

Jugend ohne Mindestlohn?

Zur Diskussion um Ausnahme- und Sonderregelungen für junge Beschäftigte

Marc Amlinger, Reinhard Bispinck und Thorsten Schulten

Von der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland sollen Jugendlichen unter 18 Jahren ausgenommen werden. Sowohl der Blick auf die Erfahrungen der europäischen Nachbarländer, als auch eine genauere Analyse der Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen in Deutschland lässt die Argumente für eine Ausnahme einer ganzen Altersgruppe jedoch sehr fragwürdig erscheinen.

Die Ausnahme von Minderjährigen wird mit Hinweis auf die Diskrepanz zwischen Ausbildungsvergütung und unmittelbar erzielbarem Erwerbseinkommen gerechtfertigt, die für Jugendliche negative Anreize bedeuten könnten. Dieses Spannungsverhältnis besteht jedoch bereits heute in vielen Branchen – die Einführung eines Mindestlohns wird diese Situation nicht grundlegend verändern.

Vielmehr wären von der Ausnahme Jugendlicher selbst bis zum 21. Lebensalter fast ausschließlich junge Minijobber betroffen, die einen geringen Zuverdienst erwerben. Etwa drei Viertel dieser Altersgruppe geht weiterhin einer Ausbildung nach.

Weitere Ausnahmeregelungen könnten in den typischen Tätigkeitsfeldern von Jugendlichen hingegen zu unerwünschten Verdrängungseffekten führen, durch die ältere Beschäftigte durch jüngere ersetzt werden.

Einleitung

Nachdem sich die schwarz-rote Bundesregierung mit der Verabschiedung ihres Koalitionsvertrages grundsätzlich für die Einführungen eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde ausgesprochen hat, findet derzeit eine breite öffentliche Auseinandersetzung darüber statt, wie genau das neue deutsche Mindestlohnmodell aussehen soll. Dabei geht es im Kern vor allem um die Reichweite der neuen Mindestlohnregelung. Während die Gewerkschaften für einen Mindestlohn ohne Ausnahmen eintreten, kommen von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden immer wieder Forderungen, zahlreiche Berufs- und Beschäftigtengruppen aus dem Geltungsbereich des Mindestlohns herauszunehmen. Hierzu zählen u.a. Schüler und Studenten, Rentner, Minijobber, Langzeitarbeitslose, Taxifahrer, Zeitungszusteller, Saisonarbeitskräfte usw. Zählt man alle bisherigen Ausnahmeforderungen zusammen, so würden bis zu einem Drittel aller Beschäftigten, die derzeit weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen, auch zukünftig keinen Mindestlohn erhalten (Amlinger u.a. 2014).

In jüngster Zeit hat sich die Debatte um mögliche Ausnahmen vom Mindestlohn vor allem auf die Gruppe jüngerer Arbeitnehmer¹ konzentriert. Hierbei ist weitgehend unbestritten, dass der Mindestlohn nicht für Auszubildende gelten soll, da diese über kein reguläres Beschäftigungsverhältnis verfügen. Darüber hinaus existiert jedoch auch die Forderung, dass junge Beschäftigte generell bis zu einem bestimmten Lebensalter entweder vom Mindestlohn ausgenommen werden sollen, oder dass für diese besondere Jugendmindestlöhne eingeführt werden, die unterhalb des allgemeinen Mindestlohns liegen. Nach Ansicht des Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), *Ingo Kramer*, sollten „junge Leute [...] den Mindestlohn erst dann bekommen, wenn sie eine Ausbildung abgeschlossen haben. Denkbar wäre hier eine Altersgrenze von 21 Jahren“ (zit. n. Wirtschaftswoche vom 10.2.2014). Eine ähnliche Forderung kommt vom Präsidenten des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZHD) *Hans Peter Wollseifer*, der dafür plädiert, „Jugendliche bis 25 Jahre auszunehmen, wenn sie noch keine Qualifikation besitzen“ (zit. n. Die Welt vom 29.1.2014). Und auch die Wirtschaftsjuvenen Deutschlands haben sich in einem Positionspapier dafür ausgesprochen, „dass Anspruch auf den Mindestlohn nur hat, wer eine abgeschlossene Berufsausbildung oder mindestens zwei Jahre Berufserfahrung hat“ (Wirtschaftsjunioren Deutschland 2014: 2).

Die Forderungen nach Ausnahmen vom Mindestlohn für junge Beschäftigte beschränken sich jedoch keineswegs auf Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, sondern finden sich auch im politischen Bereich. So hat sich z.B. der Vorsitzende der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU, *Carsten Linnemann*, ebenfalls für eine Altersgrenze von 25 Jahren ausgesprochen, unterhalb deren Beschäftigte ohne Ausbildung keinen Mindestlohn erhalten sollten (Rheinische Post

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in dem Bericht nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

vom 1.2.2014). Auch die Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU Fraktion, die ansonsten gegenüber weitreichenden Ausnahmen beim Mindestlohn eher eine ablehnende Position einnimmt, hält es für denkbar „die Mindestlohnvorschrift für junge Menschen in dem Alter, in dem üblicherweise Ausbildungen absolviert werden, also etwa bis zum 21. Lebensjahr, auszusetzen“ (Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU Fraktion 2014: 5). Und selbst die arbeitsmarktpolitische Sprecherin der Grünen im Bundestag, *Brigitte Pothmer*, warnt davor, dass der Mindestlohn „keinen Anreiz dafür setzen (sollte), dass junge Menschen jobben gehen und dafür auf eine Ausbildung verzichten“ (zit. n. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.1.2014). Deshalb sollte der Mindestlohn bei Jugendlichen nach Alter oder Berufserfahrung gestaffelt werden.

Inzwischen hat Bundesarbeitsministerin *Andrea Nahles* auf diese Debatte reagiert und angekündigt, dass im Mindestlohngesetz der Großen Koalition „Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr – bis zum Ende der Schulpflicht – vom Mindestlohn ausgenommen werden“ sollen (BILD am Sonntag vom 16.3.2014)

Es sind insgesamt im Wesentlichen zwei Argumente, die beim Mindestlohn zur Rechtfertigung von Ausnahme- und/oder Sonderregelungen für junge Beschäftigte vorgebracht werden. Zum einen wird die These vertreten, dass ein im Vergleich zu den Ausbildungsvergütungen deutlich höherer Mindestlohn für Jugendliche einen negativen Anreiz bilden könnte, auf eine Berufsausbildung zu verzichten und stattdessen direkt einer besser bezahlten Arbeit nachzugehen. Zum anderen wird die Befürchtung geäußert, dass ein allgemeiner Mindestlohn eine hohe Hürde für den Einstieg in den Arbeitsmarkt darstellen und dadurch zu negativen Beschäftigungseffekten bei Jugendlichen führen könnte. Hierbei wird in der Regel unterstellt, dass junge Beschäftigte generell weniger produktiv seien und bei einem gegebenen Mindestlohnniveau gegenüber älteren Arbeitnehmern strukturell im Nachteil wären.

Schließlich wird in der Debatte um Ausnahmen für junge Beschäftigte auch darauf verwiesen, dass in vielen europäischen Ländern besondere Jugendmindestlöhne existieren, die gegenüber dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn mitunter ein deutlich geringeres Niveau aufweisen. Im Folgenden werden deshalb zunächst die besonderen Mindestlohnregelungen für junge Beschäftigte in anderen europäischen Ländern dargestellt und die damit verbundenen arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen analysiert. Daran anschließend werden die möglichen Konsequenzen von Ausnahme- und/oder Sonderregelungen für junge Beschäftigte in Deutschland untersucht.

Jugendmindestlöhne in Europa

Innerhalb der Europäischen Union (EU) verfügen derzeit 21 von 28 Staaten über einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn (Schulten 2014). In einer Mehrheit von 12 Staaten gilt dieser Mindestlohn für alle Beschäftigtengruppen ohne gesonderte Regelungen für junge Arbeitnehmer. Allerdings handelt es sich hierbei ausschließlich um Länder aus Süd- und Osteuropa, wo die gesetzlichen Mindestlöhne relativ niedrig sind. Demgegenüber existieren neun EU-Länder mit gesonderten Jugendmindestlöhnen, die sich an dem Lebensalter der Beschäftigten orientieren. Hierzu gehören alle westeuropäischen Länder, die innerhalb der EU die höchsten Mindestlöhne aufweisen (*Tabelle 1*). In sechs von diesen neun Ländern beschränken sich die Sonderregelungen auf minderjährige Jugendliche unterhalb von 18 Jahren (Frankreich, Luxemburg, Irland, Malta, Tschechien und ab 2015 Belgien). Lediglich in drei EU-Staaten (Griechenland, Großbritannien und die Niederlande) gelten auf das Lebensalter bezogene Jugendmindestlöhne auch für volljährige Arbeitnehmer über 18 Jahren. In diesen Ländern wird der Standard-Mindestlohn für Erwachsene erst ab einem Alter von 21 Jahren (Großbritannien), 23 Jahren (Niederlande) und 25 Jahren (Griechenland) gezahlt.

Tabelle 1: Jugendmindestlöhne nach Lebensalter in der Europäischen Union

Land	Standard-Mindestlohn für Erwachsene	Mindestlohn für junge Beschäftigte nach Lebensalter (in Prozent des Standard-Mindestlohns)
Belgien <i>bis 31.12.2014</i>	ab 21 Jahren	20: 98 %; 19: 96 % 18: 94 %; 17: 76 % 16: 70 %
<i>ab 1.1.2015</i>	ab 18 Jahren	17: 76 %; 16: 70 %
Frankreich	ab 18 Jahren	17: 90 % (nur in den ersten sechs Monaten) unter 17: 80 % (nur in den ersten sechs Monaten)
Griechenland	ab 25 Jahren	bis 25: 87,2 %
Großbritannien	ab 21 Jahren	zwischen 18-20: 80 %; unter 18: 59 %
Irland	ab 18 Jahren	ab 18: (im zweiten Berufsjahr) 90 % ab 18: (im ersten Berufsjahr) 80 % unter 18: 70 %
Luxemburg	ab 18 Jahren	17-18: 80 %; 15-16: 75 %
Malta	ab 18 Jahren	17: 96 %; unter 17: 94 %
Niederlande	ab 23 Jahren	22: 85 %; 21: 72,5 % 20: 61,5 %; 19: 52,5 % 18: 45,5 %; 17: 39,5 % 16: 34,5 %; 15: 30 %
Tschechien	ab 18 Jahren	18-21: 90% (nur in den ersten 6 Monaten) 15-18: 80%
Kein Jugendmindestlohn	Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn	

Quelle: WSI 2014.

Neben dem Lebensalter gilt in einigen europäischen Ländern auch die Berufserfahrung als zusätzliches Kriterium für gesonderte Jugendmindestlöhne. So darf in Frankreich der Jugendmindestlohn für minderjährige Jugendliche generell nur in den ersten sechs Monaten gezahlt werden. Das gleiche gilt in Tschechien für Jugendliche zwischen 18 und 21 Jahren. In Irland gelten bei volljährigen Beschäftigten unabhängig von Lebensalter in den ersten beiden Berufsjahren niedrigere Mindestlohnsätze.

Die Jugendmindestlöhne werden in der Regel als ein bestimmter Prozentsatz des Standardmindestlohns für Erwachsene festgelegt. Bei den über 18-Jährigen liegen die Jugendmindestlohnsätze zumeist zwischen 80 und 96 Prozent des allgemeinen Mindestlohns. Die einzige Ausnahme bilden die Niederlande, wo der allgemeine Mindestlohn erst mit einem Lebensalter von 23 Jahren erreicht wird und für jedes Lebensjahr davor ein kräftiger Abschlag gilt, so dass der Jugendmindestlohn eines 18-Jährigen lediglich noch 45,5 Prozent des Standardmindestlohns beträgt. Die Niederlande haben damit mit Abstand die niedrigsten Jugendmindestlohnsätze in ganz Europa. Das gleiche gilt auch für jugendliche Arbeitnehmer unter 18 Jahren, für die in den Niederlanden die Jugendmindestlohnrate bei 15-Jährigen bis auf 30 Prozent des Erwachsenenmindestlohns abgesenkt wird. In Großbritannien erhalten minderjährige Jugendliche derzeit 59 Prozent des Standardmindestlohns, während in allen übrigen Ländern mindestens 70 Prozent erreicht werden.

Arbeitsmarktpolitische Erfahrungen mit Jugendmindestlöhnen in Europa

Die Existenz besonderer Jugendmindestlöhne wird in vielen europäischen Ländern mit der These gerechtfertigt, dass die Gefahr negativer Beschäftigungseffekte durch den Mindestlohn bei jugendlichen Arbeitnehmern besonders hoch sei und deshalb gesonderte Mindestlohnsätze unterhalb des allgemeinen Standardmindestlohns das Risiko von Beschäftigungsverlusten verringern sollen. So wird z.B. in den Niederlanden die Position vertreten, dass die extrem niedrigen Jugendmindestlöhne mit dazu beitragen haben, dass die niederländische Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich relativ niedrig ausfällt (Centraal Planbureau 2012). Ob es tatsächlich einen Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und den Beschäftigungschancen von jungen Arbeitnehmern gibt, ist in der internationalen wissenschaftlichen Debatte jedoch äußerst umstritten.

In der Literatur über die Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit in Europa spielen Mindestlöhne in der Regel kaum eine Rolle (vgl. z.B. Dietrich 2012; Thompson 2013). Entscheidend sind vielmehr in erster Linie konjunkturelle Faktoren, wobei jüngere Arbeitnehmer in der Krise generell überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass Jugendliche oft nur über befristete und wenig geschützte Jobs verfügen und deshalb aus Sicht der Unternehmen wesentlich leichter und billiger entlassen werden können. Dementsprechend zeigt sich in der aktuellen Eurokrise, dass Länder mit vergleichswei-

se flexibleren und wenig regulierten Arbeitsmärkten einen deutlich stärkeren Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit verzeichnen (O’Higgins 2012).

Neben den konjunkturellen Faktoren spielt das jeweilige nationale Ausbildungssystem und die Organisation des Übergangs von der Ausbildung in den Beruf für die Beschäftigungschancen von jungen Arbeitnehmern eine zentrale Rolle. Hierbei haben sich Länder mit dualen Ausbildungssystemen, in denen schulische und betriebliche Ausbildung kombiniert werden, sich gegenüber rein schulischen Ausbildungssystemen als vorteilhaft erwiesen (Brenke 2012). Schließlich kann auch durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik ein positiver Einfluss auf das Beschäftigungsniveau junger Arbeitnehmer ausgeübt werden (Dietrich 2012).

In der umfangreichen Literatur, die sich speziell mit den ökonomischen Folgen von Mindestlöhnen beschäftigt, findet sich ebenfalls keine eindeutige Antwort hinsichtlich der möglichen Auswirkungen auf die Beschäftigung junger Arbeitnehmer. Vielmehr besteht das Grundproblem aller empirischen Untersuchungen darin, einen möglichen Mindestlohneffekt von anderen konjunkturellen und strukturellen Effekten zu isolieren. Je nach theoretischem Vorverständnis, methodischen Vorgehen, gesetzten Vorannahmen und konkretem Rechenmodell sowie den verwendeten Datensätzen gelangen die Untersuchungen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen (Allegretto u.a. 2013). Eine Reihe von älteren Studien, die im Wesentlichen auf statistischen Schätzungen beruhen, kommen zu dem Ergebnis, dass Mindestlöhne sich leicht negativ auf die Beschäftigung insbesondere von Teenagern auswirken (vgl. für einen Überblick: Neumark/Wascher 2007). In die gleiche Richtung geht eine neuere Untersuchung von Laporšek (2013), die in einer – von der Methodik und Datenlage jedoch sehr intransparenten – Studie behauptet, dass von den Mindestlöhnen in der EU insgesamt „signifikant negative“ Beschäftigungswirkungen für junge Arbeitnehmer unter 25 Jahren ausgehen.

Demgegenüber kommen viele neuere Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass mit Mindestlöhnen entweder gar keine oder nur sehr geringe Beschäftigungswirkungen für Jugendliche verbunden sind (z.B. Allegretto u.a. 2013). So lautete das Fazit einer im Auftrag der britischen Low Pay Commission verfassten umfangreichen Literaturstudie über die neuere internationale Mindestlohnforschung:

“The size of employment effects from the introduction of a minimum wage, or of increases in existing minimum wages for young people in general are extremely small and on the margins of statistical significance in the great majority of studies surveyed.” (Croucher/White 2011: 91)²

² Mit Verweis auf Spanien formulieren Croucher und White (2011: 92) darüber hinaus die Vermutung, dass die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung von Jugendlichen möglicherweise größer wären, wenn es keine gesonderten Jugendmindestlöhne geben würden. Im Widerspruch dazu gelangen sie in dem eigentlichen Kapitel über Spanien jedoch zu dem Ergebnis: „The body of work on Spain provides no consistent evidence of negative employment effects for young workers“ (ebd.: 72).

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die zur Rechtfertigung von niedrigeren Jugendmindestlöhne formulierte These, wonach junge Arbeitnehmer per se eine niedrigere Produktivität aufweisen, in vielen Bereichen entweder nicht zutrifft oder aufgrund der spezifischen Tätigkeitsanforderungen nicht relevant ist. Dies gilt gerade für klassische Niedriglohnbranchen im privaten Dienstleistungsgewerbe, wie z.B. dem Handel oder der Gastronomie, in denen besonders viele junge Arbeitnehmer tätig sind. Mitunter können Jugendliche gegenüber älteren Beschäftigten sogar erhebliche Vorteile aufweisen, wenn es z.B. um einen flexiblen Arbeitseinsatz, physische Belastbarkeit oder die Affinität zu modernen Kommunikationstechnologien geht.

Spezielle Jugendmindestlöhne können vor diesem Hintergrund insgesamt problematische Beschäftigungseffekte auslösen. So beklagen z.B. die Gewerkschaften in den Niederlanden, dass es in bestimmten Branchen aufgrund des extrem niedrigen Jugendmindestlohns zu erheblichen Verdrängungseffekten von älteren durch jüngere Arbeitnehmer kommt (FNV Jong 2013). Dies wird durch Studien bestätigt, die z.B. herausgefunden haben, dass mehr als 50 Prozent aller Beschäftigten in niederländischen Supermärkten unter 23 Jahre alt sind und damit noch keinen Anspruch auf den Standardmindestlohn für Erwachsene haben (Van Klaveren 2008). Britische Studien deuten außerdem darauf hin, dass junge Arbeitnehmer, die sich an der Altersschwelle bewegen, an der sie Anspruch auf den Standardmindestlohn erhalten, ein erhöhtes Beschäftigungsrisiko aufweisen (Fidrmuc/Tena 2013).

Obwohl der Anteil der Mindestlohnempfänger unter jungen Arbeitnehmern zu meist überdurchschnittlich hoch ist, darf schließlich nicht übersehen werden, dass in absoluten Zahlen jeweils nur eine kleine Minderheit aller Jugendlichen einer Arbeit auf Mindestlohniveau nachgeht. Dies liegt zum einen daran, dass auch junge Erwerbstätige oft eine Beschäftigung haben, die oberhalb des Mindestlohns entlohnt wird. Besonders evident ist dies in Ländern mit hoher Tarifbindung, da die tarifvertraglichen Mindestlöhne in der Regel oberhalb der gesetzlichen Jugendmindestlöhne liegen. In Belgien hat diese Tatsache wesentlich dazu beigetragen, dass 2013 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gemeinsam beschlossen haben, den besonderen Jugendmindestlohn für 18-21 jährige abzuschaffen.

Der wichtigste Grund für die relativ geringe Anzahl von jungen Mindestlohnempfängern liegt jedoch darin, dass der überwiegende Teil der Jugendlichen gar nicht erwerbstätig ist, sondern einer Ausbildung nachgeht (Brenke 2012). Für die These, dass Mindestlöhne sich negativ auf die Ausbildungsbereitschaft auswirken, findet sich in der internationalen Mindestlohnforschung dagegen kaum empirische Evidenz. Nach Arulampalam u.a. (2004) hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Großbritannien nicht nur keine negativen Auswirkungen auf das Ausbildungsverhalten der betroffenen Jugendlichen gehabt, sondern in einzelnen Bereichen sogar dazu geführt, dass die Unternehmen ihre Ausbildungsaktivitäten verstärkt haben. In einer jüngeren Untersuchung im Auftrag der Low Pay Commis-

sion wird darüber hinaus bestätigt, dass auch im weiteren Verlauf kein negativer Einfluss des britischen Mindestlohns auf das Ausbildungsverhalten von Jugendlichen feststellbar ist:

“In summary, the results of our comprehensive study of the impact of the minimum wage on the education and labour market choices made by young people in the period leading up to and beyond the 2008–09 recession provide little evidence that the NMW regime has drawn young people out of education and into the labour market, nor that it has adversely affected their employment chances. This generally confirms the findings of previous work produced for the LPC and others, and provides reassurance that recent increases in the NMW (as well as future increases) are unlikely to unduly influence the choices that young people make as they transition out of education and into the labour market” (Crawford u.a. 2011: 4).

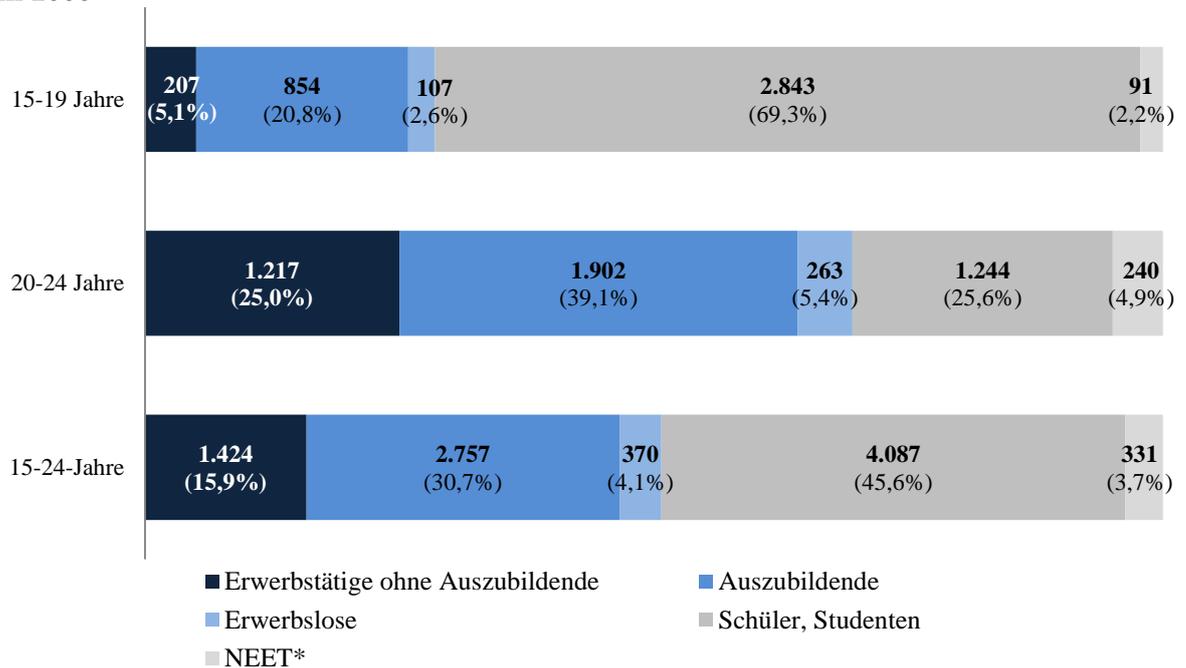
Die Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen in Deutschland

Während die europäischen Erfahrungen kaum überzeugende Gründe für die Einführung von Ausnahme- oder Sonderregelungen für Jugendliche beim Mindestlohn liefern, lässt auch die Analyse der Beschäftigungs- und Verdienststruktur junger Menschen in Deutschland erhebliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit solcher Regelungen aufkommen.

Im Jahr 2012 gab es in Deutschland insgesamt knapp 9 Millionen Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren (vgl. im Folgenden Abbildung 1). Mehr als drei Viertel (6,8 Millionen) hiervon waren entweder Schüler und Studenten oder machten eine Ausbildung. Bei den 15-19 Jährigen waren es sogar mehr als 90 Prozent. Demgegenüber gab es lediglich 1,4 Millionen erwerbstätige Jugendliche unter 25 Jahren; bei den unter 20-jährigen waren es sogar nur etwas mehr als 200.000. Schließlich gab es lediglich 370.000 erwerbslose Jugendliche, womit in Deutschland der niedrigste Stand der Jugendarbeitslosigkeit seit der Wiedervereinigung erreicht wurde (Brenke 2013). Hinzu kommt, dass im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, die über dem Gesamtdurchschnitt liegende Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland im Wesentlichen auf Qualifikationsdefizite zurückgeführt werden kann (Brenke 2012: 11).

Eine mögliche Einführung von Ausnahme- oder Sonderregelungen beim Mindestlohn würde bei einer Altersgrenze von 25 Jahren zunächst lediglich knapp 16% der Jugendlichen betreffen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Hinzu käme eine erhebliche Anzahl von Schülern und Studenten, die neben ihrer Ausbildung einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Abbildung 1: Arbeitsmarktstruktur von Jugendlichen bis 25 Jahren (2012), in 1000



* NEET = "Not in Employment, not in Education, not in Training" und nicht erwerbslos

Quelle: Eurostat Labour Force Survey 2012; Mikrozensus 2012, eigene Erstellung.

Demgegenüber waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Juni 2013 insgesamt rund 330.000 unter 18 Jährige sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt³, die unmittelbar vom Mindestlohn ausgenommen wären. Erhöht man die Altersgrenze auf alle unter 21 Jährigen hätten rund 1,08 Millionen Jugendliche keinen Anspruch auf einen Mindestlohn.

Von diesen 330.000 waren lediglich rund 9.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Tabelle 2), während mit rund 320.000 die überwiegende Zahl Minijobber sind, die in der Mehrheit zum Zweck eines Zuverdiensts ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen.

Eine Altersgrenze von 21 Jahren würde hingegen rund 281.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einschließen, wobei jedoch immer noch drei Viertel der Betroffenen Minijobber wären.

³ Die Angaben des Bundesagentur für Arbeit (BA) weichen von denen des Statistischen Bundesamtes auf Grundlage des Mikrozensus ab. Beide Statistiken beruhen auf einer unterschiedlichen Datengrundlage und unterschiedlichen Erhebungsverfahren. Grundlage der BA Statistik ist das Meldeverfahren zur Sozialversicherung, in das alle Arbeitnehmer einbezogen sind, die der Kranken- oder Rentenversicherungspflicht oder Versicherungspflicht nach dem SGB III unterliegen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014). Demgegenüber ist der Mikrozensus eine Stichprobenerhebung, bei der jährlich rund 1% der Bevölkerung in Deutschland befragt wird und bei der die ermittelten Befragungsergebnisse auf die Gesamtbevölkerung Deutschlands hochgerechnet werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2012).

Tabelle 2: Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Alter

Alter	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne Auszubildende)		geringfügig Beschäftigte		Gesamt
	Zahl	in Prozent	Zahl	in Prozent	Zahl
unter 18 Jahre	9.231	2,8	320.685	97,2	329.916
unter 21	281.385	26,0	800.627	74,0	1.082.012
unter 25	1.839.350	55,6	1.471.588	44,4	3.310.938

Stichtag 30.06.2013.

Erstellungsdatum 19.03.2014, Datenzentrum der Statistik.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Sowohl eine Ausnahme von Minderjährigen als auch eine Altersgrenze von 21 Jahren bis zum Bezug des Mindestlohns wird demnach in der Mehrheit Jugendliche treffen, die sich in aller Regel lediglich einen Zuverdienst neben der schulischen Ausbildung, dem Studium oder als Überbrückung vor dem Beginn einer beruflichen Ausbildung sichern wollen.

Beschäftigungsstruktur junger Arbeitnehmer – Ergebnisse der Verdienstruktururerhebung

Um die Beschäftigungs- und Verdienstsituation von jugendlichen Arbeitnehmern näher zu beleuchten, stützen wir unsere Untersuchungen im Folgenden auf die Verdienstruktururerhebung (VSE) der statistischen Landesämter (siehe Kasten). Bisherige Auswertungen zur Niedriglohnbeschäftigung, die auch nach Jugendlichen differenzierten, stützen sich hauptsächlich auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) (vgl. z.B. Amlinger u.a. 2014; Brenke 2014; Kalina/Weinkopf 2014). Jedoch stößt das SOEP bei einer Altersdifferenzierung von Erwerbstätigen am unteren Rand durch geringe Fallzahlen schnell an seine Grenzen. Im Gegensatz zum SOEP basiert die VSE auf einer wesentlich größeren Stichprobe von Betrieben und Arbeitnehmern. Nur so sind auch für junge Arbeitnehmer statistisch differenzierte Auswertungen möglich. Der Nachteil der VSE liegt allerdings darin, dass nur Betriebe ab einer Größe von zehn Beschäftigten erfasst sind. Über Kleinbetriebe, in denen erwartungsgemäß auch der Anteil von Jugendlichen vergleichsweise höher sein dürfte als in größeren Betrieben, kann in den folgenden Analysen also keine Aussage getroffen werden.

Auswertung der Beschäftigten- und Verdienststruktur von Jugendlichen auf der Basis der Verdienststrukturerhebung – Methodisches Vorgehen

Die jüngste Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes in Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern von 2010 liefert differenzierte Angaben zu Verdiensten und Beschäftigungsmerkmalen. Dazu werden Angaben zum Betrieb mit individuellen Angaben über die Arbeitnehmer verknüpft. Durch eine geschichtete Stichprobenziehung wird die Repräsentativität der Daten sichergestellt (Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder 2013: 15).

Grundgesamtheit der VSE sind alle Betriebe mit mindestens 10 Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft. Die Stichprobe im Jahr 2010 umfasst dabei circa 32.000 Betriebe, die Angaben zu rund 1,9 Millionen Arbeitnehmern berichtet haben.

Durch die hohe Zahl an realisierten Beobachtungen in den Betrieben der VSE sind differenzierte Auswertungen der Erwerbs- und Verdienststruktur auch der jüngeren Arbeitnehmer möglich. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss jedoch berücksichtigt werden, dass Kleinbetriebe mit weniger als 10 Beschäftigten nicht in den Auswertungen enthalten sind.

Beschränkt man die Betrachtung auf Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung, so sind in der Stichprobe noch insgesamt 153.200 Beschäftigte bis 25 Jahren enthalten, von denen sich 88.123 in einer betrieblichen Ausbildung befinden.

Da der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Ausbildungsplätzen für Berufseinsteiger je nach schulischer Qualifikation sehr unterschiedlich verlaufen kann, wird in den folgenden Analysen differenziert nach Jugendlichen mit Hauptschulabschluss oder mittlere Reife und denjenigen mit Abitur oder Hochschulreife (allgemein oder fachgebunden). Dabei ist es nicht möglich diejenigen erwerbstätigen Jugendlichen zu identifizieren, die sich neben einem Studium noch etwas hinzuverdienen. Insbesondere unter den Jugendlichen mit Hochschulzugangsberechtigung und einem Minijob dürften Studenten sehr stark vertreten sein.

Zur Berechnung der Bruttostundenlöhne wurden detaillierte Angaben zum Bruttomonatsverdienst und den Arbeitsstunden herangezogen. Dazu wird der Bruttomonatsverdienst abzüglich der Vergütung für Überstunden und Zulagen für Schicht-, Nacht- und Sonntagsarbeit durch die Anzahl der bezahlten Arbeitsstunden im Monat ohne Überstunden geteilt. Die so berech-

neten Bruttostundenlöhne wurden unter Verwendung des Nominallohnindex⁴ des Statistischen Bundesamtes auf das Jahr 2013 fortgeschrieben.

Für alle Beschäftigten (ohne Auszubildende) liegt der Anteil mit einem Bruttostundenlohn unter 8,50 Euro laut VSE mit den auf 2013 fortgeschriebenen Löhnen bei rund 9,7 Prozent. Dieser Wert liegt deutlich unterhalb der Berechnungen auf Grundlage des SOEP (2012 ergibt sich ein Anteil von 15,5 Prozent, vgl. Amlinger u.a. 2014). Legt man auch für das SOEP die gleiche Grundgesamtheit wie in der VSE an, ergeben sich jedoch sehr ähnliche Ergebnisse (vgl. Falck u.a. 2013). Die Differenz lässt sich somit fast ausschließlich durch die unterschiedliche Grundgesamtheit der beiden Erhebungen erklären: Die Beschränkung auf Betriebe mit mindestens zehn Beschäftigten und der Ausschluss der Landwirtschaft aus dem Berichtskreis der VSE führen dazu, dass der Anteil von Niedriglöhnen tendenziell unterschätzt wird.

Da die Forderung nach Ausnahmeregelungen für Jugendliche vor allem damit begründet wird, dass der volle Bezug des Mindestlohns sich negativ auf die Ausbildungsbereitschaft von Jugendlichen auswirken würde, sind bei der Analyse der Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen vor allem diejenigen von Interesse, die noch keine abgeschlossene Berufsausbildung besitzen. Die folgenden Auswertungen konzentrieren sich deshalb auf die hochgerechnet rund 587.000 in der VSE erfassten Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die einer Erwerbsarbeit nachgehen und sich nicht zugleich in einem anerkannten Ausbildungsverhältnis befinden.

Insgesamt geht in Betrieben ab 10 Beschäftigten lediglich ein sehr geringer Anteil der jugendlichen Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung einer Vollzeitberufstätigkeit nach (*Tabelle 3*). Vor allem in der Gruppe der Jugendlichen bis 21 Jahren mit Hochschulreife befinden sich in den Betrieben des Berichtskreises der VSE quasi keine sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Der Großteil dieser Gruppe sind Auszubildende, während ein geringerer Teil Minijobber sind, wobei es sich bei letzteren vermutlich vorwiegend um Schüler und Studenten mit einem Zuverdienst handelt.

Auch unter denjenigen Jugendlichen, die lediglich über einen Hauptschulabschluss oder die mittlere Reife verfügen, zeigt sich kein grundsätzlich anderes Bild. Bis zur Altersschwelle von 21 Jahren befinden sich rund drei Viertel der Jugendlichen in einer betrieblichen Ausbildung. Während das restliche Viertel zum überwiegen-

⁴ Das Statistische Bundesamt weist für das Jahr 2012 einen Nominallohnindex von insgesamt 105,9 aus (2010=100). Für unsere Analysen haben wir die nach Beschäftigungsart differenzierten Indizes verwendet, diese betragen für Vollzeitbeschäftigte 105,9, Teilzeitbeschäftigte 105,6 und geringfügig Beschäftigte 104,6 (vgl. Statistisches Bundesamt 2013).

den Teil nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgeht. Von allen 18 bis 21 Jährigen verfügen lediglich 5,3 Prozent über eine Vollzeitstelle.

Tabelle 3: Jugendliche Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung nach Beschäftigungsart in Prozent

Alter	mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife				mit Abitur, Hochschulreife			
	unter 35 Std	35 Std und mehr	geringfügige Beschäftigung	Auszubildende ¹	unter 35 Std	35 Std und mehr	geringfügige Beschäftigung	Auszubildende ¹
16 bis 17	1,1	0,3*	21,7	76,9	-	-	(23,8)	(72,2)
18 bis 21	2,9	5,3	17,6	74,1	-	-	11,9	79,2
22 bis 25	9,8	23,8	24,1	42,3	11,5	7,7	45,3	35,4
Gesamt	4,7	10,0	20,1	65,2	9,3	5,9	32,5	52,3

¹ Auszubildende in anerkannten kaufmännischen, technischen und gewerblichen Ausbildungsberufen
 () = statistisch unsicher; - = Ausgabe gesperrt
 Arbeitnehmer in Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten; hochgerechnete Ergebnisse.
 Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, Berechnungen des WSI.

* **Lesebeispiel:** 0,3 Prozent der 16 bis 17 Jährigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife sind vollzeitbeschäftigt mit 35 Wochenstunden oder mehr.

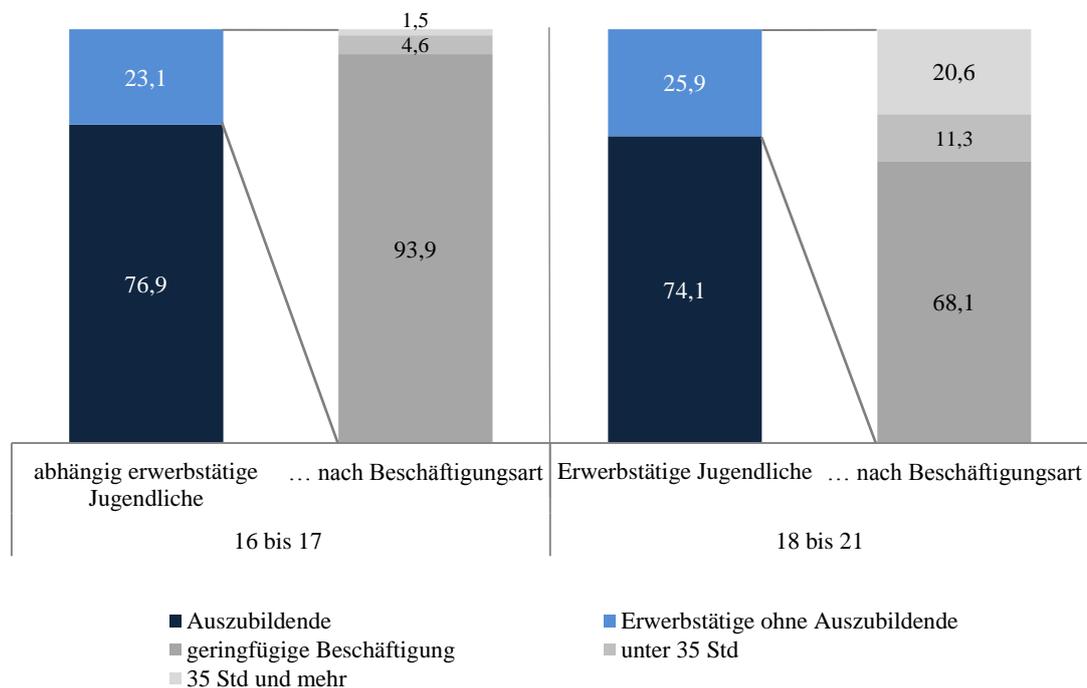
Erst unter den 22 bis 25 Jährigen geht in beiden Qualifikationsgruppen die Ausbildungsbeteiligung deutlich zurück. Aber auch in dieser Altersgruppe sind nur ein Drittel mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife ohne Berufsausbildung in einer regulären Beschäftigung angestellt. Bei denjenigen mit Hochschulreife sind es sogar nur rund ein Fünftel.

Die Kerngruppe, auf die die diskutierten Ausnahmeregelungen abzielen, sind jedoch Jugendliche ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife. Hier zeigt sich (vgl. im Folgenden *Abbildung 2*):

- 77 Prozent der unter 18 Jährigen geht einer betrieblichen Ausbildung nach. Lediglich weniger als ein Viertel (23 Prozent) geht einer sonstigen abhängigen Beschäftigung nach.
- Von diesen 23 Prozent sind 94 Prozent Minijobs, lediglich 6 Prozent sind sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen.
- Unter den 18 bis 21 Jährigen sind 74 Prozent in einer Ausbildung. Von den übrigen 26 Prozent sind wiederum mehr als zwei Drittel geringfügig beschäftigt. Lediglich rund ein Drittel der 18 bis 21 Jährigen Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife hat eine reguläre Beschäftigung.

Wie auch die Zahlen des Bundesagentur für Arbeit (2014) bestätigt haben, wären von einer Ausnahme vom Mindestlohn für Jugendliche unter 18 oder 21 Jahren somit fast ausschließlich Minijobs betroffen, bei denen es sich in der Regel um vorübergehende Tätigkeiten handelt, die oft lediglich der Überbrückung während der Suche nach einem Ausbildungsplatz dienen. Reguläre Arbeitsplätze spielen für diese Gruppe quasi keine Rolle.

Abbildung 2: Beschäftigungsstruktur Jugendlicher ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife in Prozent



Arbeitnehmer in Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten; hochgerechnete Ergebnisse.
 Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, Berechnungen des WSI.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme, dass ein Mindestlohn eine relevante Hürde für den Arbeitsmarkteinstieg junger Menschen schaffen könnte, fragwürdig. Den hohen Stellenwert des dualen Bildungssystems als Arbeitsmarkteinstieg und die damit sehr geringe Bedeutung des regulären Arbeitsmarkts für Jugendliche spricht jedenfalls deutlich gegen die These, dass durch einen einheitlichen Mindestlohn die Ausbildungsbereitschaft von Jugendlichen zurückgehen würde.

Verdienststruktur von jungen Arbeitnehmern

Mit dem Verweis auf die besondere Rolle der dualen Berufsausbildung in Deutschland wird die Befürchtung geäußert, dass ein im Vergleich zur Ausbildungsvergütung deutlich höherer Mindestlohn einen negativen Anreiz für Schulabgänger darstellt, statt einer Ausbildung einer besser bezahlten ungelerten Tätigkeit nachzugehen. Lässt man die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse – deren Verdienstmöglichkeit ohnehin in aller Regel unterhalb der Ausbildungsvergütungen liegt (Tabelle 5) – außen vor, so zeigt sich wiederum, dass die Zahl der Jugendlichen, die weniger als 8,50 Euro verdienen, absolut betrachtet relativ klein ist. Von den 5,3 Prozent der 18 bis 21 Jährigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife in einer Vollzeittätigkeit verdienen 37,7 Prozent weniger als 8,50 Euro (Tabelle 4). Bei den 22 bis 25 Jährigen findet sich zwar ein größerer Anteil von Vollzeitbeschäftigten, jedoch geht in dieser Gruppe auch der Anteil mit einem Bruttostundenverdienst von weniger als 8,50 Euro auf 27,3 Prozent zurück.

Tabelle 4: Anteil mit einem Bruttostundenlohn unter 8,50 Euro¹ in Prozent

Alter	Jugendliche Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung ²							
	mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife				mit Abitur, Hochschulreife			
	unter 35 Std	35 Std und mehr	geringfügige Beschäftigung	Gesamt	unter 35 Std	35 Std und mehr	geringfügige Beschäftigung	Gesamt
16 bis 17	(49,2)	(74,7)	76,8*	75,5	-	-	-	-
18 bis 21	45,7	37,7	68,8	59,8	-	-	50,7	43,3
22 bis 25	35,3	27,3	57,3	41,2	25,3	21,8	49,9	42,1
Gesamt	39,5	30,7	66,0	52,2	25,8	26,8	50,0	42,4

¹ Löhne fortgeschrieben auf 2013

² ohne Auszubildende

() = statistisch unsicher; - = Ausgabe gesperrt

Arbeitnehmer in Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten; hochgerechnete Ergebnisse.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, Berechnungen des WSI.

* **Lesebeispiel: 76,8** Prozent der 16 bis 17 Jährigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife verdienen weniger als 8,50 Euro.

Tarifliche Ausbildungsvergütungen und unterste Tarifvergütungen

Zwar ist in absoluten Zahlen die Bedeutung von Jugendlichen, die ohne Berufsausbildung einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis nachgehen, eher begrenzt. Im Einzelfall kann jedoch durchaus zu einem Spannungsverhältnis zwischen einem (unmittelbar erzielbaren) Einkommen aus einem mehr oder minder lukrativen „Job“ und einer beruflichen Ausbildung, die deutlich geringer oder in vielen Fällen sogar gar nicht bezahlt wird, führen. Dies gilt aller-

dings bereits heute und ist unabhängig davon, ob zukünftig ein Mindestlohn eingeführt wird. Auch die geplante Höhe von 8,50 Euro schafft diesbezüglich keine grundlegend neue Situation.

Bereits heute existieren zwischen den tariflichen Ausbildungsvergütungen und den Tarifvergütungen in den untersten Lohn- und Gehaltsgruppen erhebliche Differenzen. Die Höhe der tariflichen Ausbildungsvergütungen fällt je nach Branche sehr unterschiedlich aus und steigt in der Regel mit jedem Ausbildungsjahr. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) ermittelte für 2013 eine durchschnittliche Ausbildungsvergütung über alle Ausbildungsjahre von 761 Euro. Umgerechnet ergibt sich auf Basis einer Wochenarbeitszeit von 38 Stunden eine Stundenvergütung von 4,63 Euro. Bezogen auf die Ausbildungsjahre variiert die Stundenvergütung zwischen 4,16 und 5,31 Euro (siehe *Tabelle 5*)

Tabelle 5: Durchschnittliche tarifliche Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsjahren in Euro

	Monat	Std. ¹
1. Ausbildungsjahr	685	4,16
2. Ausbildungsjahr	758	4,61
3. Ausbildungsjahr	837	5,09
4. Ausbildungsjahr	873	5,31
Durchschnitt aller Ausbildungsjahre	761	4,63

¹ Basis: 38 Stundenwoche

Quelle: Datenbank Ausbildungsvergütungen des BIBB.

Ein Blick auf 14 ausgewählte Wirtschaftszweige und Tarifbereiche und alle Ausbildungsjahre zeigt ein differenziertes Bild und insgesamt eine Spannweite der tariflichen Ausbildungsvergütungen im 1. Ausbildungsjahr von 200 Euro bis 871 Euro (siehe *Tabelle 6*). Stellt man diesen tariflichen Ausbildungsvergütungen die tariflichen Grundvergütungen in den untersten Vergütungsgruppen gegenüber, zeigt sich eine erhebliche Kluft. In der großen Mehrzahl der ausgewerteten Branchen beträgt der tarifliche Stundenlohn mehr als 8,50 Euro.⁵ In zahlreichen Branchen liegen die Einstiegsgehälter für ungelernte Beschäftigte sogar über 10 Euro. Auch in einigen Niedriglohnbereichen wurde mittlerweile die Schallmauer von 8,50 Euro ganz oder zumindest regional durchbrochen bzw. ist für die nahe Zukunft bereits tariflich vereinbart. Dazu zählen das Friseurgewerbe, die Leiharbeit, das Bewachungsgewerbe, das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Fleischindustrie, die Floristik u.a.

⁵ Dies schlägt sich auch im Ergebnis der WSI-Niedriglohnmonitorings 2013 nieder, nach dem lediglich 10 Prozent der tariflichen Vergütungsgruppen in 40 untersuchten Branchen unterhalb von 8,50 Euro liegen. (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2014).

Tabelle 6: Unterste Tarifvergütung und tarifliche Ausbildungsvergütung in Euro

Branche/ Tarifgebiet/Beschäftigtengruppe		unterste Vergütungsgruppe		Ausbildungsvergütung (1. Jahr)	
		Monat	Std.	Monat	Std.
Bauhauptgewerbe	Arb., West u. Berlin-Ost	1914 ¹	11,05 ¹	669	3,86
Bauhauptgewerbe	Arb., Ost o. Berlin-Ost	1775 ¹	10,25 ¹	587	3,39
Chemische Industrie	AN, Nordrhein	2285	14,01	824	5,05
Chemische Industrie	AN, Ost	2245	12,90	816	4,69
Druckindustrie	Arb., West	1855	12,24	853	5,61
Druckindustrie	Arb., Ost	1861	11,28	853	5,17
Einzelhandel	Ang., NRW	1456	8,93	697	4,28
Einzelhandel	Ang., Brandenburg	1566	9,49	619	3,75
Eisen- und Stahlindustrie	Arb. NRW, Ost	1701	11,19	798	5,25
Floristik	AN, West o. Berlin-West	1413	8,36	515	3,05
Floristik	AN, Sachsen-Anhalt (seit 2004)	775	4,35	230	1,29
Friseurgewerbe	AN, NRW	1283	7,50	406	2,37
Friseurgewerbe	AN, Sachsen (seit 2004)	1047	6,50	200	1,24
Gebäudereinigung	Arb., West	1520 ¹	9,00 ¹	595	3,52
Gebäudereinigung	Arb., Ost o. Berlin-Ost	1277 ¹	7,56 ¹	500	2,96
Hotels und Gaststätten	AN, Bayern	1471	8,79	574/652 ²	3,40/3,86 ²
Hotels und Gaststätten	AN, Sachsen	1258	7,25	500	2,88
Kfz-Handwerk	AN, NRW	1790	11,27	549	3,46
Kfz-Handwerk	AN, Thüringen	1730	10,61	485	2,97
Maler und Lackierer	Arb.	1715 ¹	9,90 ¹	450	2,60
Metallindustrie	AN, NRW	2112	13,87	848	5,57
Metallindustrie	AN, Sachsen	2090	12,64	871	5,27
Systemgastronomie	AN, West u. Berlin-Ost	1303	7,71	680	4,02
Systemgastronomie	AN, Ost o. Berlin-Ost	1193	7,06	610	3,61
Süßwarenindustrie	AN, Baden-Württemberg	1778	10,78	720	4,36
Süßwarenindustrie	AN, Ost	1730	10,18	628	3,69

Arb. = ArbeiterInnen; Ang. = Angestellte; AN = ArbeitnehmerInnen

¹ Mindestlohn ² unter/über 18 Jahre Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand 31.12.2013.

Der (vermutete) negative Anreiz besteht in einer Reihe von Branchen zumindest auf Tarifniveau bereits seit langer Zeit, ohne dass überzeugende Belege für seine breite Wirkung erbracht werden können. In Branchen mit einem insgesamt und auch für Fachkräfte hohen Tarifniveau kann vermutet werden, dass die Jugendlichen sehr wohl den auf Dauer hohen finanziellen Ertrag einer beruflichen Ausbildung in Rechnung stellen. In Branchen mit niedrigem Tarifniveau gibt es dagegen Fälle, in denen trotz einer sehr niedrigen Ausbildungsvergütung und einer ebenfalls eher niedrigen Bezahlung der Fachkräfte die Nachfrage nach einer betrieblichen Ausbildung sehr hoch ist. So zählen etwa Friseure/innen, Köche/innen und Hotelfachleute nach wie vor zu den beliebtesten Ausbildungsberufen. Diese Beobachtungen sollen nicht in Abrede stellen, dass insbesondere für Jugendliche mit schlechtem oder ohne formalen Schulabschluss ein Job, der aufgrund des Mindestlohns künftig besser bezahlt wird, relativ attraktiv sein kann. Deren Probleme resultieren aber im Kern aus einer mangelnden Ausbildungs- und Aufstiegsperspektive und ihre beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten verbessern sich keineswegs dadurch, dass ein Niedriglohnsektor erhalten wird, der noch dazu langfristig die sozialen Risiken dieser Beschäftigtengruppe erhöht.

Im Übrigen wäre grundsätzlich zu fragen, wie denn ein Spannungsverhältnis zwischen Ausbildungsvergütung und Erwerbseinkommen aufgelöst werden soll: Soll die Verweigerung eines Mindestlohnes von 8,50 Euro für unter 18-Jährige als Aufforderung an die Tarifvertragsparteien verstanden werden, die tariflichen Einstiegsvergütungen unter dieses Niveau abzusenken? Oder wäre es nicht sinnvoller, die Ausbildungsvergütungen schrittweise auf ein strukturell höheres Niveau anzuheben, so wie dies in einigen Branchen mit Blick auf die Fachkräfteproblematik bereits geschieht?

Berufs- und Branchenprofil jugendlicher Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung

Niedrigere Jugendmindestlöhne werden oft mit Verweis auf eine angeblich niedrigere Produktivität von Jugendlichen gerechtfertigt. Diese These trifft allerdings nur dort zu, wo die spezifischen Tätigkeitsanforderungen eine gewisse Berufserfahrung voraussetzen. Jedoch ist dies in den typischen Tätigkeitsbereichen von Jugendlichen gerade nicht der Fall. Hierzu gehören insbesondere Stellenprofile im Einzelhandel, dem Gastgewerbe und anderen charakteristischen Niedriglohnbereichen, in denen Jugendliche in der Regel keine oder nur geringe Produktivitätsdefizite gegenüber älteren Beschäftigten aufweisen.

Aus den Daten der VSE lässt sich ablesen, dass Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife zu 62,1 Prozent als Verkäufer, Hilfsarbeitskräfte oder in anderen Dienstleistungsberufen tätig sind (*Tabelle 7*). Zu den Hilfsarbeitskräften zählen unter anderem Reinigungspersonal, Hilfsarbeiter bei der Herstellung und dem Transport von Waren und in der Lagerei (einschließlich Regalauffüller in Supermärkten), sowie Hilfskräfte in der Nah-

zungsmittelzubereitung (Küchenhilfen und Mitarbeiter in der Systemgastronomie). Die sonstigen Dienstleistungsberufe umfassen z.B. Köche, Kellner, Barkeeper, Friseure und Kosmetiker als typische Tätigkeitsfelder. Diejenigen mit Hochschulreife arbeiten überwiegend als Bürokräfte und in verwandten Berufen, wie z.B. Schalterbedienstete und Telefonisten in Call-Centern, sowie ebenfalls als Verkäufer und in den sonstigen Dienstleistungsberufen.

Tabelle 7: Jugendliche Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung¹ nach ausgewählten Berufsgruppen in Prozent

Berufsgruppen	mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife				mit Abitur, Hochschulreife			
	Alter				Alter			
	16 bis 17	18 bis 21	22 bis 25	Gesamt	16 bis 17	18 bis 21	22 bis 25	Gesamt
Dienstleistungsberufe und Verkäufer	38,4*	39,4	25,1	32,4	18,9	28,7	9,0	12,3
Hilfsarbeitskräfte	23,3	26,2	33,9	29,7	-	-	5,8	6,8
Bürokräfte und verwandte Berufe	18,2	14,5	13,4	14,3	43,2	32,5	65,9	60,3
Handwerks- und verwandte Berufe	8,0	8,4	11,9	10,1	-	-	2,7	3,3
Bediener von Anlagen und Maschinen und Montageberufe	5,9	5,6	7,9	6,7	-	-	1,7	1,9

¹ ohne Auszubildende

- = Ausgabe gesperrt

Arbeitnehmer in Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten; hochgerechnete Ergebnisse.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, Berechnungen des WSI.

* **Lesbeispiel:** 38,4 Prozent der 16 bis 17 Jährigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife sind in Dienstleistungsberufen oder als Verkäufer tätig (ohne Auszubildende).

Auch eine Differenzierung nach Branchenzugehörigkeit des Betriebs kommt zu einem ähnlichen Befund (*Tabelle 8*): Mit rund 70 Prozent verteilt sich die Mehrzahl der gering qualifizierten Jugendlichen auf Betriebe des Einzelhandels, des verarbeitende Gewerbes, des Gastgewerbes und der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, zu denen z.B. die Leiharbeitsbranche, das Wach- und Sicherheitsgewerbe, Hausmeisterdienste und die Gebäudereinigung zählen. Die genannten Tätigkeitsbereiche und Branchen sind typische Einstiegsfelder für gering qualifizierte Jugendliche, da in diesen Bereichen in der Regel keine oder kaum Produktivitätsunterschiede zwischen jüngeren und älteren Beschäftigten vorliegen. Insbesondere im Einzelhandel, im Gastgewerbe, sowie in anderen einfachen Hilfstätigkeiten, wie etwa bei Reinigungsberufen, Lageristen, Kurierfahrern, Regalauffüllern in Supermärkten oder Tätigkeiten in der Systemgastronomie sind für die Unternehmen keine relevanten Produktivitätsdefizite bei der Einstellung von jungen Arbeitskräften zu erwarten.

Tabelle 8: Jugendliche Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung¹ in ausgewählten Branchen in Prozent

	mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife				mit Abitur oder FH-Reife			
	16 bis 17	Alter 18 bis 21	22 bis 25	Ge-samt	16 bis 17	Alter 18 bis 21	22 bis 25	Ge-samt
WZ 2008								
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	8,1*	17,7	25,6	20,6	-	6,6	3,4	3,9
Einzelhandel	26,0	25,1	13,5	19,5	-	17,7	4,4	6,6
Verarbeitendes Gewerbe	18,9	14,0	16,8	15,8	-	9,3	7,1	7,4
Gastgewerbe	14,1	16,0	12,7	14,2	-	-	1,7	2,4
Gesundheits- und Sozialwesen	7,3	7,0	7,2	7,1	-	-	8,0	9,4
Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	3,8	2,0	2,3	2,3	-	9,0	9,8	9,7
Erziehung und Unterricht	1,0	0,7	2,5	1,6	-	9,1	49,8	42,9

¹ ohne Auszubildende

- = Ausgabe gesperrt

Arbeitnehmer in Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten; hochgerechnete Ergebnisse.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Verdienststrukturerhebung 2010, Berechnungen des WSI.

* **Lesebeispiel:** 8,1 Prozent der 16 bis 17 Jährigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife sind im Bereich der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen tätig (ohne Auszubildende).

Bei der Einführung eines abgesenkten Mindestlohns oder der gänzlichen Ausnahme vom Mindestlohn für Jugendliche wird somit ein hoher Anreiz für Arbeitgeber geschaffen, verstärkt auf junge Menschen zurückzugreifen (Sell 2014). Mit der Ausnahme von Jugendlichen vom vollen Bezug des Mindestlohns ist damit ein erhebliches Risiko von branchen- und tätigkeitsspezifischen Verdrängungseffekten zu erwarten. Gerade vor dem Hintergrund der niederländischen Erfahrungen erscheint dieses Szenario auch für Deutschland sehr realistisch.

Fazit

Vor der geplanten Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns werden Forderungen lauter, dass junge Beschäftigte generell bis zu einem bestimmten Lebensalter entweder vom Mindestlohn ausgenommen werden sollen, oder dass für diese besondere Jugendmindestlöhne eingeführt werden, die unterhalb des allgemeinen Mindestlohns liegen. Die in der bisherigen Diskussion genannten Altersgrenzen reichen dabei von 18 Jahren bis 25 Jahre. Von solchen Ausnahmeregelungen wären aktuell rund **330.000 jugendliche Erwerbstätige unter 18 Jahren**, beziehungsweise etwa 1,08 Millionen unter 21 Jährige **unmittelbar betroffen**. Erhöht man die Altersgrenze auf alle unter 25 Jährigen, wie es einige Arbeitgeber-

vertreter und Politiker der CDU/CSU verlangen, so wären sogar bis zu 3,3 Millionen Jugendliche vom Mindestlohn ausgenommen.

Die Befürchtung, dass ein allgemeiner Mindestlohn für Jugendliche eine hohe Hürde für den Einstieg in den Arbeitsmarkt darstellen und somit zu negativen Beschäftigungseffekten führen könnte, ist in der internationalen wissenschaftlichen Debatte dabei höchst umstritten. Die **Mehrzahl der Studien** der neueren internationalen Mindestlohnforschung kommt zu dem Ergebnis, dass mit Mindestlöhnen entweder gar **keine oder nur sehr geringe Beschäftigungswirkungen** für Jugendliche verbunden sind. Als Ursache für Jugendarbeitslosigkeit spielen Mindestlöhne in der Forschung kaum eine Rolle. Wesentlich ist viel mehr neben der allgemeinen Konjunkturerwicklung die Ausgestaltung des jeweiligen nationalen Ausbildungssystems.

Mit dem Argument durch den Mindestlohn für Jugendliche keine falschen Anreize setzen zu wollen, statt einer Ausbildung eine besser bezahlte ungelernete Tätigkeit zu suchen, hat Bundesarbeitsministerin *Andrea Nahles* angekündigt, Jugendliche unter 18 Jahren vom Mindestlohn auszunehmen.

Diese **Ausnahmeregelung** wird jedoch fast **ausschließlich Minijobber** betreffen: 77 Prozent der 16 bis 17 Jährigen mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife sind Auszubildende. Von den erwerbstätigen Jugendlichen ohne Berufsausbildung sind 94 Prozent lediglich geringfügig beschäftigt. Somit werden vor allem minderjährige Jugendliche benachteiligt, die in vielen Fällen lediglich die Zeit bis zur Annahme eines Ausbildungsplatzes überbrücken oder einen geringen Zuverdienst erwerben wollen. In ähnlicher Weise gilt dies auch für die Gruppe der 18 bis 21 Jährigen.

Davon unbenommen zeigt der Vergleich der **tariflichen Ausbildungsvergütungen** mit den **untersten Tarifvergütungen**, dass bereits heute die Einstiegsgehälter für ungelernete Beschäftigte in vielen Branchen weit über dem Niveau der entsprechenden Ausbildungsvergütungen liegen. Das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen Ausbildungsvergütung und erzielbarem Erwerbseinkommen hat bislang nicht zu negativen Anreizen geführt, vielmehr unterliegt die Ausbildungsbereitschaft einer ganzen Reihe von ökonomischen, sozialen und kulturellen Einflüssen und lässt sich nicht auf einzelne Faktoren – wie z.B. die Höhe der Löhne – zurückführen.

Die bislang genannten Rechtfertigungen Jugendliche vom vollen Bezug des Mindestlohns auszunehmen erscheinen somit höchst fragwürdig. Im Gegenteil können, wie auch das Beispiel der **Niederlande** zeigt, niedrigere Jugendmindestlöhne zu **unerwünschten Steuerungseffekten** führen. Gerade in Branchen mit vielen gering qualifizierten Tätigkeiten, wie z.B. dem Einzelhandel oder dem Gastgewerbe, fallen vermeintliche „Produktivitätsdefizite“ von jungen Arbeitnehmern kaum ins Gewicht. Erhalten Jugendliche einen deutlich niedrigeren oder gar keinen Mindestlohn, so haben Unternehmen einen großen Anreiz, **ältere Arbeitnehmer durch „günstigere“ jüngere Beschäftigte auszutauschen**. Die Gefahr von bran-

chen- und tätigkeitsspezifischen Verdrängungseffekten ist insbesondere für die langfristige berufliche (Weiter-) Qualifikation von Jugendlichen ein erhebliches soziales Risiko.

Schließlich stellt auch **aus rechtlicher Sicht** die Einführung von Ausnahme- und Sonderregelungen beim Mindestlohn, die sich rein nach dem Lebensalter richtet, eine offene Form der **Altersdiskriminierung** dar, die sowohl aus verfassungs- als auch europarechtlicher Sicht äußerst problematisch ist (Sargeant 2010, Bug 2014, Fischer-Lescano 2014). Erlaubt ist eine solche Diskriminierung grundsätzlich nur dann, wenn damit anderen spezifischen Nachteilen einzelner Beschäftigtengruppen auf dem Arbeitsmarkt entgegengetreten werden kann. Die zur Rechtfertigung besonderer Jugendmindestlöhne oder gar vollständiger Ausnahmeregelungen für Jugendliche vorgebrachten ökonomischen Gründe sind jedoch insgesamt wenig überzeugend.

Literatur

- Allegretto, Sylvia; Dube, Arindrajit; Reich, Michael; Zipperer, Ben (2013): Credible Research Designs for Minimum Wage Studies. *IZA Discussion Paper No. 7638*. Online verfügbar unter <http://ftp.iza.org/dp7638.pdf>.
- Amlinger, Marc; Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten (2014): Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? Ausnahmen vom geplanten Mindestlohn und ihre Konsequenzen. *WSI Report Nr. 12*, Düsseldorf, Januar. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_12_2014.pdf.
- Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU Fraktion (2014): Positionspapier zur Umsetzung des allgemeinen Mindestlohns vom 27.2.2014., Ms.
- Arulampalam, Wiji; Booth, Alison L; Bryan, Mark L. (2004): Training and the New Minimum Wage. In: *The Economic Journal Vol. 114 (494)*: C87–C94.
- Beicht, Ursula (2014): Tarifliche Ausbildungsvergütungen 2013 erneut stark gestiegen. *Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB)*, Januar 2014. Online verfügbar unter http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a21_dav_internet-fachbeitrag_azubiverguetungen-2013.pdf.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv (2014): Tarifliche Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich 2013. Eine Untersuchung in 41 Wirtschaftszweigen. In: *Elemente qualitativer Tarifpolitik 77*, Düsseldorf, Januar. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_77_2014.pdf.
- Brenke, Karl (2012): Arbeitslosigkeit in Europa: Jugendliche sind viel stärker betroffen als Erwachsene. In: *DIW-Wochenbericht Nr. 30*, Berlin: 3-12. Online verfügbar unter https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.406309.de/12-30.pdf.
- Brenke, Karl (2013): Jugendarbeitslosigkeit sinkt deutlich – regionale Unterschiede verstärken sich. In: *DIW Wochenbericht Nr. 19*, Berlin: 3-13. Online verfügbar unter http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.420926.de/13-19.pdf.
- Brenke, Karl (2014): Mindestlohn. Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen. In: *DIW Wochenbericht Nr. 5*, Berlin: 71-77. Online verfügbar unter https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.436179.de/14-5.pdf.
- Bug, Arnold (2014): Ausnahmen von einem gesetzlichen Mindestlohn für einzelne Arbeitnehmergruppen aus verfassungsrechtlicher Sicht. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 6-3000-002/14*, Berlin, Januar.
- Bundesagentur für Arbeit (2014): Sozialversicherungspflichtig (ohne Auszubildende) und geringfügig Beschäftigte nach Alter. Version vom 19. März 2014.
- Centraal Planbureau (2012): Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren. *CPB Notitie*, 21 December 2012. Online verfügbar unter

<http://www.cpb.nl/publicatie/het-wettelijk-minimumjeugdloon-en-de-arbeidsmarkt-voor-jongeren>.

- Crawford, Claire; Greaves, Ellen; Jin, Wenchao; Swaffield, Jo; Vignoles, Anna (2011): The impact of the minimum wage regime on the education and labour market choices of young people: a report to the Low Pay Commission. Dezember. Online verfügbar unter http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121204171752/http://lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/IFS_LPC_report_copy-edited_final.pdf.
- Croucher, Richard; White, Geoff (2011): The impact of minimum wages on the youth labour market: an international literature review for the Low Pay Commission, London. Online verfügbar unter http://eprints.mdx.ac.uk/7530/1/LPC_lit_review_final_report-10_March_2011.pdf.
- Dietrich, Hans (2012): Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings. *Studie für die Friedrich Ebert Stiftung*, Berlin. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09227.pdf>.
- Falck, Oliver; Knabe, Andreas; Mazat, Andreas; Wiederhold, Simon (2013): Mindestlohn in Deutschland. Wie viele sind betroffen? In: *ifo Schnelldienst Vol. 66 (24)*: 68-73.
- Fidrmuc, Jan; Tena, J.D. (2013): National minimum wage and employment of young workers in the UK. *Brunel University Economics and Finance Working paper Series No. 13-13*. Online verfügbar unter http://www.brunel.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0008/299969/1313.pdf#page=1&zoom=auto,0,842.
- Fischer-Lescano, Andreas (2014): Verfassungs-, völker- und europarechtlicher Rahmen für die Gestaltung von MindestlohnAusnahmen. *Gutachten im Auftrag des WSI und des DGB*, März 2014.
- FNV Jong (2013): Extreem lage jeugdlonen in Nederland. Positionspapier vom 11.10.2013.
- Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder, Regionaler Standort Hessen (2013): Verdienststrukturerhebung 2006 und 2010. Metadaten für die Onsite-Nutzung. Wiesbaden. Online verfügbar unter http://www.forschungsdatenzentrum.de/bestand/gls/fdz_vse_2006-2010_metadaten.pdf.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. *IAQ Report 2*, Duisburg, Februar. Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.pdf>.
- Laporšek, Suzana (2013): Minimum wage effects on youth employment in the European Union. In: *Applied Economic Letters Vol. 20 (14)*: 1288-1292.
- Neumark, David; Wascher, William L. (2007): Minimum Wages and Employment. In: *Foundation and Trend in Microeconomics Vol. 3 (1-2)*: 1-182.
- O'Higgins, Niall (2012): This Time It's Different? Youth Labour Markets During 'The Great Recession'. *IZA Discussion Paper No. 6434*. Online verfügbar unter <http://ftp.iza.org/dp6434.pdf>.

- Sargeant, Malcom (2010): The UK National Minimum Wage and Age Discrimination. In: *Policy Studies Vol. 31 (3)*: 351-364.
- Schulten, Thorsten (2014): Mindestlohnregime in Europa und was Deutschland davon lernen kann. *Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlin, Februar. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10529.pdf>.
- Sell, Stefan (2014): Keine Ausnahmen vom Mindestlohn. Also eigentlich keine. Über die Schwierigkeiten, die man bekommen kann, wenn man sich mit den jungen Menschen beschäftigt. In: *Aktuelle Sozialpolitik*, 8. Februar. Online verfügbar unter <http://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/2014/02/8.html>.
- Statistisches Bundesamt (2012): Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland. *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*, Wiesbaden. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/StandEntwicklungErwerbstaetigkeit2010411127004.pdf>.
- Statistisches Bundesamt (2013): Reallohnindex und Nominallohnindex. *Verdienste und Arbeitskosten*, Wiesbaden. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VerdiensteArbeitskosten/ReallohnNetto/Reallohnindex.html>.
- Thompson, Spencer (2013): States of Uncertainty. Youth Unemployment in Europe. *Report of the Institute for Public Policy Research (IPPR)*, London. Online verfügbar unter http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2013/11/states-of-uncertainty_Nov2013_11453.pdf.
- Van Klaveren, Maarten (2008): The Retail Industry: the Contrast of Supermarkets and Consumer Electronics. In: Salverda, Wiemer; van Klaveren, Maarten; van der Meer, Marc (Hrsg.), *Low-Wage Work in the Netherlands*, New York: 148-176.
- Wirtschaftsjunioren Deutschland (2014): Für einen Mindestlohn mit sozialer Verantwortung. Damit uns der Mindestlohn nicht auf die Füße fällt. *Positionspapier*, Berlin Februar Online verfügbar unter http://www.wjd.de/upload/Postionspapier_Mindestlohn_mit_sozialer_Verantwortung_Januar_2014_45562.pdf.

Herausgeber: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der
Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf,
Telefon 0211 7778-205, Telefax 0211 7778-190

Redaktionsleitung: Prof. Dr. Brigitte Unger
Pressekontakt: Rainer Jung, 0211 7778-150

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

Hans **Böckler**
Stiftung 
Fakten für eine faire Arbeitswelt.