

## Die Neuordnung des Niedriglohnsektors in Deutschland

Michael Dauderstädt<sup>1</sup>

Seit vielen Jahren nehmen in Deutschland sowohl die Langzeitarbeitslosigkeit, vor allem der gering Qualifizierten, als auch der Umfang der Niedriglohnbeschäftigung zu. Der in der Verfassung verankerte Sozialstaatsgedanke und die wirtschaftliche Vernunft verlangen eine Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, die eine sinnvolle Nutzung des Beschäftigungspotenzials mit einer menschenwürdigen Entlohnung verbindet.

### Durch Lohnspreizung zur Vollbeschäftigung?

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit ist offensichtlich das zentrale wirtschafts- und sozialpolitische Problem Deutschlands. Die klassische Ökonomie hielt eine einfache Diagnose und Therapie bereit. Arbeitslosigkeit entstehe, wenn die Lohnerwartungen der Arbeitslosen und die Produktivitätserwartungen der Arbeitgeber auseinander fallen, also die sog. „Anspruchslöhne“ zu hoch und die zu erwartende Produktivität, vor allem wegen geringer oder überholter Qualifikation, zu niedrig sind. Die Lösung bestünde dann in niedrigeren Löhnen und bestenfalls mittelfristig in Nachqualifizierung. Empirisch wurde dieser theoretische Befund gern mit Hinweisen auf die USA und Großbritannien untermauert. Dort sei die Lohnspreizung größer und dafür die Arbeitslosigkeit

### Auf einen Blick

**Von einer Neuordnung des Niedriglohnsektors sollte man kein Beschäftigungswunder erwarten. Es geht eher um sozial- und gesellschaftspolitische Korrekturen. Auch die beste Arbeitsmarktpolitik kann eine aktive Beschäftigungspolitik nicht ersetzen.**

niedriger, während in Deutschland dank hoher sozialer Sicherung und starker Gewerkschaften die Lohnspreizung gering und die Arbeitslosigkeit hoch sei.

So einleuchtend diese holzschnittartige Erklärung auf den ersten Blick erscheint, so lückenhaft sind bei genauerer Betrachtung sowohl die theoretischen Grundannahmen wie die empirisch festzustellenden Fakten. Die erwartete Produktivität eines Arbeitnehmers hängt stark von der Nachfrage ab. Die physische Produktivität (Output/Arbeitszeit) hängt nämlich von der Kapitalausstattung ab, wobei sich die Investition nur bei entsprechender Nachfrage lohnt. Die entscheidende monetäre Produktivität (Wertschöpfung/Arbeitszeit) hängt von den Preisen ab, die ihrerseits von der Nachfrage abhängen. Beispiel: Wenn wegen hoher Ölpreise der Holzpreis steigt, steigt auch die Produktivität des Holzfällers. Es lohnt sich dann, sowohl in die Kapitalausstattung seines Arbeitsplatzes (Motorsäge statt Axt) zu investieren und so zusätzlich die physische Produktivität zu erhöhen als auch einen an sich schlechteren Holzfäller (mit geringerer physischer Produktivität) zum normalen Lohn einzustellen oder einen gleich produktiven zu höherem Lohn<sup>2</sup>. Auch in der Empirie hakt es: Die skandinavischen Länder haben höhere Beschäftigungsraten und geringere Arbeitslosigkeit trotz (?) starker Wohlfahrtsstaaten und Gewerkschaften und entsprechend geringer Lohnspreizung. Die Lohnspreizung in den USA oder in Großbritannien ist übrigens auch nicht viel größer als in Deutschland und spiegelt wahrscheinlich vor allem eine größere Spreizung der Qualifikationen in der Erwerbsbevölkerung wider. Letztlich dürften für die niedrigen Löhne am unteren Ende eher der von der Massenarbeitslosigkeit ausgelöste Angebotsdruck als ein Gleichgewicht von Grenzproduktivität und Marktlohn verantwortlich sein.

### Die Entwicklung des Niedriglohnssektors in Deutschland

Schon heute gibt es einen großen Niedriglohnsektor in Deutschland, der seit Ende der 1990er Jahre deutlich zugenommen hat, vor allem in Ostdeutschland. Der Anteil der niedrig Entlohnerten unter den Vollzeitbeschäftigten liegt bei 19%, wenn man als Niedriglohnschwelle zwei Drittel des Medianlohnes (= 1637 € brutto/Monat) an-

setzt. Während die Quote im Westen bei 14,9% liegt, ist die Quote im Osten mit 36% mehr als doppelt so hoch. Bei getrennt berechneten Schwellwerten nähern sich die Quoten allerdings wieder deutlich an. Berücksichtigt man Teilzeitkräfte und geringfügig Beschäftigte, so steigt der Anteil weiter an, schließt aber – wenn auch in geringem Umfang – relativ hoch entlohnte Beschäftigte mit geringerer Stundenzahl ein.<sup>3</sup>

Die Expansion des Niedriglohnssektors und die damit verbundene steigende Lohnspreizung<sup>4</sup> in Deutschland hat aber keineswegs zur erhofften Senkung der Arbeitslosigkeit geführt. Die Beschäftigung in Deutschland hat zwischen 1998 und 2004 – abgesehen von einer konjunkturellen Erholung um 2001 – nicht zugenommen. Vor allem der Anteil der Langzeitarbeitslosen – und unter ihnen der gering Qualifizierten – wuchs weiter. Neue Jobs entstanden weniger durch die Beschäftigung bisher Arbeitsloser in sozialversicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnissen als im Bereich subventionierter geringfügiger Beschäftigung (Mini-Jobs etc.), wobei umstritten ist, inwieweit sie reguläre oder informelle Beschäftigung ersetzt haben. Bemerkenswert ist der hohe Anteil von Hausfrauen, Rentnern, Studenten unter den Minijobs, die oft nicht zum Kreis der gering Qualifizierten gehören.

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik seit 1989 hat diese Entwicklung eher gefördert. Die Wiedervereinigungspolitik der Regierung Kohl hat zunächst die Sozialversicherungssysteme massiv mit den Kosten der deutschen Einheit belastet. Die Arbeitslosenversicherung, deren beitragsfinanzierte Versicherungskomponente durch die zunehmende Massenarbeitslosigkeit seit 1975 schon tendenziell überfordert war, brach unter der Last der explodierenden ostdeutschen und langsam zunehmenden westdeutschen Arbeitslosigkeit zusammen. Steigende Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erhöhten die Lohnnebenkosten. Erst mit Wirkung ab 2007 konnte im Zuge der Reformen der Agenda 2010 wieder eine relative Balance zwischen der beitragsfinanzierten Versicherungskomponente und der steuerfinanzierten Sozialkomponente hergestellt werden. Trotzdem haben steigende Lohnnebenkosten und die Entlastungen bestimmter Beschäftigungsverhältnisse die Umschichtung der Beschäftigung aus sozialversicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnissen in Formen subventionierter geringfügiger Beschäftigung gefördert.

## Modelle der Neuordnung des Niedriglohnssektors

In der Diskussion sind gegenwärtig eine Reihe von Vorschlägen, auf die ausführlich einzugehen den Rahmen dieses Kurzpapiers sprengen würde. Es seien daher nur einige der wichtigeren Konzepte im Feld der Kombi- und Mindestlohnkonzepte diskutiert, die auch Extrempunkte definieren.

- **Gegenwärtige Regelungen:** Sie bestehen aus einem Flickenteppich spezifischer Lösungen. Sie versuchen einerseits, real einen Mindestlohn durch das Niveau der Grundsicherung (ALG II) sowie durch staatliche Festlegung von Tariflöhnen (z.B. Bauindustrie) zu etablieren. Andererseits versuchen sie, niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse durch unterschiedliche Formen der Subventionierung attraktiver zu machen. Zu den letzteren zählen u.a. der partielle Weiterbezug des ALG II bei Beschäftigung (Hinzuverdienstregelung), Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“), die Steuer- und Abgabebefreiung von Minijobs, Einstiegsgeld, Kinderzuschlag und die progressive Einkommensbesteuerung. Daneben existiert eine Fülle regionaler Kombilohn-Modelle. Sie alle erlauben Einkommen aus Arbeitsverhältnissen, deren Belastung durch Steuern oder Abgaben reduziert ist.<sup>5</sup>
- **Gesetzlicher Mindestlohn:** Große Teile der Gewerkschaften und der SPD treten für einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 7,50 €/Stunde ein. Da von einem hohen Mindestlohn viele Experten erwarten, dass er vor allem die Beschäftigung gering Qualifizierter (etwa Jugendlicher) erschwere, ist alternativ ein niedrigerer Mindestlohn von 4,50 € (z. B. im folgenden Bofinger-Walwei-Vorschlag) im Gespräch. Eine andere Anpassung an regionale und sektorale Arbeitsmarktsituationen wäre ein differenzierter tarifvertraglicher Mindestlohn, der ggf. per Verordnung für die betreffenden Branchen oder Regionen allgemeinverbindlich erklärt wird.
- **Bofinger-Walwei:** Ziel des für die sächsische Regierung entwickelten Vorschlags ist die Zunahme von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitjobs. Deshalb sollen die Anreize für geringfügige Beschäftigung (Hinzuverdienstmöglichkeiten, Minijobs) abgeschafft oder reduziert werden. Gleichzeitig sollen die niedrigen Löhne bei Neuaufnahme einer Beschäftigung nicht nur von Steuern, sondern auch von Sozialabgaben befreit werden, um den Abstand zwischen Transfereinkommen und Nettoarbeitseinkommen zu verringern. Ein Mindestlohn von 4,50 € soll verhindern, dass Unternehmen Subventionen durch gezielte Niedrigentlohnung mitnehmen.
- **Eekhoff:** Der Vorschlag „Schaffensdrang“<sup>6</sup> geht davon aus, dass Arbeitslose Beschäftigung nicht nur wegen des höheren Einkommens suchen und ein Recht auf staatliche Unterstützung nur in dem Maße besteht, wie sonst unvermeidbare Armut verhindert werden kann. Daher sollen (kommunale) Trägerorganisationen Arbeitslose in Jobs vermitteln, auch ohne dass die Beschäftigten einen Lohn erhalten (außer einer Erstattung direkter Arbeitskosten wie Fahrgeld oder Kleidung). Dieser Aspekt entspricht weitgehend der bestehenden Praxis bei den Ein-Euro-Jobs. Die Arbeitgeber zahlen dem Träger eine Überlassungsgebühr, die auszuhandeln ist und den Produktivitätserwartungen entspricht. Arbeitgeber sollen nicht nur gemeinnützige Einrichtungen, sondern auch privatwirtschaftliche Unternehmen sein.
- **Sachverständigenrat:** Dieser in ähnlicher Form auch von Sinn (ifo-Institut) vorgeschlagene Ansatz will das ALG II um 30% kürzen und die Arbeitsaufnahme durch entsprechende Regeln für den Transferentzug und eine Geringfügigkeitsschwelle attraktiver machen. Gleichzeitig sollen 700.000 Jobs angeboten werden, um einen sonst absehbaren Absturz einer großen Zahl Arbeitsloser in die Armut zu verhindern.
- **CDU/CSU:** Um die Anreize zur Übernahme von Vollzeitjobs zu verbessern, soll die bestehende SGB II-Freibetragsregelung für niedrige Einkommen (bis zu 400 €) verschärft werden. Weiter ist bei niedrigen Löhnen (kein Mindestlohn) ein Zuschuss („Job-Bonus“) mit einer Laufzeit bis zu drei Jahren und einer Höhe bis zu 40% des Bruttolohns für die Einstellung älterer (über 50) und jüngerer (unter 25) Arbeitsloser vorgesehen.
- **Bürgergeld/Grundeinkommen:** Alle Bürger erhalten bedingungslos ein steuerfinanziertes Einkommen, das die meisten traditionellen Einkommensersatzleistungen (Rente, Arbeitslosen- und Krankengeld, Sozialhilfe) zumindest im Grundsicherungsbereich ersetzt. Nachteil sind die hohen Kosten, der Wegfall der aktiven Unterstützung bei der beruflichen Integration und der Mangel an Anreizen zur Jobsuche.

## Perspektiven der Neuordnung

Eine Neuordnung des Niedriglohnsektors sollte folgende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele berücksichtigen:

- **Soziale Gerechtigkeit:** Das Arbeitseinkommen von Vollzeitbeschäftigten sollte über der Armutsgrenze liegen und ein Leben entsprechend der soziokulturellen Standards in Deutschland ermöglichen. Sie sollten daher auch nicht zur Offenlegung ihrer sonstigen Einkommens- und Vermögensverhältnisse gezwungen sein. Die Umschichtung von Beschäftigung aus nicht existenzsichernden Jobs hinein in existenzsichernde sollte erleichtert werden.
- **Beschäftigung:** Die Hürden für eine Beschäftigung vor allem gering Qualifizierter sollten abgebaut werden – sowohl durch Absenken der Arbeitskosten für die potenziellen Arbeitgeber als auch durch eine spürbare Differenz zwischen Transfereinkommen (i.d.R. Arbeitslosengeld II) und dem Nettoarbeitseinkommen.
- **Vermeidung von Mitnahmeeffekten:** Die Umwandlung von sozialversicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnissen in Formen subventionierter geringfügiger Beschäftigung sollte entmutigt werden. Zu vermeiden ist weiter, die Arbeitsverhältnisse von Mitgliedern nicht bedürftiger Bedarfsgemeinschaften (z. B. die Ehemänner/-frauen von erfolgreichen Selbständigen wie Anwälte/innen oder Ärzte/innen für die Mitarbeit in der gemeinsamen Praxis) zu subventionieren.

Es ist fraglich, ob alle drei Ziele im Zuge einer Neuordnung des Niedriglohnsektors erreicht werden können. Die meisten Wirkungsanalysen gehen von eher bescheidenen Beschäftigungseffekten aus. Daher sollte man sich eher darauf konzentrieren, Regelungen zu finden, die es erleichtern, die

beiden anderen Ziele zu erreichen. Dabei ist die Wirkung von vier Keilen zwischen dem Arbeitslosentgelt und einem möglichen Arbeitseinkommen zu verringern, die Mitnahmeeffekte erlauben und sozial unerwünschte Wirkungen auslösen:

1. **Der Sozialversicherungskeil:** Wer ALG II bezieht, ist sozialversichert. Bei Aufnahme einer Beschäftigung fallen Beiträge in Höhe von ca. 20% des Lohnes an.
2. **Der Kinderkeil:** Wer ALG II bezieht, erhält neben dem Kindergeld einen Zuschlag von ca. 54 € pro Kind, der bei Aufnahme einer Beschäftigung wegfällt.
3. **Der Wohnungskeil:** Wer ALG II bezieht, bekommt die Kosten einer angemessenen Wohnung voll erstattet. Bei Aufnahme einer Beschäftigung greift lediglich die pauschale Wohngeldregelung.
4. **Der Steuerkeil:** Dieser Keil ist der relativ unproblematischste, da die Einkommenssteuer progressiv gestaltet ist.

Eine präzise zugeschnittene negative Einkommenssteuer könnte diese Keile überwinden, womit Ziel 1 zu erreichen wäre. Zur verwaltungsmäßigen Umsetzung ist sorgfältig zu prüfen, ob eher die Finanz-, die Arbeits- oder die Wohngeldverwaltung für die Umsetzung geeignet ist. In jedem Fall ist die Neuregelung mit einem Mindestlohn zu flankieren, um eine massive steuerfinanzierte Subventionierung der Unternehmen mit entsprechenden Substitutionseffekten zu verhindern. Die Höhe des Mindestlohnes wird den fiskalischen Aufwand weitgehend bestimmen. Unabhängig davon bestünde der wichtigste Beitrag zur Neuordnung des Niedriglohnsektors in einer erfolgreicherer Bildungspolitik, die den Nachwuchs an gering qualifizierten Jugendlichen eindämmt, die derzeit jährlich etwa 20% jedes Jahrgangs ausmachen.

- 
- 1 Der Autor, Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES, dankt den Referenten und Teilnehmern des Kocheler Kreises vom 5.–7. 1.2007, deren Vorträge und Diskussionsbeiträge Anregungen und Grundlage dieses Papiers geliefert haben.
  - 2 De facto haben bis 1990 die deutschen Unternehmen solche Investitionen auch durchgeführt, um die Produktivität gering Qualifizierter zu erhöhen (vgl. Winfried Koeniger und Marco Leonardi „Wage Inequality, investment and skills“ in *Economic Policy*, January 2007, S. 72-116)
  - 3 Vgl. Präsentation Walwei in Kochel (<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/WIPO/Kochel/2007/walwei.ppt>) sowie Gerhard Bosch/Claudia Weinkopf „Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?“ FES Bonn 2006
  - 4 Vgl. Ronald Schettkat „Lohnspreizung: Mythen und Fakten“ HBS Düsseldorf 2006
  - 5 Vgl. Karen Jaehrling / Claudia Weinkopf „Kombilöhne in Deutschland: neue Wege, alte Pfade, Irrweg?“ FES Bonn 2006
  - 6 Vgl. Vera Bünnagel, Johann Eekhoff und Steffen J. Roth „Mit Schaffensdrang in Arbeit“ vbw München 2006