ihre späteren Beschäftigungschancen zu steigern. Die neueren empirischen Erkenntnisse für die USA und Deutschland weisen tatsächlich darauf hin, dass eine Ausweitung des Mindestlohns auf Jugendliche die Bildungsinvestitionen tendenziell erhöhen könnte. Sofern die Ergebnisse auf die heutige Situation in Deutschland übertragbar sind, wäre eine Ausweitung

des Mindestlohns vor dem Hintergrund steigender Bildungsinvestitionen positiv zu betrachten. Dem entgegen steht das Risiko, dass Jugendliche in der Hoffnung auf einen durch eine Mindestlohnausweitung besser bezahlten unqualifizierten Job frühzeitig die Schule verlassen. Die ältere internationale Literatur zu dem Thema weist darauf hin, dass solche Reaktionen nicht ausgeschlossen sind.

Literatur

- Anger, Silke; Heß, Pascal; Kunaschk, Max (2020): The Effects of Minimum Wages on Teenagers' Educational Expectations. *Mimeo*.
- vom Berge, Philipp; Weber, Enzo (2017): Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen. IAB-Kurzbericht, 11/2017, Nürnberg.
- Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario (2019): Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte. IAB-Kurzbericht, 24/2019, Nürnberg.
- Bossler, Mario; Schank, Thorsten (2020): Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction. LASER Discussion Papers, 117, Nürnberg.
- Bruttel, Oliver (2019): The effects of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence. In: *Journal for Labour Market Research*, Volume 53, Issue 10, S. 1–13.
- Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuß, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2018): The short-run employment effects of the German minimum wage reform. In: *Labour Economics*, Volume 53, S. 46–62.
- Caliendo, Marco; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2019): The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany– An Overview. In: *German Economic Review*, Volume 20, Issue 3, S. 257–292.
- Campolieti, Michele; Fang Tony; Gunderson, Morley (2005): Minimum wage impacts on youth employment transitions, 1993–1999. In: *Canadian Journal of Economics*, Volume 38, Issue 1, S. 81-104.
- Card, David; Krueger, Alan B. (2015): *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage-Twentieth-Anniversary Edition*. Princeton University Press.
- Chaplin, Duncan D.; Turner, Mark D.; Pape Andreas D. (2003): Minimum wages and school enrollment of teenagers: a look at the 1990's. In: *Economics of Education Review*, Volume 22, Issue 1, S. 11-21.
- Dickens, Richard; Riley, Rebecca; Wilkinson, David (2014): The UK minimum wage at 22 years of age: a regression discontinuity approach. In: *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, Volume 177, Issue 1, S. 95-114.

- Dustmann, Christian; Lindner, Attila; Schönberg, Uta; Umkehrer, Matthias; vom Berge Philipp (2020): Reallocation Effects of the Minimum Wage. CReAM Discussion Paper Series, CDP 07/20, London.
- Garloff, Alfred (2019): Did the German Minimum Wage Reform Influence (Un)employment Growth in 2015? Evidence from Regional Data. In: German Economic Review, Volume 20, Issue 3, S. 356–381.
- Kabátek, Jan (2015): Happy birthday, you're fired! the effects of an age-dependent minimum wage on youth employment flows in the netherlands. IZA Discussion Paper No. 9528, Bonn.
- Kelly, Elish; McGuinness, Seamus (2017): A study of sub-minimum wage rates for young people. ESRI and the Low Pay Commission: Dublin.
- Kreiner, Claus Thustrup; Reck, Daniel; Skov, Peer Ebbesen (2019): Do lower minimum wages for young workers raise their employment? Evidence from a Danish discontinuity. In: *Review of Economics and Statistics*, online first.
- Mindestlohnkommission (2018): Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Neumark, David; Shupe, Cortnie (2019): Declining teen employment: minimum wages, returns to schooling, and immigration. In: *Labour Economics*, Volume 59, S. 49-68.
- Neumark, David; Wascher, William L. (2008). *Minimum wages*. MIT Press.
- Neumark, David; Wascher, William L. (2003): Minimum wages and skill acquisition: Another look at schooling effects. In: *Economics of Education Review*, Volume 22, Issue 1, S. 1-10.
- Pacheco, Gail A.; Cruickshank, Amy A. (2007): Minimum wage effects on educational enrollments in New Zealand. In: *Economics of Education Review*, Volume 26 Issue 5, S. 574-587.
- Shannon, Michael (2011): The employment effects of lower minimum wage rates for young workers: Canadian evidence. In: *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Volume 50, Issue 4, S. 629-655.
- Schmitz, Sebastian (2019): The Effects of Germany's Statutory Minimum Wage on Employment and Welfare Dependency. In: German Economic Review, Volume 20, Issue 3, S. 330–355.
- Sturn, Simon (2018): Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment. In: *ILR Review*, Volume 71, Issue 3, S. 647-675.