

Entlastung im Niedriglohnbereich – Ausweg oder Irrweg?

Alexander Petring¹

Auf einen Blick

Alle Entlastungsoptionen verbessern die finanzielle Situation der Geringverdiener entweder nur unwesentlich oder sind extrem teuer. Die Ursachen von Niedriglöhnen werden damit ohnehin nicht bekämpft. Auch an den Chancen der zukünftig von Niedriglöhnen bedrohten Arbeitnehmer ändert die finanzielle Entlastung nichts. Die für eine spürbare Entlastung benötigten Gelder könnten durch Bildungsinvestitionen wesentlich nachhaltiger verwendet werden. Zudem steht mit der Einführung des Mindestlohns ein alternatives Mittel zur Verfügung. Die gegenwärtige Entlastungsdebatte für den Niedriglohnbereich befindet sich auf dem Irrweg.

Seit mindestens zwei Jahrzehnten gibt es wissenschaftliche und politische Diskussionen in Deutschland über die Probleme, die durch Sozialversicherungsbeiträge als zentrale Finanzierungsgrundlage des deutschen Sozialstaats entstehen. Die Finanzierung der Deutschen Einheit durch die Sozialversicherungssysteme, die Aufwertungsschübe der D-Mark in der ersten Hälfte der 1990er Jahre und die Globalisierung waren die wichtigsten Bestandteile der Debatten um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Die Beschäftigungskrise, die sich vor allem in einer im internationalen Vergleich vergleichsweise niedrigen Beschäftigungsquote und vor allem einer hohen Langzeitarbeitslosenquote ausdrückte, war das deutlichste Merkmal der deutschen Misere.

Das Beschäftigungsdefizit im Besonderen und die deutsche Wettbewerbsschwäche im Allgemeinen wurden vor allem im Bereich der gering entlohnten und/oder gering qualifizierten Dienstleistungen ausgemacht. Es waren vor allem zwei Faktoren, die als Grund für die geringen Beschäftigungsquoten identifiziert wurden: Zum einen der hohe Abgabenkeil², der vor allem durch die Sozialversicherungsbeiträge schon bei niedrigen Einkommen Beschäftigung verhinderte. Zum anderen die hohen Lohnersatzleistungen, die den „Reservelohn“³ bilden und die Anreize zur Aufnahme gering entlohnter Beschäftigung auf Arbeitnehmerseite verringerten. Das Ziel war also, bestehende Beschäftigungsverhältnisse zu erhalten und im Niedriglohnsektor zusätzliche zu schaffen.

Mit einer Reihe von Maßnahmen wurde in den vergangenen 15 Jahren versucht, die Beschäftigungshindernisse im Niedriglohnbereich abzubauen. Hier ist vor allem die Deregulierung des Arbeitsmarktes zu nennen, die erweiterte Befristungsmöglichkeiten bei älteren Arbeitnehmern mit sich brachte und Zeit- und Leiharbeit erleichterte. Sozialversicherungsfreie 630-DM-Jobs, später Mini- und Midi-Jobs gehörten ebenso zu diesen Maßnahmen wie die Verpflichtung für Arbeitslose, auch Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen, bei denen das Nettoeinkommen unterhalb des ALG II-Satzes liegt.

Reformen veränderten Strukturen zugunsten atypischer Beschäftigung ...

Betrachtet man das Ergebnis der Reformmaßnahmen, so lässt sich nicht leugnen, dass die veränderten Strukturen Wirkungen gezeitigt haben. Innerhalb der letzten zehn Jahre ist die Zahl der abhängig Beschäftigten um 3,8 Prozent auf 30,5 Millionen angestiegen und die Zahl der arbeitslos Gemeldeten von 4,1 Millionen auf 3,4 Millionen gesunken. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten jedoch rückläufig, insbesondere die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Normalarbeitsverhältnis ist zurückgegangen.

Es stellt sich zwangsläufig die Frage, inwieweit es zu Substitutionseffekten gekommen ist, bei denen „reguläre Beschäftigung“ durch atypische Beschäftigung (also Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung) ersetzt wurde. Stellt man den Saldo der Zunahme und Abnahme in den unterschiedlichen Personengruppen gegenüber, so ist für den Zeitraum von 1999 bis 2009 ein Rückgang der Arbeitslosenzahlen um 677.000 festzustellen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Normalerwerbstätigen jedoch um fast die gleiche Zahl reduziert: um 648.000 Personen. Ein massiver Beschäftigungszuwachs ist hingegen im Bereich der atypischen Beschäftigung zu konstatieren. Hier hat sich die Zahl der Beschäftigten um 1.778.000 erhöht. Die Zunahme im Bereich der atypischen Beschäftigung zwischen 1999 und 2009 erstreckt sich über alle Bereiche: Die befristeten Beschäftigungsverhältnisse sind von 2,16 Millionen auf 2,6 Millionen angewachsen (+22 Prozent), die Teilzeitbeschäftigung von 3,8 Millionen auf 4,9 Millionen (+28 Prozent), geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von 1,74 auf 2,57 Millionen (+48 Prozent) und die Anzahl der Zeitarbeit-

nehmerinnen und Zeitarbeitnehmer hat sich von 242.000 auf 580.000 sogar mehr als verdoppelt (+ 140 Prozent).

... und führten zur Verschiebung der Einkommensstruktur

Mit diesen zum Teil massiven Veränderungen der Beschäftigungsformen ist eine weitere Veränderung einhergegangen, die ebenfalls ein beträchtliches Ausmaß besitzt: Der Anteil der Arbeitnehmer, die weniger als zwei Drittel des Medianeinkommens verdienen, ist innerhalb von 10 Jahren ebenfalls massiv angestiegen. Noch bis zur Mitte der 1990er Jahre wies Deutschland im internationalen Vergleich eine relativ homogene Einkommensstruktur auf. Im Jahr 2008 befand sich bereits über ein Fünftel aller Beschäftigten im Niedriglohnsegment – deutlich mehr als im Durchschnitt der OECD-26-Länder und gleichauf Großbritannien. Mit den atypischen Beschäftigungsformen ist somit auch die Lohnspreizung vergrößert worden, die bis weit in die 1990er Jahre hinein als Grund für die geringe Beschäftigungsquote genannt wurde.

Höhere Beschäftigung und geringere Arbeitslosigkeit, aber unveränderte Langzeitarbeitslosigkeit

Die Maßnahmen der Flexibilisierung und Deregulierung haben somit an den vermeintlich zentralen Ursachen der Beschäftigungskrise angesetzt. Haben die Reformen tatsächlich einen Beitrag zur Lösung der beschriebenen Probleme hinsichtlich Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit geleistet? Wenn das für die Zahl der insgesamt beschäftigten Personen noch zutrifft, so ist hinsichtlich der Lage der Langzeitarbeitslosen keine entscheidende Verbesserung der Situation innerhalb der letzten zehn Jahre zu verzeichnen. Die Zahl der länger als ein Jahr von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen hat sich zwar von 1999 bis 2009 um ca. 130.000 auf 805.000 Personen reduziert, die Quote der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen lag damit 2009 bei 45,5 Prozent. Im internationalen Vergleich ist Deutschland nach wie vor Schlusslicht. In der Europäischen Union liegt der Durchschnitt bei 33 Prozent, bei allen OECD-Ländern bei rund 28 Prozent.

Bilanziert man die Ergebnisse der wirtschaftspolitischen Bemühungen der vergangenen eineinhalb Dekaden, so lässt sich auf der Habenseite verbuchen: Ein leichter Zuwachs der Beschäftig-

tenzahlen und eine sinkende Arbeitslosenquote. Negativ ist zu vermerken: Eine nach wie vor hohe Langzeitarbeitslosenquote, eine Abnahme von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, eine Zunahme atypischer Beschäftigung und damit verbunden die zunehmende Zahl von Niedriglohnbeziehern.

Blickt man über die reinen Beschäftigungszahlen hinaus, müssen beide Listen um jeweils einen wichtigen Punkt ergänzt werden. Als gemeinhin positiv wird eine nahezu unglaubliche Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland eingeordnet. Die Ursache für diese vermeintliche Erfolgsgeschichte sind – und dies ist der Punkt, der auf der Negativliste zu ergänzen ist – nicht zuletzt die sinkenden Reallöhne der vergangenen Jahre. Der Reallohn des Jahres 2009 ist auf dem Niveau von 1992. Auch die Lohnquote ist gefallen, da von den 504 Milliarden Euro, um die das Volkseinkommen im Zeitraum zwischen 1993 und 2009 anstieg, lediglich 287 Milliarden zu den Arbeitnehmern gelangten.

Die neue Debatte um den Niedriglohnsektor

Angesichts der Kombination aus Reallohnstagnation und wachsendem Niedriglohnsektor ist die aktuelle Debatte über Entlastungen für Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen mehr als nachvollziehbar. Bei dieser Debatte spielen die Sozialversicherungsbeiträge eine zentrale Rolle. Der Steuerfreibetrag (8.004 Euro für 2011) in Verbindung mit dem niedrigen Eingangsteuersatz von 14 Prozent führt dazu, dass Geringverdiener keine oder kaum Steuern zahlen. Die Sozialversicherungsbeiträge sind bei einer Beschäftigung jedoch bereits ab einem monatlichen Einkommen von mehr als 400 Euro teilweise und ab 800 Euro auf das gesamte Einkommen zu entrichten. Dementsprechend liegt es nahe, bei monetären Entlastungen den Bereich der Sozialversicherungsbeiträge in den Blick zu nehmen.

Verteilungspolitisch problematische, teure und geringe Entlastung für alle ...

Es gibt unterschiedliche Optionen und Modelle zur Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge. Die generelle Absenkung des Beitragssatzes in einer oder mehrerer der Sozialversicherungszweige (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und

Pflegeversicherung) ist eine Möglichkeit. Davon profitieren alle Beitragszahler, die Kosten für eine solche allgemeine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge sind entsprechend hoch. Die Absenkung um einen Prozentpunkt führt je nach Versicherungszweig zu Mindereinnahmen zwischen 7,5 Milliarden Euro und 10,5 Milliarden Euro. Bei einem solch hohen Gegenfinanzierungsvolumen ist eine Absenkung um mehr als einen oder zwei Beitragspunkte kaum realistisch. Bei diesem Modell steht den hohen Mindereinnahmen eine vergleichsweise geringe Entlastung der einzelnen Beitragszahler gegenüber. Zudem existiert das verteilungspolitische Problem, dass die Bezieher höherer Einkommen stärker von einer solchen Entlastung profitieren als die Bezieher von niedrigeren Einkommen.

... oder verteilungspolitisch günstigere, aber noch teurere Entlastung für wenige

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, einen Freibetrag ähnlich wie bei der Einkommenssteuer einzuführen. Auch von diesem Freibetrag profitieren alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, allerdings ist hier die relative Entlastung für die unteren Einkommensgruppen höher als für die Bezieher höherer Einkommen. Das Freibetragsmodell des DGB (2003) sieht einen Freibetrag von 250 Euro vor, die Kosten hierfür belaufen sich auf über 30 Milliarden Euro.

Der Vorschlag der Grünen sieht hingegen vor, eine Progressivzone einzuführen. Im Einkommensbereich zwischen 400 Euro und 2.000 Euro soll die effektive Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge von 20 Prozent auf den regulären Satz von 42 Prozent ansteigen. Die Grünen schätzen die Kosten auf ca. 13 Milliarden Euro. Im Gegensatz zu den beiden vorherigen Varianten werden hier nur Einkommen unterhalb von 2.000 Euro entlastet. Im Gegensatz zum Freibetragsmodell werden sowohl Arbeitnehmer und Arbeitgeber entlastet.

Verteilungspolitisch sind das Freibetragsmodell und das Progressivmodell sinnvoller als eine allgemeine Absenkung. Gleichzeitig wirken diese beiden Modelle ähnlich wie ein Kombilohnmodell. Es werden die Anreize zur Niedriglohnbeschäftigung erhöht. Behält man die bisherigen Regelungen zu den Mini- (bis 400 Euro) und Midi-Jobs (400-800 Euro) bei, ist eine weitere

Substitution von regulären Jobs in Niedriglohn- und Teilzeitjobs die zwangsläufige Folge. Angesichts der oben beschriebenen Entwicklungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sollte das unter allen Umständen vermieden werden. Denn ansonsten würde man mit jener Maßnahme, die Geringverdiener entlasten soll, unter dem Strich nur noch mehr Geringverdiener hervorbringen. Bevor also Freibetrag oder Progressivmodell in die Tat umgesetzt werden, müsste die Abschaffung von Mini- und Midi-Jobs gewährleistet sein. Der Vorschlag der Grünen beinhaltet auch tatsächlich die Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs, der DGB fordert – unabhängig von dem Freibetragsmodell – ebenfalls die Abschaffung. Faktisch geht es somit um die Ersetzung dieser bestehenden Instrumente zur Förderung von gering entlohnter Beschäftigung durch ein anderes Instrument. Damit wären die Entlastungen jedoch auch für die Bezieher von Einkommen im Mini- und Midi-Job-Bereich geringer.

Ursachen- statt Symptombekämpfung: Qualifikationsdefizite abbauen statt Niedriglöhne zu fördern

Die Ersetzung der aktuellen Subventionen in Form der Mini- und Midi-Jobregeln durch eines der beiden Modelle würde also die Einkommenschwelle von 800 Euro auf 2.000 Euro oder alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausdehnen. Diesen beschriebenen Entlastungen der Beitragszahler im Freibetragsmodell und im Progressivmodell stehen Einnahmeausfälle von 30 bzw. 13 Milliarden Euro gegenüber. Um diese Zahlen einzuordnen, ist es hilfreich, naheliegende Gegenfinanzierungsmodelle zu diskutieren. Die geschätzten Mehreinnahmen durch eine Anhebung des Einkommensteuerspitzenatzes auf 49 Prozent belaufen sich auf ca. 6 Milliarden Euro. Die Anhebung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt bringt ca. 8 Milliarden Euro zusätzliche Einnahmen. Mit beiden Maßnahmen zusammen ließe sich also entweder das Progressivmodell oder das halbierte Freibetragsmodell

(125 Euro anstelle von 250 Euro) finanzieren. Allerdings bliebe dann kein finanzieller Spielraum für Investitionen in anderen Bereichen. Zudem stellt sich die Frage, ob eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge nachhaltig etwas an der Situation der Geringverdiener ändert oder nur an den vordergründigen Symptomen ansetzt.

Es waren die eingangs genannten politischen Maßnahmen der vergangenen 15 Jahre, die zur Ausweitung von Leiharbeit, Befristungen, Mini- und Midi-Jobs geführt haben und damit auch den Abwärtstrend der Löhne verstärkt haben. Die Situation der Langzeitarbeitslosen hat das nur geringfügig verbessert, stattdessen vielfältige Problemlagen im Niedriglohnbereich hervorgebracht. Eine nachhaltige Strategie gegen Langzeitarbeitslosigkeit kann nur darin bestehen, die Qualifikationsdefizite in Form von nicht vorhandenen Schul- oder Berufsabschlüssen oder durch die Entwertung ehemals erworbener Abschlüsse aufgrund langer Arbeitslosigkeit anzugehen. Das erfordert Investitionen in das Bildungssystem, die in Deutschland im Vergleich zu den übrigen OECD-Ländern nach wie vor unterdurchschnittlich hoch sind. Um lediglich auf den OECD-Durchschnitt zu gelangen, sind Mehrausgaben von ca. 25 Milliarden Euro notwendig, um das von Bund und Ländern selbstgesetzte Ziel von Bildungsausgaben in Höhe von zehn Prozent des BIP zu erreichen, wären aktuell zusätzlich 140 Milliarden Euro notwendig. Die entsprechende Rendite dieser Ausgaben wird dabei nicht erst in einigen Jahren oder Jahrzehnten fällig: Durch einen Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten wird sofort zahlreichen Müttern und Vätern die Möglichkeit zur Berufstätigkeit gegeben, die bislang gar nicht oder nur für wenige Stunden arbeiten gehen können, zugleich werden Arbeitsplätze im Bildungs- und Erziehungssektor geschaffen. Um parallel etwas an der finanziellen Situation der Niedriglohnbezieher zu verändern, sind flächendeckende Mindestlöhne die sinnvollste Maßnahme. Die Fortschritte auf diesem Gebiet sind nach wie vor überschaubar.

- 1 Dr. Alexander Petring ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen des WZB.
- 2 Der Abgabenkeil beschreibt den Unterschied zwischen dem Arbeitgeberbruttolohn, den die Arbeitgeber zahlen, und dem Nettolohn, den der Arbeitnehmer nach Abzug aller Steuern und Abgaben tatsächlich erhält.
- 3 Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, mittlerweile ALG I und ALG II, bilden den sogenannten Reservelohn. Bei Löhnen unterhalb dieser Sozialleistungen besteht kein monetärer Anreiz für Arbeitnehmer, Jobangebote anzunehmen.