Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Nr. 15-16/2006

73. Jahrgang/12. April 2006

2. Bericht

Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll?
Seite **197**

Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll?

Karl Brenke
kbrenke@diw.de

Beschäftigte, die weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns erhalten, werden im Allgemeinen zum sogenannten Niedriglohnsektor gerechnet. Gemessen an den Bruttolöhnen ist dieser Bereich seit Ende der 90er Jahre deutlich größer geworden. Das hängt in starkem Maße mit der Zunahme der Zahl geringfügig Beschäftigter zusammen. Sie erhalten meist relativ niedrige Bruttolöhne, müssen darauf aber auch keine Abgaben entrichten. Bezogen auf die Nettolöhne ist der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor kaum gewachsen.

Im Jahre 2004 lag die Niedriglohngrenze bei knapp 9,50 Euro brutto je Stunde. Reichlich ein Fünftel aller Beschäftigten in Deutschland musste sich mit weniger als diesem Lohn begnügen. In Westdeutschland waren es 17 %, im Osten 40 %. In vielen Fällen – abhängig von der Haushaltszusammensetzung – sind die auf dem Markt erzielbaren Löhne kaum höher als die staatlichen Unterstützungsleistungen für Arbeitslose. Mitunter liegt die Unterstützung sogar über der Niedriglohngrenze, am ehesten in Ostdeutschland.

Deshalb, vor allem aber aus sozialpolitischen Erwägungen, wird die Einführung von Mindestlöhnen gefordert. Insbesondere in Ostdeutschland müssten dann für einen erheblichen Teil der Beschäftigten die Löhne angehoben werden. Dies hätte deutliche Auswirkungen auf das gesamte Lohngefüge. Mindestlöhne würden vor allem kleine Betriebe betreffen – auch in den alten Bundesländern.

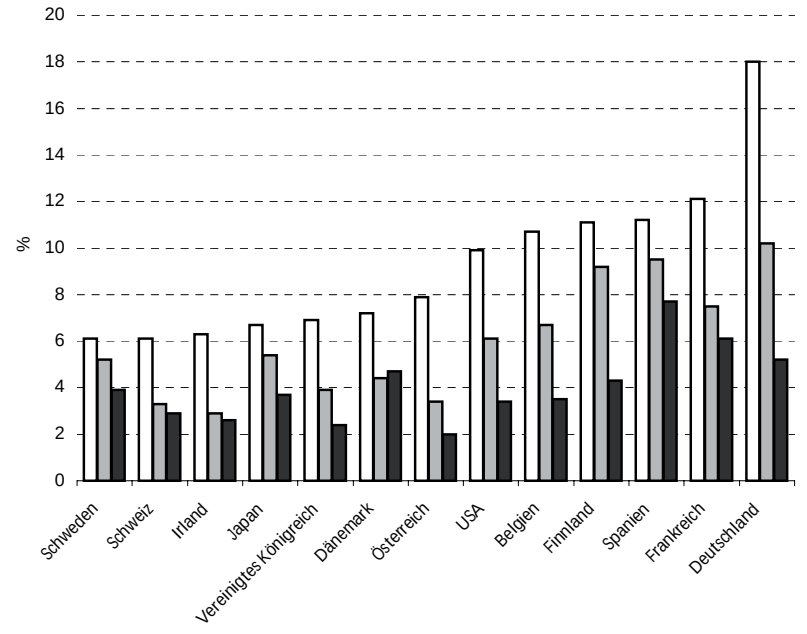
Die Politik denkt gegenwärtig über Reformen für den Niedriglohnsektor nach.[1] Bis zum Herbst dieses Jahres soll in diesem Zusammenhang auch über die Einführung von Mindestlöhnen befunden werden. Eine verstärkte Hinwendung der Politik zu diesem Segment des Arbeitsmarktes ist nur zu verständlich, denn die wenig Qualifizierten, die den Hauptteil des Niedriglohnsektors ausmachen, sind neben den älteren Erwerbspersonen die größte Problemgruppe unter den Arbeitslosen in Deutschland.

Während das Arbeitslosigkeitsrisiko von Akademikern in den letzten 30 Jahren mehr oder weniger konstant bei etwa 4 % lag, ist das Risiko von Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Westdeutschland von etwa 7 % Mitte der 70er Jahre auf mittlerweile 25 % angestiegen. In Ostdeutschland hat gegenwärtig sogar jeder zweite ohne abgeschlossene Berufsausbildung keinen Job.[2]

1 Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, S. 32.
2 Vgl. Hilmar Schneider: Arbeitsmarkt – Rezepte wider die unheilige Allianz von Politik und Tarifkartellen gefragt. In: Klaus F. Zimmermann (Hrsg.): Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, München 2006, S. 43–74.

Abbildung 1

Arbeitslosenquoten[1] nach Qualifikation im internationalen Vergleich 2003



1 Standardisierte Arbeitslosenquoten.

Quelle: OECD.

DIW Berlin 2006

Für alle Industrieländer gilt, dass Erwerbspersonen umso eher arbeitslos sind, je niedriger ihre Qualifikation ist. In Deutschland fallen die Unterschiede aber besonders krass aus: In keinem anderen wichtigen Industrieland ist die Differenz zwischen der Arbeitslosenquote der weniger Qualifizierten und der der Hochqualifizierten größer als hierzulande (Abbildung 1).

Niedriglohnsektor in Deutschland wächst

Eine allgemein verbindliche Definition dafür, wie der Niedriglohnsektor abzugrenzen ist, gibt es nicht. Es hat sich in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion aber weitgehend durchgesetzt, in Anlehnung an die OECD solche Löhne als Niedriglöhne zu bezeichnen, die unter zwei Dritteln des mittleren Bruttolohns (am Median gemessen) liegen. Die Europäische Union verwendet diese Definition ebenfalls. Berechnet auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) betrug 2004 der mittlere Lohn 14,29 Euro.[3] Die Niedriglohngrenze lag damit bei 9,43 Euro; sie wird von reichlich 20 % der Beschäftigten (ohne Wehr- und Zivildienstleistende sowie ohne Auszubildende und mithelfende Familienangehörige) unterschritten.

Nach Angaben der Europäischen Union, die aber nur bis zum Jahre 2000 reichen, lag der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor in Deutschland etwas über dem EU-Durchschnitt.[4] Abgesehen davon, dass hier internationale Vergleiche problematisch sind, da sich Steuern und Sozialabgaben gerade im Niedriglohnbereich von Land zu Land unterscheiden, ist im Falle Deutschlands das erhebliche regionale Lohngefälle zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu berücksichtigen. So fallen von den in Ostdeutschland Beschäftigten 38 % unter die Niedriglohngrenze, von den Beschäftigten in den alten Bundesländern sind es 17 %.

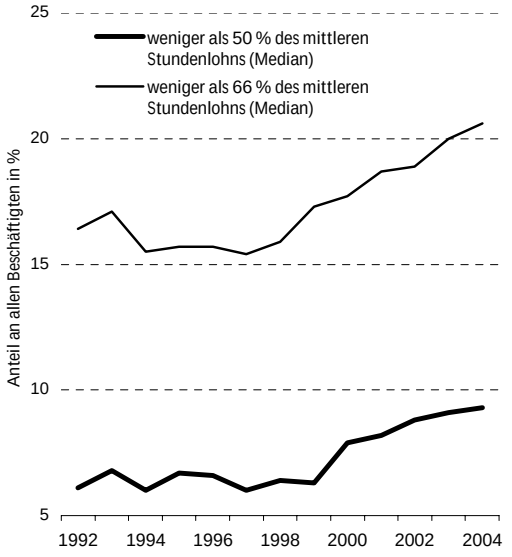
Bei einer regional getrennten Betrachtung ergibt sich für Ostdeutschland eine Niedriglohngrenze von 7,43 Euro, unter die 21 % der dort Beschäftigten fallen; in Westdeutschland sind es 9,87 Euro, die von 18 % der Beschäftigten nicht erreicht werden.

3 Bruttomonatslohn dividiert durch die mit 4 multiplizierte üblicherweise geleistete Wochenarbeitszeit.

4 Vgl. European Commission: Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects. Luxemburg 2004, S. 167 f. Speziell zur Dienstleistungslücke in Deutschland im internationalen Vergleich siehe Frank Stille, Brigitte Preißl und Jürgen Schupp: Zur Dienstleistungslücke. Dienstleistungsmuster im internationalen Vergleich. In: DIW-Sonderheft 175, Berlin 2003.

Abbildung 2

Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor gemessen an den Bruttostundenlöhnen



Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

In sich sind die Arbeitsmärkte in Ost- und Westdeutschland bezüglich der Niedrigentlohnung also strukturell ähnlich.

Der auf den Niedriglohnsektor entfallende Beschäftigtenanteil ist seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre gewachsen (Abbildung 2).[5] Weniger steil verläuft der Anstieg, wenn zum Niedriglohnsektor nur Arbeitnehmer mit Löhnen von weniger als der Hälfte des mittleren Bruttolohns gezählt werden. Das bedeutet, dass der auf den „oberen Teil" des Niedriglohnsektors entfallende Beschäftigungsanteil, der also nur wenig unterhalb der Niedriglohnschwelle liegt, besonders stark wächst. Aber auch im „unteren Teil" (Bruttostundenlohn im Jahre 2004 unter 7,14 Euro) nimmt er zu. Dabei ist dem Trend nach der mittlere Lohn ebenfalls gestiegen – von 12,50 Euro im Jahre 1992 auf 14,29 Euro im Jahre 2004 – und somit auch die Niedriglohngrenze.

Vor allem geringfügig Beschäftigte im Niedriglohnsektor tätig

Die Mehrheit der Arbeiter, die Tätigkeiten ausüben, für die sie nicht einmal angelernt werden müssen, fällt in den Niedriglohnbereich. Bei dieser Gruppe liegt der mittlere Lohn (Median) – sowohl im Westen als auch im Osten (bezogen auf die jeweilige Lohnverteilung) – unterhalb der Niedriglohngrenze (Tabelle 1). Bei den angelernten Arbeitern trifft das ebenfalls für einen erheblichen Teil zu – insbesondere in Ostdeutschland. Selbst unter den Facharbeitern gibt es nicht wenige, die nur auf einen Niedriglohn kommen. Auch das ist relativ häufig in Ostdeutschland der Fall.

Bei den Facharbeitern kann teilweise nach Berufen differenziert werden. Die amtlichen Verdiensterhebungen weisen Löhne für einige Handwerksberufe im Baugewerbe und im Handel aus.[6] In den alten Bundesländern liegen die Durchschnittslöhne in den ausgewiesenen Berufen durchweg deutlich über der Niedriglohngrenze (Tabelle 2). In Ostdeutschland ist das bei den Bauberufen ebenfalls der Fall. Bäcker und Fleischer erzielen dort im Durchschnitt aber nur Löhne, die kaum höher sind als die ostdeutsche Niedriglohngrenze. Viele dieser Beschäftigten werden wohl unterhalb der Grenze liegen. Aus dem Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften[7] lassen sich Tariflöhne für einzelne Handwerksbereiche entnehmen. Beispielsweise kommt ein Arbeitnehmer im Friseurhandwerk in Sachsen-Anhalt in der mittleren Entlohnungsgruppe auf einen Bruttostundenlohn von 4,16 Euro, in Nordrhein-Westfalen sind es 7,63 Euro.[8]

Bei den Angestellten ist das Bild ähnlich wie bei den Arbeitern. Personen in einfacher Tätigkeit ohne

Tabelle 1

Mittlerer Lohn und Anteil von Beschäftigten[1] im Niedriglohnbereich nach beruflicher Stellung 2004

Ausgewählte berufliche Stellungen	Deutschland	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Mittlerer Lohn	Mittlerer Lohn	Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor	Mittlerer Lohn	Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor
	Euro	Euro	%	Euro	%
Ungelernter Arbeiter	8,13	8,75	61	6,14	73
Angelernter Arbeiter	11,00	11,63	34	7,50	48
Gelernter Arbeiter / Facharbeiter	13,14	14,33	14	9,50	28
Vorarbeiter, Kolonnenführer	16,11	16,26	3	10,56	10
Meister, Polier, Werkmeister	16,50	17,05	3	13,91	6
Angestellter, einf. Tätigk. ohne Ausbildungsabschluss	8,75	9,02	58	6,78	52
Angestellter, einf. Tätigk. mit Ausbildungsabschluss	10,53	11,29	35	9,09	29
Angestellter mit qualifizierter Tätigkeit	15,00	15,59	9	12,78	8
Nachrichtlich: alle Beschäftigten	14,29	14,95	18	11,25	21

1 Abhängig Beschäftigte ohne Auszubildende, Zivil- oder Wehrdienstleistende, mithelfende Familienangehörige.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW** Berlin 2006

Tabelle 2

Durchschnittliche Bruttoverdienste männlicher Gesellen im Handwerk 2005[1]

In Euro je Stunde

Berufe	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
Maler und Lackierer	12,98	13,50	9,93
Metallbauer	12,69	13,61	9,37
Kraftfahrzeugmechaniker	12,40	13,31	9,37
Klempner, Gas- und Wasserinstallateure	13,04	13,70	9,35
Zentralheizungs- und Lüftungsbauer	12,75	13,61	9,14
Elektroinstallateure	12,33	13,12	9,01
Tischler	12,61	13,23	8,82
Bäcker	11,74	12,37	7,73
Fleischer	11,73	12,33	7,89
Insgesamt	12,55	13,30	9,16

1 Stand: Mai.

Quelle: Statistisches Bundesamt. **DIW** Berlin 2006

5 Das wurde für Jahre bis 2001 bzw. bis 2002 bereits in Untersuchungen auf Basis des BA-Beschäftigtenpanels bzw. der IAB-Beschäftigtenstichprobe festgestellt. Vgl. Thomas Rhein, Hermann Gartner, Gerhard Krug: Niedriglohnsektor. Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. IAB-Kurzbericht 5/2003. Gerhard Bosch und Thorsten Kalina: Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. In: Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Jahrbuch 2005, Gelsenkirchen 2005, S. 29–46.

6 Erhoben werden dabei nur die Angaben von Betrieben mit 5 und mehr Beschäftigten.

7 *www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-060FC87F/hbs/hs.xsl/32210_38605.html*

8 In dieser Branche ist aber zu berücksichtigen, dass die Arbeitgeber darauf setzen, dass diese Löhne durch Trinkgelder faktisch aufgestockt werden.

Tabelle 3

Anteil der Beschäftgten mit geringer Entlohnung an allen abhängig Beschäftigten[1] 2004

In %

Bruttostundenlohn[2] in Euro	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
	Anteil an der jeweiligen Gruppe			Anteil an der jeweiligen Gruppe – kumuliert		
	Alle Beschäftigten					
weniger als 6	5	4	10	5	4	9
6 bis unter 7	4	3	8	9	7	17
7 bis unter 8	4	3	8	13	11	25
8 bis unter 9	5	4	8	18	15	34
9 bis unter 10	5	4	8	23	19	42
10 bis unter 11	6	6	6	29	25	48
11 bis unter 12	6	6	6	35	31	54
	Männer					
weniger als 6	3	3	7	3	3	7
6 bis unter 7	2	1	6	6	4	13
7 bis unter 8	3	3	7	9	7	21
8 bis unter 9	4	3	7	12	9	28
9 bis unter 10	3	2	8	16	12	35
	Frauen					
weniger als 6	7	6	12	7	6	12
6 bis unter 7	5	5	9	13	11	21
7 bis unter 8	5	4	9	18	15	30
8 bis unter 9	7	6	10	24	21	39
9 bis unter 10	6	6	8	31	27	48
	Vollzeitbeschäftigte					
weniger als 6	2	1	5	2	1	5
6 bis unter 7	2	1	6	4	2	11
7 bis unter 8	4	3	8	7	5	20
8 bis unter 9	4	3	8	12	8	28
9 bis unter 10	4	3	10	16	11	37
	Teilzeitbeschäftigte					
weniger als 6	4	3	10	4	3	10
6 bis unter 7	3	3	6	8	6	16
7 bis unter 8	4	3	9	12	9	25
8 bis unter 9	4	4	9	16	12	33
9 bis unter 10	6	6	4	22	18	38
	Beschäftigte in Mini- oder Midi-Jobs					
weniger als 6	27	24	44	27	24	44
6 bis unter 7	18	17	30	45	41	74
7 bis unter 8	10	10	6	55	51	81
8 bis unter 9	11	12	8	66	62	89
9 bis unter 10	7	7	2	72	70	90
	Personen bis zu 25 Jahren					
weniger als 6	11	9	17	11	9	17
6 bis unter 7	6	5	9	17	15	26
7 bis unter 8	7	7	10	24	21	36
8 bis unter 9	16	15	22	40	36	58
9 bis unter 10	9	8	12	49	44	71

1 Ohne Auszubildende, Zivil- oder Wehrdienstleistende, mithelfende Familienangehörige.

2 Bruttomonatslohn / (übliche Wochenarbeitszeit × 4).

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Berufsabschluss erhalten in der Mehrzahl Niedriglöhne. Von den Angestellten, die über einen Berufsabschluss verfügen und mit eher einfachen Tätigkeiten beschäftigt sind, kommt immerhin – im Westen wie im Osten – ein Drittel nicht über die Niedriglohngrenze hinaus.

Eine Differenzierung der Arbeitnehmer nach Lohnklassen zeigt, dass jeder zwanzigste in Deutschland brutto weniger als 6 Euro pro Stunde erhält (Tabelle 3). In Ostdeutschland trifft das auf fast jeden zehnten zu. Besonders viele der Personen, die einen Mini-Job oder einen Midi-Job ausüben, fallen unter diese Grenze. Bei regulärer Teilzeitbeschäftigung und erst recht bei Vollzeitbeschäftigung ist der Anteil der Beschäftigten mit niedrigen oder sehr niedrigen Löhnen deutlich geringer. Frauen erhalten häufiger Niedrigstlöhne als Männer. Das hängt auch damit zusammen, dass Frauen häufiger einen Mini- oder Midi-Job ausüben – bei den Frauen sind es 16 % der abhängig Beschäftigten, bei den Männern lediglich 3 %. Bei Mini-Jobs kalkulieren Arbeitgeber damit, dass – aus Sicht des Arbeitnehmers – der Netto- dem Bruttolohn entspricht. Entsprechend können sie die Stundenlöhne absenken, ohne dass der Arbeitnehmer dies als unfair empfindet.[9] Auch bei anderen Arbeitszeitformen erhalten Frauen häufiger als Männer nur Niedriglöhne.[10]

Weit über dem Durchschnitt liegen die Anteile der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die geringe Löhne erhalten. Zum Teil liegt das daran, dass Schüler und Studenten, die reichlich ein Sechstel von allen abhängig Beschäftigten im Alter von 16 bis 25 Jahren stellen, zu einem großen Teil nur Niedriglöhne erhalten, da sie keine spezifische Qualifikation haben und das Lohneinkommen nicht selten nur eine Zusatzeinnahme ist. In den neuen Bundesländern liegt bei der Hälfte von ihnen der Lohn unter der regionalen Niedriglohngrenze, in den alten Bundesländern gilt das sogar für vier Fünftel. Aber auch regulär Beschäftigte bis zu 25 Jahren erhalten vergleichsweise häufig nur geringe Löhne.

Niedriglöhne vor allem in kleinen Unternehmen verbreitet

Für die alten wie für die neuen Bundesländer lässt sich feststellen, dass das Lohnniveau mit der Größe der Unternehmen steigt (Abbildung 3).[11] In Ostdeutschland ist der mittlere Lohn in allen Betriebsgrößenklassen geringer als in den alten Bundesländern. Am geringsten ist der regionale Unterschied bei den ganz großen Betrieben und den Kleinst-

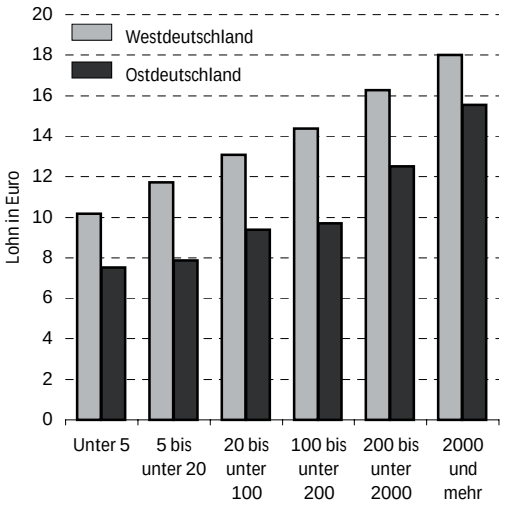
9 Vgl. Johannes Schwarze: Wer trägt die pauschale Lohnsteuer bei geringfügiger Beschäftigung? Eine Analyse der Stundenlöhne erwerbstätiger Frauen. In: Heinz P. Galler und Gert G. Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt/New York 1998, S. 215–225.

10 Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report Nr. 3/2006.

11 Dies dürfte indes kein reiner Größeneffekt sein. Vielmehr spielen auch Unterschiede in den Qualifikationsstrukturen und in der Wirtschaftszweigzugehörigkeit der Betriebe eine Rolle.

Abbildung 3

Mittlere Löhne in der privaten Wirtschaft in West- und Ostdeutschland nach Beschäftigtengrößenklassen

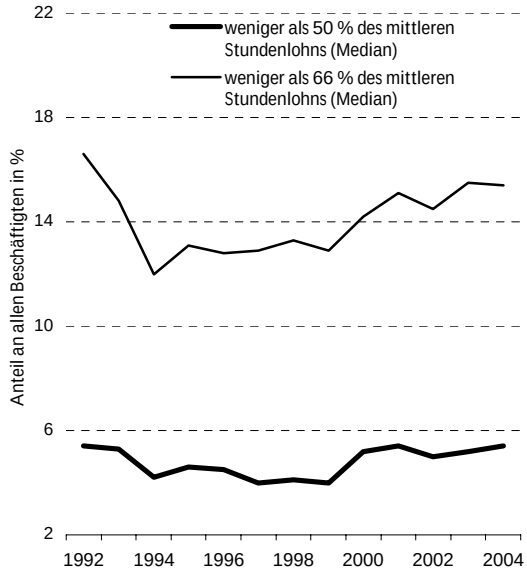


Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Abbildung 4

Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor gemessen an den Nettostundenlöhnen



Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

betrieben. Bei letzteren liegt der mittlere Lohn im Westen wie im Osten sehr nahe an der jeweiligen regionalen Niedriglohnschwelle, und fast die Hälfte ihrer Beschäftigten kommt nicht darüber hinaus. Bei der nächstgrößeren Betriebsgrößenklasse – den Betrieben mit 5 bis 20 Beschäftigten – trifft das in den neuen Bundesländern für reichlich 40 % und in Westdeutschland für ein Drittel der Beschäftigten zu. In großen Betrieben (mit 200 und mehr Beschäftigen) ist hingegen nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmer zu Niedriglöhnen beschäftigt (Ost: 12 %; West 9 %).

Nettolöhne: nur geringe Ausweitung des Niedriglohnsektors

Bisher hat sich die Forschung über den Niedriglohnsektor in Deutschland – internationalen Konventionen folgend – nur an den Bruttolöhnen und deren Verteilung orientiert. Das wäre dann uneingeschränkt aussagekräftig, wenn es für alle Arbeitnehmer gleiche Regelungen hinsichtlich der Belastung mit Abgaben gäbe. Das ist aber nicht der Fall, denn die geringfügige Beschäftigung wird begünstigt, und das Ausmaß der Begünstigung wurde im Laufe der Jahre – mit zum Teil unterschiedlichen Zielsetzungen – immer wieder verändert.[12] Bei den 2003 eingeführten Mini-Jobs gilt aus der Sicht der Arbeitnehmer: „brutto = netto“. Bei den Midi-Jobs hat der Arbeitnehmer ab 400 Euro 4 % Sozialabgaben zu zahlen. Die Belastung steigt danach linear und erreicht bei 800 Euro den Normalsatz. Und gerade solche Beschäftigungsverhältnisse spielen im Niedriglohnsektor eine große Rolle.

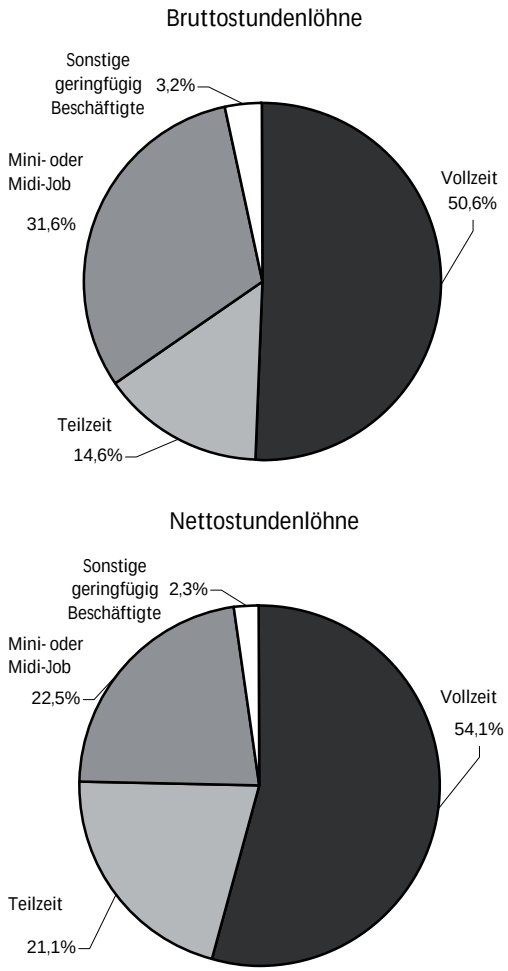
Werden die Nettostundenlöhne zum Maßstab genommen,[13] zeigt sich, dass gemäß der üblichen Konvention (weniger als 66 % des mittleren Lohns) ein deutlich geringerer Teil der Arbeitnehmer zum Niedriglohnsektor zählt als nach den Bruttolöhnen; in Deutschland insgesamt waren es etwa 15 % (Abbildung 4). Die Niedriglohngrenze liegt netto bei knapp 6 Euro (West: 6,19 Euro; Ost: 4,83 Euro).

Gemessen an den Nettolöhnen ist der Niedriglohnsektor also ebenfalls gewachsen, die Zunahme war aber viel schwächer als nach den Bruttolöhnen. Wenn also anhand von Berechnungen auf Basis von Bruttolöhnen eine Ausweitung des Niedriglohnsektors ermittelt wird, hat dazu in wohl erheblichem Maße staatliche „Förderung“ beigetragen, d. h. die Abgaben-Privilegierung von Mini- und Midi-Jobs. Man kann dies auch daran erkennen, dass bei der Betrachtung der Bruttolöhne knapp ein Drittel der

12 Vgl. Claudia Weinkopf: Minijobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? IAT-Report Nr. 3/2005.
13 Entsprechend der im SOEP erhobenen individuellen Angaben der Befragten.

Abbildung 5

Struktur der Beschäftigten im Niedriglohnsektor nach der Art der Arbeitszeitvereinbarung 2004



Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Beschäftigten im Niedriglohnsektor (66 %-Grenze) einen Mini- oder Midi-Job ausübt; bei der Analyse anhand der Nettolöhne ist es dagegen weniger als ein Viertel (Abbildung 5).

Soziale Unterstützung zum Teil höher als Niedriglöhne

Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II sollten u. a. stärkere Anreize für die Langzeitarbeitslosen gesetzt werden, eine Beschäftigung zu suchen und aufzunehmen. Es stellt sich freilich die Frage, ob dieses Ziel erreicht wurde. Aus rein ökonomischer Sicht sind Anreizwirkungen dann zu erwarten, wenn ein hinreichend großer Abstand zwischen den staatlichen Leistungen und den Erwerbseinkommen besteht.

Für eine grobe Einschätzung wurde das Lohnäquivalent der Unterstützungsleistungen berechnet. Weil die Höhe dieser Leistungen von der Größe und Zusammensetzung der Haushalte abhängt, wurde nach unterschiedlichen Haushaltstypen differenziert. Bei der Kalkulation des Arbeitslosengeldes II wurden einmalige Leistungen, Mehrbedarf aufgrund von Behinderung, Übergangszuschläge und die Eigenheimzulage nicht berücksichtigt, weil davon nur Teile der Empfänger profitieren. Bei der Regelleistung wird die ab Juli dieses Jahres geltende Angleichung zwischen Ost und West berücksichtigt. Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern bestehen dann nur noch bei den Wohnkosten; hierbei wurden die von der Bundesagentur für Arbeit ermittelten aktuellen Durchschnittswerte verwendet. Bei der Berechnung der Lohnäquivalente wurde ein Krankenversicherungssatz von 14 % unterstellt. Da es sich um einen Vergleich der Monatseinkommen handelte, blieben Sonderzahlungen unberücksichtigt. Kalkuliert wurde eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zunächst wurden neben dem Kindergeld keine weiteren sozialen Leistungen in Bertacht gezogen. Wohngeld etwa lässt sich nicht pauschaliert berechnen, da dessen Höhe neben der Haushaltszusammensetzung vom regionalen Mietniveau, dem Baujahr und der Beschaffenheit der Wohnung abhängen. Der Einfachheit halber wurden die Kalkulationen nur für Haushalte mit einem Verdiener durchgeführt.

Tabelle 4 zeigt, dass mit der Haushaltsgröße das Lohnäquivalent des Arbeitslosengeldes II deutlich steigt. Am geringsten ist es bei alleinstehenden Personen. Hier liegt es weit unter der Niedriglohngrenze, vor allem in Westdeutschland. In den neuen Ländern erreicht eine alleinstehende Person mit zwei Kindern diese Grenze, d. h. die Transfers sind so hoch wie das Einkommen aus einem Niedriglohnjob. Paarhaushalte mit Kindern liegen noch darüber, bei zwei und mehr Kindern (insbesondere wenn diese älter sind) deutlich. In den alten Bundesländern überschreiten lediglich Paarhaushalte mit zwei und mehr Kindern die dortige Niedriglohngrenze.

Exemplarisch wurden je zwei Fälle von Arbeitslosengeldbeziehern und von Lohnempfängern gegenübergestellt (Tabelle 5).[14] Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld II wurde zudem unterstellt, dass sie einen Mini-Job ausüben, für den sie 400 Euro erhalten, von denen ihnen entsprechend der geltenden Regelung nach Anrechnung auf die Unterstützung 160 Euro verbleiben. Eine Alleinerziehende mit einem Kind bis zu 4 Jahren kommt als Bezieherin

14 Bei den Lohneinkünften wurde auf die Angaben der amtlichen Verdiensterhebung zurückgegriffen. Zudem wurde für die Lohnempfänger das Wohngeld ermittelt (für Einwohner in Gelsenkirchen und Chemnitz, die eine zwischen 1966 und 1995 gebaute Wohnung haben).

Tabelle 4

Höhe von Arbeitslosengeld II bzw. Erwerbseinkommen (einschl. Kindergeld) bei ausgewählten Typen von Bedarfsgemeinschaften in Ost- und Westdeutschland

In Euro

	Westdeutschland					Ostdeutschland					Arbeitslosengeld II entspricht einem Bruttostundenlohn von	
	Arbeitslosengeld II, sonst kein Einkommen	eine abhängig beschäftigte Person im Haushalt				Arbeitslosengeld II, sonst kein Einkommen	eine abhängig beschäftigte Person im Haushalt					
		Bruttolohn	Nettolohn	Kindergeld	Einkommen		Bruttolohn	Nettolohn	Kindergeld	Einkommen	Westdeutschland	Ostdeutschland
		monatlich					monatlich					
Alleinstehend	575	735	575	0	575	544	697	544	0	544	4,71	4,47
Alleinerziehend												
1 Kind bis 7 Jahre	993	1 083	839	154	993	948	1 015	794	154	948	6,94	6,51
1 Kind 12 Jahre	910	966	756	154	910	865	908	711	154	865	6,19	5,82
1 Kind 16 Jahre	979	1 060	825	154	979	934	997	780	154	934	6,79	6,39
2 Kinder bis 7 Jahre	1 253	1 257	945	308	1 253	1 205	1 176	897	308	1 205	8,06	7,54
1 Kind 15 Jahre, 1 Kind 17 Jahre	1 350	1 435	1 042	308	1 350	1 302	1 342	994	308	1 302	9,20	8,60
Paar												
kinderlos	935	1 195	935	0	935	894	1 143	894	0	894	7,66	7,33
1 Kind bis 7 Jahre	1 199	1 335	1 045	154	1 199	1 151	1 274	997	154	1 151	8,56	8,17
1 Kind 16 Jahre	1 268	1 424	1 114	154	1 268	1 220	1 362	1 066	154	1 220	9,13	8,73
2 Kinder bis 13 Jahre	1 474	1 490	1 166	308	1 474	1 416	1 416	1 108	308	1 416	9,55	9,08
1 Kind 15 Jahre, 1 Kind 17 Jahre	1 612	1 667	1 304	308	1 612	1 554	1 592	1 246	308	1 554	10,69	10,21
3 Kinder bis 13 Jahre	1 768	1 669	1 306	462	1 768	1 712	1 598	1 250	462	1 712	10,70	10,24
1 Kind 13 J., 1 Kind 15 J. und 1 Kind 17 J.	1 906	1 874	1 444	462	1 906	1 850	1 788	1 388	462	1 850	12,01	11,46

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW** Berlin 2006

von Arbeitslosengeld II in den neuen Bundesländern auf 1024 Euro. Eine gelernte Verkäuferin erhält bei einer Vollzeittätigkeit nur 120 Euro mehr. In den alten Bundesländern ist der Abstand in diesem Fall mit 286 Euro deutlich größer.

Im zweiten Vergleich wurden zwei Paarhaushalte mit Kindern miteinander verglichen. Die Bedarfsgemeinschaft mit Bezug von Arbeitslosengeld II erhält in den neuen Bundesländern fast genauso viel wie eine vergleichbare Familie mit einem Verdiener, der einen Lohn erhält, wie er im Durchschnitt im Handwerk gezahlt wird. Auch in diesem Beispiel ist die Einkommensdifferenz in den alten Bundesländern größer – sehr groß ist sie aber auch dort nicht.

Die Berechnungen zeigen vor allem, dass bei manchen Haushaltstypen das Lohnabstandsgebot mit

Tabelle 5

Monatseinkommen von Hartz-IV- und Erwerbstätigenhaushalten

In Euro

	Alleinerziehende, ein Kind (4 Jahre)				2 Erwachsene, 2 Kinder unter 14 Jahren			
	Empfänger von Arbeitslosengeld II plus ein 400-Euro-Job		Verkäuferin im Lebensmitteleinzelhandel mit Berufsausbildung, Vollzeit		Arbeitslosengeld II plus ein 400-Euro-Job		Ein Verdiener, Geselle im Handwerk, Vollzeit	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Regelleistung	592	592			1 070	1 027		
Wohnkostenhilfe/ -geld	317	272		31	438	380	58	132
400-Euro-Job	160	160			160	160		
(anrechnungsfreier Betrag)								
Lohn (Brutto)			1 722	1 280			2 075	1 466
Steuern; Sozialabgaben			−533	−321			−502	−319
Kindergeld			154	154			308	308
Einkommen	1 069	1 024	1 343	1 144	1 668	1 567	1 939	1 587

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW** Berlin 2006

Blick auf das Arbeitslosengeld II nicht gewahrt wird. Das gilt besonders für Ostdeutschland, wo Alleinerziehende mit 2 Kindern sowie Paarhaushalte mit Kindern beim Bezug von Arbeitslosengeld II auf ein Lohnäquivalent kommen, dass oberhalb der dortigen Niedriglohngrenze liegt. Zur Bewertung dieser Aussage sei daran erinnert, dass in den neuen Bundesländern mehr als jeder fünfte Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich (an den Bruttolöhnen gemessen) beschäftigt ist. In den alten Bundesländern ist der Abstand zwischen Arbeitslosengeld II und Erwerbseinkommen größer. Aber die Unterschiede sind auch hier zum Teil nicht so deutlich, dass davon starke finanzielle Anreize ausgehen, einen Job zu übernehmen, der möglicherweise wenig Zufriedenheit mit sich bringt. Es wird sehr deutlich: Das Arbeitslosengeld II verfolgt vornehmlich sozialpolitische Ziele; deswegen schneiden Kindererziehende relativ gut ab. Faktisch am Arbeitsmarkt diskriminiert werden dadurch Alleinstehende sowie erwerbslose Personen in Haushalten, in denen es einen oder mehrere Bezieher von Erwerbseinkommen gibt. Hier gibt es offensichtlich einen Zielkonflikt zwischen sozialpolitischen Erwägungen, bei denen natürlich das Wohl der Kinder einen hohen Stellenwert haben muss, und arbeitsmarktpolitischen Aspekten, bei denen Anreizwirkungen im Vordergrund stehen.

Fazit

Gemessen an den Bruttolöhnen hat es in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre eine deutliche Ausweitung des Niedriglohnsektors gegeben. Bezogen auf die Nettolöhne ist dieser Bereich indes nur wenig gewachsen. Eine große Rolle spielt dabei die begünstigte geringfügige Beschäftigung. Wenn nun aus sozialpolitischer Perspektive eine Ausweitung des Niedriglohnsektors beklagt wird, sollte auch bedacht werden, dass diese zu einem erheblichen Teil auf staatliche Eingriffe zurückzuführen ist. Deshalb ist es verwunderlich, wenn als Reaktion darauf Mindestlöhne gefordert werden.

Bei der Diskussion um Mindestlöhne spielt die Frage nach den Beschäftigungseffekten eine zentrale Rolle. Eindeutige Antworten darauf seitens der Ökonomie gibt es nicht – das gilt sowohl für die Theorie als auch für die Empirie.

In den 70er und 80er Jahren deuteten alle Untersuchungen (meist mit Daten für die USA) darauf hin, dass Mindestlöhne mit einem Abbau von Beschäftigung einhergehen. Anfang der 90er Jahre gab es auch andere Befunde.[15] Auch in neueren empirischen Untersuchungen zeigt sich kein klares Bild zum Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung. Das heißt freilich nicht, dass die Einführung von Mindestlöhnen keine Konsequenzen für die Beschäftigung hätte – es mangelt vielmehr an eindeutigen Befunden.

Wenn nun die Politik in Deutschland Mindestlöhne setzen will, wagt sie ein Feldexperiment mit nicht voraussehbaren Folgen. Außer Zweifel steht, dass die Effekte von Mindestlöhnen umso stärker sein werden, je höher das Mindestlohnniveau festgesetzt wird.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und Teile der SPD schlagen einen Bruttostundenlohn von 7,50 Euro als untere Grenze vor. Nach der hier dargestellten Analyse müssten dann bei jedem zehnten Beschäftigten in Deutschland die Löhne angehoben werden – in den neuen Bundesländern sogar bei jedem fünften. Insbesondere bei den wenig Qualifizierten sowie bei einem großen Teil der jungen Erwerbstätigen, Frauen sowie Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten wären dann Lohnanhebungen erforderlich. Erhebliche Wirkungen dürften auch auf das Lohngefüge ausgehen – insbesondere in Ostdeutschland, wo der mittlere Lohn von Facharbeitern nicht weit von einem solchen Mindestlohn entfernt liegt; in manchen Berufen entspricht er ihm sogar. Und es wären vor allem kleine Unternehmen betroffen. Ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber größeren Unternehmen könnte geschwächt werden.

Natürlich könnte versucht werden, die Höhe der Mindestlöhne etwa nach Berufen, Branchen oder nach Regionen zu differenzieren; dies wäre allerdings mit viel Bürokratie verbunden – von rechtlichen Problemen abgesehen. Unterschiedlich hohe Mindestlöhne für die alten und die neuen Bundesländer dürften nicht lange Bestand haben. So zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass der Staat auf denjenigen Feldern, wo er durch Eingriffe eine Angleichung von Ost an West herbeiführen konnte, dies über kurz oder lang auch getan hat: bei den Renten, den Entgelten im öffentlichen Dienst und zuletzt beim Arbeitslosengeld II.[16]

Finanzielle Anreizprobleme bei der Aufnahme regulärer Beschäftigung resultieren aus dem zum Teil geringen Abstand zwischen Marktlöhnen und staatlicher Unterstützung – insbesondere in den neuen Bundesländern. Einer Kürzung des Arbeits-

15 Exemplarisch für eine Branche wurde für eine Region der USA nachgewiesen, dass eine Erhöhung von Mindestlöhnen nicht zu einem Arbeitsplatzabbau führte. Vgl. David Card, Alan B. Krueger. Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. In: American Economic Review, Nr. 4/1994, S. 772–793.

16 In der Bauwirtschaft existieren seit einigen Jahren Mindestlöhne und diese differieren zwischen Ost und West. Allerdings sind die Unterschiede nicht sehr groß. In den neuen Bundesländern liegen sie trotz der dort schon seit mehr als zehn Jahren anhaltenden Baukrise bei 83 % des westdeutschen Niveaus. Zum Vergleich: Ein Facharbeiter in der seit Jahren expandierenden ostdeutschen Industrie erhält lediglich 70 % des in den alten Ländern gezahlten Lohns für Industriefacharbeiter.

losengeldes II sind indes durch höchstrichterliche Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt.

Zusätzlich vermindert werden die Anreize durch die Hinzuverdienstmöglichkeit für Arbeitslose. Wenn deren bisherige Beschäftigungsverhältnisse von einzurichtenden Dienstleistungsagenturen gebündelt würden, könnten daraus sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen entstehen. Größere Anreize würden geschaffen, wenn die Hinzuverdienste unterbunden und die Arbeitsgelegenheiten (Ein- oder Zwei-Euro-Jobs) nicht entlohnt würden.

In der Pflicht stehen auch die Tarifpartner. In der Vergangenheit war es viele Jahre lang die Praxis, neben prozentualen Lohnerhöhungen einen pauschalen Sockelbetrag zu vereinbaren. Dadurch stiegen die Arbeitsentgelte der gering Entlohnten überproportional, was deren Beschäftigung unattraktiver machte. Nunmehr geht es bei den Lohnvereinbarungen neben prozentualen Lohnsteigerungen mehr um pauschale „Einmalzahlungen“.[17] Auch wenn dadurch nicht dauerhaft das Lohnniveau angehoben wird, steigen dennoch die Arbeitskosten bei den gering Qualifizierten nach dem jeweiligen Tarifabschluss besonders stark. Auch andere Regelungen begünstigen diese Gruppe.[18] Solche Tarifabschlüsse können die Beschäftigungsmöglichkeiten von gering Qualifizierten vermindern.

17 Bei 14 der 15 wichtigsten Tarifabschlüsse des Jahres 2006 wurden pauschale Einmalzahlungen vereinbart – Ausnahme ist lediglich die Chemieindustrie.

18 So wurden bei den jüngsten Tarifabschlüssen für die Beschäftigten in den städtischen Betrieben Hamburgs und in den Kommunen Niedersachsens die gering Qualifizierten bei den Regelungen der Wochenarbeitszeiten besser gestellt als die höher Qualifizierten.

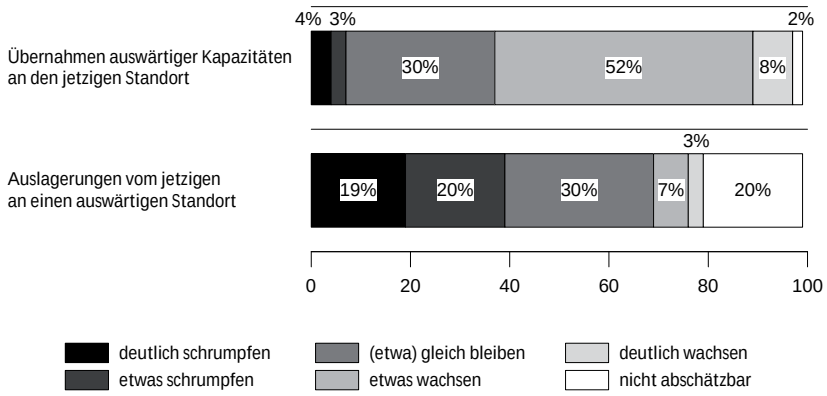
Erratum

zu: Wochenbericht 14/2006 „Standortverlagerungen in der ostdeutschen Industrie", S. 185

Leider wurde die Abbildung 3 dieses Berichtes nicht vollständig dargestellt. Sie wird deshalb hier nochmals wiedergegeben.

Abbildung 3

Veränderungen der Beschäftigung im Zuge der von Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland für die Jahre 2005 bis 2007 geplanten Kapazitätsverlagerungen



Quelle: Befragung des DIW Berlin vom Herbst 2004. **DIW** Berlin 2006

DIW Berlin, CEPR London und IZA Bonn laden ein zum Berlin Lunchtime Meeting mit

Dr. Hilmar Schneider
(Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Bonn)

Mindestlohn und Kombilohn – Die Bekämpfung von Unfug mit Unfug

Moderatorin: Regina Vogel, Stellv. Direktorin, Deutsch-Britische-Stiftung

27. April 2006, 12.00-14.00 Uhr
dbb forum berlin, Friedrichstr. 169-170/Französische Straße, 10117 Berlin

Nach dem Willen der Politik soll ein Kombilohn den deutschen Arbeitsmarkt retten. Damit die Lohnsubvention die ihr zugedachte Wirkung entfalten kann, müsste sie jedoch relativ großzügig bemessen sein. Abgesehen davon, dass dies aufgrund von Mitnahmeeffekten kaum finanzierbar sein dürfte, besteht die Gefahr, dass Unternehmen einen Kombilohn dazu missbrauchen, die Lohnkosten zu Lasten des Sozialstaats zu senken. Daraus leitet sich die Forderung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ab. Am Ende droht eine Situation, die mehr Probleme schafft als sie löst.

Hilmar Schneider ist Direktor für Arbeitsmarktpolitik am IZA Bonn. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen neben der Arbeitsmarktpolitik unter anderem Fragen der Sozialen Sicherung, der Lohnpolitik und der Demographie. Zu seinen wichtigsten Veröffentlichungen zählen Studien zu den Arbeitsmarktwirkungen von Lohnersatzleistungen, den Arbeitsmarktperspektiven Ostdeutschlands, der Effizienz von aktiver Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozess und den wohlfahrtsstaatlichen Perspektiven in Europa.

Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme und bitten Sie, Ihre **verbindliche Anmeldung** bis spätestens **21. April 2006** via E-Mail an events@diw.de zu senden.

Wir würden uns freuen, Sie auch an folgenden Terminen begrüßen zu dürfen:
24. Mai – 28. Juni – 18. Oktober – 29. November

Die Veranstalter danken der Deutsch-Britischen Stiftung für ihre großzügige Unterstützung.

Kontakt:
DIW Berlin, Ralf Messer, Tel. 030-897 89 569, E-Mail: events@diw.de

DIW Berlin
Wochenbericht Nr. 15-16/2006

The British Embassy, the DIW Berlin and the Anglo-German Foundation are pleased to invite you to the next DIW Berlin Seminar with

Professor John Van Reenen and Dr Tobias Kretschmer
Centre for Economic Performance (CEP) at the
London School of Economics

Report Launch and Debate 'Better Work-Life Balance – Higher Productivity? Results of a Comparative Management Study'

Wednesday, May 17, 2006 at 1:00 p.m.

British Embassy Berlin
Wilhelmstraße 70-71, 10117 Berlin

Companies that are bigger and better managed seem to provide a better work-life balance for their employees, according to a new report published by the Anglo-German Foundation. Globalisation and tougher product market competition improve management practices but without any detrimental impact on work-life balance. However, there is no evidence that firms with better work-life balance practices – shorter hours, flexible working, family-friendly policies, etc. – have higher productivity.

The comparative study uses an innovative survey tool on over 700 manufacturing firms in France, Germany, the UK and the United States to ask questions about management practices and work-life balance.

Comment: Elisabeth Niejahr, Die Zeit
Chair: Regina Vogel, Deputy Director, Anglo-German Foundation

The presentation will be held in English.

Please confirm your participation by **May 5, 2006**
By fax: 030-897 89 119
or by e-mail: events@diw.de.

For security reasons at the British Embassy, we ask you for a confirmed reservation. Please remember to bring valid identification.
The event starts with a lunch.

Pamela Major	Dr. Susanne M. Schmidt	Regina Vogel
Counsellor EU & Economic	Managing Director	Deputy Director
British Embassy	DIW Berlin	Anglo-German Foundation

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber
Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph.D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion
Kurt Geppert
Dr. Elke Holst
Manfred Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle
Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789-249
presse@diw.de

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 – 198888, 12 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis
Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,– (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung
kognito, Berlin

Satz
eScriptum, Berlin

Druck
on the fly GmbH
Adalbertstraße 7–8
10999 Berlin

Der nächste Wochenbericht erscheint am 26. April 2006.

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.