

Ewers, Mara; Hammermann, Andrea

Working Paper

Quid pro quo: Die Rolle des Gerechtigkeitsempfindens bei politischen Interventionen

IW Policy Paper, No. 20/2013

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Ewers, Mara; Hammermann, Andrea (2013) : Quid pro quo: Die Rolle des Gerechtigkeitsempfindens bei politischen Interventionen, IW Policy Paper, No. 20/2013, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/88587>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Quid pro quo

Die Rolle des Gerechtigkeitsempfindens bei politischen Interventionen

Autoren: Dr. Mara Ewers / Dr. Andrea Hammermann
Tel.:0221/4981-752 mara.ewers@iwkoeln.de
Tel.:0221/4981-314 hammermann@iwkoeln.de

1. Eine Frage der Gerechtigkeit

Mehr Gerechtigkeit war das parteienübergreifende Wahlkampfversprechen der Bundestagswahl 2013. Ob es um die Ungleichheit zwischen Arm und Reich oder die Gerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt ging, jede Partei zeigte Missstände auf und formulierte ihre jeweiligen Gegenmaßnahmen. In den abgeschlossenen Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD wurden politische Interventionen, insbesondere die Einführung einer Frauenquote und eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns, diskutiert. Die Chancengleichheit und Gerechtigkeitsaspekte bilden dafür eine zentrale Argumentationsgrundlage. Die Frage, was gerecht ist, ist aber nicht einfach zu beantworten, da Gerechtigkeit mehrere Dimensionen aufweist. Ein Blick über die Grenzen hinweg zeigt, dass Deutschland im internationalen Vergleich eines Gerechtigkeitsindex auf Platz 7 von 28 Industriestaaten liegt und vor allem bei der Bedarfs- und Generationengerechtigkeit überdurchschnittlich gut abschneidet (Enste et al. 2013).

Zudem geht die Bewertung, ob die genannten Interventionen geeignete politische Maßnahmen darstellen, nicht nur auf politischer Ebene auseinander. Auch unter Wissenschaftlern und in der Öffentlichkeit werden die Maßnahmen kontrovers diskutiert und die verteilungspolitische Treffsicherheit sowie die wirtschaftspolitische Effizienz der Maßnahmen kritisch hinterfragt. Bei der Einführung einer Lohnuntergrenze ist beispielsweise fraglich, ob damit wirklich gezielt die einkommensschwachen Haushalte unterstützt werden (Treffsicherheit der Maßnahme) und ob der Nutzen (positive Lohnsteigerung) die Kosten (Arbeitsplatzverluste von Geringverdienern) übersteigt (Effizienz der Maßnahme).

Zur Bewertung von Interventionen sind zudem nicht nur die Zielgruppe zu betrachten, sondern auch weitere Bevölkerungsgruppen, die durch die politische Maßnahme indirekt betroffen werden. Offensichtlich ist dies beispielsweise bei der Frauenquote. Diese soll der gezielten Förderung von Frauen dienen, die Führungspositionen anstreben. Eine Quote setzt damit das Beförderungen normalerweise zugrundeliegende Leistungskriterium teilweise außer Kraft und benachteiligt Männer bei der Besetzung von Führungspositionen allein aufgrund ihres Geschlechtes. Am Beispiel der Frauenquote lässt sich gut verdeutlichen, dass die Rechtfertigung politischer Interventionen durch mehr Chancengleichheit für Frauen negative externe Effekte auf die Leistungsgerechtigkeit implizieren kann.

Ob Chancen oder Risiken einer politischen Intervention überwiegen, lässt sich letztlich nur anhand von empirischen Analysen feststellen. Da Effekte aber erst ex post unter Zeitverzögerung sichtbar werden, musste man bislang die Analyse und Entscheidungsfindung vor allem auf Basis von historischen Daten oder dem Vergleich mit anderen Ländern vornehmen. Dies scheitert aber nicht selten an der mangelnden Vergleichbarkeit der Situationen und an der Schwierigkeit, die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sauber zu isolieren. So ist im Zeitablauf nicht eindeutig einzuschätzen, ob beispielsweise eine bestimmte politische Intervention ursächlich für Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt war. Beispielsweise wurden in England unter Tony Blair 1999 Mindestlöhne eingeführt und *gleichzeitig* die gesetzlichen Regelungen zum Kündigungsschutz gelockert. Somit können die Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage nicht allein auf den Mindestlohn zurückgeführt werden.

Mittels kontrollierter Experimente können hingegen Interventionen – idealtypisch – isoliert untersucht werden und so die institutionenökonomischen Analysen ergänzt werden. Das erste Marktexperiment unter Laborbedingungen wurde von Vernon Smith 1962 durchgeführt, der 2002 gemeinsam mit dem Psychologen Daniel Kahneman den Wirtschaftsnobelpreis für seine Forschungsergebnisse der Verhaltens- und Experimentalökonomik erhielt. Seit 1990 erforschen Ökonomen vermehrt wirtschaftliche Zusammenhänge in der abstrakten Umgebung eines Labors (Falk/Heckman, 2009). Während die Naturwissenschaften von je her mit experimentellen Analysen Zusammenhänge untersuchten und auch Psychologen und Soziologen eine lange Tradition in experimenteller Forschung pflegen, begannen Wirtschaftswissenschaftler erst relativ spät damit, diese Methodik zu nutzen (für eine Übersicht zur experimentellen Wirtschaftsforschung siehe Davis/Holt, 1993; Kagel/Roth, 1995). Die Vorteile von Experimenten als Ergänzung zur historischen und ländervergleichenden Analyse liegen auf der Hand: Politische Interventionen, wie ein Mindestlohn oder eine (Frauen-)Quote lassen sich im Labor leichter simulieren und die Einflüsse auf das Verhalten können isoliert von weiteren Einflussfaktoren betrachtet werden. Dazu wird die Entlohnung der Teilnehmer an ihre Entscheidungen und ihr Verhalten gekoppelt. Aufgrund der langjährigen Erfahrung mit Experimenten und Vergleichen mit realen Situationen ist mittlerweile auch sichergestellt, dass die artifizielle Umgebung im Labor in der Regel nicht zu Verzerrungen und systematisch anderem Verhalten führt wie im Alltag. Fehlanreize politischer Interventionen lassen sich dann untersuchen, ohne langfristig reale wirtschaftliche Einbußen in Kauf

nehmen zu müssen. Die Ergebnisse der Verhaltensökonomik haben nicht nur das der Ökonomik zugrunde liegende Menschenbild nachhaltig beeinflusst, sondern liefern auch immer wieder verblüffende, neue Erkenntnisse über das menschliche Verhalten (Ariely, 2008).

Diese Studie zeigt anhand von Befunden der experimentellen Wirtschaftsforschung zu den beiden politischen Interventionen Frauenquote und Mindestlohn, welche Folgen diese staatlichen Eingriffe aus Sicht der Verhaltensökonomik haben. Die Ergebnisse legen nahe, dass politische Interventionen nicht nur die ökonomische Effizienz beeinträchtigen, sondern dass auch Maßnahmen, die das Gerechtigkeitsempfinden der handelnden Akteure stören, Fehlanreize induzieren.

2. Gerechtigkeitsempfinden in der experimentellen Wirtschaftsforschung: Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser

Befunde aus der experimentellen Wirtschaftsforschung verdeutlichen, dass Menschen nicht nur von rein ökonomischen Überlegungen geleitet werden (vgl. Altmann et al., 2009; Enste/Hüther, 2011), sondern Leistungen und Gegenleistungen, wie Lohn und Arbeitsleistung, gegeneinander abwägen und auch zu reziprokem Verhalten neigen (vgl. dazu den Gift Exchange Ansatz der Effizienzlohntheorie von Akerlof, 1982; Akerlof/Yellen, 1988). Reziprozität besagt, dass Verhalten, welches als gerecht wahrgenommen wird, belohnt und „ungerechtes Verhalten“ bestraft wird (Brandts/Solá, 2001; Falk/Fischbacher, 2006; Fehr et al., 2007).

Ein Schwerpunkt der experimentellen Wirtschaftsforschung beschäftigt sich mit dem Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis und der Frage, wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer motiviert werden können. Einerseits besteht die Möglichkeit der positiven Verstärkung (Belohnung) mittels leistungsbezogenen Löhnen. Andererseits besteht aber auch die Möglichkeit, unerwünschtes Verhalten zu verbieten oder zu bestrafen. Sofern nicht das Vertrauen besteht, dass der Arbeitnehmer Verbote akzeptiert und nicht umgeht, muss der Arbeitgeber in einen Kontrollmechanismus investieren, der ihm Aufschluss über mögliches Fehlverhalten gibt. Welche Maßnahme ergriffen wird, hängt von den kalkulierten Kosten und dem erwarteten Nutzen ab. Die Kosten für den Arbeitgeber liegen entweder in der Einführung von Leistungslöhnen oder in der Einrichtung von Kontrollmechanismen. Neben diesen zu

erwartenden Kosten, treten mitunter aber auch unkalkulierbare Kosten durch ein scheinbar irrationales Verhalten auf.

Falk und Kosfeld (2007) zeigen in einem Laborexperiment, dass Arbeitgeber, die ihren Arbeitnehmern vertrauen durch signifikant höhere Arbeitsleistung belohnt werden, als Arbeitgeber, die ihre Mitarbeiter kontrollieren. Als Begründung für ihre Motivation nannten die Mitarbeiter, dass sie den vertrauensvollen Arbeitgeber als gerechter empfunden haben und ihn anschließend mit mehr Leistungsanstrengung belohnen wollten. Der große Vorteil des Experimentes ist, dass die Veränderung in der Arbeitsanstrengung messbar gemacht wird und sich die Wirkung auf die Kontrolle oder das Vertrauen des Arbeitgebers zurückzuführen lässt, da alle weiteren Faktoren von Seiten der Forscher konstant gehalten wurden.

Wie sich im Wahljahr 2013 zeigte, hat auch bei politischen Interventionen das Gerechtigkeitsempfinden einen starken Einfluss auf deren Zustimmungsfähigkeit – unabhängig von deren ökonomischer Effizienz. Die Studienergebnisse von Falk und Kosfeld (2007) lassen sich daher auch auf die Beziehung zwischen Staat und Bürger übertragen. So stellt sich bei jeder politischen Intervention die Frage, ob durch die Kontrolle durch den Staat Fehlanreize gesetzt werden, indem die Eigenmotivation der Akteure durch eine vorgeschriebene Norm ersetzt wird.

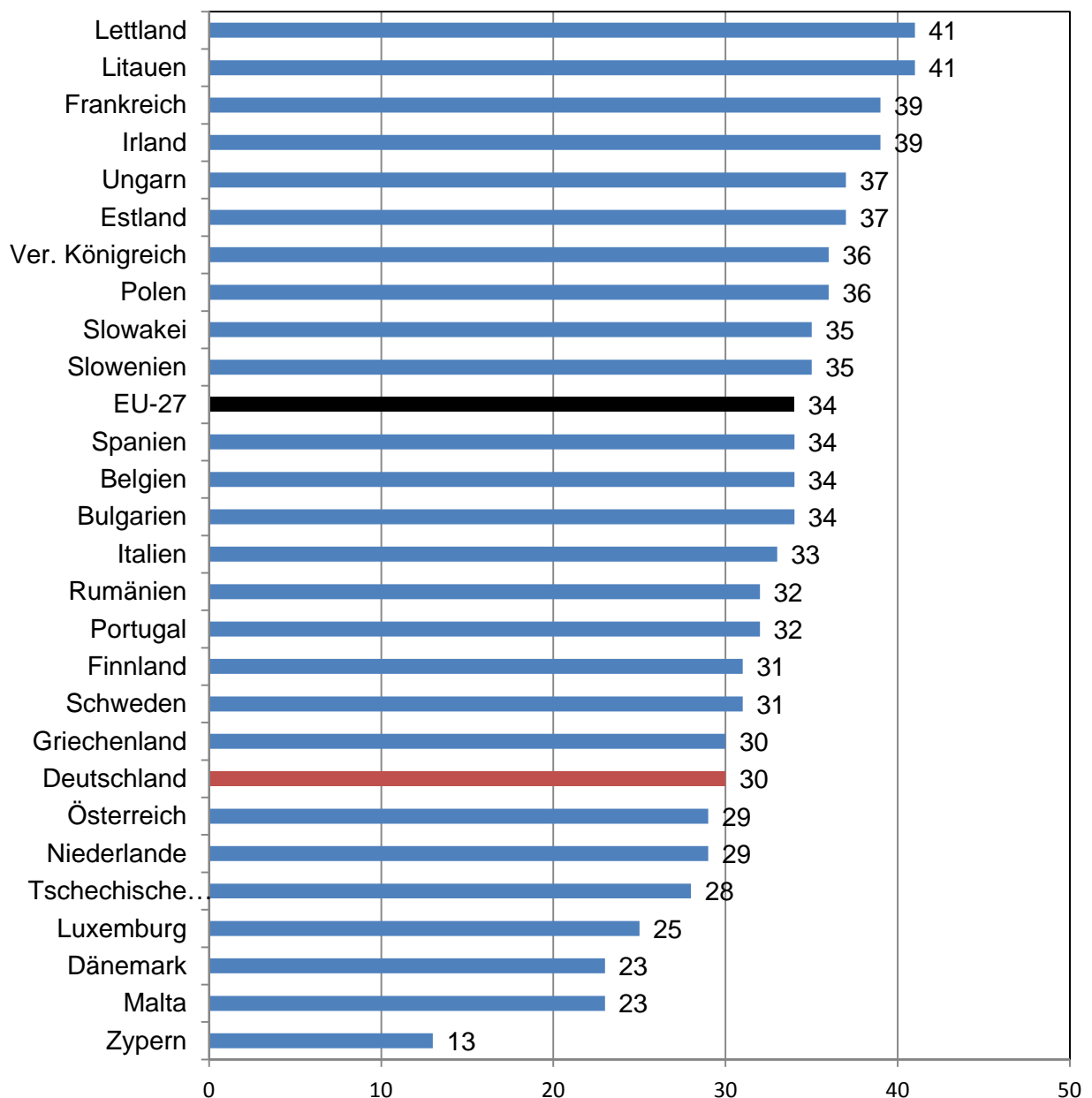
3. Intervention durch Quoten

Der Frauenanteil in Aufsichtsräten in Deutschland ist laut einer Studie der FidAR (Frauen in die Aufsichtsräte e.V.) in den letzten Jahren deutlich gestiegen und liegt im aktuellen Jahr 2013 bei 17,4 Prozent (FidAR, 2013). Im Vergleich zum Jahr 2011 lässt sich ein Anstieg um 7,4 Prozentpunkte feststellen. Der Anteil weiblicher Vorstandsmitglieder liegt derzeit bei 6,1 Prozent und hat sich gegenüber 2011 verdoppelt. Trotz der positiven Entwicklung sehen die Autoren der Studie weiterhin Handlungsbedarf. Laut aktuellem EU-Ranking des Statistischen Bundesamtes lag der Anteil weiblicher Führungskräfte¹ in Deutschland 2010 bei 30 Prozent. Damit liegt Deutschland im internationalen Vergleich im unteren Drittel des Rankings (siehe

¹ Zu den Führungspositionen zählen die Geschäftsführung kleiner Unternehmen, die Geschäftsführung oder Bereichsleitung großer Unternehmen sowie leitende Positionen im Verwaltungsdienst.

Abbildung 1). Weibliche Führungskräfte sind am stärksten in den Bereichen Erziehung und Unterricht mit 49 Prozent vertreten. Darauf folgt das Gesundheits- und Sozialwesen mit 44 Prozent. Sehr gering dagegen sind die Anteile der Frauen in Führungspositionen im Baugewerbe (15 Prozent) und verarbeitenden Gewerbe (17 Prozent) (Statistisches Bundesamt, 2012). Geschlechterspezifische Unterschiede in den Berufswegen erklären auch den Großteil der Lohnunterschiede von Männern und Frauen (Anger/Schmidt, 2010; Schäfer et al. 2013).

Abbildung 1: Anteil von Frauen an den Führungspositionen 2010
in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2012

3.1 Einführung einer Frauenquote in Norwegen

Als erstes Land hat Norwegen im Jahr 2003 eine Frauenquote von 40 Prozent für Aufsichtsräte gesetzlich vorgeschrieben. In diesem Jahr lag die tatsächliche Quote mit 9 Prozent weit von der Forderung entfernt. Bis zum Jahr 2008 hatten die betroffenen 600 börsennotierten Unternehmen Zeit, die Quotenaufgabe zu erfüllen, um den harten Strafregelungen zu entgehen. Unternehmen, die nicht bis Januar 2008 eine Quote von 40 Prozent vorweisen konnten, drohte die Liquidierung. Das bedeutete für die durchschnittliche Unternehmung in Norwegen, dass mehr als 30 Prozent der Aufsichtsräte ausgewechselt werden mussten, um eine Quote von 40 Prozent zu erreichen. Dieser umfangreiche und weitestgehend unerwartete Staatseingriff hat die Möglichkeit gegeben, die Auswirkungen der Quotenregelung in Norwegen als „natürliches Experiment“ zu untersuchen.

Nach Einführung der Quote zeigte sich, dass sich das Managementverhalten in den Aufsichtsräten geändert hat, die kurzfristigen Gewinne gesunken sind und die Aktienkurse der betroffenen Unternehmen nach der Bekanntgabe signifikant gefallen waren (Matsa/Miller, 2011; Ahern/ Dittmar, 2012). Zwei Forscher der University of Michigan, Ahern und Dittmar (2012), führten empirische Analysen durch und zeigen den Zusammenhang zwischen den Veränderungen bezüglich der Aufsichtsratszusammensetzung und wichtigen ökonomischen Kennziffern in Unternehmen. Zum einen ist das Marktwert-Buchwert-Verhältnis der Unternehmen stark gesunken, was bedeutet, dass die Unternehmen immer stärker „unter Wert“ gehandelt und damit für Anleger als Kandidaten für Übernahmen attraktiv wurden. Zum anderen bestanden die Aufsichtsräte nun aus jüngeren und weniger erfahrenen Mitgliedern und die Betriebsperformance hat sich insgesamt verschlechtert. Je größer die Diskrepanz zwischen dem ursprünglichen Frauenanteil und der 40 Prozent-Quote war, desto schlechter war die Performance des Unternehmens nach der Quotenanpassung.

Die Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils wurden umgesetzt, in dem zum einen häufig die gleichen Frauen mehrere Ämter übernahmen, die sogenannten „Golden Girls“. Zum anderen wurden auch Frauen mit deutlich weniger Erfahrung als ihre männlichen Aufsichtsratskolleginnen eingestellt. Ein Statement des Investors, Ruilf Rustard – Vorstandsvorsitzender von mindestens 20 Firmen in den letzten 10

Jahren – lautet hierzu: “When you suddenly replace 30 percent to 40 percent of your board with inexperienced people, it is easier for those new members to be manipulated — that’s just common sense.” (Clarke, 2010). Ob die Einführung einer Frauenquote langfristig positiv oder negativ wirkt, lässt sich noch nicht abschätzen. Spannend bleibt aber die Frage, warum die Intervention zumindest kurzfristig derart negative Auswirkungen aufwies.

Welche Rolle spielt das Gerechtigkeitsempfinden unter den übrigen Mitgliedern der Aufsichtsgremien bei dieser staatlichen Intervention? Einige Forscher vermuten, dass die Verletzung der gerechten Auswahlkriterien für Aufsichtsratspositionen zu Gunsten einer Quote zu einer Verschlechterung in der Kommunikation und Kooperation führt, mit der Folge, dass der Unternehmenserfolg sinkt (Clarke, 2010; Möllerström, 2012). Eine kontrollierte Untersuchung der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge ist anhand der Studie jedoch leider nicht eindeutig möglich. Aussagen zu den isolierten Effekten einer Quoteneinführung können jedoch auf Basis eines Laborexperimentes gemacht werden.

3.2 Gerechtigkeitsempfindung bei Quotensetzung

An der Harvard Universität wurden 300 Studenten zu einem Laborexperiment eingeladen, um die Einführung einer Quote auf das Kooperationsverhalten und die Entscheidungsfindung der Teilnehmer zu untersuchen (Möllerström, 2012). Die Teilnehmer wurden zufällig durch farbige Armbänder in zwei Gruppen eingeteilt und mussten anschließend Matheaufgaben lösen, wobei richtige Antworten mit Geld belohnt wurden, so dass sich die Anstrengung für die Teilnehmer lohnte. Danach wurden zwei Gruppen gebildet. Die „Sieger-Gruppe“ bestand aus den Teilnehmern, die am besten rechneten und die übrigen Teilnehmer befanden sich in der „Verlierer-Gruppe“. Dieser Aufbau diente als Kontrolluntersuchung für den späteren Vergleich mit einer Quotenuntersuchung. Beide Gruppen konnten anschließend erneut Geld verdienen, wobei die Sieger-Gruppe eine höhere Entlohnungsmöglichkeit bekam. Jeweils zwei Teilnehmer einer Gruppe spielten nun ein mehrfach wiederholtes Kooperationsspiel um Geld, in dem der individuelle Gewinn am höchsten ist, wenn der Mitspieler besonders kooperativ ist und man selbst gar nicht kooperiert. Dieser Spieltyp wird auch als „Soziales Dilemma“ bezeichnet und ist damit eine abstrakte Spiegelung einer klassischen unternehmerischen Problematik, in der der Output am

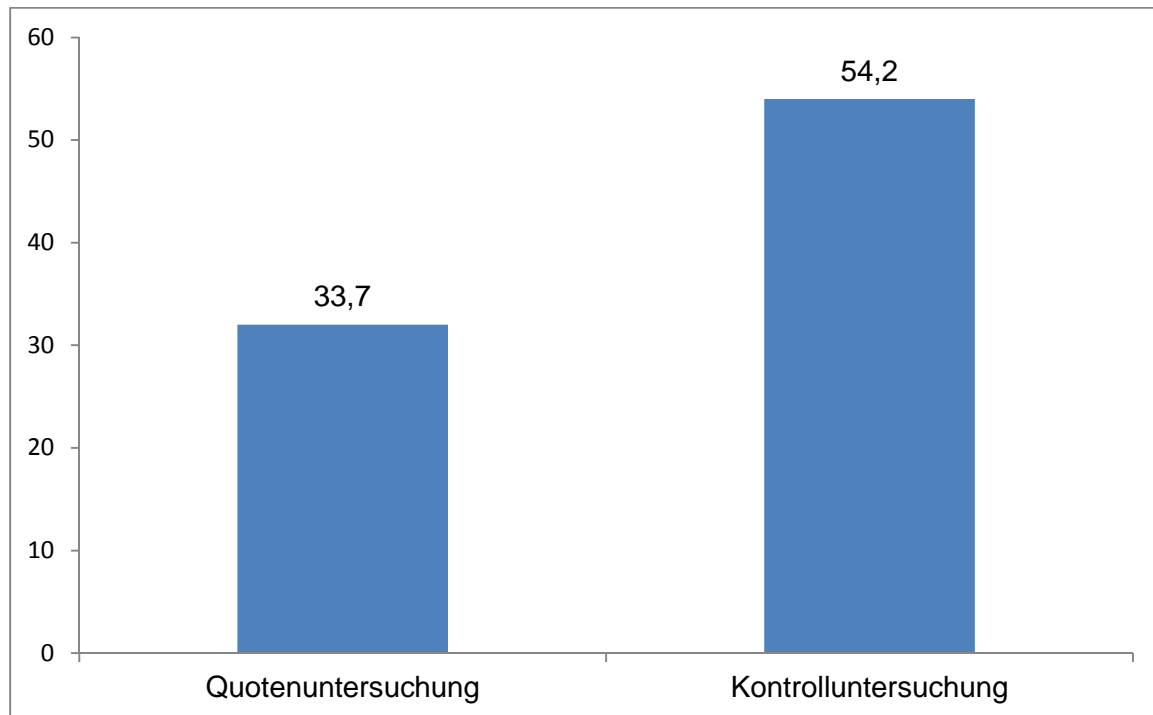
größten ist, wenn alle kooperieren, jeder aber einen Anreiz hat davon abzuweichen. Der sogenannte Homo Oeconomicus, ein rational denkender Modeltypus der Ökonomie, maximiert ausschließlich seinen eigenen Nutzen und würde hier nicht kooperieren. Jedoch zeigen unzählige empirische Studien, dass soziale Präferenzen und kooperatives Verhalten weit verbreitet sind (z.B. Fehr/Schmidt, 1999; Altmann et al., 2009).

Im Ergebnis kooperierten in der beschriebenen Kontrolluntersuchung des Laborexperiments ohne Quote 54,2 Prozent der Teilnehmer aus der Sieger-Gruppe. Welchen Einfluss hat nun aber eine Quoteneinführung auf die Kooperationsbereitschaft und wird die Quote als gerecht wahrgenommen? Das gleiche Spiel wurde nun mit anderen Teilnehmern durchgeführt (Quotenuntersuchung). Allerdings mit dem gravierenden Unterschied, dass die Zuteilung nun nicht mehr nach Leistung erfolgte, sondern auch „Verlierer“ per Quote in die „Sieger-Gruppe“ mit höheren Auszahlungsmöglichkeiten zugewiesen wurden. Das erstaunliche Ergebnis: Im anschließenden Kooperationsspiel sank die Kooperationsbereitschaft auf 32,7 Prozent und lag damit auch statistisch signifikant unterhalb der vorherigen Kooperationsbereitschaft in der Kontrollgruppe (siehe Abbildung 2). Außerdem kooperieren nicht nur die, die anhand ihrer Leistung für die „Sieger-Gruppe“ ausgewählt wurden, weniger, sondern überraschenderweise auch die Teilnehmer, die durch die Quote begünstigt wurden.

Zusätzlich befragte Möllerström ihre Teilnehmer nach ihrer Wahrnehmung über die Gruppenzusammensetzung. Die Teilnehmer antworteten, dass eine Quoteneinführung als signifikant ungerechter wahrgenommen wurde als eine Zusammensetzung auf Grund der Leistung.

Abbildung 2: Kooperationsbereitschaft

in Prozent



Quelle: Möllerström, 2012, 80 Teilnehmer über 7 Runden (Anzahl der Beobachtungen: 560)

3.3 Zwischenfazit zur Quoteneinführung

Durch diese Ergebnisse lässt sich die Auswirkungen der Ad-hoc-Quoteneinführung in Norwegen systematischer bewerten. Die Quoteneinführung wird von den betroffenen Personen als weniger gerecht wahrgenommen, gleichzeitig wird jedoch die Gerechtigkeit von Politikern oder anderen außenstehenden Gruppen als das wichtigste Bewertungskriterium zur Quoteneinführung angepriesen. Auch wenn die Ergebnisse des Laborexperimentes und die Erfahrungen aus Norwegen nicht uneingeschränkt generalisierbar sind, bieten das Labor und die Daten des natürlichen Experimentes wertvolle Einblicke in grundsätzliche Verhaltensmuster und Reaktionen auf eine von außen festgelegte Quote, die den Wettbewerb auf Basis der Leistung außer Kraft setzt. Interessant ist insbesondere der Befund, dass nicht nur die Kooperationsbereitschaft der Gruppe zurückgeht, die durch die Quote benachteiligt wird, sondern auch die der geförderten Gruppe. Eine gesetzliche Frauenquote in Deutschland birgt das Risiko, dass nicht nur die Männer demotiviert werden, sondern sich auch Frauen weniger kooperativ zeigen, wenn ihre Chancen

auf eine Führungsposition mehr von einer Quote als ihrer Leistung abhängen. Besonders kritisch sind diese Effekte in Branchen wie der Metall- und Elektroindustrie zu sehen, die nur einen geringen Bewerberpool an Mitarbeiterinnen haben, die für Führungspositionen überhaupt geeignet wären. Hier würde eine fixe Quote die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen besonders stark angreifen.

Die Alternative zur Quote liegt dagegen auf der Hand: Beförderungen müssen sich zunächst an der Leistung der Bewerber – unabhängig vom Geschlecht – orientieren. Dies ist nicht nur im Sinne des Unternehmens, sondern wird auch von den Mitarbeitern als gerecht empfunden. Chancengerechtigkeit muss somit früher ansetzen (Kita, Schule) und langfristiger implementiert werden. Allerdings werden nicht alle Unterschiede ausgeglichen werden können, da es auch systematische geschlechterspezifische Unterschiede in den Qualifikationen und den Präferenzen gibt. Frauen studieren beispielsweise kaum MINT-Wissenschaften (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) Wissenschaften, die für die Besetzung von Führungskräften in der Industrie nicht selten Voraussetzung sind und arbeiten häufiger in Teilzeit (Schäfer et al., 2013). Weitere experimentelle Studien zeigen zudem, dass Frauen seltener von sich aus an Wettbewerbssituationen teilnehmen als Männer (Niederle/Vesterlund, 2007; Ewers, 2012) und dadurch anschließend weniger häufig befördert werden. Mit einer Quote ließe sich der Pool an weiblichen Bewerbern für Führungskräftepositionen eventuell erhöhen, wenn Wettbewerbsängste abgebaut werden können (Balafoutas/ Sutter, 2012; Niederle et al., 2013) – an den strukturellen geschlechterspezifischen Unterschieden ändert sie hingegen nichts. Die Wettbewerbsgewinner sollten zudem immer diejenigen mit den besten Fähigkeiten sein.

4. Zur Einführung von Mindestlöhnen

Neben der Frauenquote ist die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro je Stunde ein weiteres zentrales Thema in den vor kurzem abgeschlossenen Koalitionsverhandlungen von SPD und Union. Dies würde ca. 19 Prozent der Beschäftigten in Deutschland treffen, in Ostdeutschland sogar jeden Dritten und jeden zweiten Beschäftigten unter 25 Jahren bei Betrachtung des effektiven Stundenlohns (Quotient aus Bruttomonatsverdienst und tatsächlicher

Arbeitszeit). Tabelle 1 zeigt darüber hinaus die weitere Aufteilung nach soziodemografischen Merkmalen anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels, einer jährlich durchgeführten repräsentativen Befragung deutscher Haushalte (Heumer et al., 2013). Demnach wären besonders Frauen (24 Prozent), geringfügig Beschäftigte (63 Prozent) und knapp 50 Prozent der Erwerbstätigen unter 25 Jahren sowie Rentner betroffen. Das Armutsrisiko der Geringverdiener liegt mit 18 Prozent aber nicht deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 14 Prozent. Dies liegt daran, dass Beschäftigte die unter 8,50 Euro pro Stunde verdienen, häufig nicht Alleinverdiener sind. Jeder zweite Beschäftigte unter der Lohngrenze von 8,50 Euro lebt in einem Haushalt mit einer Person, die mehr verdient. Daher ist ein flächendeckender Mindestlohn verteilungspolitisch nicht treffsicher.

Tabelle 1: Lohnschichtung nach soziodemografischen Merkmalen 2011
in Prozent

Effektiver Bruttostundenlohn von weniger als 8,50 pro Stunde		
Geschlecht	Männer	14,5
	Frauen	24,1
Erwerbsstatus	Vollzeit	12,6
	Teilzeit	25,3
	Geringfügig beschäftigt	63,1
Region	West	16,4
	Ost	32,1
Lebensalter in Jahren	Unter 25	49,6
	25 bis 39	18,5
	40 bis 49	14,5
	50 bis 64	17,6
	65 und älter	44,3

Quellen: Heumer et al., 2013: SOEP , Welle 28

4.1. Experimentelle Untersuchung eines Mindestlohns

Wie aber wird eine Lohnuntergrenze von den Beschäftigten wahrgenommen? Eine Studie von Falk et al. (2006) hat anhand einer experimentellen Untersuchung die Auswirkung der Einführung eines Mindestlohns im Labor untersucht. Dabei stand die Frage im Vordergrund, warum Arbeitgeber nach Einführung eines Mindestlohns die Löhne von Arbeitnehmern, die bislang unter dieser Grenze bezahlt wurden, stärker anheben als gesetzlich gefordert? Zu diesem Zweck luden die Forscher 240 Teilnehmer ins Labor ein. Diese wurden per Zufall in Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppen eingeteilt, wobei jeweils einem Arbeitgeber drei Arbeitnehmer zugeteilt worden sind. Beide Gruppen wurden basierend auf ihren Entscheidungen bezahlt. Dies bedeutete für die Arbeitnehmer, dass sie den Lohn erhielten, den der jeweilige Arbeitgeber anbot. Der Arbeitgeber setzte einen Lohn für alle Arbeitnehmer fest. Falls letztere den Vertrag ablehnten, erhielten sie keine Auszahlung (im Experiment wurden Lohnersatzleistungen gleich null gesetzt). Der Arbeitgeber erhielt seine Auszahlung basierend auf der Anzahl der Arbeitnehmer, die sein Lohnangebot annahm. Seine Auszahlung bestand aus einem Ertrag (mit abnehmenden Grenzerträgen) abzüglich der Lohnkosten. Bevor der Arbeitgeber ein Lohnangebot abgeben konnte, wurden die Arbeitnehmer befragt, welchen Lohn sie gerade noch annehmen würden (Reservationslohn). Dieser bestimmte dann, ob der Vertrag zustande kam oder nicht. Alle Teilnehmer des Experimentes nahmen zudem an einer Versuchsreihe mit einer leichten Abwandlung teil. Zur Erforschung des Mindestlohns konnte der Arbeitgeber in dieser Variante den Lohn nicht mehr völlig frei wählen, sondern bekam eine Untergrenze gesetzt, die auch den Arbeitnehmern mitgeteilt wurde.

Nach der ökonomischen Standardtheorie ist es optimal für den Arbeitnehmer, das Angebot des Arbeitgebers immer anzunehmen, da bei fehlenden Lohnersatzleistungen jeder Lohn besser ist als gar keiner. Der optimal gewählte Reservationslohn liegt daher ohne Mindestlohn bei null und mit einem Mindestlohn bei 220 Punkten.² Im Experiment setzten die meisten Teilnehmer den Reservationslohn aber höher an. Dies lässt sich unter der Berücksichtigung des

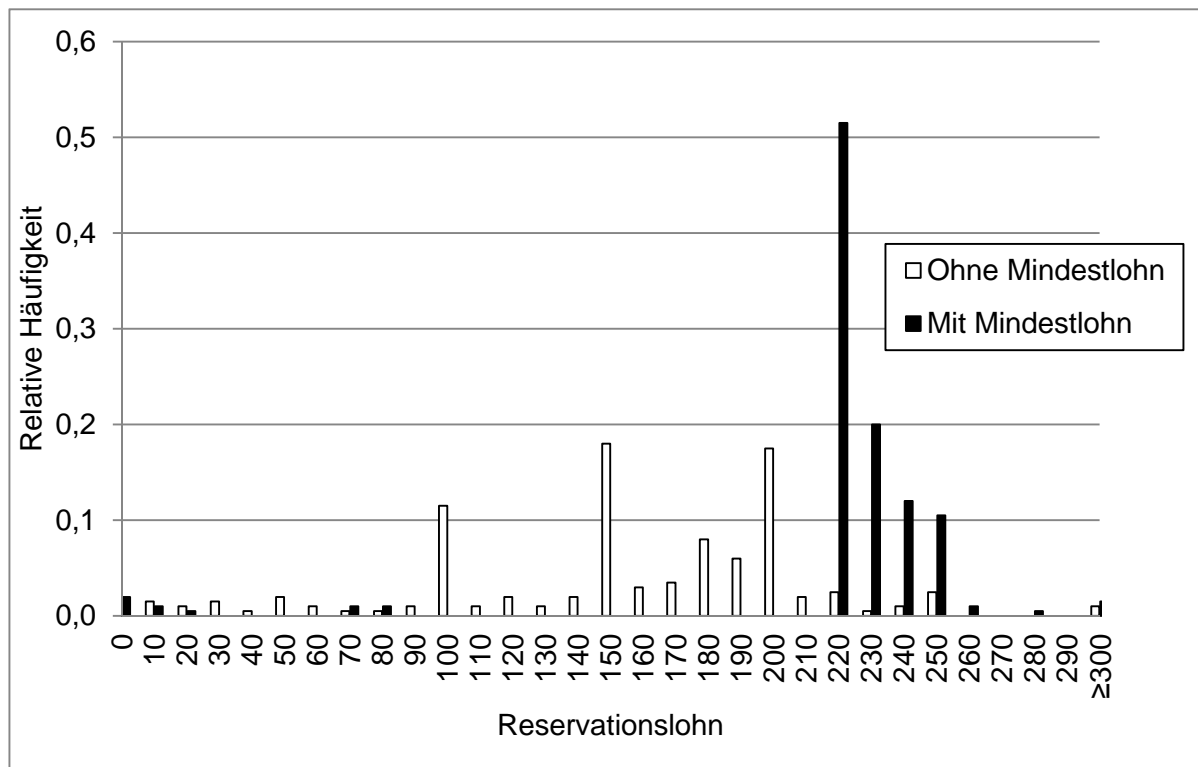
² Der Umrechnungskurs zur Auszahlung an die Teilnehmer lag bei einem Schweizer Franken für 150 Punkte (1 CHF= 0,65 EUR in 2005).

Gerechtigkeitsgedankens erklären. Da der Arbeitgeber deutlich mehr verdient, wenn er niedrige Löhne zahlt, fühlen sich die Arbeitnehmer nicht gerecht behandelt, da sie vergleichsweise wenig erhalten (Fehr/Schmidt, 1999). Das Kernergebnis der Studie ist, dass die Lohnforderungen der Arbeitnehmer, bei der Einführung eines Mindestlohns, insgesamt höher ausfielen (s. Abbildung 3). Der Lohn wurde im Experiment in Punkten von 0 bis 1000 angegeben. Abbildung 3 zeigt, dass die Lohnforderungen in der Versuchsreihe mit Mindestlohn (ML) zu 49 Prozent über der Untergrenze von 220 Punkten lagen, während die Teilnehmer ohne Mindestlohn noch zu einem Großteil bereit waren den Vertrag für deutlich weniger Lohn anzunehmen. Jeder zweite lehnte damit einen Vertrag ab, in dem lediglich der Mindestlohn gezahlt wurde.

Augenscheinlich veränderte die gesetzte Untergrenze der Löhne die Wahrnehmung, welcher Lohn als gerecht angesehen wird. Darüber hinaus zeigte sich nach einer Abschaffung der gesetzten Lohnuntergrenze, dass die Reservationslöhne weiterhin auf einem höheren Niveau blieben als vor Einführung des Mindestlohns. Die Folgen der Intervention lassen sich also nicht einfach durch Abschaffung wieder rückgängig machen. Von einer Einführung des Mindestlohns auf Probe ist aufgrund der sich ändernden Präferenzen und Einstellungen abzuraten, da diese sich nicht problemlos wieder umkehren lassen.

Abbildung 3: Geforderte Löhne für das Zustandekommen des Vertrages

Angaben des Reservationslohns; der Mindestlohn liegt bei 220 Punkten



Quelle: Falk et al. (2006)

4.2. Zwischenfazit zum Mindestlohn

Für die künftige Koalition bedeuten die experimentellen Ergebnisse, dass bei der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns von 8,50 Euro, Arbeitnehmer einen Lohn in dieser Höhe nicht notwendigerweise als gerecht wahrnehmen, da sie wissen, dass dies die Untergrenze ist. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Unternehmen bewusst Löhne über dem Niveau zahlen müssen, um erneut eine subjektiv als gerecht empfundene Bezahlung zu leisten. Nicht allein die Höhe der Entlohnung ist für die Arbeitnehmer entscheidend, sondern auch die Relation der Löhne untereinander (Grund/Sliwka, 2007; Clark et al., 2010; Bennett/Lesch, 2011). Zudem ist wichtig, dass nur eine freiwillige Leistung des Arbeitgebers auch eine höhere Arbeitsleistung im Rahmen eines Gift-Exchange-Spiels hervorruft (Akerlof, 1982) und die wohlgesinnte Intention des Arbeitgebers für eine positive Reziprozität seitens der Arbeitnehmer grundlegend ist (Falk et al. 2008; Kube et al., 2012). Will man Lohnunterschiede als Bildungsrenditen aufrechterhalten, um Mitarbeiter zu gewinnen und zu motivieren, wird die Lohnverteilung sich insgesamt nach rechts verschieben. Ein genereller Anstieg des Lohnniveaus ohne gleichzeitigen Anstieg der

Produktivität kann aber für Unternehmen im internationalen Wettbewerb in einigen Branchen zu Arbeitsplatzverlusten führen (siehe dazu auch Schuster, 2013).

Bennett und Lesch (2011) stellen fest, dass jeder vierte Geringverdiener (45,8 Prozent) mit einem Bruttostundenlohn unter 8,50 Euro sein Erwerbseinkommen als gerecht empfindet. Für weibliche Geringverdiener spielt neben dem eigenen Erwerbseinkommen das gesamte Haushaltseinkommen eine wichtige Rolle. Zudem empfinden ältere Erwerbstätige einen Stundenlohn unter 8,50 Euro deutlich häufiger als ungerecht als jüngere Erwerbstätige. Dieser Befund lässt sich unter anderem damit erklären, dass für die Zufriedenheit mit dem Einkommen das vergangene Einkommen als Referenzwert herangezogen wird (Clark et al., 2010). Die Wahrnehmung einer gerechten Vergütung hängt demnach stark von der Lebenssituation ab und lässt sich nicht hinreichend durch eine pauschale Lohnuntergrenze verbessern. Es lässt sich sogar vermuten, dass das Lohnsystem durch eine extern festgelegte Untergrenze insgesamt als ungerechter wahrgenommen wird.

5. Fazit

Unternehmen haben längst erkannt, dass Frauen auch in Führungspositionen gehören. Wissenschaftliche Untersuchungen der Einführung einer Quote in Norwegen und im Experimentallabor legen hingegen nahe, dass die Förderung der Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen über eine Quotenregelung sowohl von den Benachteiligten als auch von den Begünstigten als ungerecht wahrgenommen wird und schließlich zu Effizienzverlusten führt (Ahern/Dittmar, 2012; Möllerström 2012). Vor allem eine starke Diskrepanz von gesetzlichem Quotenniveau zu aktuellem Frauenanteil führte in Norwegen zu Umsetzungsschwierigkeiten und Umsatzeinbußen. In männerdominierten Unternehmen, welche ad hoc bis zu 40 Prozent ihrer Aufsichtsräte durch Frauen ersetzen mussten, sank der Börsenwert signifikant stärker als bei Unternehmen, die bereits einen hohen weiblichen Führungsanteil aufwiesen (der durchschnittliche Kursabschlag lag bei 17 Prozent) – und zwar auch über mehrere Jahre hinweg (Ahern/Dittmer, 2012).

Auch die Zahlung von gerechten Löhnen liegt im Interesse des Unternehmens, da nur als gerecht angesehene Löhne auch eine hohe Arbeitsleistung der Mitarbeiter als

Gegenleistung hervorrufen. Die Festlegung eines Mindestlohns durch Dritte verändert jedoch das Gerechtigkeitsempfinden nachhaltig. Durch die gesetzte Lohnuntergrenze steigt die Lohnerwartung insgesamt und der Arbeitgeber muss höhere Löhne zahlen, um die Arbeitsmotivation aufrecht zu erhalten. Das bedeutet, es entstehen höhere Personalkosten – auch für die Gruppen oberhalb des Mindestlohns – bei gleicher Arbeitsmotivation.

Die Ergebnisse der experimentellen Studien verdeutlichen, dass eine kurzsichtige und vorschnelle Einführung einer Frauenquote oder eines überhöhten Mindestlohns zur Schwächung von Chancen- und Leistungsgerechtigkeit sowie Arbeitsmotivation führen kann. Damit die betroffenen Mitarbeiter nicht in ihrem Gerechtigkeitsempfinden enttäuscht werden und in der Folge weniger motiviert und leistungsorientiert sind, sollten politische Maßnahmen niemals eine kurzfristige Zielerreichung über den langfristigen Entwicklungsvorgang heben und externe Effekte außer Acht lassen. Geht eine politische Intervention schief, lässt sie sich nicht ohne weiteres rückgängig machen, da sich Einstellungen und Präferenzen der betroffenen Akteure bereits an den neuen Status Quo angepasst haben.

Literatur

Ahern, Kenneth R. / **Dittmar**, Amy K., 2012, The Changing of the Boards: The Impact on Firm Valuation of Mandate Female Board Representation, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 127, No. 1, S. 137-197

Akerlof, George A. 1982, Labor Contracts as Partial Gift Exchange, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 97, No. 4, S. 543-569

Akerlof, George A. / **Yellen**, Janet L., 1988, Fairness and Unemployment, in: American Economic Review, Vol. 78, No. 2, S. 44-59

Altmann, Steffen / **Falk**, Armin / **Marklein**, Felix, 2009, Eingeschränkt rationales Verhalten: Evidenz und wirtschaftspolitische Implikationen, IZA Standpunkte Nr. 12

Anger, Christina / **Schmidt**, Jörg, 2010, Gender Pay Gap: Gesamtwirtschaftliche Evidenz und regionale Unterschiede, in: IW-Trends, Nr. 4, Köln

Ariely, Dan, 2008, Predictably irrational; The Hidden Forces that Shape our Decisions. HarperCollins, New York

Balafoutas, Loukas / **Sutter**, Matthias, 2012, Affirmative Action Policies Promote Women and Do Not Harm Efficiency in the Laboratory, in: Science, Vol. 335, No. 6068, S. 579-582

Bennett, Jenny / **Lesch**, Hagen, 2011, Mehr Lohngerechtigkeit durch Mindestlöhne? Die Gerechtigkeitswahrnehmung von Geringverdienern, in: Sozialer Fortschritt, Jg.7, S. 143-150

Brandts, Jordi / **Solá**, Carles, 2001, Reference Points and Negative Reciprocity in Simple Sequential Games, in: Games and Economic Behavior, Vol.36, No.2, S. 138-157

Clark, Andrew E. / **Masclet**, D. / **Villevall**, Marie Claire, 2010, Effort and Comparison Income: Experimental and Survey Evidence, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 63, No. 3, S. 407-426

Clarke, Nicola, 2010, Getting Women into Boardrooms, by Law, New York Times, January, 27

Davis, Douglas / **Holt**, Charles, 1993, Experimental Economics, Princeton Univ. Press

Enste, Dominik H. / **Haas**, Heide / **Wies**, Jana, 2013, Internationaler Gerechtigkeitsindex – Analysen und Ergebnisse für 28 Industriestaaten
Analysen Nr. 91, Köln

Enste, Dominik H. / **Hüther**, Michael, 2011, Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik, Zur Psychologie der Freiheit, IW Positionen Nr. 50, Köln

Ewers, Mara, 2012, Information and Competition Entry, IZA Discussion Paper, Nr. 6411

Falk, Armin / **Fehr**, Ernst / **Fischbacher**, Urs, 2008, Testing Theories of Fairness-- Intentions Matter, in: Games and Economic Behavior, Vol. 62, No.1, S. 287-303

Falk, Armin / **Fehr**, Ernst / **Zehnder**, Christian, 2006, Fairness Perceptions and Reservation Wages – The Behavioral Effects of Minimum Wage Laws, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 121, No. 4, S. 1347-1381

Falk, Armin / **Fischbacher**, Urs, 2006, A Theory of Reciprocity, in: Games and Economic Behavior, Vol. 54, No. 2, S. 293-315

Falk, Armin / **Heckman**, James J., 2009, Lab Experiments Are a Major Source of Knowledge in the Social Sciences, in: Science, Vol. 326, No. 5952, S. 535-538

Falk, Armin / **Kosfeld**, Michael, 2007, The Hidden Costs of Control, in: American Economic Review, Vol. 96, No. 5, S. 1611-1630

Fehr, Ernst / **Klein**, Alexander / **Schmidt**, Klaus, 2007, Fairness and Contract Design, in: Econometrica, Vol. 75, No. 1, S. 121-154

Fehr, Ernst / **Schmidt**, Klaus M., 1999, A Theory of Fairness, Competition, and Cooperation, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, No. 3, S. 817-868

FidAR – Frauen in die Aufsichtsräte e.V., 2013, Women-on-board-Index, Transparente und aktuelle Dokumentation zum Anteil von Frauen im Aufsichtsrat und Vorstand der im DAX, MDAX, SDAX und TecDAX notierten Unternehmen, Berlin

Grund, Christian / **Sliwka**, Dirk, 2007, Reference-dependent Preferences and the Impact of Wage Increases on Job Satisfaction: Theory and Evidence, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 163, No. 2, S. 313-335

Heumer, Moritz / **Lesch**, Hagen / **Schröder**, Christoph, 2013, Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW Trends Jg.1.

Kagel, John H. / **Roth**, Alvin E., 1995, The Handbook of Experimental Economics, Princeton Univ. Press, S. 111-194

Kube, Sebastian / **Puppe**, Clemens / **Maréchal**, Michel A., 2012, The Currency of Reciprocity – Gift-Exchange in the Workplace, in: American Economic Review, Vol. 102, No.4, S. 1644-1662

Matsa, David A./ **Miller**, Amalia R., 2013, A Female Style in Corporate Leadership? Evidence from Quotas, in: Applied Economics, Vol. 5, Nr. 3, S. 136-69

Möllerström, Johanna, 2012, Quotas and Cooperation, Working Paper, Harvard

Niederle, Muriel / **Segal**, Carmit / **Vesterlund**, Lise, 2013, How Costly Is Diversity? Affirmative Action in Light of Gender Differences in Competitiveness, in: Management Science, Vol. 59, No. 1, S. 1-16

Niederle, Muriel / **Vesterlund**, Lise, 2007, Do Women Shy Away From Competition?, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 122, No. 3, S. 1067-1101

Schäfer, Holger / **Schmidt**, Jörg / **Stettes**, Oliver, 2013, Beschäftigungsperspektiven von Frauen, IW Positionen, Köln

Schuster, Thomas, 2013, Mindestlohn, Beschäftigungsrisiken höher als behauptet, IW-policy paper, Nr. 19, Köln

Smith, Vernon L., 1962, An Experimental Study of Competitive Market Behavior, in: Journal of Political Economy, Vol. 70, No. 2, S. 111-137.

Statistisches Bundesamt, 2012, Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt – Deutschland und Europa