

Standpunkt zur Mindestlohndebatte

Ein probates Rezept

Die Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen wird unter Ökonomen seit langem sehr kontrovers diskutiert. Kaum eine Debatte ist ideologisch so aufgeladen. Eine kürzlich erschienene umfassende Studie aus den USA stärkt die Position der Mindestlohnbefürworter. Die Einführung von Mindestlöhnen wäre demnach ohne Beschäftigungsverluste möglich. Allerdings muss die Höhe des Mindestlohns mit Augenmaß festgesetzt werden.



In einer Einführungsvorlesung für angehende Ökonomen lernt man, dass Mindestpreise auf einem ansonsten funktionierenden Konkurrenzmarkt zu einem Überangebot führen. Der künstlich erhöhte Preis bläht das Angebot auf und lässt einen Teil der potenziellen Nachfrage verkümmern. Die von der früheren EU-Agrarpolitik geschaffenen Butterberge und Milchseen können als anschauliches Beispiel dienen. Liegt es nicht nahe, das Argument auf den Arbeitsmarkt zu übertragen? Mindestlöhne verringern demzufolge die Beschäftigungschancen von Personen, deren Produktivität niedrig ist. Bis Anfang der 1990er Jahre war dies die unangefochtene Mehrheitsmeinung unter Ökonomen im In- und Ausland.

Das New-Jersey-Experiment

Eine gleichsam kopernikanische Wende brachte die Studie von David Card und Alan Krueger aus dem Jahr 1994. Sie werteten ein quasi-natürliches Experiment aus. Die Bundesstaaten in den USA können einen Mindestlohn oberhalb des nationalen Niveaus festlegen. Dies geschah etwa in New Jersey, als der dortige Mindestlohn im April 1992 von 4,25 auf 5,05 US-Dollar angehoben wurde. Im Nachbarstaat Pennsylvania gab es hingegen keine Erhöhung. Card und Krueger interessierten sich für die Situation in Schnellrestaurants, einem typischen Niedriglohnbereich. Dabei verglichen sie die Veränderung der Löhne und der Beschäftigung in den beiden benachbarten Bundesstaaten. Das überraschende Ergebnis: Obwohl

die Löhne in New Jersey spürbar anstiegen, entwickelte sich die Beschäftigung in den von der Erhöhung des Mindestlohns betroffenen Bereichen keineswegs schlechter, teilweise sogar besser als in Pennsylvania. Das ist das Gegenteil dessen, was nach der Jobkiller-These zu erwarten gewesen wäre. Card und Krueger konnten dieses Phänomen auch theoretisch begründen. Das Stichwort lautet „Monopson“. Bei einem Monopson besitzt der Arbeitgeber Marktmacht, die er ausnutzen kann, um den Beschäftigten weniger als den „fairen“ Preis zu zahlen. In einer solchen Situation korrigiert ein Mindestlohn die einseitige Verteilung der Marktmacht. Interessanterweise kann eine Untergrenze für den Lohn in solchen Fällen sogar zu mehr Beschäftigung führen.

Zurück zu alten Ansichten

Die in der Untersuchung von Card und Krueger entwickelte Methode markierte den Startschuss für eine Fülle von ähnlichen Studien über die Mindestlohnwirkungen in den USA und anderen Ländern. Dabei wurde meist ebenfalls versucht, experimentähnliche Situationen für wissenschaftliche Analysen zu nutzen. Die Ergebnisse sind insgesamt uneinheitlich.

Auch die Originalstudie von Card und Krueger selbst ist in den USA nicht unwidersprochen geblieben. David Neumark und William Wascher, zwei ebenfalls renommierte Arbeitsmarktökonominnen, haben mit anderem Datenmaterial das New-Jersey-Experiment analysiert. Nach ihren Befunden treffen die Aussagen von Card und Krueger nicht zu. Vielmehr spricht aus ihrer Sicht vieles für die frühere These, dass Mindestlöhne Beschäftigung kosten. Card und Krueger haben mit einer Gegenkritik geantwortet und legten ebenfalls neue Berechnungen vor, die keinen Anlass boten, ihre früheren Schlussfolgerungen infrage zu stellen. Diese spannende Debatte ist nachzulesen im Jahrgang 2000 des ökonomischen Spitzenjournal „American Economic Review“.

Insbesondere durch das im Jahr 2009 erschienene Buch von Neumark und Wascher, in dem die Autoren einen umfassenden Überblick über die Mindestlohnliteratur geben und insgesamt zu einem negativen Urteil über die



Beschäftigungswirkungen kommen, schien in den USA das Pendel wieder zugunsten der Mindestlohngegner auszuschlagen.

Kehrtwende 2.0

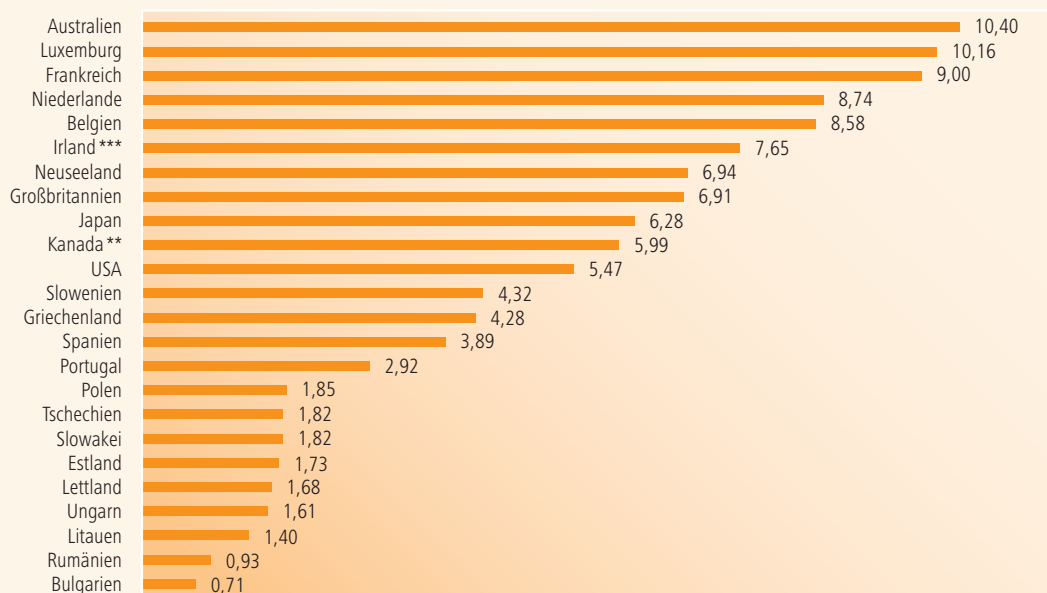
In jüngster Zeit hat eine Studie der Universität Berkeley breite Aufmerksamkeit erfahren. Die Untersuchung von Arindrajit Dube, William Lester und Michael Reich aus dem Jahr 2010 erscheint in der Tat wegweisend. Der Harvard-Ökonom Lawrence Katz spricht von einer der besten und überzeugendsten Mindestlohnstudien der letzten Jahre. Anders als frühere Studien, die oft nur eine regional sehr begrenzte Situation analysieren oder mit vergleichsweise groben und kurzfristigen Daten operieren, legen die Autoren in dieser Untersuchung sehr umfangreiches, landesweites Datenmaterial zugrunde, das einen Zeitraum von mehr als 16 Jahren abdeckt. Zugleich erweitern die Autoren den von Card und Krueger eingeführten methodischen Ansatz.

Die Studien, die in Reaktion auf Card und Krueger entstanden sind, haben meist nur einzelne Paare benachbarter Regionen analysiert, in denen unterschiedliche Mindestlohnhöhen galten bzw. eingeführt wurden. Dube, Lester und Reich betrachten hingegen auf kleinräumiger

Abbildung

Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde in ausgewählten Ländern (2011)

in Euro*



*jeweils zum 01.01.2011; Umrechnung in Euro zum Jahresdurchschnittskurs 2010. **gewichteter Durchschnitt regionaler Mindestlöhne. ***ab 01.02.2011
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank (2011)

©IAB

Ebene (counties) alle benachbarten (Grenz-)Regionen zwischen Bundesstaaten, die im Beobachtungszeitraum von 1990 bis 2006 ein unterschiedliches Mindestlohnniveau aufwiesen. Dadurch ergeben sich landesweit eine Vielzahl paarweiser Vergleiche von Nachbarregionen, also eine große Zahl von Beobachtungen, und damit wesentlich robustere Schätzungen der Mindestlohneffekte.

Bisherige Studien, die auf landesweiten Daten basieren, haben bei der Auswahl der Kontrollregionen den unterschiedlichen räumlichen Kontext vernachlässigt – und so Äpfel mit Birnen verglichen. Bei Dube, Lester und Reich hingegen liegen die Kontrollregionen stets in unmittelbarer Nachbarschaft der Regionen, in denen sich der Mindestlohn verändert hat. Dadurch wird weitgehend sichergestellt, dass nur Regionen mit ähnlichen ökonomischen Rahmenbedingungen verglichen werden.

Die Studie von Dube, Lester und Reich leistet mehr, als der Vielzahl der bisherigen Untersuchungen lediglich eine weitere hinzuzufügen. Die Autoren legen überzeugend dar, warum die in früheren Studien angewendete

Methodik zu verzerrten Ergebnissen geführt hat. Sie können mit einer Variante ihres Schätzansatzes, in der sie die regionalen Unterschiede bewusst vernachlässigen, das „typische“ Ergebnis der mindestlohnkritischen Studien reproduzieren und diesen ein fehlerhaftes Vorgehen nachweisen. Bei einem methodisch korrekten Ansatz zeigt sich hingegen kein signifikant negativer Effekt der Mindestloohnerhöhungen auf die Beschäftigung. Es kommt also zu Lohnsteigerungen, ohne dass die Zahl der Jobs zurückgeht. Dieses Resultat lässt sich auch mit modernen Theorien des Arbeitsmarktes erklären.

Eine moderne Sicht des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt ist kein Markt wie jeder andere. Es herrscht kein vollkommener Wettbewerb, wie in der idealen neoklassischen Lehrbuchwelt unterstellt wird. Der Arbeitsmarkt ist wenig transparent. Unternehmen wissen nicht, wer eine offene Stelle am besten besetzen kann, und Arbeitssuchende wissen nicht, welche offene Stelle für sie am geeignetsten ist. Diese Intransparenz und andere Einflussfaktoren führen

dazu, dass die Marktmechanismen nur eingeschränkt wirken. Zudem ist auf dem Arbeitsmarkt immer auch Marktmacht im Spiel. Diese kann auf beiden Seiten liegen, etwa wenn Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Tarifverträge aushandeln. Sie kann aber auch einseitig verteilt sein, und dies nicht nur, wenn ein dominierender Arbeitgeber einen lokalen Arbeitsmarkt beherrscht.

Neueren Erkenntnissen zufolge können viele Faktoren auf der individuellen Ebene Marktmacht der Unternehmen begründen. Die Arbeitsuchenden sind meist räumlich auf die eine oder andere Weise gebunden, sie können nicht ohne weiteres – jedenfalls nicht sofort – jede angebotene Stelle an einem x-beliebigen Standort annehmen. Zum Beispiel wird eine Alleinerziehende auch darauf schauen müssen, ob die Lage von Betrieb und Schule bzw. Kinderbetreuungseinrichtung gut zueinander passt. Ein Betrieb, bei dem die Lage stimmt, kann dann durchaus Marktmacht gegenüber den Beschäftigten besitzen – und ausnutzen.

Unternehmen, die eine solche Marktmacht besitzen, können den Lohn, den sie ihren Beschäftigten zahlen, unter den Gleichgewichtswert drücken, der sich auf einem idealen Markt einpendeln würde. In einer solchen Situation korrigiert ein Mindestlohn die einseitige Verteilung der Marktmacht. Eine Untergrenze für den Lohn kann dann sogar zu mehr Beschäftigung führen. Voraussetzung ist, dass bei der Lohnhöhe nicht überzogen wird. Würde der Mindestlohn oberhalb des Gleichgewichtswerts festgesetzt, wären Beschäftigungsverluste zu befürchten.

Fazit

Aus meiner Sicht wird durch Dube und seine Koautoren die Position gestützt, dass die Politik bei den Mindestlöhnen einen Spielraum nutzen kann, ohne Jobs zu gefährden. Wenn bei der Höhe des Mindestlohns nicht überzogen wird, sehe ich nur Vorteile. Ein Mindestlohn erhöht die Anreize zur Aufnahme von Arbeit, verbessert die Einkommenssituation am unteren Rand der Lohnhierarchie und verringert gesellschaftliche Spannungen und weitere soziale Erosion.

Ein weiteres Argument für den Mindestlohn ist die Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, die seit Mai 2011 auch für Unternehmen aus Mittel- und

Osteuropa gilt, die ihre Dienstleistungen in Deutschland anbieten wollen. Dadurch droht in sensiblen Bereichen eine Abwärtsspirale – also dort, wo entsandte Niedrigstlohnbeschäftigte mit einheimischen Arbeitskräften oder schon im Land befindlichen Migranten konkurrieren. Billiglohnkonkurrenz kann auf diesem Feld dazu führen, dass Firmen, die angemessene Löhne zahlen, vom Markt verdrängt werden. Zweifelhafte Geschäftsmodellen, die nicht auf Qualität von Beschäftigung und Produkt, sondern auf Niedrigstlöhnen setzen, kann nur durch eine allgemein verbindliche Lohnuntergrenze wirksam Einhalt geboten werden.

Literatur

Card, David; Krueger, Alan B. (2000): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. In: American Economic Review, Vol. 90, No. 5, S. 1397–1420.

Card, David; Krueger, Alan B. (1994): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. In: American Economic Review, Vol. 84, No. 4, S. 772-793.

Dube, Arindrajit; Lester, William; Reich, Michael (2010): Minimum Wage Effects across Borders. Estimates Using Contiguous Counties. In: The Review of Economics and Statistics, Vol. 92, No. 4, S. 945-964.

Neumark, David; Wascher, William (2010): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. In: American Economic Review, Vol. 90, No. 5, S. 1362-1396.

Neumark, David; Wascher, William (2007): Minimum Wages and Employment, Discussion Paper No. 2570, IZA.

Der Autor



Prof. Dr. Joachim Möller
ist Direktor des IAB.
joachim.moeller@iab.de