

Hartz IV und der Niedriglohnsektor

Bei vielen bleibt das Stück vom Kuchen gleich

Hartz IV hat wesentlich weniger zum Wachstum des Niedriglohnsektors beigetragen als vielfach angenommen. Dies gilt jedenfalls für die Gruppe der Vollzeitbeschäftigten, die vorübergehend im Leistungsbezug waren. In Westdeutschland ist der Niedriglohnanteil bei der ersten Beschäftigung nach Leistungsbeginn im Vergleich zu vorher nur leicht gestiegen, in Ostdeutschland ist er praktisch unverändert. Zudem mussten zwar viele Leistungsempfänger Lohninbußen hinnehmen, nachdem sie wieder eine Beschäftigung aufgenommen hatten, eine größere Anzahl jedoch konnte ihren realen Verdienst um mindestens fünf Prozent steigern.



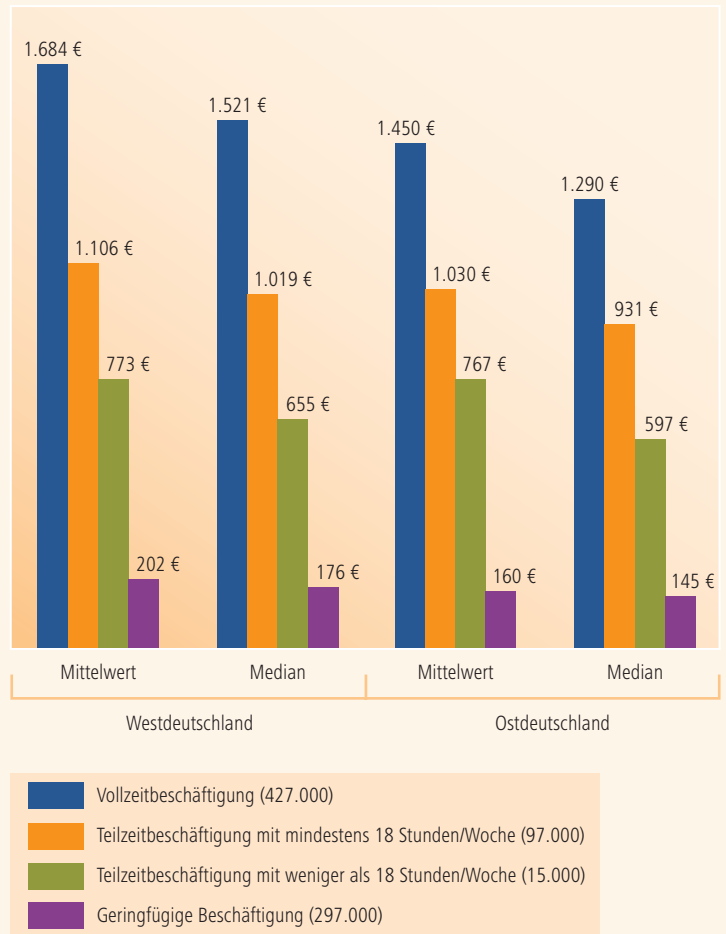
Arbeitslose, die Grundsicherung für Arbeitsuchende, besser bekannt als „Hartz IV“, beziehen, sind gesetzlich verpflichtet, jede Art von Arbeit anzunehmen – auch wenn sie deutlich schlechter bezahlt ist als die vorangegangene. Es gibt also keinen Berufs- und Qualifikationsschutz. Sie können eine Arbeit, die ihnen angeboten wird, lediglich dann verweigern, wenn dafür „sittenwidrige Löhne“ gezahlt werden – Löhne also, die mindestens ein Drittel unterhalb des branchenüblichen Tarifs liegen. Da auch Menschen mit vormals höheren Einkommen nunmehr gezwungen sind, gering entlohnte Tätigkeiten anzunehmen, wirft dies die Frage auf, ob Hartz IV, wie vielfach vermutet, zur Ausweitung des Niedriglohnsektors beigetragen hat.

Um diese Frage empirisch beantworten zu können, wurde für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nach Beginn des Leistungsbezugs eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hatten, untersucht, ob sich deren Löhne im Vergleich zu ihrer früheren Beschäftigung – also vor Beginn des Leistungsbezugs – verbessert oder verschlechtert hatten. Von den insgesamt 1,8 Millionen Arbeitslosengeld-II-Empfängern, die zwischen Februar und Dezember 2005 Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II bezogen haben, wurden diejenigen betrachtet, die nach Leistungsbeginn eine Beschäftigung aufgenommen haben – unabhängig davon, ob sie zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen weiterhin Leistungen aus dem SGB II erhielten. Insgesamt handelt es sich um rund 836.000 Personen. Mehr als die Hälfte von ihnen hatte als erste Beschäftigung nach Beginn des Leistungsbezugs eine Vollzeitstelle, über ein Drittel erhielt ein Einkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung. Die Übrigen nahmen eine Teilzeitbeschäftigung auf (vgl. Abbildung 1).

Bei der Entlohnung (vormaliger) Empfänger von Arbeitslosengeld (ALG) II gibt es deutliche Differenzen zwischen West- und Ostdeutschland. In Westdeutschland erhielten ALG-II-Bezieher, die eine Vollzeitbeschäftigung aufgenommen hatten, im Mittel einen Bruttomonatslohn von 1.684 Euro. Der Medianlohn der vollzeitbeschäftigten ALG-II-Bezieher (vgl. Kasten „Definition ‚Durchschnittseinkommen‘ versus ‚Medianeinkommen‘“) lag dort bei 1.521 Euro. Teilzeitbeschäftigte, die mehr als

Abbildung 1

Bruttomonatslöhne (vormaliger) Arbeitslosengeld-II-Bezieher bei erster Beschäftigung nach Beginn des Leistungsbezugs



Hinweis: Die Bruttomonatslöhne wurden mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert (Basisjahr 2005).

Quelle: Stichprobe aus den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) auf Basis des Administrativen Panels (AdminP); Auswertung auf Basis der 255 vollständigen Kreise; hochgerechnet auf BA-Eckwert.

©IAB

18 Stunden pro Woche arbeiteten, verdienten nur 1.106 Euro. In Ostdeutschland waren die Einstiegsgehälter sowohl für Voll- als auch für Teilzeitbeschäftigte im Schnitt deutlich geringer. So erhielten Vollzeitbeschäftigte aus den neuen Ländern durchschnittlich 234 Euro weniger als in Westdeutschland. Auch deren Medianlohn war mit 1.290 Euro erheblich niedriger.

Fast jeder Zweite arbeitet bei Wiederbeschäftigung für Niedriglohn

Um die Frage zu beantworten, inwieweit ALG-II-Bezieher Abstriche gegenüber ihrem vor dem ALG-II-Bezug erhaltenen Lohn in Kauf nehmen, werden im Folgenden die Löhne von Vollzeitbeschäftigten vor und nach Beginn des Leistungsbezugs verglichen. Denn nur für diese Gruppe lassen sich Änderungen des Lohnniveaus im Wesentlichen auf geänderte Stundenlöhne zurückführen. Personen, die zwi-

schen Ost- und Westdeutschland gependelt oder gewandert sind, werden aus der Analyse ausgeschlossen, weil die individuelle Lohnentwicklung von den unterschiedlichen Lohnniveaus in beiden Landesteilen überlagert sein könnte. Insgesamt waren in Westdeutschland 152.000 und in Ostdeutschland 62.000 Leistungsempfänger, die eine Vollzeitbeschäftigung aufgenommen haben, bereits bei ihrer letzten Beschäftigung vor Beginn des Leistungsbezugs vollzeitbeschäftigt.

Über die Hälfte der westdeutschen Leistungsempfänger, die eine Vollzeitstelle angetreten haben, nahm eine Beschäftigung unterhalb der Niedriglohnschwelle – diese entspricht zwei Drittel des Medianlohns – auf. In Westdeutschland lag diese Schwelle nach Berechnungen von Kalina und Weinkopf im Jahr 2005 bei 1.611 Euro (bei 38 Std./Woche). Gut 45 Prozent nahmen eine Stelle mit mittlerer Bezahlung an (zwischen 1.611 und 3.222 Euro), gut vier Prozent eine höher dotierte (mehr als 3.222 Euro).

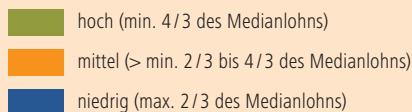
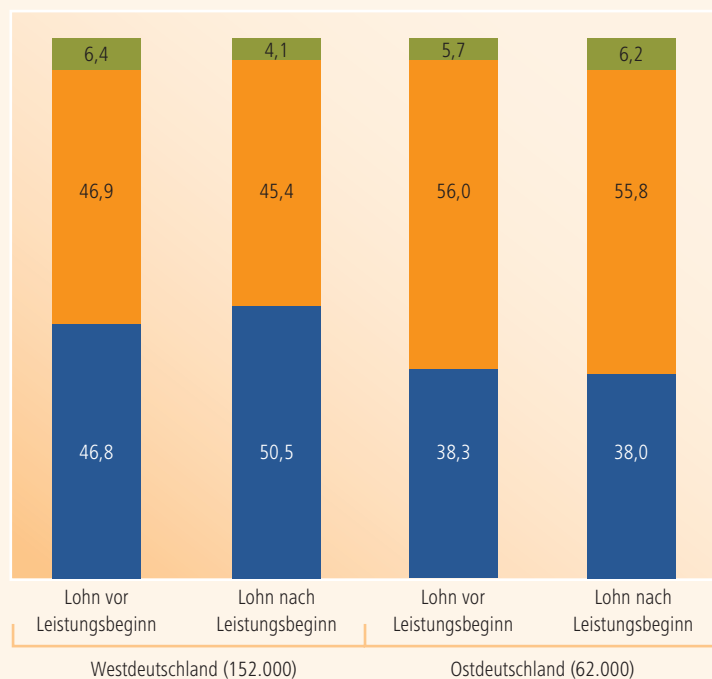
In Ostdeutschland hingegen mündeten nur 38 Prozent in den Niedriglohnsektor ein, während über die Hälfte eine Beschäftigung mit mittlerem Lohnniveau aufnahm (vgl. Abbildung 2). Ein Grund für den – statistisch betrachtet – geringeren Niedriglohnanteil (ehemaliger) Leistungsbezieher in Ostdeutschland dürfte darin liegen, dass auch der entsprechende Referenzwert, nämlich der Medianlohn, dort wesentlich niedriger ist als im Westen. Folglich liegen dort auch die statistische Niedriglohnschwelle sowie die Schwelle zwischen mittleren und hohen Löhnen mit 1.193 beziehungsweise 2.386 Euro weit unter den entsprechenden westdeutschen Schwellenwerten.

Die Anteile der in Vollzeit arbeitenden Niedriglohnbeschäftigten unter denjenigen, die ALG II beziehen oder bezogen haben, sind damit um ein Vielfaches höher als unter allen Vollzeitbeschäftigten in Deutschland. So betrug der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in der Gesamtwirtschaft zwischen 2005 und 2008 nur rund 13 Prozent. Ein wichtiger Grund für den weit überproportionalen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten dürfte die im Durchschnitt deutlich geringere Qualifikation der (vormaligen) Leistungsempfänger sein, die sich zudem in vielen Fällen aufgrund der langen Arbeitslosigkeit stark entwertet hat.

Abbildung 2

Löhne Vollzeitbeschäftigter vor und nach Beginn des ALG-II-Bezugs

in Prozent



Hinweis: Die Bruttomonatslöhne wurden mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert (Basisjahr 2005).

Quelle: Stichprobe aus den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) auf Basis des Administrativen Panels (AdminP); Auswertung auf Basis der 255 vollständigen Kreise; hochgerechnet auf BA-Eckwert.

Von Interesse ist nun, wie viele ALG-II-Empfänger bereits vor dem Leistungsbezug im Niedriglohnsegment gearbeitet haben. In Westdeutschland ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die vor dem Leistungsbezug niedrige Löhne bezogen, mit rund 47 Prozent um knapp vier Prozentpunkte geringer als nach Leistungsbeginn, in Ostdeutschland ist er praktisch gleich hoch (vgl. Abbildung 2).

Betrachtet man die Veränderungen auf individueller Ebene, so zeigt sich, dass rund 31 Prozent aller Hilfebedürftigen in Westdeutschland beziehungsweise 22 Prozent in Ostdeutschland sowohl vor als auch nach Leistungsbeginn einen Lohn erhielten, der unter der Niedriglohnschwelle lag. Sie sind also im Niedriglohnsektor geblieben. Ein Drittel wechselte vom Mittel- in das Niedriglohnsegment.

Lohnzuwächse für Geringverdiener – Lohnabschläge für Besserverdiener

Auch innerhalb der drei großen Lohnsegmente sind Lohnbewegungen nach oben und nach unten festzustellen. So lassen sich Lohnzugeständnisse von ALG-II-Empfängern über die Messung prozentualer Lohnänderungen erfassen. Betrachtet man wiederum die Teilgruppe der vor und nach Leistungsbeginn Vollzeitbeschäftigten, so zeigt sich, dass in Westdeutschland knapp 43 Prozent bei einer Wiederbeschäftigung reale Lohnsenkungen hinnehmen mussten (vgl. Abbildung 3 auf Seite 38). Gleichzeitig konnten jedoch auch 45 Prozent ihren realen Verdienst um mindestens fünf Prozent verbessern. In Ost-



deutschland lag der Anteil der Personen, die weniger als zuvor verdienten, mit knapp 39 Prozent etwas niedriger als in Westdeutschland. Rund 16 Prozent blieben in etwa auf dem früheren Lohnniveau.

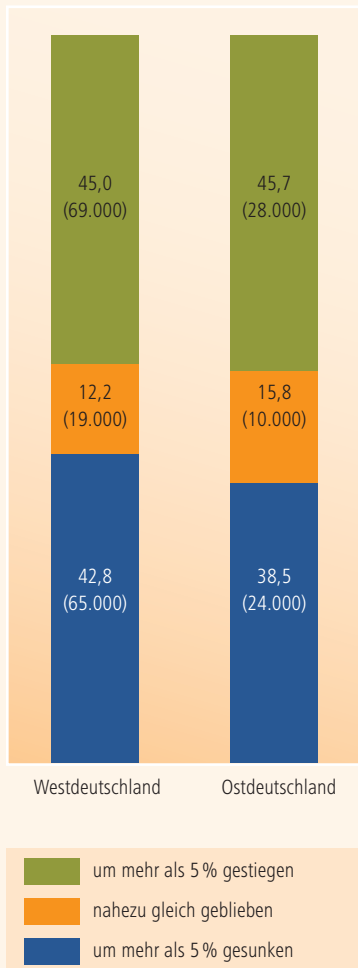
Grundsicherungssystemen wie dem SGB II wird häufig die Wirkung eines „impliziten Mindestlohns“ attestiert, der die Löhne nach unten begrenzt. Wenn dies zutrifft, sollten Erwerbstätige, die ALG II beziehen oder bezogen haben und vor Leistungsbeginn im Niedriglohnsektor gearbeitet hatten, bei Wiederaufnahme einer Beschäftigung häufiger Lohnsteigerungen erzielen als Personen, die vorher einen hohen Lohn bezogen hatten.

Tatsächlich zeigt sich, dass in Westdeutschland 79 Prozent derjenigen, die in ihrer früheren Beschäftigung mit durchschnittlich 928 Euro im untersten Fünftel der Lohnverteilung lagen, ihren Lohn um mindestens fünf

Definition „Durchschnittseinkommen“ versus „Medianeinkommen“

Zwei Kennziffern zur Messung des Einkommens bieten sich an: Erstens das durchschnittliche Einkommen. Zweitens das Medianeinkommen. Hierbei werden die Einkommen zunächst aufsteigend nach ihrer Höhe sortiert. Im Anschluss wird der mittlere Wert ausgewählt. Der Median hat den Vorteil, dass er robuster gegenüber Ausreißern ist.

Abbildung 3
**Löhne von Vollzeitbeschäftigten
 vor und nach Beginn des ALG-II-Bezugs**
 in Prozent



Hinweis: Die Bruttomonatslöhne wurden mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert (Basisjahr 2005).

Quelle: Stichprobe aus den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) auf Basis des Administrativen Panels (AdminP); Auswertung auf Basis der 255 vollständigen Kreise; hochgerechnet auf BA-Eckwert.

©IAB

Prozent erhöhen konnten. Nur zwölf Prozent aus dieser Gruppe verdienten danach weniger als zuvor. Hingegen nimmt der Anteil derjenigen, deren Löhne gestiegen sind, umso stärker ab, je höher die vormals erzielten Löhne waren. So konnten nur 20 Prozent der untersuchten Personen aus dem obersten Einkommensfünftel ihren Lohn noch weiter steigern. Während der Anteil derjenigen, die zu Lohneinschnitten bereit sind, im untersten Fünftel bei zwölf Prozent liegt, sind es im obersten Fünftel 70 Prozent. Dieses Muster zeigt sich auch in Ostdeutschland.

Während also bei sehr niedrigen Löhnen vor dem Leistungsbezug kaum Spielraum für Lohnzugeständnisse zu bestehen scheint, werden bei vormals höheren Löhnen Abschläge offensichtlich eher hingenommen. Da aber die Leistungsempfänger sehr häufig im Niedriglohnsektor beschäftigt waren und sind, ist der Spielraum für Lohnkonzessionen im Durchschnitt eher begrenzt.

Fazit

Hartz IV gilt vielfach als eine wichtige Ursache dafür, dass sich der Niedriglohnsektor in Deutschland ausgeweitet hat. Dafür finden sich für den hier untersuchten Personenkreis nur schwache Belege. So ist zwar in Westdeutschland der Anteil an Niedriglohnbeschäftigten nach Leistungsbeginn im Vergleich zu vorher leicht gestiegen, in Ostdeutschland hat er sich hingegen kaum verändert. Ferner zeigt sich, dass zwar viele der Leistungsempfänger Lohnsenkungen hinnehmen mussten, wenn sie eine Beschäftigung aufnahmen, eine größere Anzahl jedoch auch Lohnsteigerungen von mindestens fünf Prozent erzielen konnte.

Allerdings sind die Aussagen zur Lohnmobilität auf die hier betrachteten (vormaligen) ALG-II-Empfänger beschränkt. Welche Auswirkungen die Beschäftigung der Hartz-IV-Empfänger, die eine Teilzeit- oder eine geringfügige Tätigkeit aufnehmen, auf den Umfang des Niedriglohnsektors hat, gilt es noch zu untersuchen.



Daten

Ausgangsbasis der Analysen sind Angaben aus dem Administrativen Panel (AdminP) des IAB, das in einer repräsentativen 10%-Stichprobe Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zum SGB-II-Leistungsbezug von Bedarfsgemeinschaften und ihren Mitgliedern enthält. Ausgewählt wurden erwerbsfähige Hilfebedürftige, die zwischen Februar und Dezember 2005 zum ersten Mal Leistungen nach dem SGB II erhalten haben und einer Bedarfsgemeinschaft im AdminP angehörten. Die Angaben dieser Personen zum Leistungsbezug wurden um Informationen zu Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aus den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) ergänzt. Nicht berücksichtigt wurden Personen, die bei bestehender Erwerbstätigkeit ihr Einkommen nur vorübergehend mit Transferleistungen aufgestockt haben. Ausbildungsverhältnisse und Praktika wurden bei der Analyse ebenfalls nicht berücksichtigt.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung – der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB Discussion Paper 2.

Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekiten. IAB-Kurzbericht 15.

Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2007): Arbeitsmarktwirkungen: Grundsicherung und äquivalente Marktlöhne. IAB-Forum 1, S. 32-38.

Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2009): Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen. IAQ-Report 5.

Koller, Lena (2011): Lohnmobilität alleinstehender SGB-II-Empfänger. IAB Discussion Paper 5.

Die Autorin



Dr. Lena Koller

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung“ am IAB.

lena.koller@iab.de