

IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn

Research Report

Was tun im Niedriglohnbereich? Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neueren Kombilohnkonzept

IMK Report, No. 18

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn (2007) : Was tun im Niedriglohnbereich? Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neueren Kombilohnkonzept, IMK Report, No. 18, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080813243>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/106028>

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.

Was tun im Niedriglohnbereich?

Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neueren Kombilohnkonzept

IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn¹

Die Bundesregierung plant die Einführung eines Kombilohns. Hierzu werden zahlreiche Varianten diskutiert und teilweise bereits praktiziert. Die bisherigen Erfahrungen mit Kombilöhnen sind unbefriedigend, und alternative Modelle lassen außer hohen finanziellen Belastungen für den Staat keinen signifikanten Ausbau der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung erwarten (IMK-WSI-Arbeitskreis 2006). Mit der Veröffentlichung einer Studie von Bofinger, Dietz, Genders und Walwei (Bofinger et al. 2006) hat das Thema jedoch wieder an öffentlicher Aufmerksamkeit gewonnen, zumal diese Studie – anders als viele andere – klare Anreize für eine Vollzeitbeschäftigung und einen Mindestlohn setzt. In Verbindung mit der Abschaffung der steuerlichen Privilegierung von Minijobs und Midijobs sollen damit die Belastungen der öffentlichen Haushalte in Grenzen gehalten werden. Zugleich werden Einkommen durch Übernahme der Sozialbeiträge der Arbeitnehmer durch den Staat subventioniert und das Kindergeld aufgestockt.

Auf den ersten Blick bietet der Vorschlag von Bofinger et al. zwar Vorteile gegenüber dem Status quo. Doch zwei wichtige Kernziele werden nicht erreicht: Das Einkommen, das durch eine vollzeitige Erwerbstätigkeit erzielt wird, reicht auch nach diesem Modell nicht für einen angemessenen Lebensunterhalt aus. Zudem wird das von Bofinger et al. selbst gesteckte Ziel, genügend Vollzeitstellen für ALG II-Empfänger zu schaffen, verfehlt. Vielmehr dürfte die Gefahr groß sein, dass die staatlichen Subventionen nicht die niedrig Qualifizierten erreichen und viele ALG II-Empfänger dadurch schlechter gestellt werden als bei der derzeitigen Regelung.

Im Vergleich dazu verspricht eine Strategie mit Einführung eines angemessenen gesetzlichen Mindestlohns, dem Verzicht auf die Subventionierung von Minijobs sowie höheren Hinzuverdienstmöglichkeiten und mehr öffentlicher Beschäftigung bessere Wachstums-, Verteilungs- und Beschäftigungseffekte. Aber auch dann dürfte es erforderlich sein, diese Maßnahmen um zeitlich begrenzte und zielgruppenspezifische Kombilohnmodelle – z.B. für Langzeitarbeitslose – zu ergänzen.

Ziel des Konzepts von Bofinger et al. für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist es, abgestimmt auf das Steuer- und Transfersystem mehr Vollzeitstellen zu schaffen und gleichzeitig die Arbeitsanreize für ALG II-Empfänger zu erhöhen. Die Einführung einer negativen Einkommensteuer für vollzeitbeschäftigte Geringverdiener ist dabei Kernelement des

Reformvorschlages. Gleichzeitig sollen die Subventionierung von Minijobs gestrichen und Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG II-Empfänger reduziert werden. Ziel ist es, mehr Personen in Vollzeitjobs zu bringen. Vorgeschlagen wird darüber hinaus, einen Mindestlohn von 4,50 € einzuführen.

Niedrigeinkommensbezieher würden von der negativen Einkommensteuer immer dann am stärksten begünstigt, wenn sie zwischen 30 und 40 Stunden pro Woche zu einem Stundenlohn von 4,50 € arbeiten. In

¹ J. Aust/R. Bispinck/G. Horn/S. Leiber/T. Müller-Schoell/T. Schulten/R. Zwiener

diesen Fällen würde der Staat faktisch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in Höhe von rund 20 % des Bruttolohns in Form einer Steuergutschrift ersetzen. Bei Wochenarbeitszeiten unterhalb von 30 Stunden und Bruttolöhnen oberhalb von 4,50 € je Stunde werden die Steuergutschriften jeweils schrittweise abgebaut. Damit werden bei kinderlosen Alleinstehenden, die über ein Monatseinkommen von über 750 € verfügen, die Subventionen schrittweise reduziert. Für Verheiratete und Personen mit Kindern sollen Steuergutschriften auch bei höheren Einkünften gewährt und das Kindergeld aufgestockt werden.

Im Folgenden werden die teilweise widersprüchlichen Effekte, die dieses Modell impliziert, analysiert. Dabei werden zunächst Grundannahmen, die allen Kombilohnmodellen gemeinsam sind, geprüft. Im Anschluss diskutieren wir konkrete Details des Konzepts von Bofinger et al.

Problematische Grundannahmen von Kombilohnmodellen

Erstens wird häufig angenommen, dass es zu wenig Niedriglohnjobs in Deutschland gebe, zweitens geht

man davon aus, dass insbesondere gering Qualifizierte von der Ausweitung des Niedriglohnssektors profitieren würden, drittens wird unterstellt, dass die Arbeitsanreize für Transferleistungsbezieher zu gering seien, und viertens, dass man die Einkommen von Geringverdienern mit Kombilöhnen flankieren müsste um Einkommensarmut zu vermeiden (ausführlich Weinkopf 2006).

Ausweitung des Niedriglohnssektors unnötig

Im letzten Jahrzehnt ist der Anteil der Niedriglohnbezieher an den Beschäftigten ständig gestiegen. Im Jahr 2004 betrug ihr Anteil unter den Vollzeitbeschäftigten 18,4 % (Rhein/Stamm 2006; Bosch/Weinkopf 2006; Abbildung 1). In Ostdeutschland gehört dazu mehr als jeder Dritte Vollzeitbeschäftigte. Dabei wird die Niedriglohnschwelle mit zwei Dritteln des Medianwertes beim Bruttolohn festgelegt. Im Jahr 2004 entsprach dies einem Bruttolohn von 1 722 € pro Monat für eine Vollzeitstelle, was bei einer 40 Stunden-Woche einem Stundenlohn von 9,78 € entspricht.

Zahlen der Europäischen Kommission zeigen, dass bereits im Jahr 2000 der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor in Deutschland höher war als im

Abbildung 1

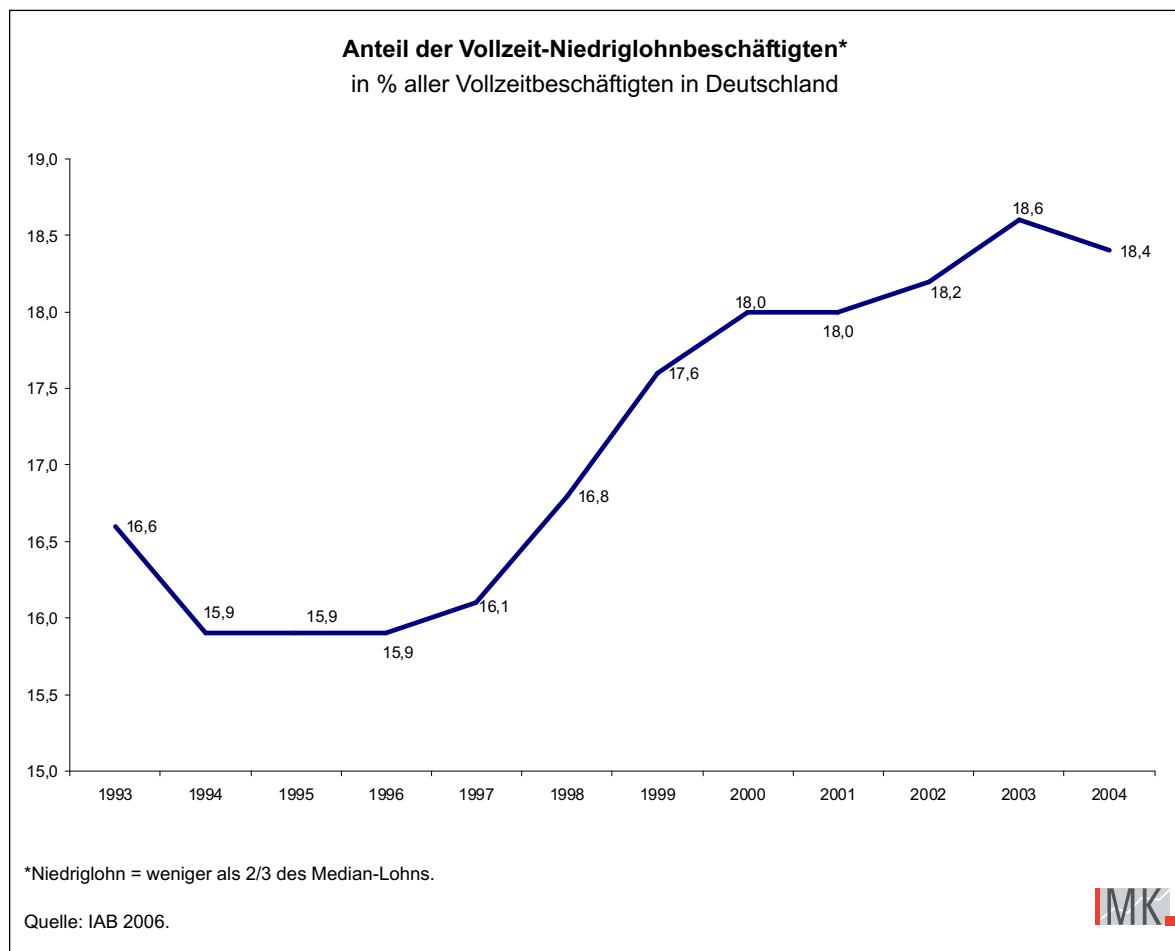
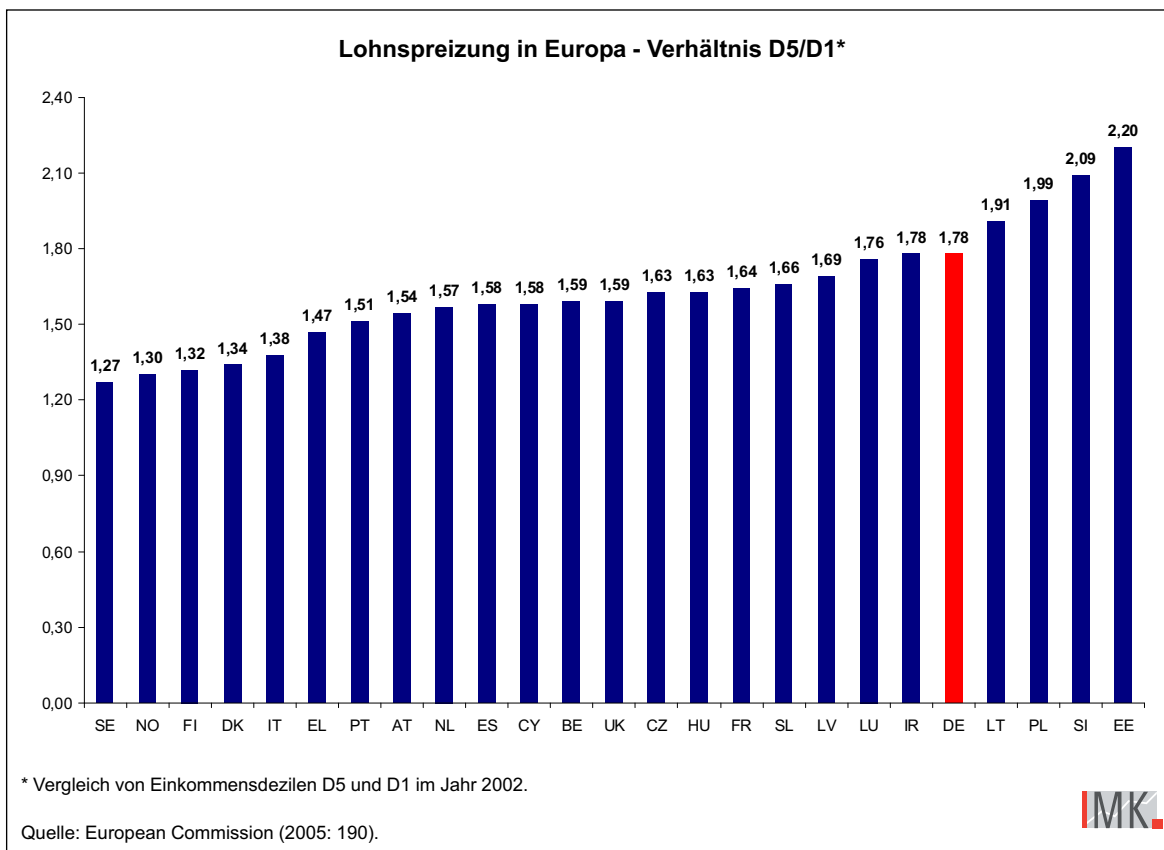


Abbildung 2



EU-Durchschnitt (European Commission 2004). Die Lohnspreizung hat insbesondere im unteren Bereich der Lohnskala anschließend weiter deutlich zugenommen (Brenke 2007). Nach Berechnungen der Europäischen Kommission gibt es innerhalb der EU nur noch wenige Länder, in denen die Lohnunterschiede zwischen dem untersten Zehntel (D1) und dem mittleren Zehntel (D5) der Beschäftigten so ausgeprägt sind wie in Deutschland. Eine höhere Lohnspreizung findet sich lediglich noch in vier osteuropäischen Staaten (Abbildung 2).

Die mit der Hartz-Gesetzgebung zum 1. April 2003 in Kraft getretene Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse hat zu einem starken Anstieg der Minijobs geführt. Mehr als 6,5 Mio. Menschen waren 2005 geringfügig beschäftigt (März 2003: 4,8 Mio.), 4,7 Mio. gingen dabei ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nach. Damit kommt auf fünf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bereits eine ausschließlich geringfügig beschäftigte Person. Der Frauenanteil liegt dabei bei 68,1 %. Jüngere (15-24 Jahre) sind mit 19,1 % und Ältere (55 Jahre und älter) mit 29 % aller geringfügig Hauptbeschäftigten deutlich überproportional vertreten (Bäcker 2006). Minijobs sind insbesondere deswegen problematisch, weil sie auf Grund des niedrigen und nicht Existenz sichernden Verdienstes und des eingeschränkten Sozialversicherungsschutzes letztendlich nur für

Personen akzeptabel sind, die anderweitig abgesichert sind. Denn gering sind dabei nicht nur die auf 400 € begrenzten Monatseinkünfte. Auch die in diesem Bereich realisierten Stundenentgelte sind gering. Unter den geringfügig Beschäftigten arbeiten 85,5 % zu Stundenlöhnen, die unterhalb der Niedriglohnschwelle liegen. Einer Studie des IAT (Kalina/Weinkopf 2006a) zufolge stellen die Minijobber (ohne Nebenbeschäftigte) mit 48,5 % knapp die Hälfte aller Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland.

Zwar wird auch von Bofinger et al. anerkannt, dass in Deutschland mittlerweile ein erheblicher und wachsender Niedriglohnsektor existiert und dieser zu einem merklichen Anstieg der Lohnspreizung beigetragen hat (Bofinger et al. 2006, S. 29). Sie gestehen darüber hinaus auch ein, dass sich im internationalen Vergleich „kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Lohnstruktur und den Beschäftigungsproblemen bei Arbeitnehmern mit geringer Ausbildung erkennen“ lässt (S. 33). Dennoch setzen sie mit ihrem Vorschlag auf eine weitere Ausdehnung des Niedriglohnsektors und eine noch stärkere Lohnspreizung. Im Widerspruch zu ihren eigenen differenzierteren Analysen wird behauptet, dass es „weitgehend unstrittig ist“, dass eine Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit nur durch eine „stärkere Aktivierung des Niedriglohnsektors“ erreicht werden kann (S. 10).

Qualifizierte Arbeit – niedrige Löhne

Die Vermutung, dass es sich bei geringfügig Beschäftigten im Wesentlichen um niedrig- oder unqualifizierte Personen handelt, lässt sich nicht bestätigen. Das RWI (2004) kommt in einer Befragung zu dem Ergebnis, dass drei Viertel der geringfügig Beschäftigten einen beruflichen Abschluss haben. Aber auch die Beschäftigten im Niedriglohnsegment insgesamt können keinesfalls als unqualifiziert eingestuft werden. Kalina und Weinkopf (2005) gehen davon aus, dass 63,2 % der Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor durch formal qualifizierte Beschäftigte besetzt sind. Gering Qualifizierte sind damit bei den Niedriglohnbeschäftigten nur eine Minderheit. Dies ist im Kern das Ergebnis von Verdrängungseffekten, bei denen den gering Qualifizierten am Ende nur die Arbeitslosigkeit bleibt. Folglich dürfte – wie bereits die Entwicklung in der Vergangenheit zeigt – eine staatlich subventionierte Expansion von Niedriglohnjobs nicht automatisch den gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen zugute kommen. Dagegen dürften gerade gering Qualifizierte besonders von einem allgemeinen Beschäftigungsanstieg profitieren, weil dann die Verdrängungseffekte geringer ausfallen.² Allerdings kommt die Deutsche Bundesbank (2007) bei einem internationalen Vergleich zu dem Ergebnis, „dass die Behauptung, in Deutschland sei die Arbeitsmarktlage der häufig als „gering qualifiziert“ eingestuft Personen außergewöhnlich schlecht, empirisch nicht klar belegbar ist.“ (S. 45). Der Grund wird im Wesentlichen darin gesehen, dass der Anteil dieser Personengruppe an den Erwerbspersonen außergewöhnlich gering und die Arbeitslosigkeit in Deutschland generell höher als in vielen Vergleichsländern ist.

Arbeitsanreize ausreichend

Das in der öffentlichen Debatte formulierte Argument, die Sozialleistungen würden zu nahe an den Löhnen liegen, erweist sich für die meisten Fallkonstellationen als unhaltbar. Denn selbst für einen verheirateten Langzeitarbeitslosen, seine nichterwerbstätige Ehefrau und seine zwei Kinder ist inklusive Miet- und Heizkosten in Westdeutschland ein maximaler Bedarfssatz von 1 597 € vorgesehen. Das bedeutet nun allerdings nicht, dass ein verheirateter Familienvater mehr als 1 597 € im Monat verdienen muss, um Hilfebedürftigkeit auszuschließen. Denn ALG II-Empfänger müssen von dieser Sozialleistung leben. Während das Kindergeld (154 € pro Kind) auf die Grundsicherung angerechnet wird, ist der Kinderzuschlag für Niedrigeinkommen (140 €) an Erwerbstätigkeit gebunden. Nimmt der verheiratete Familienvater eine Erwerbstätigkeit mit einem anrechenbaren Einkommen von 1 009 € (netto) an, erhält er zusätzlich zu seinem Gehalt noch 154 €

² Selbst in Phasen wirtschaftlicher Erholung ist davon auszugehen, dass sich die Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten nur sehr zeitverzögert erhöhen. So kommt beispielsweise die aktuelle Erholung auf dem Arbeitsmarkt zunächst insbesondere den hoch Qualifizierten zugute, wie jüngste Zahlen der BA belegen (FAZ 2007).

Kindergeld pro Kind sowie den Kinderzuschlag von 140 € und erzielt damit ein Haushaltseinkommen über der Bedarfsgrenze – selbst wenn die Ehefrau keine Beschäftigung aufnimmt. Das heißt: Für eine vierköpfige Familie reicht bereits ein anrechenbares Nettoarbeits-einkommen von ca. 1 000 € aus, um ein Haushaltseinkommen in Höhe des maximalen Bedarfssatzes zu erzielen. Aber nur wenige Bedarfsgemeinschaften beziehen die Höchstsätze der Grundsicherung. Im Durchschnitt zahlt die Arbeitsagentur einer vierköpfigen Familie 919 € aus, also fast 700 € weniger als der maximale Bedarfssatz ermöglicht. Grund dafür ist, dass jedes zusätzliche Einkommen den Bedarfssatz reduziert und die meisten Bedarfsgemeinschaften zumindest ein geringes Einkommen haben (WSI 2006). Ein Anreizproblem könnte allenfalls in Fällen mit drei oder mehr Kindern auftreten.

Neuer Vorschlag nicht weiterführend

Keine Subventionierung für Minijobs

Betrachtet man die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und die der subventionierten Minijobs im letzten Jahrzehnt (Abbildung 3), dann wird deutlich, dass viele Unternehmen den Strukturwandel dazu genutzt haben, Vollzeitjobs abzubauen und die subventionierten Minijobs auszudehnen. Kaldybajewa et al. (2006) kommen in ihrer Auswertung der Betriebsstättendatei der Rentenversicherung zu dem Ergebnis, dass der Ausbau geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse zu einem weitaus größeren Teil in jenen Betrieben erfolgt ist, die sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze abbauten. Branchenbezogene Analysen kommen zu einer etwas differenzierteren Analyse: Die Ausweitung der Minijobs lässt sich sowohl in schrumpfenden als auch in wachsenden Bereichen beobachten (BA 2004): Im Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe wurde der starke Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung schon rein rechnerisch nicht durch Minijobs kompensiert. In den wirtschaftsnahen Dienstleistungen und im Gesundheits- und Sozialwesen nahmen sowohl Minijobs als auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu. Im Handel und im Gaststättengewerbe hingegen konnten Minijobs einen Teil des Arbeitsvolumens abdecken, das bei regulärer Beschäftigung entfallen ist. Nutznießer dieser Entwicklung waren neben den Unternehmen vor allem Rentner, Schüler, Studenten, Hausfrauen und Personen mit einem Hauptjob. Diese Personen sind anderweitig sozialversichert und hätten deutliche Zusatzlasten bei einer Besteuerung und Sozialversicherungspflicht ihres (Zusatz-) Einkommens.

Gleichzeitig wurden die Einnahmen der Sozialversicherung deutlich geschwächt (z.B. Klammer/Leiber 2006) mit der Folge, dass es immer wieder zu Leistungseinschränkungen auf der Ausgabenseite gekommen ist. In der Zwischenzeit ist zwar der Grad der Subventionierung reduziert worden, doch wegen die-

IZA-DIW-Studie zum Modell von Bofinger et al.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen wurde von IZA/DIW (2007) der Vorschlag von Bofinger et al. untersucht. Dabei relativieren die Autoren der Studie ihre Ergebnisse bereits im Vorwort, weil die Zielgruppe der Aufstocker um mindestens 20 % überschätzt wird und damit die möglichen Arbeitsangebotseffekte zu hoch ausgewiesen werden. In der Studie wird zunächst auf die erwarteten Arbeitsangebotseffekte abgestellt. Dabei wird deutlich, dass im IZA-Modell das Arbeitsangebot vor allem auf die Kürzung der Hinzuverdienstmöglichkeiten mit einer deutlichen Ausweitung reagiert, während der Sozialversicherungszuschuss einen geringeren Einfluss hat. Das Modell selbst beruht auf der Annahme, dass das im Jahr 2005 individuell beobachtbare Arbeitsangebot dem individuellen Optimum des Entscheidungsproblems Konsum oder Freizeit zumindest nahe kommt (S. 45). Die beobachtete Arbeitszeit repräsentiert so annahmegemäß das höchste Nutzenniveau (S. 50). Oder anders formuliert: Die Transfereinkommensbezieher unternehmen im Status quo keine Anstrengungen ihr Arbeitsangebot zu erhöhen. Sonst hätten sie zumindest mittelfristig Erfolg, einen Arbeitsplatz zu finden, so die wiederkehrende Botschaft der Studie. Weiterhin wird unterstellt, dass der Zuschuss zu den Beitragssätzen zur Sozialversicherung das Nettoeinkommen der begünstigten Arbeitnehmer erhöht – also nicht die Löhne senkt – und die potentiell Begünstigten so zu einer Ausdehnung ihres Arbeitsangebots motiviert. Dies ist unrealistisch, da die Unternehmen auf Grund ihrer starken Marktposition in der Lage sind, die Bruttolöhne zu senken, und sich so die Nettolöhne kaum erhöhen dürften. Letztlich kommt der Zuschuss dann faktisch den Unternehmen zu Gute.

Im zweiten Teil der Studie werden mit Hilfe des makroökonomischen Modells des DIW die Arbeitsnachfrageeffekte ermittelt. Da in dem Modell der Anpassungsmechanismus des Lohns aber keine nennenswerte Beschäftigungserhöhung erwarten lässt³, wird als Annahme vorgegeben, dass sich die Arbeitsnachfrage an das Arbeitsangebot anpasst und damit nicht als Restriktion wirken kann. Damit setzt man faktisch das makroökonomische Modell und wesentliche Annahmen eines Kombilohnmodells außer Kraft. Die empirischen Grundlagen des Modells besagen aber, dass keine Absorption stattfindet. Das zugrunde liegende theoretische Modell besagt, dass eine Absorption über sinkende (Brutto-) Löhne stattfinden müsste.⁴ Keine dieser Grundannahmen wird eingehalten. Stattdessen werden ohne Begründung Absorptionsraten von 100 % bzw. an anderer Stelle von 40 % verwendet. So zeigen sich schwer interpretierbare Ergebnisse. Bei einer drastischen Arbeitsangebotsreduzierung um 226 000 Personen für geringfügige Teilzeitjobs wird davon ausgegangen, dass die Arbeitsnachfrage nach geringfügig Beschäftigten um 81 000 Personen steigt (vgl. ebenda, Tabelle 21, S. 105). Gleichzeitig finden von den 273 000 Personen, die zusätzlich eine Vollzeitbeschäftigung suchen, nur 60 000 Personen eine Arbeitsstelle. „Nachfrageseitig resultiert also ein Effekt, der den angebotsseitigen Wirkungen klar zuwiderläuft“, so das Ergebnis der Studie (S. 106). Im Saldo müsste daher die Zahl der Beschäftigten um bis zu 166 000 Personen zurückgehen, weil mehr Personen ihre Teilzeitbeschäftigung aufgeben als Vollzeitbeschäftigte zusätzlich nachgefragt werden.⁵ Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass nur unter nicht nachvollziehbaren Annahmen Beschäftigungsgewinne zustande kommen. Gemäß Tabelle 22 (ebenda) liegen im Referenzmodell Wachstum und Beschäftigung nach einer Anpassungszeit von 4 Jahren unterhalb eines Status quo Szenarios bei Beibehaltung des derzeitigen Rechtsstandes.

Die Studie ist insofern interessant, als sie beispielhaft die Diskrepanz zwischen Reaktionen auf der Angebots- und der Nachfrageseite nach Arbeit aufzeigt. Jedoch ist das methodische Vorgehen mit gravierenden Fehlern behaftet, die die aus der Studie gewonnenen Ergebnisse bezüglich der Beschäftigungseffekte und fiskalischen Kosten letztendlich unbrauchbar machen.

³ Die Arbeitskosten gehen annahmegemäß kaum zurück und selbst wenn: Im makroökonomischen Modell reagiert die Nachfrage nach sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kaum auf Lohnänderungen (Elastizität ist -0,1).

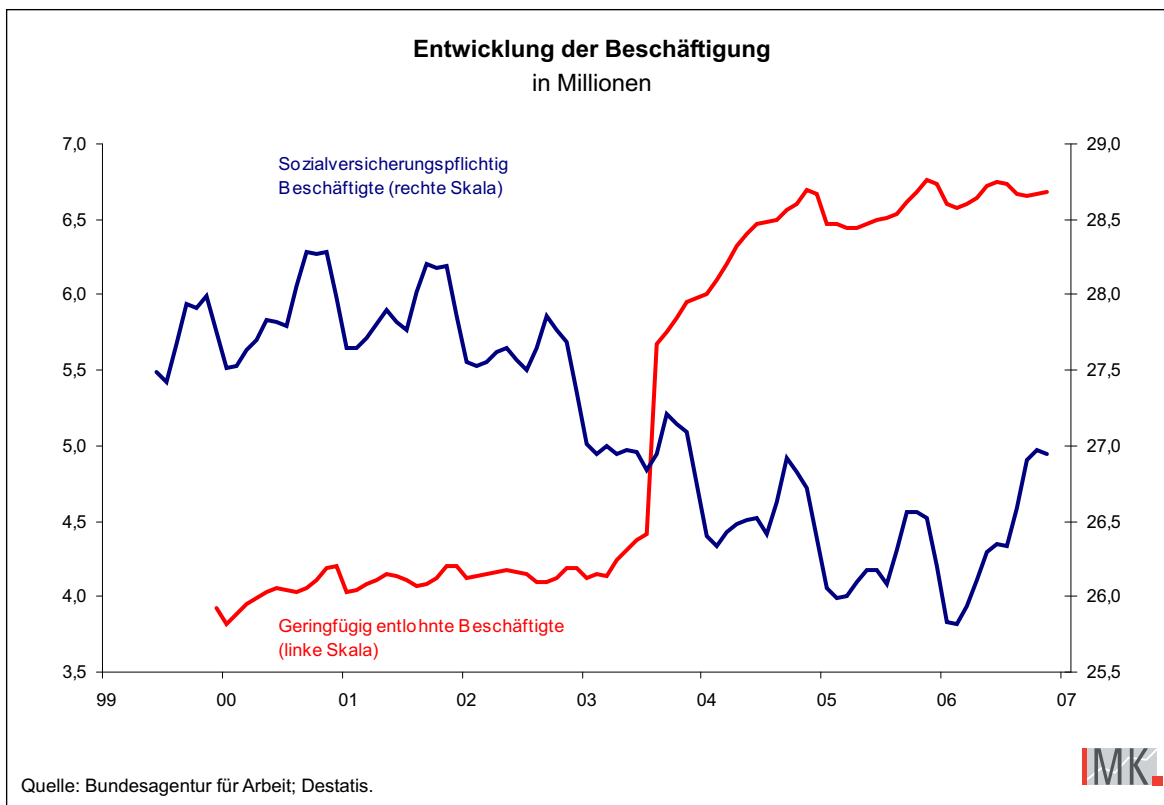
⁴ Die Inkonsistenz in der Modellierung von Arbeitsangebot und -nachfrage ergibt sich zwangsläufig aus den Annahmen des IZA-Modells und der „erzwungenen“ Anpassung der Arbeitsnachfrage an das Arbeitsangebot.

⁵ Ein Rückgang von 226 000 geringfügig Teilzeitbeschäftigten (IZA-Modell) bei gleichzeitigem Anstieg der Vollzeitbeschäftigten (DIW-Modell) um 60 000 ergibt insgesamt einen Rückgang um bis zu 166 000 Beschäftigte.

ser Fehlanreize sollte die Subventionierung komplett gestrichen werden, wie auch Bofinger et al. es vorschlagen. Gravierende Fehlanreize setzt das bestehende Minijob-System auch in Bezug auf den Erwerb eigenständiger Sozialversicherungsansprüche. Ein Großteil der geringfügig Hauptbeschäftigten ist über abgeleitete Sicherungssysteme „billiger“ abgesichert, als sie es bei Aufnahme einer sozialversicherungs-

pflichtigen Beschäftigung wären. Dies gilt auch für die geringfügig Nebenbeschäftigten, für die es wieder attraktiver geworden ist, ihre Haupttätigkeit durch eine Nebentätigkeit zu ergänzen, statt ihre Haupttätigkeit aufzustocken. Geht geringfügige Beschäftigung jedoch mit längeren Phasen der Arbeitslosigkeit des Ehepartners einher, wie sich dies in Ostdeutschland zeigt, stößt langfristig die abgeleitete Absicherung in

Abbildung 3



den auf dem Prinzip der Einkommensproportionalität aufbauenden Versicherungssystemen an ihre Grenzen. Es besteht die Gefahr, dass die übrigen Versicherten die Lasten dieser Strategie zu tragen haben, da durch die scheinbare Begünstigung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse das Ernährermodell weiter subventioniert und der Ausgabenanteil für Hinterbliebenenrenten (die von allen Versicherten finanziert werden) künstlich hochgehalten wird. Ein Teil der Kosten wird auch auf die Steuerzahler überwältigt, insofern sie die Sozialhilfe bzw. die bedarfsgeprüfte Grundsicherung finanzieren müssen, die denjenigen zusteht, die weder hinreichende eigenständige Versicherungsansprüche aufbauen konnten, noch Anspruch auf abge-

leitete Renten haben (ebenda, S. 288-289). Nach dem Abbau der Subventionen dürfte auch ein Teil der Minijobs wieder zusammengefasst als Vollzeitjob angeboten werden, und die Einnahmen der Sozialversicherung würden gestärkt. Dies ist daher ein sehr begrüßenswerter Teil des Vorschlags.

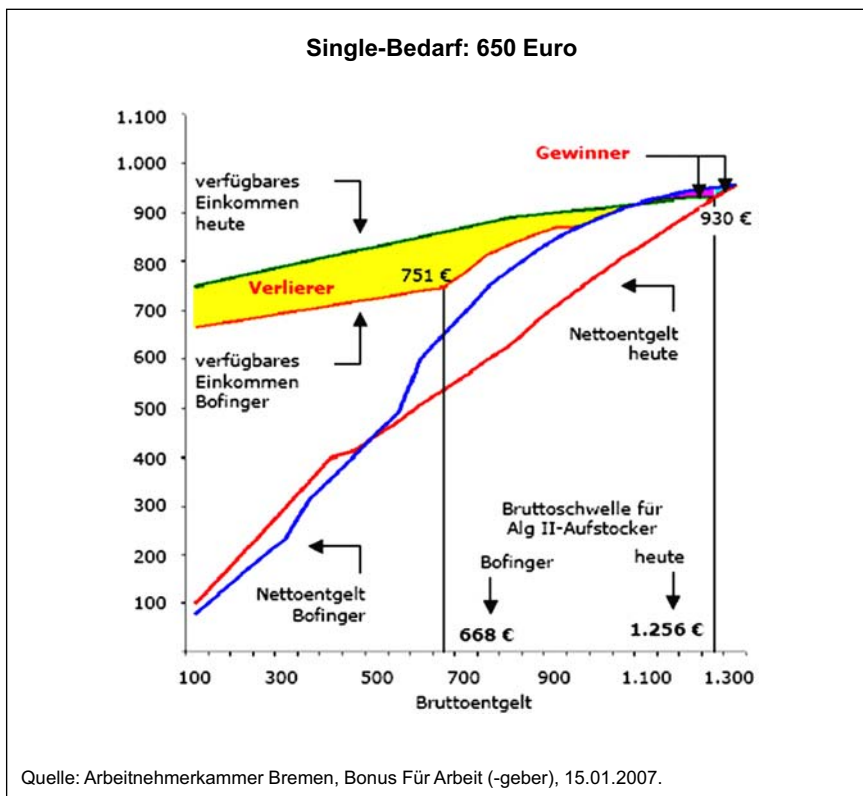
Fragwürdige Beschäftigungseffekte

Es ist äußerst fragwürdig, ob mit der Einführung einer negativen Einkommensteuer positive Beschäftigungseffekte bzw. genügend zusätzliche Vollzeitarbeitsstellen – wie von Bofinger et al. angestrebt – erzielt werden können. Entsprechend der neoklassischen Logik

Aufstockungsleistungen

Bei der Ermittlung des Bedarfs an ergänzenden Unterstützungsleistungen durch den Staat wurde bei 2,18 Mio. oder 56 % der Bedarfsgemeinschaften eigenes Einkommen angerechnet. Im Durchschnitt hat das den Auszahlungsbetrag um 404 € gemindert, am häufigsten wegen der Anrechnung von Kindergeld und Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit. Bei 844 000 oder 22 % der Bedarfsgemeinschaften war Einkommen auf die Grundsicherung anrechenbar. Zum weitaus größten Teil wird das Einkommen in abhängiger Beschäftigung verdient. Im Durchschnitt erzielten Hilfebedürftige durch ihre Erwerbstätigkeit ein Bruttoeinkommen von 629 €, davon waren 327 € auf die Grundsicherung anrechenbar. Von den Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielten 51 % ein Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 400 €, 19 % verdienten zwischen 400 und 800 € und 30 % mehr als 800 €. Die integrierte Auswertung von Beschäftigten- und Grundsicherungsstatistik ergab für den Juni 2005, dass 1,5 % der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und 8,3 % der Minijobber Leistungen aus der Grundsicherung erhielten (BA 2006).

Abbildung 4



wäre dies nur dann möglich, wenn die Arbeitsnachfrage nach gering bezahlten Stellen deutlich steigt. Die Frage, wie viele neue Stellen durch den Vorschlag entstehen könnten, wurde von den Autoren selbst nicht untersucht. Es wird aber eingestanden, dass es sein könnte, „dass – nach Köpfen gezählt – weniger Arbeit herauskommt, wenn mehrere Minijobs zu einer Beschäftigung mit Sozialversicherungszuschuss zusammengefasst würden“ (TAZ 2006). Damit die mehr als 500 000 ALG II-Empfänger, die derzeit eine geringfügige Beschäftigung haben, finanziell nicht schlechter als bisher gestellt werden, bedarf es aber rund einer halben Million subventionierter Vollzeitstellen nur für diesen Personenkreis. Nimmt man eine relativ hohe Lohnelastizität⁶ (Reaktion der Arbeitsnachfrage auf eine Lohnänderung) der Beschäftigung im Niedriglohnbereich in Höhe von -0,5 an und geht davon aus, dass derzeit rund 1,5 Millionen Personen einen Bruttolohn zwischen 4,50 und 6 € je Stunde haben und es nach Einführung der negativen Einkommensteuer eine Absenkung auf einheitlich 4,50 € geben würde – was sicherlich eine Extremmaßnahme darstellt – dann könnten ceteris paribus bis zu 100 000 zusätzliche Jobs (inkl.

⁶ Buslei et al. (1999) schätzen die Reallohnelastizitäten im Niedriglohnbereich von gering qualifizierten Männern auf -0,65 und von Frauen auf -0,17. Die entsprechenden Reallohnelastizitäten in der Gesamtwirtschaft für qualifizierte Männer und Frauen betragen in ihren Analysen dagegen nur -0,05 und -0,18. Gleichzeitig werden geringe Substitutionsbeziehungen zwischen gering qualifizierten und qualifizierten Arbeitnehmern geschätzt.

Teilzeit) entstehen. Allerdings dürften auch viele Arbeitsplätze verschwinden, weil

1. ein Teil der bisher subventionierten Minijobs in Vollzeitjobs umgewandelt und damit die Zahl der Stellen abnehmen würde,
2. nicht alle Niedriglohnbeschäftigten einen Anspruch auf die Lohnsubvention haben und sich daher die Lohnsenkung nicht so pauschal durchsetzen lässt, und
3. der Staat an anderer Stelle Steuern erhöhen oder Ausgaben einschränken muss, um die Mittel für die negative Einkommensteuer aufzubringen.

Es ist daher höchst unwahrscheinlich, dass bei Kombination aller drei Effekte die Zahl der Stellen

überhaupt nennenswert steigt. Im Endergebnis hätte ein kleiner Teil der bisherigen ALG II-Empfänger eine schlecht bezahlte Vollzeitstelle mit einem etwas höheren verfügbaren Einkommen als bisher und gleichzeitig wäre die Mehrzahl der ALG II-Empfänger schlechter als bisher gestellt, weil ihre Hinzuverdienstmöglichkeiten reduziert würden.

Problematische Verteilungs- und Wachstumswirkungen

Mit den Verteilungseffekten des Vorschlags von Bofinger et al. haben sich die Arbeitnehmerkammer Bremen (Steffen 2007), ver.di (2007) und das IW (2007) detailliert auseinandergesetzt. In allen Analysen wird deutlich gezeigt, dass sich im Vergleich zum Status quo viele erwerbstätige „Aufstocker“ schlechter stellen würden; „bei gegebenem Brutto sinkt ihr verfügbares Einkommen (Summe aus anrechenbarem Netto, ALG II- und Freibetrag bzw. aus Netto und Wohngeld); ein kleiner Teil stünde besser da, weil er mit seinem subventionierten (Netto-) Entgelt früher die (heutige) Fürsorgengrenze überschreitet... Liegt (der zugrunde liegende individuelle Bedarf) wegen höherer Unterkunftskosten bei 650 € (und nicht bei 564 €), so stünden sich die heute erwerbstätigen Hilfebedürftigen fast alle schlechter“ (Steffen 2007). ver.di untermauert mit Fallbeispielen dieses Ergebnis (ver.di 2007, S. 5). Steffen hält die verteilungspolitischen Folgen einer Absenkung der Bruttolöhne bzw. der Erhöhung der Arbeitszeiten allerdings für noch folgenreicher (Abbildung 4).

Auch das IW (2007) kommt zu diesem Ergebnis: „Im Vergleich zum Status quo müssen alle betrachteten Haushaltstypen in nahezu allen Einkommensbereichen Einbußen hinnehmen. Im Extremfall hat eine Alleinerziehende mit einem Kind und einem Bruttoeinkommen von 1400 € über 180 € weniger zur Verfügung als im geltenden System des ALG II mit Hinzuverdienst“ (IW 2007, S. 2). Der Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung wird verringert.

Zudem dürfte die Konsumnachfrage eingeschränkt werden, weil ein Teil der ALG II-Bezieher, die keine Vollzeitstelle finden, ein niedrigeres verfügbares Einkommen hat als zuvor und die negative Einkommensteuer zwar formal an die Arbeitnehmer ausbezahlt wird, sie letztlich aber nur dazu dient, dass ALG II-Empfänger zu diesen niedrigen Bruttolöhnen Arbeit finden. Die von Bofinger et al. vorläufig geschätzten rund 4 Mrd. € an fiskalischen Kosten sollen faktisch den Unternehmen zu Gute kommen, um diese zu motivieren, zusätzliche Arbeitsplätze mit geringen Produktivitätsanforderungen einzurichten.

Keine Reduzierung von Hinzuverdienstmöglichkeiten

Die Veränderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bildet ein zentrales Element bei Bofinger et al. Sie schlagen vor, den Freibetrag zu streichen und nur noch 15 % des Hinzuverdienstes anrechnungsfrei zu lassen, bis zu einer Obergrenze von 750 €. Damit sollen den Erwerbslosen Anreize gesetzt werden, sich stärker um Vollzeitbeschäftigung zu bemühen, statt um Hinzuverdienste durch Minijobs.

Bislang gibt es einen Grundfreibetrag von monatlich 100 € und einen Anrechnungssatz von 80 % bis zu einem Hinzuverdienst von 800 €. Bis 1 200 € (ohne Kinder) bzw. 1 500 € (mit Kindern) verbleiben dann nur noch 10 % vom Hinzuverdienst. Oder anders formuliert: Personen mit diesen Hinzuverdiensten erhalten faktisch nur noch eine sehr geringe Aufstockung zu ihrem Arbeitslohn.

Bofinger et al. kritisieren an den derzeitigen Hinzuverdienstregelungen beim Arbeitslosengeld II insbesondere zwei Konstruktionsfehler: Zum einen die Begünstigung von niedrigen Zusatzeinkommen durch die geltende Freibetragsregelung und zum anderen die Regelung, dass sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte erst ihr Vermögen zum Unterhalt einsetzen müssen, bevor sie aufstockende Transferzahlungen erhalten. Die Autoren wollen mit ihrem Förderansatz geringfügige Beschäftigung für ALG II-Bezieher möglichst unattraktiv machen und dafür Vollzeitbeschäftigung fördern. Motivation für diesen Vorschlag ist ihre Beobachtung, dass Minijobs für ALG II-Empfänger keine Brückenfunktion zu Vollzeitjobs haben. Dabei sind Minijobs in rund 40 % der Fälle von vornherein als Nebenjob angelegt. Gründe hierfür liegen in der Struktur der Beschäftigten (Schüler, Studenten, Rentner) und in der Möglichkeit, dadurch das Haushaltseinkommen aufzustocken. Empirische Untersuchungen zu

Übergängen zwischen Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aus den Jahren 2003/2004 zeigen, dass die Brücke in beide Richtungen begangen wird, allerdings nur von wenigen Personen. Mit rund 440 000 Menschen wechselten sogar 50 000 Beschäftigte mehr aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in einen Minijob als umgekehrt (BA 2004). Daher ist die gewünschte Brückenfunktion bestenfalls rudimentär vorhanden.

Von besonderer Bedeutung für die Debatte um Kombilöhne ist, dass mit Hartz IV bereits heute ein umfangreiches Kombilohnmodell geltendes Recht ist. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Niedriglohnbereich haben bereits derzeit Anspruch auf Aufstockungsleistungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltssituation. Hinzuverdienstregelungen und Aufstockungsleistungen sind – wie die negative Einkommensteuer – zielgruppenorientiert, erhöhen den Arbeitsanreiz und verbessern die finanzielle Situation der Betroffenen. Gleichzeitig reduzieren sie – im Unterschied zum Vorschlag von Bofinger et al. – aber das Risiko, ALG II-Empfänger ohne Chancen auf eine reguläre Vollzeitstelle schlechter zu stellen oder in die Schwarzarbeit abzudrängen. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten haben so den Vorteil, dass sie Personen in unfreiwilliger Teilzeit nicht diskriminieren. Beide Instrumente, Hinzuverdienstmöglichkeiten und negative Einkommensteuer, haben gemeinsam das Problem, dass sie ohne einen gesetzlichen Mindestlohn von der Arbeitgeberseite für Lohnsenkungen missbraucht werden können. Damit verfestigt sich nicht nur der Niedriglohnbereich, sondern er wird sogar noch aufgebläht.

Die hohe Anzahl von Aufstockern (900 000 Personen) weist bereits heute darauf hin, dass der Staat in erheblichem Umfang Niedriglöhne subventionieren muss. Ein weiterer Anstieg ist zu befürchten, da fast 2 Mio. Beschäftigte einen Anspruch auf Aufstockung haben, den sie bislang nicht geltend gemacht haben (Becker 2006). Dies ist ein weiteres gewichtiges Argument für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, da sonst die Gefahr besteht, dass Unternehmen diese staatliche Subvention zunehmend nutzen, um Löhne weiter abzusenken.

Niedriger Mindestlohn problematisch

Bofinger et al. schlagen in ihrer Studie einen sehr niedrigen Mindestlohn von 4,50 € vor, der sich im internationalen Vergleich etwa auf dem Niveau Griechenlands befinden würde. Allerdings würden durch die vorgeschlagene Steuergutschrift auf den Mindestlohn von 4,50 € keine Abgaben anfallen, so dass hier das Prinzip brutto für netto gilt. Derzeit arbeiten schätzungsweise eineinhalb Millionen Personen zu einem Bruttolohn von weniger als 5 €, davon viele in Form von geringfügiger Beschäftigung (Kalina/Weinkopf 2006b). Führt der Staat nun einen so niedrigen und gleichzeitig subventionierten Mindestlohn ein, dann besteht die Gefahr, dass Löhne oberhalb von 4,50 € auf das niedrigere Niveau heruntergezogen werden. Die Unternehmen

wissen, dass sich viele Arbeitnehmer, die bisher 5,50 € pro Stunden bekommen, mit den Subventionen netto bei 4,50 € kaum schlechter stellen als früher. Im Extremfall müssten sogar Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf eine Steuergutschrift haben, eine Lohnreduzierung akzeptieren, um ihre Arbeitsstelle nicht zu verlieren. Bei den Vereinbarungen zur tatsächlichen Arbeitszeit kann es dabei auch zu Missbrauch kommen. Bei einer induzierten Lohnsenkung sind dann aber die Unternehmen und nicht die Arbeitnehmer die eigentlichen Nutznießer der Subventionen. Damit wird dauerhaft ein extrem niedriges Lohnsegment verfestigt, das gerade das halbe Stundenlohniveau der Niedriglohnschwelle erreicht.

Bofinger et al. rufen mit ihrem niedrigen Mindestlohn ein zusätzliches Problem hervor: Sie verletzen das Lohnabstandsgebot zwischen Lohnhöhe und dem Arbeitslosengeld II. Sie lösen das Problem dadurch, dass sie eine Senkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG II-Bezieher fordern. Würde man einen höheren Mindestlohn anstreben, dann bliebe das Lohnabstandsgebot von Anfang an gewahrt, ohne dass die ohnehin schon geringen Hinzuverdienstmöglichkeiten eingeschränkt werden müssten. Der Bedarf an Armutsbekämpfungsmaßnahmen per Kombilohn würde reduziert.

Die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung werden in der internationalen Wirtschaftswissenschaft äußerst kontrovers diskutiert. Bis in die 1980er Jahre hinein haben die meisten empirischen Studien einen leicht negativen Einfluss des Mindestlohns auf die Beschäftigung konstatiert. Seither hat eine Vielzahl neuerer Untersuchungen entweder gar keine oder sogar leicht positive Beschäftigungseffekte festgestellt (Card/Krueger 1995, Fox 2006). Der Um-

schwung in der internationalen Mindestlohnforschung wurde vor allem durch die Entwicklung neuer Forschungsmethoden hervorgebracht. Während die älteren Untersuchungen im Wesentlichen auf Zeitreihen- und längeren Panelanalysen beruhten, konzentrierten sich die neueren Forschungsarbeiten vor allem auf die Auswertung so genannter „natürlicher Experimente“, in denen die Auswirkungen einzelner Mindestloohnerhöhungen untersucht wurden. Mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Irland und Großbritannien wurden innerhalb Europas seit Ende der 1990er Jahre zwei natürliche Großexperimente durchgeführt, die nach einhelliger Auffassung keinen negativen Einfluss auf die Beschäftigung hatten (Burgess 2006, Erne 2006).

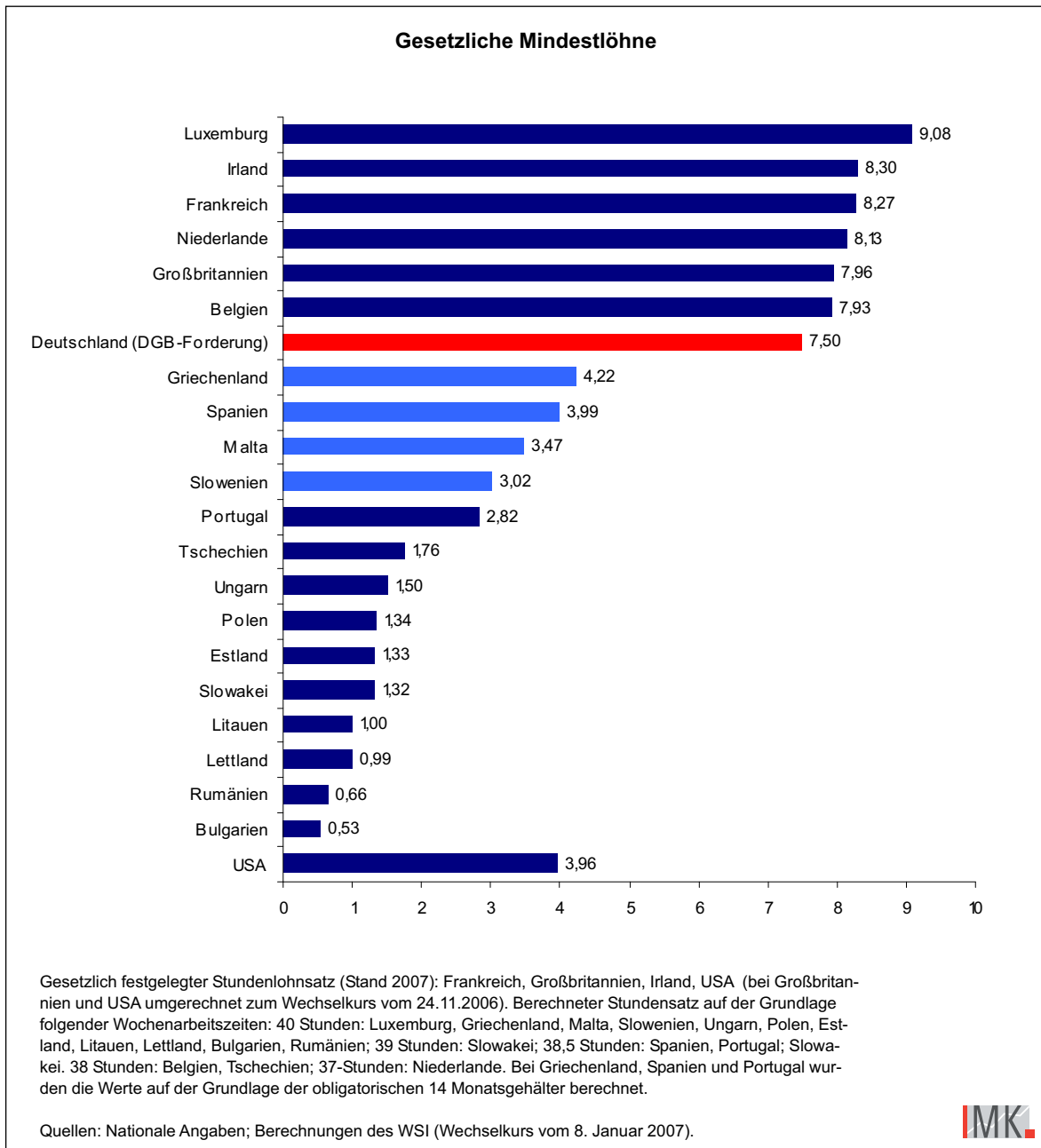
In einer umfangreichen Literaturstudie mussten schließlich selbst die als langjährige Mindestlohnkritiker bekannt gewordenen Autoren Neumark und Wascher (2007) eingestehen, dass es innerhalb der internationalen Forschung keinen Konsens mehr gibt und ein relevanter Anteil von Studien die traditionelle neoklassische Betrachtung in Frage stellt. Allerdings sehen sich Neumark und Wascher in ihrer negativen Einschätzung von Mindestlöhnen nach wie vor durch die Mehrzahl der empirischen Forschungsarbeiten bestätigt. Demnach konstatieren knapp zwei Drittel der insgesamt 102 von ihnen ausgewerteten Untersuchungen negative Einflüsse auf die Beschäftigung. Wie die Autoren selber einschränkend eingestehen, handelt es sich hierbei jedoch keineswegs immer um mit statistischer Signifikanz nachgewiesene Beschäftigungseffekte (Neumark/Wascher 2007, S. 121). Hinzu kommt, dass mehr als 40 % der berücksichtigten Studien lediglich die Auswirkungen auf jugendliche Arbeitnehmer

Mindestlöhne in Europa und den USA

Innerhalb der Europäischen Union verfügen mittlerweile 20 von 27 Staaten über einen allgemeinen, branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohn (Schulten et al. 2006). In den westeuropäischen Nachbarstaaten beträgt der gesetzliche Mindestlohn pro Stunde zwischen 8 und 9 €. Bezogen auf die absolute Höhe des Mindestlohns lassen sich nach wie vor drei Ländergruppen unterscheiden (Abbildung 5). In den westeuropäischen Ländern Großbritannien, Irland, Frankreich und den Benelux-Staaten liegt der Mindestlohn mittlerweile zwischen knapp 8 und 9 € pro Stunde, wobei Luxemburg mit 9,08 € den Spitzenplatz einnimmt. In den südeuropäischen Ländern variiert der Mindestlohn zwischen 2,82 und 4,22 €, während die Mindestlöhne in den mittel- und osteuropäischen Ländern zwischen 0,53 und 1,76 € liegen. Die divergierenden Mindestlohnniveaus spiegeln zum Teil die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und die wirtschaftliche Leistungskraft in den jeweiligen Ländern wider. Darüber hinaus gibt es jedoch auch erhebliche nationale Niveauunterschiede: Gemessen an den nationalen Durchschnittslöhnen variiert das Niveau der Mindestlöhne in Europa zwischen 30 % und 60 %, wobei beispielsweise Spanien ein relativ niedriges, Frankreich ein relativ hohes Niveau aufweist.

Gesetzliche Mindestlöhne finden sich auch in den meisten nicht-europäischen OECD-Staaten. In den USA befindet sich der nationale gesetzliche Mindestlohn mit 5,15 US-\$ (etwa 3,96 €) auf einem sehr niedrigen Niveau, was insbesondere daran liegt, dass er in den letzten 10 Jahren nicht mehr erhöht wurde. Allerdings verfügen mittlerweile 22 US-Bundesstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen zwischen 6 und 8 US-\$ über ein deutlich höheres Mindestlohnniveau. Schließlich haben Anfang 2007 Kongress und Senat beschlossen, den nationalen Mindestlohn innerhalb der nächsten zwei Jahre schrittweise um mehr als 40 % auf 7,25 US-\$ (etwa 5,53 €) zu erhöhen.

Abbildung 5



untersuchen und damit das Gesamtbild deutlich verzerren. Besonders fragwürdig ist schließlich die von Neumark und Wascher aufgestellte Behauptung, wonach insbesondere die wissenschaftlich anspruchsvolleren Studien mit großer Mehrheit negative Beschäftigungseffekte feststellen würden (ebenda). Davon abgesehen, dass allein die Hälfte der als wissenschaftlich besonders anspruchsvoll klassifizierten Studien aus den USA von Neumark und Wascher selber durchgeführt wurden, werden von den Autoren keine nachvollziehbaren Kriterien für ihre Auswahl benannt, was unerschwinglich eine Geringschätzung neuerer Forschungs-

methoden zum Ausdruck bringt (Fox 2006, S. 6).

Wie hoch soll der Mindestlohn sein? Diese Frage kann nur vor dem Hintergrund des Wohlstands und des allgemeinen Einkommensniveaus eines Landes beantwortet werden. Mit Deutschland vergleichbar sind diejenigen westeuropäischen Staaten, in denen sich der gesetzliche Mindestlohn zwischen 8 und 9 € bewegt. Beispielweise beträgt der französische Mindestlohn (SMIC) derzeit 8,27 € und könnte damit durchaus für Deutschland als eine Orientierungsgröße dienen, da das Einkommensniveau und die Wirtschaftsstruktur in Frankreich und Deutschland relativ ähnlich sind. In

Frankreich beträgt der Mindestlohn mehr als 60 % des Durchschnittslohns (European Commission 2005). Dort ist der Mindestlohn in den vergangenen Jahren jeweils um durchschnittlich mehr als 4 % angehoben worden (Schmid/Schulten 2006). Im Jahr 2005 verdienten 16,8 % aller französischen Beschäftigten nicht mehr als den SMIC (Seguin 2006). Die im internationalen Vergleich sehr hohe Anzahl von Mindestlohneempfängern liegt vor allem in der hohen Subventionierung der Arbeitskosten für die Arbeitgeber begründet. Diesen wird bei Niedriglöhnen bis zum 1,6fachen des SMIC ein Teil der Sozialversicherungsbeiträge erlassen. Demnach haben die Arbeitgeber kaum ein Interesse, den Lohn über den SMIC hinaus anzuheben, da sie dann automatisch nennenswert an Subventionen verlieren würden.

In Deutschland fordert der DGB als Einstieg einen Mindestlohn von mindestens 7,50 € pro Stunde. Bei einer Vollzeitstelle (38,5 Stunden) wären das etwa 1 250 € brutto pro Monat. Nach Abzug von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen blieben für einen Alleinstehenden 927 € netto pro Monat übrig. 7,50 € pro Stunde lägen noch um 25 % unterhalb der Niedriglohnschwelle von rund 10 € pro Stunde in Deutschland. Von einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 € wären in Deutschland rund 4,9 Mio. Beschäftigungsverhältnisse betroffen. Ceteris paribus würden die Bruttoverdienste um etwa 12 Mrd. € steigen und die Bruttogewinne in Höhe von fast 600 Mrd. € entsprechend reduziert. Mit dieser Lohnsteigerung wären Mehreinnahmen für die Sozialversicherung von knapp 4,2 Mrd. € verbunden. Die Steigerung der Bruttoverdienste würde auch zu zusätzlichen Einnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer führen (Kalina/Weinkopf 2006b).

Begrenzung und Neugestaltung des Niedriglohnssektors

Die Ausweitung des Niedriglohnssektors seit Mitte der 1990er Jahre und die wachsende Lohnspreizung im unteren Einkommensbereich haben zu erheblichen verteilungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Problemen geführt. Das Anwachsen der Gruppe von Erwerbstätigen mit Armutslöhnen („working poor“) hat das allgemeine Lohnniveau unter Druck gesetzt. Die Hartz-Reformen haben für viele Betroffene die soziale Absicherung verschlechtert und den Druck zur Annahme von gering bezahlter Arbeit, die unterhalb der eigenen Qualifikation liegt, erhöht, ohne jedoch die erhoffte Beschäftigungsdynamik auszulösen. Die Beschäftigungsprobleme gering qualifizierter Langzeitarbeitsloser, die bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit durch Verdrängungseffekte noch verschärft wurden, bestehen weiterhin. Die gezielte Begrenzung der Kosten für die soziale Absicherung gelang nicht – mit der Folge, dass das soziale Sicherungsniveau (ALG II) ständig zur Disposition gestellt wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die ordnungspolitische Frage, wer Armut bekämpfen soll. In vielen Ansätzen – wie z.B. beim Konzept der aktivierenden Sozialhilfe des ifo Instituts (Sinn et al. 2006) – wird diese Aufgabe ausschließlich beim Staat angesiedelt. Diese Zuweisung greift zu kurz. Denn sie würde nur dann adäquat sein, wenn auf dem Arbeitsmarkt immer Löhne gezahlt würden, die das Resultat eines vollkommenen und fairen Wettbewerbs wären. Eine solche Annahme ist weder theoretisch noch empirisch haltbar (Manning 2003, Draca et al. 2006). Wenn es aber Marktversagen gibt, indem z.B. die Wettbewerbsverhältnisse zu Gunsten der Unternehmen verzerrt sind, sind Armutslöhne als Marktergebnis nicht akzeptabel. Es ist dann zwar die Aufgabe des Staates, durch wirtschaftspolitische Eingriffe, wie z.B. den Mindestlohn, einen unverzerrten Wettbewerbsmarkt wieder herzustellen. Die Armutsbekämpfung sollte aber primär auf dem Arbeitsmarkt durch höhere Löhne und damit höhere Einkommen stattfinden.

Die anhaltenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt lassen sich folglich nicht durch eine weitere Expansion des Niedriglohnssektors lösen. Notwendig ist vielmehr ein Bündel von Maßnahmen, das folgende Elemente umfasst: Begrenzung und Reduzierung des Niedriglohnssektors, Vermeidung haushalts- und familienbezogener Armutsrisiken, Stabilisierung des sozialen Sicherungssystems sowie Förderung von Integration und Beschäftigung von besonderen Zielgruppen des Arbeitsmarktes. Dabei ist klar, dass eine ausschließlich arbeitsmarkt- und sozialpolitisch angelegte Konzeption zur Lösung der Probleme im Niedriglohnssektor zu kurz greift. Sie muss eingebettet werden in eine gesamtwirtschaftliche Strategie wachstumsorientierter Geld- und Fiskalpolitik. Folgende Maßnahmen sollten zur Umsetzung dieser Ziele ergriffen werden:

Reduzierung des Niedriglohnssektors

In einem ersten Schritt sollte der Niedriglohnssektor durch eine verbindliche Einkommensuntergrenze begrenzt werden. Hierzu bedarf es eines branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohns, der so ausgestaltet werden muss, dass er einem einzelnen Erwerbstätigen auf Vollzeitbasis ein Existenzsicherndes Erwerbseinkommen gewährleistet. Dieser Mindestlohn ist auf Bruttobasis zu definieren und soll nicht erst durch Steuernachlässe oder Sozialtransfers auf Nettobasis erreicht werden. Dabei ist eine Orientierung an einem in den westeuropäischen Ländern bestehenden Mindestlohnniveau sinnvoll. Damit wird eine normative Vorgabe gesetzt, die bei der Festsetzung von Markteinkommen durch die Tarifparteien oder auf einzelvertraglicher Ebene zwingend zu berücksichtigen ist. Ähnlich wie bei der Festsetzung anderer zentraler Arbeitsbedingungen (Arbeitszeithöchstgrenzen, Urlaubsdauer, Kündigungsschutzbestimmungen, Arbeitsschutzstandards) wird damit auch beim Lohn eine gesetzliche Untergrenze definiert.

Oberhalb dieses Mindestlohns sollen durch Tarifverträge vereinbarte branchenbezogene Mindestlöhne

gewährleisten, dass die unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnisse in den einzelnen Wirtschaftszweigen Berücksichtigung finden und die Gefahr eines branchenspezifischen Lohndumpings verringert wird. Zur Absicherung branchenbezogener Mindestlöhne sollte das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen ausgeweitet werden und generell das Verfahren zur Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen erleichtert werden.

Neuregelung von Minijobs

Die bisherige Regelung der Minijobs hat der Verdrängung regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung Vorschub geleistet, einen Lohnsog nach unten befördert und die Einnahmenbasis der Sozialversicherung systematisch geschwächt. Im Kern handelt es sich um eine Subventionierung von Niedriglohn-tätigkeiten mit problematischen Risiken und Nebenwirkungen. Diese Form der Subventionierung sollte beendet werden. Dies gilt insbesondere für die Minijobs bei Nebentätigkeiten. Auf diese Weise könnten auch Anreize gesetzt werden, in bisherigen Einsatzschwerpunkten von geringfügiger Beschäftigung (Handel, privater Dienstleistungssektor) wieder stärker Arbeitsplätze mit größerem Arbeitsvolumen anzubieten.

Vermeidung haushalts- und familienbezogener Armutrisiken

Ein allgemeiner oder auch branchenbezogener Mindestlohn bezieht sich immer auf das individuelle Erwerbseinkommen eines einzelnen Beschäftigten. Insofern entfaltet er auch (z.B. für allein erziehende Personen) durchaus eine armutsbegrenzende Wirkung. Er kann jedoch für sich genommen je nach Haushalts- bzw. Familienkonstellation kein ausreichendes Instrument zur Vermeidung von Armutrisiken sein und verhindert deswegen auch nicht, dass aufstockende Leistungen nach dem SGB II in Anspruch genommen werden müssen. Deswegen sollten die bestehenden Freibeträge beibehalten und die Hinzuverdienstmöglichkeiten erhöht werden. Dies wäre bei einem Mindestlohn von 7,50 € nicht zwingend mit höheren fiskalischen Kosten verbunden, weil die Einkommen der Hinzuverdienenden steigen. Die Hinzuverdienstregelungen hatten sich durch die Regelungen von Hartz IV für viele Arbeitslose verschlechtert. Zu überlegen wäre, ob der Hartz IV vorgelagerte Kinderzuschlag ausgebaut werden kann. Die bisherige Regelung hat sich als sehr bürokratisch erwiesen und kommt in der Praxis kaum zum Tragen. Außerdem sollte die Kinderkomponente bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten selbst ausgebaut werden, da sie bei unterhaltsberechtigten Kindern viel zu gering ist.

Grundsätzlich denkbar wäre auch eine Einkommensergänzung durch Steuergutschriften (sog. negative Einkommenssteuer), die auf die Familiensituation und das gesamte Haushaltseinkommen abstellen. Die Ausgestaltung sollte jedoch – anders als beim Vorschlag von Bofinger et al. – so erfolgen, dass kein An-

reiz geschaffen wird, durch solche Gutschriften mittelfristig auch niedrigere Bruttolöhne akzeptabel zu machen. Aus diesem Grund muss in jedem Fall die Festsetzung eines gesetzlichen Bruttomindestlohns unabhängig davon erfolgen, so wie dies etwa in Großbritannien durch die Kombination des National Minimum Wage und der Working Tax Credits/Child Tax Credits geschieht. Ein Vorteil eines solchen Ansatzes könnte sein, dass auf diese Weise ein weiterer Nachschub in den SGB II Bereich verringert wird. Es ist allerdings im Einzelnen zu prüfen, wie solche Steuergutschriften insgesamt in das Steuer- und Transfersystem eingepasst werden können.

Förderung von Integration und Beschäftigung besonderer Zielgruppen am Arbeitsmarkt

Eine Ausweitung des Niedriglohnsektors und eine Subventionierung der Lohn(neben)kosten sind kein wirkungsvolles Konzept der Beschäftigungsförderung. Gezielte Lohnkostenzuschüsse können aber bei entsprechender Ausgestaltung gleichwohl sinnvoll als befristetes arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Förderung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt genutzt werden. Sie sollten aber nicht an der (niedrigen) Einkommenshöhe, sondern an Kriterien der besonderen Vermittlungsbedürftigkeit (z.B. Alter, Qualifikationsvoraussetzung, Leistungsfähigkeit u.a.) ansetzen – ähnlich wie die nun geplanten Instrumente für junge und Langzeitarbeitslose – und in der Regel befristet sein. Experten kritisieren die Vielfalt und Unübersichtlichkeit des bestehenden SGB III Instrumentariums. Insgesamt sollte das Instrumentarium daher abgespeckt, vereinfacht und damit transparenter gemacht werden. Flankiert werden müssen solche Anreizinstrumente mit einer umfassenden Qualifizierungs- und Weiterbildungsoffensive, die auch die individuellen Integrationschancen gering qualifizierter Arbeitsloser verbessert. Die starken Einschnitte in diesem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Vergangenheit waren kontraproduktiv.

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass es relevante Gruppen gibt, die keine oder nur sehr geringe Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben, weil sie mehrere, teils schwerwiegende Vermittlungshemmnisse aufweisen. Eine Perspektive bietet hier eine über einen längeren Zeitraum öffentlich geförderte Beschäftigung in gesellschaftlich sinnvollen Arbeitsbereichen (Buntenbach 2006). Offene Fragen stellen sich in Bezug auf die Abgrenzung des Personenkreises und der Einsatzfelder, die für eine solche Förderung in Betracht kommen. Wichtig ist in jedem Fall, dass es sich bei dieser öffentlich geförderten Beschäftigung um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelt, die nicht unterhalb des Mindestlohns vergütet werden darf.

Literaturverzeichnis:

- BA** (2004): Mini- und Midijobs in Deutschland, Sonderbericht der Bundesagentur für Arbeit (BA), Dezember.
- BA** (2006): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Bericht der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA), März.
- Bäcker, G.** (2006): Was heißt hier geringfügig? – Minijobs als wachsendes Segment prekärer Beschäftigung; WSI-Mitteilungen 5/2006, S. 255-261.
- Becker, I.** (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II-Grenze, Johann Wolfgang Goethe Universität, Frankfurt a. M. (Hrsg.), Frankfurt/M, 10/2006.
- Bofinger, P. et al.** (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis. Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, August 2006.
- Bosch, G./Weinkopf, W.** (2006): Stellungnahme zum Fragenkatalog „Kombilohnmodelle“ zur Anhörung der AG Arbeitsmarkt der Bundesregierung am 28.9.2006 im BMAS in Berlin.
- Brenke, K.** (2007): Zunehmende Lohnspreizung in Deutschland, DIW Wochenbericht 6/2007.
- Buntenbach, A.** (2006): Positionspapier: Öffentlich geförderte Beschäftigung, Berlin, November 2006.
- Burgess, P.** (2006): Der gesetzliche Mindestlohn in Großbritannien, Schulten, T., Bispinck, R. und Schäfer, C. (Hrsg) (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg: VSA, 31-55.
- Buslei, H. et al.** (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, ZEW Wirtschaftsanalysen, 42/1999, S.89.
- Card, D./Krueger, A.B.** (1995): Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage, Princeton University Press.
- Deutsche Bundesbank** (2007): Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Grundlinien im internationalen Vergleich, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Januar.
- Draca, M. et al.** (2006): Minimum Wages and Firm Profitability, IZA Discussion Paper No. 1913.
- Erne, R.** (2006): Gesetzliche Mindestlöhne in Irland, in: Schulten, T., Bispinck, R. und Schäfer, C. (Hrsg) (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg: VSA, 56-70.
- European Commission** (2004): Employment in Europe 2004, S.168.
- European Commission** (2005): Employment in Europe 2005.
- FAZ** (2007): Aussichten für Akademiker bessern sich deutlich, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.02.07, S. 9.
- Fox, L.** (2006): Minimum wage trends. Understanding past and contemporary research, EPI Briefing Paper No. 178.
- IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn** (2006): Kombilöhne – Zwischen Illusion und Wirklichkeit, IMK-Report 8, 03/2006.
- IW** (2007): Kombilohnmodell – Kein Preis für Fleiß, iwD Nr. 5, 02/2007.
- IZA/DIW** (2007): Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Konzepts von Prof. Dr. Bofinger und Dr. Walwei zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs aus der Studie „Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich“, Bericht für das Bundesministerium der Finanzen, 02/2007.
- Kaldybajewa, K. et al.** (2006): Minijobs – Instrument für Beschäftigungsaufbau oder Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung?, RV aktuell 4, S. 126-132.
- Kalina, Th./Weinkopf, C.** (2005): Beschäftigungsperspektiven von gering Qualifizierten, IAT-Report 10.
- Kalina, Th./Weinkopf, C.** (2006a): Mindestens 6 Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs?, IAT-Report 3.

- Kalina, Th./Weinkopf, C.** (2006b): Ein gesetzlicher Mindestlohn auch in Deutschland?! Modellrechnungen für Stundenlöhne zwischen 5,00 und 7,50 € - und wie ist es bei den anderen?, IAT-Report 6.
- Klammer, U./Leiber, S.** (2006): Atypische Beschäftigung und soziale Sicherung, WSI-Mitteilungen 5/2006, S. 290-291.
- Manning, A.** (2003): Monopsony in Motion, Imperfect Competition in Labour Markets, Princeton.
- Neumark, D./Wascher, W.** (2007): Minimum wages and employment, IZA Discussion Paper No. 2570.
- Rhein, Th./Stamm, M.** (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht 12/2006.
- RWI** (2004): Aspekte der Entwicklung von Minijobs. Abschlussbericht, Essen.
- Schmid, B./Schulten, T.** (2006): Der französische Mindestlohn SMIC, Schulten, T., Bispinck, R. und Schäfer, C. (Hrsg) (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg: VSA, 102-126.
- Schulten, T. et al.** (Hrsg) (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg: VSA.
- Seguin, S.** (2006): Les Bénéficiaires de la revalorisation du SMIC et des garanties mensuelles au 1er Juillet 2005, DARES, Premières Informations Premières Synthèses No. 09.2.
- Sinn, H.-W. et al.** (2006): Aktivierende Sozialhilfe, ifo Schnelldienst, 59. Jg., 2/2006, S. 3-24.
- Steffen, J.** (2007): Bonus für Arbeit (-geber), Info-Grafik Sozialpolitik der Arbeiterkammer Bremen, 15.1.2007.
- TAZ** (2006): Geringer Lohn würde akzeptiert, die tageszeitung vom 04.11.2006, S. 12.
- ver.di** (2007): Niedriglohn-Subvention, Zum Kombilohnmodell von Professor Bofinger und Dr. Walwei, Wirtschaftspolitische Information 1/2007.
- Weinkopf, C.** (2006): Was leisten Kombilöhne?, Mindestlöhne gegen Lohndumping, Hrsg.: Sterkel, G.; Schulten, T.; Wiedemuth, J., Hamburg 2006.
- WSI** (2006): Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV? WSI-Thesen zur aktuellen Reformdiskussion, Juni, http://www.boeckler.de/pdf/wsi_text_thesen_hartz_20060627.pdf

Der nächste **IMK Report** erscheint am Dienstag, 03. April 2007

Herausgeber: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 0211 7778-331, Telefax 0211 7778-266, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: PD Dr. Gustav A. Horn
Pressekontakt: Rainer Jung 0211 7778-150

Druck: Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf
ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.