

Jochen Kluge und Christoph M. Schmidt

Mindestlöhne ohne Reue – eine aussichtsreiche Option für Deutschland?

#22 vom 10. Dezember 2007



Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
rwi@rwi-essen.de, <http://www.rwi-essen.de/positionen>

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.



Mindestlöhne ohne Reue – eine aussichtsreiche Option für Deutschland?

Jochen Kluge und Christoph M. Schmidt¹

Die Debatte um eine Einführung von Mindestlöhnen wird zunehmend vehement geführt. Und obwohl die Auseinandersetzung inzwischen als Prüfstein für die Stabilität der Großen Koalition und als Vorbote des anstehenden Wahlkampfes interpretiert wird, so ist doch andererseits die inhaltliche Diskussion keineswegs zum Erliegen kommen. Dies mag auch daran liegen, dass stichhaltige wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Auswirkungen eines Mindestlohns in Deutschland bislang nicht existierten. So konnten Befürworter einer gesetzlichen Lohnuntergrenze bisher lediglich darauf verweisen, dass Mindestlöhne in anderen Volkswirtschaften keinen nachweislichen Schaden angerichtet haben. Gegner des Mindestlohns hatten mit diesem Argument aber leichtes Spiel, weil die untersuchten ausländischen Arbeitsmärkte gleichzeitig eine geringere Regulierungsdichte und weniger Dauerarbeitslosigkeit als der deutsche Arbeitsmarkt aufweisen. Die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse steht daher auf tönernen Füßen. Eine ernsthafte ökonomische Rechtfertigung für die Einführung von Mindestlöhnen ließ sich aus den bisher veröffentlichten Studien nicht ableiten.

¹ RWI Essen und Ruhr-Universität Bochum (Christoph M. Schmidt).

Jetzt scheint sich das Blatt zu wenden: Marion König und Joachim Möller haben die erste empirische Studie für Deutschland vorgelegt, die ein modernes ökonometrisches Instrumentarium für die Analyse von Individualdaten einsetzt und damit das seit zehn Jahren bestehende Entsendegesetz in der Bauwirtschaft auf seine Beschäftigungswirkungen überprüft². Im Osten der Republik, wo der Mindestlohn erheblich in die Lohnstruktur eingegriffen hat, finden die Autoren zwar erhebliche Beschäftigungsverluste. Für Westdeutschland ermitteln die Autoren hingegen „einen positiven Effekt auf die Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeit der vom Mindestlohn direkt oder indirekt betroffenen Arbeitergruppe“.

Sollte dieses Ergebnis sachverständige Ökonomen dazu bewegen, ihren Widerstand gegen die Einführung weiterer Mindestlöhne aufzugeben? Die Antwort lautet eindeutig „Nein“. Denn den Autoren ist bei der Anwendung des modernen methodischen Instrumentariums ein gewaltiger Denkfehler unterlaufen.

Der von König/Möller verwendete Ansatz ist sinnvoll...

Grundsätzlich sinnvoll ist die Wahl des von König und Möller verwendeten Differenz-von-Differenzen-Ansatzes zur Schätzung des Mindestlohneffektes durchaus: Hierbei vergleicht man die Beschäftigungssituation der von der Regelung betroffenen Arbeitergruppe mit einer nicht betroffenen Vergleichsgruppe (Erste Differenz), und zwar sowohl vor als auch nach der Einführung der Regelung (Zweite Differenz). Diese Vorgehensweise beruht auf der Annahme, dass sich die Beschäftigungssituation der betroffenen Arbeitergruppe ohne Einführung der Regelung wie jene der Vergleichsgruppe entwickelt hätte. Potenzielle Konjunktüreinflüsse können auf diese Weise herausgerechnet werden. Wichtig ist aber, dass die gewählte Vergleichsgruppe tatsächlich nicht von der Regelung betroffen ist. Diese Bedingung wäre beispielsweise gegeben, würde – hypothetisch gesprochen – ein Mindestlohn in einem Bundesland eingeführt, in einem anderen aber nicht.

In ihrer bahnbrechenden Arbeit von 1994 haben David Card und Alan B. Krueger den Umstand ausgenutzt, dass Mindestlohnregelungen in den USA sehr stark zwischen den Bundesstaaten variieren³. Innerhalb einer klar abgegrenzten Branche (Fast Food- „Restaurants“) ziehen sie für zwei benachbarte Bundesstaaten (New Jersey und Pennsylvania) und zwei Zeitpunkte (vor und

² König, Marion und Joachim Möller (2007): „Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? – Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft“, Universität Regensburg.

³ Card, David und Alan B. Krueger (1994): „Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania“, *American Economic Review* 84: 772–793.

nach der Erhöhung des Mindestlohns in New Jersey) einen Vergleich des durchschnittlichen Beschäftigungswachstums auf einzelbetrieblicher Ebene.

Der Umstand, dass in Pennsylvania die Mindestlohnregelung unverändert geblieben ist, liefert somit eine „natürliche“ Vergleichsgruppe als nicht-experimentelles Gegenstück zu einer experimentellen „Kontrollgruppe“ (jene Gruppe, deren Angehörige in der Pharmaforschung nur ein Placebo erhalten).

Die Strategie, einen Vergleich der Ergebnisgröße „Beschäftigung“ vor und nach der wirtschaftspolitischen Änderung zwischen betroffenen (in New Jersey) und nichtbetroffenen Unternehmen (in Pennsylvania) durchzuführen, bildet formal einen Ansatz der Differenz-von-Differenzen. Dieser Ansatz wirkt zwei großen Problemen der nichtexperimentellen Analyse von wirtschaftlichen Zusammenhängen entgegen. Einerseits berücksichtigt er konjunkturelle Schwankungen der Ergebnisvariablen: ein reiner Vorher-Nachher-Vergleich in der Gruppe der betroffenen Unternehmen würde höchstwahrscheinlich von konjunkturellen Schwankungen dominiert, die man nicht als Wirkung der veränderten Rahmensetzung durch die Wirtschaftspolitik fehl interpretieren wollte. Ein Querschnittsvergleich („nachher“) von betroffenen und nicht-betroffenen Unternehmen leidet hingegen am Problem der sogenannten unbeobachteten Heterogenität: die betroffenen Unternehmen unterscheiden sich auch in anderen relevanten Aspekten von den nichtbetroffenen, nicht nur in der Regelung des Mindestlohns. Ein „echtes“ Experiment würde diese Unterschiede per Konstruktion eliminieren. Mit dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz hat die empirische Wirtschaftsforschung ein leistungsfähiges Instrument entwickelt, um „quasi-experimentell“ die Effekte wirtschaftspolitischer Maßnahmen abzuschätzen.

... die Wahl der Vergleichsgruppe ist es nicht

Von entscheidender Bedeutung ist bei der Anwendung dieses Verfahrens jedoch die „richtige“ Wahl der Vergleichsgruppe. Sie muss tatsächlich reflektieren, was ohne den Eingriff mit der Gruppe der betroffenen Unternehmen passiert wäre. Mit Blick auf die Studie von Card und Krueger erscheint es durchaus plausibel, dass Fast-Food-„Restaurants“ in zwei geographisch verwandten Bundesstaaten sehr ähnlichen Konjunkturschwankungen unterliegen, dass sie aber andererseits in keiner direkten Konkurrenz stehen, die das Beschäftigungswachstum der Filialen über Bundesstaatsgrenzen hinweg eng miteinander verknüpft. Ihr zentrales Ergebnis, dass Mindestlöhne nur vernachlässigbare Beschäftigungseffekte aufweisen, ist daher ein starkes Argument für die Befürworter von gesetzlichen Lohnuntergrenzen in den USA.

Die viel beachtete Studie von König und Möller wählt als Vergleichsgruppe aber jene Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft, deren Verdienst knapp über dem Mindestlohn liegt. Dieses Untersuchungsdesign verletzt die zentrale Annahme, dass die Vergleichsgruppe zeige, was mit der betroffenen Arbeitergruppe ohne Mindestlohnregelung passiert wäre. Denn die Arbeitnehmer in der Vergleichsgruppe sind an der Herstellung desselben volkswirtschaftlichen Produkts beteiligt (Bauleistungen), und somit über Substitutionsbeziehungen eng mit den direkt betroffenen Arbeitern verwoben. Diese Interdependenz wird in der Studie von König und Möller aber bedauerlicherweise nicht berücksichtigt. Dabei dürften diese Substitutionsbeziehungen genau für jene nicht direkt betroffenen Arbeiter besonders relevant sein, deren Verdienst nur knapp über dem Mindestlohnsatz liegt.

Wie könnten derartige Substitutionsbeziehungen aussehen? Es ist einerseits vorstellbar, dass der Einsatz von Arbeitern aus der hier gewählten Vergleichsgruppe für die Unternehmen attraktiver wird, wenn ein Mindestlohn ihre etwas weniger produktiven Kollegen teurer macht, deren bisheriger niedriger Lohnsatz nun auf Mindestlohnniveau angehoben wird. In diesem Fall würde die negative Beschäftigungswirkung des Mindestlohns überzeichnet. Es ist ebenso vorstellbar, dass die Beschäftigung von Arbeiternehmern aus der Vergleichsgruppe unter der Einführung des Mindestlohns in ähnlicher Weise leidet wie jene von Arbeiternehmern aus der betroffenen Gruppe, durch eine Substitution hin zu Kapital oder eine insgesamt gedämpfte Aktivität der Bauwirtschaft. Dann würde durch die gewählte Vorgehensweise der tatsächlich negative Beschäftigungseffekt nicht im vollen Umfang aufgedeckt werden können, da man lediglich den Kontrast zwischen zwei durch die Regelung geschädigten Arbeitnehmergruppen betrachtete. Die Nichtberücksichtigung dieser Substitutionsbeziehungen führt also dazu, dass die Studie keine stichhaltigen Erkenntnisse liefern kann. Letztendlich belegen die Ergebnisse nur, dass vergleichbar qualifizierte Arbeitnehmer der Baubranche im Westen nach der Einführung des Mindestlohns am Bau eine ähnliche Beschäftigungsentwicklung aufgewiesen haben. Das ist nicht sonderlich überraschend und besagt wenig über die Wirkung des Mindestlohns.

Unsere kritischen Anmerkungen zeigen, wie schwierig es trotz immens gesteigerter Datenqualität und leistungsfähiger ökonomischer Verfahren ist, vollends überzeugende empirische Evidenz zu ermitteln. Denn empirische Arbeiten sind immer offen für Kritik, weil sie sich „ins Freie wagen“, konkrete Daten verwenden, Annahmen treffen und diese offenlegen müssen. Demgegenüber können Simulationsstudien wie jene von Joachim Ragnitz und Marcel Thum³ entscheidende Annahmen viel lockerer treffen und bleiben dabei vom kritischen Hinterfragen der Leserschaft, auch der akademischen, meist

³ Ragnitz, Joachim und Marcel Thum: „The empirical relevance of minimum wages for the low-wage sector in Germany“, CESifo Forum 2/2007. 35–37.

verschont. Das vielbeachtete Ergebnis ihrer Studie, dass ein Mindestlohn von 7,50 Euro Beschäftigungsverluste in Höhe von 1,1 Millionen Arbeitsplätzen herbeiführen würde, basiert ja unter anderem auf der Annahme, dass „die Elastizität der Arbeitsnachfrage in allen Segmenten des Arbeitsmarktes und im gesamten privaten Sektor $-0,75$ beträgt“. Dass die Nachfrage nach Arbeitskräften auf Veränderungen des Lohns im gesamten Bundesgebiet und quer durch alle Branchen einheitlich reagiert, erscheint jedoch eine sehr mutige, wenn nicht waghalsige, Annahme zu sein.

Skepsis von Ökonomen gegenüber Mindestlöhnen ist gut begründet

Marion König und Joachim Möller gebührt also Anerkennung für diese erste empirische Studie zur Wirksamkeit von Mindestlöhnen in der Bauwirtschaft in Deutschland. Nimmt man ihre Ergebnisse trotz der von uns formulierten starken Vorbehalte ernst, dann bleibt festzuhalten, dass für Westdeutschland, wo die Mindestlohnregelung aufgrund der ohnehin vorliegenden Lohnentwicklung keine relevante Bindungswirkung entfaltet, auch kein nennenswerter Beschäftigungseffekt ermittelt wird. Es zeigt sich damit wieder einmal, dass es die erste Aufgabe einer jeden Evaluationsstudie ist, festzustellen, ob ein wirtschaftspolitischer Eingriff jenseits der Rhetorik überhaupt zu einer fühlbaren Änderung der Umstände geführt hat. Wird ein Mindestlohn in einer Branche im Vergleich zu den dort gezahlten Löhnen recht niedrig angesetzt, dann kann diese Übung weder großen Schaden anrichten noch die Einkommen der Betroffenen substanziell erhöhen. Daraus lässt sich aber nicht schließen, dass auch ein höher angesetzter Mindestlohn nicht beschäftigungsschädlich wäre. Für Ostdeutschland, wo der Mindestlohn zu einer relevanten Verminderung der Lohnspreizung führt, ermittelt die Studie von König und Möller signifikante Beschäftigungsverluste. Dieses Ergebnis steht nicht nur ganz im Einklang mit der neoklassischen Theorie des Arbeitsmarkts. Es zeigt auch, dass die Skepsis und Ablehnung, mit der sich die Mehrheit der sachkundigen Ökonomen zur diskutierten Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in Deutschland äußert, ökonomisch gut begründet sind.