

IAB-Kurzbericht

15/2013

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Fast ein Viertel aller deutschen Beschäftigten bezog im Jahr 2010 einen Niedriglohn, das heißt weniger als 2/3 des mittleren Lohns. Die Ungleichheit in der unteren Hälfte der Lohnverteilung ist damit hierzulande größer als im weit überwiegenden Teil der EU-Länder.

■ Werden nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt, ist der Anteil der Geringverdiener in Deutschland etwas niedriger, aber immer noch vergleichsweise hoch.

■ Länderübergreifend sind Frauen, jüngere sowie gering qualifizierte oder befristet Beschäftigte und Ausländer unter den Geringverdienern überrepräsentiert.

■ Zur Gruppe der Niedriglohnbezieher gehören in Deutschland vor allem Frauen und Teilzeitbeschäftigte.

■ Auch Beschäftigte, die zum Kernbereich des „ersten“ Arbeitsmarkts gezählt werden können, zählen hierzulande häufiger zu den Geringverdienern.

■ Tendenziell sind Niedriglöhne in Ländern mit hoher Tarifabdeckung weniger verbreitet als in solchen mit stark dezentralisierter Lohnfindung.

■ Deutschland ist neben einem längerfristigen Trend zu mehr Lohnungleichheit durch einen zuletzt robusten Beschäftigungsaufschwung gekennzeichnet. Im Ländervergleich ergeben sich jedoch keine Hinweise auf Zusammenhänge zwischen Arbeitslosen- bzw. Erwerbstätigenquoten einerseits und dem Ausmaß der Lohnungleichheit andererseits.

Erwerbseinkommen

Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich

von Thomas Rhein

Seit den 1990er Jahren ist die Lohnungleichheit in Deutschland deutlich gewachsen. Diese Entwicklung wird kontrovers wahrgenommen: Einerseits könnte die zunehmende Verbreitung von Niedriglöhnen die Chancen für Erwerbslose vergrößern, wieder in Arbeit zu kommen. Andererseits wird sie als Teil eines breiteren gesellschaftlichen – und sozialpolitisch problematischen – Trends zur Polarisierung der Erwerbseinkommen gesehen.

Vor diesem Hintergrund liefert der vorliegende IAB-Kurzbericht eine „Momentaufnahme“ der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und in 16 anderen europäischen Ländern im Jahr 2010. Die vergleichende Analyse zeigt die Bedeutung und die strukturelle Zusammensetzung des Niedriglohnsektors in Deutschland und anderen europäischen Ländern. Darüber hinaus wird untersucht, inwieweit die beobachteten Länderunterschiede mit institutionellen und politischen Faktoren zusammenhängen.

Als Datengrundlage für den europäischen Vergleich dient der „Survey on Income and Living Conditions“ (EU-SILC), eine reprä-

sentative Befragung von Haushalten in den Mitgliedsländern der EU. In EU-SILC sind Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte mit Angaben zur Arbeitszeit in allen Betrieben erfasst. Das erlaubt eine umfassende Analyse.¹ Hier werden die aktuellsten zur Verfügung stehenden EU-SILC-Daten aus der Erhebung von 2011 verwendet. Die Einkommensangaben beziehen sich in den meisten Ländern auf das Vorjahr, also auf 2010. Nähere Informationen zu EU-SILC und zu den Berechnungen sind dem Infokasten (Seite 2) zu entnehmen.

In den Vergleich werden folgende 17 EU-Länder einbezogen: die vier größten Länder Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, außerdem Österreich, Belgien, die Niederlande, Griechenland, die drei skandinavischen EU-Länder, Zypern sowie fünf postsozialistische Länder (Bulgarien, Polen, Ungarn, Litauen und Slowenien).

¹ Eine alternative Datenquelle ist die Verdienststrukturerhebung der EU (Eurostat 2012), die aber bestimmte Wirtschaftszweige wie Landwirtschaft und den öffentlichen Sektor ebenso ausklammert wie Kleinbetriebe, in denen etwa ein Drittel aller Geringverdiener arbeitet.

Diese 17 Länder repräsentieren rund 80 Prozent der Bevölkerung und des Bruttoinlandsprodukts der gesamten EU-27. Die Länderauswahl wurde im Wesentlichen durch die Verfügbarkeit vergleichbarer Daten bestimmt und wird ebenfalls im **Infokasten** (unten) näher erläutert.

Die ausgewählten Länder unterscheiden sich zum einen im Hinblick auf das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung. So war das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Niederlanden und den skandinavischen Ländern rund doppelt so hoch wie in Polen und Ungarn und mehr als dreimal so hoch wie in Bulgarien. Zum anderen waren die Länder im Jahr 2010 in unterschiedlichem Ausmaß von der Finanzkrise betroffen, die ab dem Herbst 2008 auf die

europäischen Arbeitsmärkte durchschlug und die sich seit 2009 vor allem in Süd- und Osteuropa als Staatsschuldenkrise fortsetzte. In Deutschland führte die Krise nur zu einem leichten und vorübergehenden Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dagegen waren die Arbeitsmärkte der anderen Länder mehr oder weniger stark betroffen, allerdings ausgehend von einem unterschiedlichen Beschäftigungsstand. Besonders stark stieg die Arbeitslosigkeit in Litauen sowie in Bulgarien, Griechenland und Dänemark (dort allerdings von einem niedrigen Niveau aus).

Nun ist zunächst noch zu klären, wie Niedriglohnbeschäftigung in diesem Bericht abgegrenzt wird. In der Forschung hat sich eine Definition durchgesetzt, die sich auf die Verteilung der Lohneinkommen stützt: Die Höhe der Niedriglohnschwelle wird in Relation zum mittleren Lohn bzw. Medianlohn² in einem Land bestimmt. Genauer: Ein Lohn gilt als Niedriglohn, wenn er unter dem Schwellenwert von zwei Dritteln des Medians liegt. Wegen der unterschiedlichen Lebensverhältnisse wird die Niedriglohnschwelle für jedes Land separat ermittelt. Auf Grundlage dieser Schwelle lässt sich die Niedriglohnquote (auch Niedriglohninzidenz genannt) als Anteil der Geringverdiener an allen Beschäftigten ermitteln. Diese Quote ist der zentrale Indikator für die Größe des Niedriglohnsektors in einem Land und damit auch für die (Un-)Gleichverteilung der Lohneinkommen, allerdings nur für die untere Hälfte der Lohnverteilung.³

Um vorschnelle Schlüsse zu vermeiden, sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Niedriglohnbeschäftigung nicht unbedingt mit Einkommensarmut einhergehen muss. Denn die Armutsgefährdung hängt nicht nur vom individuellen Bruttolohn, sondern auch von anderen Einkünften, von der Wirkung des Steuer- und Transfersystems und vom Haushaltskontext ab. Für einen Alleinstehenden mag auch ein niedriges Lohneinkommen zum Lebensunterhalt reichen, für den Alleinverdiener einer vielköpfigen Familie hingegen nicht.

² Zum Verständnis des Begriffs „Medianlohn“ stelle man sich alle Lohnbezieher eines Landes in einer Reihe vor, angeordnet nach der Höhe ihres Lohns. Diejenige Person, die genau in der Mitte dieser Reihe steht bzw. die Reihe in zwei Hälften teilt, verdient den Medianlohn.

³ Die Niedriglohnquote ist nicht der einzige Indikator für diese (Un-)Gleichverteilung. Ein weiterer häufig verwendeter Indikator ist das Verhältnis des untersten zum mittleren Lohndezil. Beide Indikatoren führen aber im Hinblick auf das Länder-Ranking im Wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen.

i

Datenbasis und Datenauswahl

Die EU-SILC-Daten werden seit 2004 jährlich durch die nationalen statistischen Behörden in den Mitgliedsländern sowie in einigen europäischen Nicht-EU-Ländern erhoben und anschließend von Eurostat, dem Statistischen Amt der EU, aufbereitet. Die Abkürzung SILC steht für „Survey on Income and Living Conditions“, auf Deutsch: Datenerhebung zu Einkommens- und Lebensbedingungen. Wenn auch die Daten nicht in allen Bereichen vollständig vergleichbar sind, so eignet sich EU-SILC doch besser für Ländervergleiche als rein nationale Datenquellen.

Die hier verwendeten Daten wurden im Laufe des Jahres 2011 erhoben und enthalten Informationen zum Erwerbseinkommen und sonstigen Einkommensquellen privater Haushalte und Personen im Vorjahr, also 2010, sowie zu grundlegenden sozio-ökonomischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, höchster erreichter Bildungsabschluss, Arbeitsmarktstatus und Haushaltssituation. Es wurden Personen ausgewählt, die zum Zeitpunkt der Befragung zwischen 20 und 64 Jahren alt und in Vollzeit oder Teilzeit abhängig beschäftigt waren, sofern sie normalerweise mindestens sieben Stunden pro Woche arbeiteten. Dabei wurden Personen ausgeschlossen, die neben der Arbeit auch im formalen Bildungssystem waren. In Deutschland sind dies z. B. Auszubildende im Dualen System.

Von den 27 EU-Mitgliedsländern des Jahres 2011 wurden alle diejenigen ausgewählt, die vergleichbare Angaben zum Brutto-Lohneinkommen im zurückliegenden Jahr enthalten, mit Ausnahme Luxemburgs.* Dieses Einkommen, durch die Zahl der Arbeitsmonate geteilt, ergibt das Monatseinkommen. Da das Lohneinkommen Jahressonderzahlungen wie Weihnachtsgeld einschließt, sind diese anteilig auch im Monatseinkommen enthalten. Der daraus ermittelte Stundenlohn dürfte tendenziell etwas über dem vereinbarten tariflichen Lohn liegen, da z. B. auch Überstundenzuschläge und Sonderzahlungen enthalten sein können.

Für Griechenland, Italien und Polen ist das jährliche Erwerbseinkommen nur abzüglich Steuern und Sozialabgaben nachgewiesen und somit nicht mit den anderen Ländern vergleichbar. Für diese drei Länder wurde stattdessen der aktuelle monatliche Bruttolohn zugrunde gelegt.

* Luxemburg wurde ausgeschlossen, da EU-SILC für die Gesamtbeschäftigung dort nicht repräsentativ ist, denn über 40 Prozent aller Beschäftigten sind Grenzpendler und fehlen daher in den Daten.

Würden nur Vollzeitbeschäftigte in der Analyse der Lohnverteilung berücksichtigt, könnten deren (Brutto-)Monatsentgelte zugrunde gelegt werden. Wenn auch Teilzeit-Arbeitnehmer einbezogen werden, müssen Stundenlöhne betrachtet werden, um den unterschiedlichen Arbeitszeiten Rechnung zu tragen. In die folgenden Auswertungen werden alle abhängig Beschäftigten im Alter von 20 bis 64 Jahren mit einer regelmäßigen Mindest-Arbeitszeit von sieben Wochenstunden eingeschlossen. Im Falle von Deutschland können dies auch Minijobber sein. Sofern Arbeitnehmer Nebentätigkeiten nachgehen, werden die Einkommen (und die Arbeitszeiten) adjustiert.⁴ Nicht berücksichtigt sind Beschäftigte, die gleichzeitig in Aus- oder Weiterbildung sind, und damit auch Personen im dualen Berufsausbildungssystem. Auf dieser Grundlage errechnet sich für Deutschland ein Niedriglohn-Schwellenwert von 9,54 Euro (vgl. Abbildung 1). In den übrigen Ländern liegen die Schwellenwerte in einer großen Spannweite zwischen 1,08 Euro (Bulgarien) und 15,80 Euro (Dänemark). Ein und derselbe Nominallohn kann also in einem Land über der Niedriglohnschwelle und in einem anderen darunter liegen. Das verdeutlicht noch einmal, dass die Niedriglohnquote ein Maß für die Ungleichverteilung innerhalb eines Landes ist.

⁴ Die meisten Untersuchungen zur Lohnverteilung berücksichtigen nur die Hauptbeschäftigung. Das ist mit den EU-SILC-Daten für die meisten Länder nicht möglich. Dort, wo die Daten die Unterscheidung dennoch erlauben, weichen die Ergebnisse nicht wesentlich voneinander ab.

■ Großer Anteil der Geringverdiener in Deutschland

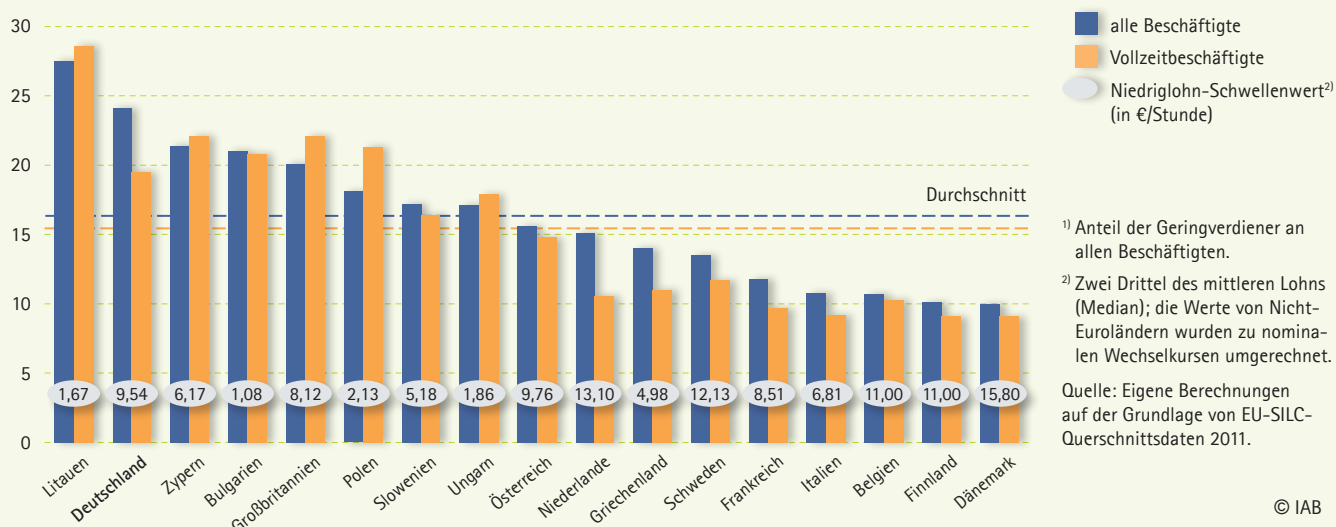
Die auf Basis von Stundenlöhnen ermittelten Niedriglohnquoten weisen für Deutschland mit einem Anteil von 24,1 Prozent an allen Beschäftigten den höchsten Wert unter den Vergleichsländern auf, wenn man einmal von Litauen (27,5 Prozent) absieht. Darin zeigt sich ein hierzulande besonderes hohes Maß an Lohnungleichheit. Es folgen Zypern, Bulgarien, Großbritannien und Polen mit Quoten zwischen 21,5 und 18 Prozent. Relativ niedrig sind die Quoten dagegen in Belgien, Frankreich, Italien und den skandinavischen Ländern (vgl. Abbildung 1).

Beschränkt man die Betrachtung auf Vollzeitbeschäftigte und berechnet für deren Monatslöhne eine separate Niedriglohnschwelle, so ergibt der Ländervergleich ein etwas verändertes Bild (vgl. Abbildung 1): Wieder liegt Litauen an der Spitze, danach sind die Niedriglohnquoten in Großbritannien, Zypern, Polen und Bulgarien am höchsten. Die deutsche Quote liegt mit 19,5 Prozent dicht dahinter. Noch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lag Deutschland bei der Niedriglohninzidenz von Vollzeitbeschäftigten im Mittelfeld der damaligen EU-Mitgliedsländer (EU-Kommission 2004).

Zehn der 27 EU-Staaten konnten in der Analyse nicht berücksichtigt werden. Um einen Anhaltspunkt zur Lohnverteilung in diesen Ländern zu erhalten, kann man die Verdienststrukturerhebung der EU von 2010 (Eurostat 2012) heranziehen, die aber, wie schon erwähnt, die Lohnstruktur nicht vollständig

Abbildung 1

Niedriglohnquoten¹⁾ in 17 europäischen Ländern 2010, in Prozent



erfasst. Mit dieser Einschränkung lässt sich schlussfolgern, dass in den baltischen Staaten und in Rumänien die Ungleichheiten in der unteren Hälfte der Lohnskala noch größer sind als in Deutschland. Dies gilt aber nicht für die hier ebenfalls unberücksichtigten Länder Spanien, Portugal, Irland und Luxemburg.

Der mittlerweile hohe Anteil von Geringverdienern in Deutschland – die Quote von 24,1 Prozent entspricht einer Zahl von 7,1 Millionen Personen – wird häufig mit der spezifischen Situation einzelner Beschäftigtengruppen in Verbindung gebracht: die steigende Zahl der Minijobber; Frauen, die Lohnnachteilen besonders stark ausgesetzt sind; die Zunahme der befristeten Beschäftigung, u. a. bei jüngeren Berufseinsteigern, verbunden mit teils geringen Einstiegsverdiensten.⁵ Unterscheidet sich Deutschland in dieser Hinsicht wesentlich von anderen europäischen Ländern? Eine vergleichende Strukturanalyse der Niedriglohnbeschäftigung kann zur Klärung dieser Frage beitragen.

⁵ Auch Zeitarbeit spielt in diesem Kontext eine Rolle, kann aber mit den EU-SILC-Daten nicht untersucht werden.

Struktur der Niedriglohnbeschäftigung im europäischen Vergleich

Aus Gründen der Übersichtlichkeit beschränkt sich die folgende Analyse auf insgesamt sechs Länder, darunter die vier größten EU-Länder, die Niederlande sowie Dänemark als Vertreter des skandinavischen Wohlfahrtsstaats-Typs. Die Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Besonderheiten in Deutschland wären jedoch im Wesentlichen die gleichen, wenn auch die übrigen elf Länder aus **Abbildung 1** betrachtet würden. In die Analyse werden Teilzeitbeschäftigte einbezogen, sodass die Abgrenzung der Niedriglohnbeschäftigung anhand von Stundenlöhnen erfolgt.

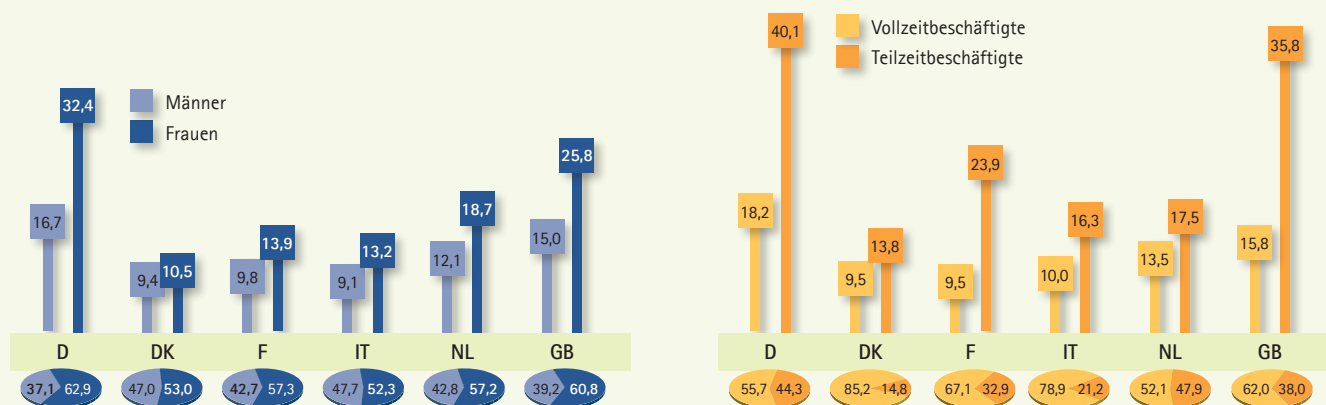
Um herauszufinden, ob einzelne Personengruppen besonders häufig zur Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten zählen, werden hier verschiedene Strukturmerkmale berücksichtigt, die die Forschung in diesem Kontext als maßgeblich identifiziert hat. Dazu zählen Geschlecht, Arbeitszeit, Qualifikationsniveau, Alter, Art des Arbeitsvertrags, Nationalität sowie Merkmale des beschäftigenden Betriebs (Betriebsgröße, Wirtschaftszweig). Im Folgenden untersuchen wir zwei Aspekte:

- Erstens, wie hoch die Niedriglohnquote einzelner Personengruppen ist.
- Zweitens, welche Relevanz die jeweilige Gruppe für den Niedriglohnsektor des jeweiligen Landes insgesamt hat.

Abbildung 2

Indikatoren zum Niedriglohnsektor in ausgewählten europäischen Ländern 2010, nach Geschlecht und Arbeitszeit

■ Niedriglohnquoten und ● Anteile an allen Niedriglohnbeziehern, in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EU-SILC Querschnittsdaten 2011.

© IAB

Natürlich sind die genannten Strukturmerkmale nicht unabhängig voneinander. So sind Frauen häufiger teilzeitbeschäftigt als Männer, Ausländer öfter gering qualifiziert als Deutsche. Diese Zusammenhänge werden im Folgenden aber nicht systematisch untersucht.

Geschlecht und Arbeitszeit

In Deutschland wie in den Vergleichsländern verdienen Frauen im Durchschnitt weniger als Männer und beziehen deshalb auch häufiger Niedriglöhne. Frauen stellen in allen untersuchten Ländern die Mehrheit der Geringverdiener – in Deutschland sind es 62,9 Prozent (vgl. **Abbildung 2**). Hierzulande ist zwar auch die Niedriglohnquote von Männern mit 16,7 Prozent relativ hoch, aber diejenige der Frauen liegt mit 32,4 Prozent fast doppelt so hoch. In keinem anderen Land (mit Ausnahme Österreichs, das in der Abbildung nicht enthalten ist) ist die Diskrepanz zwischen den Geschlechtern derart ausgeprägt. Im Unterschied zu Deutschland liegen dagegen die Niedriglohnquoten von Frauen und Männern vor allem in den skandinavischen Ländern sehr nahe beieinander. Das könnte auf die lange Tradition der Gleichstellungspolitik und die starke Position von Frauen am Arbeitsmarkt in diesen Ländern zurückzuführen sein.

Obwohl die Berechnungen auf Stundenlöhnen beruhen, also unterschiedliche Arbeitszeiten herausgerechnet wurden, gibt es in der Lohnverteilung deutliche Unterschiede zwischen Vollzeit- und Teil-

zeitarbeit: Überall beziehen Teilzeitbeschäftigte häufiger Niedriglöhne als Vollzeitbeschäftigte. In Deutschland sind die Niedriglohnquoten für beide Gruppen wiederum die höchsten, wobei der Wert für Teilzeitbeschäftigte mit 40,1 Prozent mehr als doppelt so hoch ist wie der für Vollzeitbeschäftigte (18,2 %). Eine vergleichbare Diskrepanz ist nur in Großbritannien festzustellen (vgl. **Abbildung 2**). In Deutschland arbeiten deutlich mehr als 40 Prozent aller Geringverdiener in Teilzeit. Dazu trägt auch die Verbreitung der geringfügigen Teilzeitarbeit (Minijobs) bei: Über 11 Prozent aller Geringverdiener arbeiten hierzulande zwölf Wochenstunden oder weniger – ein Anteil, der in keinem anderen Land auch nur annähernd erreicht wird.

Im Übrigen unterscheiden sich die Durchschnittslöhne von teilzeitarbeitenden Männern und Frauen in allen Ländern nicht signifikant. Allerdings wird Teilzeitarbeit überwiegend von Frauen geleistet. Das erhöht ihren Anteil an den Niedriglohnbeschäftigten noch zusätzlich zu der Tatsache, dass sie in Vollzeitarbeit weniger pro Stunde verdienen als Männer.

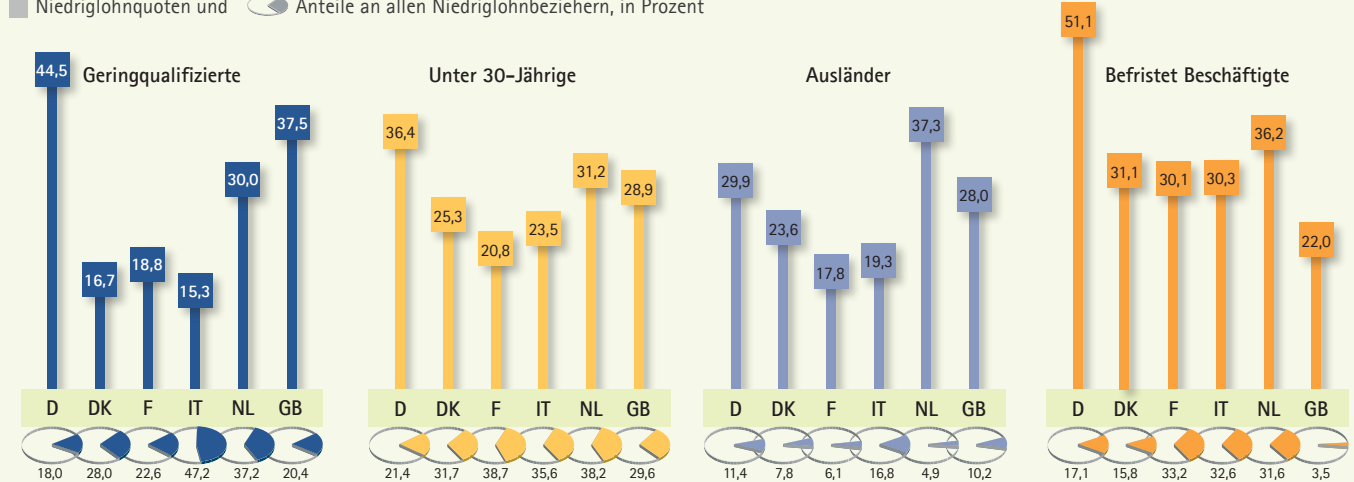
Qualifikation und Berufserfahrung

Zwei weitere persönliche Merkmale wirken sich auf die Verbreitung niedriger Löhne aus: Zum einen ist es das Niveau der formalen Qualifikation, da mit höherer Qualifikation auch das Entgeltniveau steigt; zum anderen das Lebensalter, das mit der Berufs- und Arbeitsmarkterfahrung und deshalb mit dem Lohnniveau korreliert ist.

Abbildung 3

Verbreitung von Niedriglöhnen bei Risikogruppen in ausgewählten europäischen Ländern 2010

■ Niedriglohnquoten und ◐ Anteile an allen Niedriglohnbeziehern, in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EU-SILC Querschnittsdaten 2011.

© IAB

Betrachten wir zunächst das Merkmal „Qualifikation“. Es bestätigt sich, dass Geringqualifizierte (ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder Studium) besonders häufig in der Niedriglohnbeschäftigung zu finden sind – in Deutschland liegt der betreffende Anteil bei über 44 Prozent (vgl. **Abbildung 3**). Jedoch sind nur 18 Prozent aller Niedriglohnbezieher gering qualifiziert. Das liegt daran, dass es hierzulande vergleichsweise wenig Geringqualifizierte gibt. Allerdings bedeutet das im Umkehrschluss, dass mehr als vier von fünf Geringverdienern in Deutschland eine abgeschlossene Ausbildung haben – mehr als in jedem der anderen aufgeführten Länder. Dabei muss hier offen bleiben, ob sie auch qualifikationsadäquat beschäftigt sind.

Was das Alter betrifft, so zeigt **Abbildung 3**, dass der Anteil der Niedriglohnbezieher in der Gruppe der unter Dreißigjährigen (U-30) in allen Ländern erwartungsgemäß deutlich über dem Durchschnitt liegt (vgl. **Abbildung 1**). Wenn niedrige Löhne häufig Einstiegsgehälter von Berufsanfängern sind, sollte die Gruppe der U-30 zudem auch einen großen Anteil an der Niedriglohnbeschäftigung insgesamt haben. Das ist in Deutschland (21,4 %) weniger als in anderen Ländern der Fall.

Befristet Beschäftigte und Migranten

Schließlich seien noch zwei Personengruppen erwähnt, die im Durchschnitt eine ungünstige Lohnposition haben und bei denen deshalb eine erhöhte Niedriglohninzidenz zu erwarten ist. Dies sind zum einen Migranten, zum anderen befristet

Beschäftigte. Wie **Abbildung 3** zeigt, trifft diese Erwartung bei befristet Beschäftigten zu. Rund die Hälfte von ihnen arbeitet in Deutschland zu Vergütungen unterhalb der Niedriglohnschwelle. In Großbritannien ist der Anteil mit 22 Prozent dagegen kaum erhöht. Das kann damit erklärt werden, dass dort der Unterschied zwischen Befristung und Festanstellung weniger ausgeprägt ist, da auch unbefristet Beschäftigte nur einen relativ geringen Kündigungsschutz haben.

Migranten können in EU-SILC nur anhand der Nationalität identifiziert werden. Personen mit Migrationshintergrund sind nicht als solche zu erkennen, wenn sie die inländische Staatsangehörigkeit haben. Mit dieser Einschränkung bestätigt sich auch hier die genannte Vermutung. Dabei ist die Niedriglohnquote von Ausländern in Deutschland mit rund 30 Prozent im Vergleich zu allen Beschäftigten (24,1 %) nur moderat erhöht, ebenso in Großbritannien. In den anderen vier Ländern liegen dagegen die Quoten von Ausländern zum Teil um mehr als das Doppelte über der allgemeinen Niedriglohninzidenz.

Betriebsgröße und Branche

Neben persönlichen Merkmalen sind Charakteristika der beschäftigenden Betriebe relevant, insbesondere die Betriebsgröße und die Branche. Das durchschnittliche Lohnniveau steigt mit der Betriebsgröße. Das bestätigen auch die EU-SILC-Daten: Länderübergreifend ist der Anteil an Niedriglohnbeschäftigten in Kleinbetrieben mit bis zu zehn Beschäftigten rund doppelt so hoch (Deutschland: 48 %) wie im Durchschnitt. In Kleinbetrieben arbeiten durchschnittlich rund 35 Prozent (Deutschland: 33 %) aller Geringverdiener. In dieser Hinsicht weist Deutschland keine auffällige Besonderheit auf. Das gilt auch für die Niedriglohnquoten nach Wirtschaftszweigen: Besonders hoch sind sie im Handel, im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, weniger dagegen im Verarbeitenden Gewerbe und im öffentlichen Sektor.

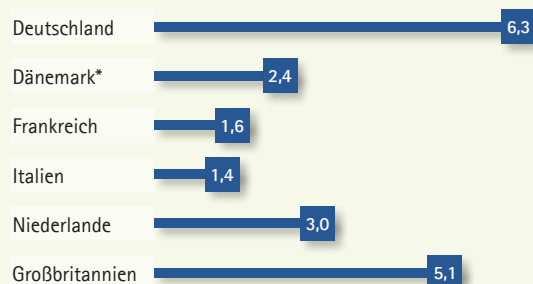
Niedriglohnbeschäftigung betrifft auch Kerngruppen des Arbeitsmarkts

Die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland zeichnet sich also durch einige Besonderheiten aus. Ins Auge fallen vor allem die beträchtlichen Diskrepanzen der Niedriglohnquoten zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten. Zum hohen Anteil der Geringverdiener

Abbildung 4

Niedriglohn trifft auch den Kern der Beschäftigung

Niedriglohnquote von über 30-jährigen vollzeitbeschäftigten Männern mit inländischer Staatsangehörigkeit und unbefristeten Verträgen, mit abgeschlossener Ausbildung oder Studium, in Betrieben ab 50 Beschäftigte, 2010



* Das Ergebnis für Dänemark ist wegen begrenzter Fallzahlen mit erhöhter Unsicherheit behaftet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EU-SILC Querschnittsdaten 2011. © IAB

unter den Teilzeitbeschäftigten trägt die Verbreitung der geringfügigen Beschäftigung bei.

Jedoch lässt sich die Größe des deutschen Niedriglohnssektors nicht allein auf strukturelle Besonderheiten zurückführen. Vielmehr zeigt der Ländervergleich, dass auch „Kerngruppen“ des Arbeitsmarkts betroffen sind. Das lässt sich anhand einer Gruppe verdeutlichen, die eine Kombination von lauter „günstigen“ Merkmalen aufweist: männlich, unbefristet vollzeitbeschäftigt in einem Betrieb mit mehr als 50 Beschäftigten, inländische Staatsangehörigkeit, abgeschlossene Ausbildung, mindestens 30 Jahre alt (vgl. **Abbildung 4**). Bei dieser Kerngruppe ist zu erwarten, dass die Niedriglohninzidenz deutlich kleiner ist als im jeweiligen nationalen Durchschnitt. Das trifft zwar zu, und diese Gruppe stellt in allen Ländern nur eine Minderheit unter den Geringverdienern dar. Aber auch innerhalb dieser Gruppe sind die Vergütungen in Deutschland stärker differenziert und auch deshalb ist ihre Niedriglohnquote höher als anderswo.

Im Übrigen wird die Größe des deutschen Niedriglohnssektors auch nicht verursacht durch Lohndisparitäten zwischen West- und Ostdeutschland. Studien auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (z. B. Kalina/Weinkopf 2013) kommen zu dem Ergebnis, dass die Niedriglohnquote bei separater Betrachtung Westdeutschlands praktisch ebenso hoch ist wie in Gesamtdeutschland.

Letztlich können also weder persönliche, noch betriebliche, noch regionale Strukturmerkmale befriedigend begründen, warum die Lohneinkommen im unteren Bereich der Verteilung hierzulande stärker differenziert sind als in anderen europäischen Ländern. Vielmehr muss der Befund als allgemeines Phänomen begriffen werden, das sich quasi „quer“ durch alle Personengruppen zieht. Es könnte – so ein nahe liegender Schluss – an institutionellen Rahmenbedingungen der Lohnfindung liegen, die mehr oder weniger alle Beschäftigtengruppen betreffen und die zwischen den Ländern variieren.

Bedeutung von Mindestlöhnen

Dabei ist zunächst an das Vorhandensein (bzw. Fehlen) von gesetzlichen Mindestlöhnen zu denken, die ja der Verbreitung von Niedriglöhnen entgegenwirken sollen. In zehn der 17 untersuchten Länder gab es im Jahr 2010 flächendeckende gesetzliche Mindestlöhne, nämlich in Belgien, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Litauen, den Niederlanden, Polen, Slowenien und Ungarn. In der Mehr-

zahl sind dies Länder mit einer relativ großen Lohnungleichheit. Umgekehrt haben die skandinavischen Länder relativ wenig Geringverdiener, obwohl es dort keine Mindestlöhne gibt.

So einfach – wie gedacht – ist der Zusammenhang also offenbar nicht. Ein Grund dafür ist, dass Mindestlöhne überall (mit Ausnahme Frankreichs) deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle liegen. Sie sind in vielen Ländern als Reaktion auf einen stark expandierten Niedriglohnssektor eingeführt und niedrig angesetzt worden, um eventuell zu erwartende negative Beschäftigungseffekte in Grenzen zu halten. Nicht zuletzt gibt es deshalb auch in allen Mindestlohnländern Ausnahmeregelungen für bestimmte Gruppen wie Jugendliche und junge Erwachsene oder Beschäftigte in bestimmten Regionen.

Es muss also noch andere Elemente der Lohnfindung geben, die die Lohnverteilung beeinflussen: z. B. der Grad der Zentralisierung der Lohnverhandlungen, der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten und das Ausmaß der Tarifbindung.

Verbreitung von Tarifverträgen

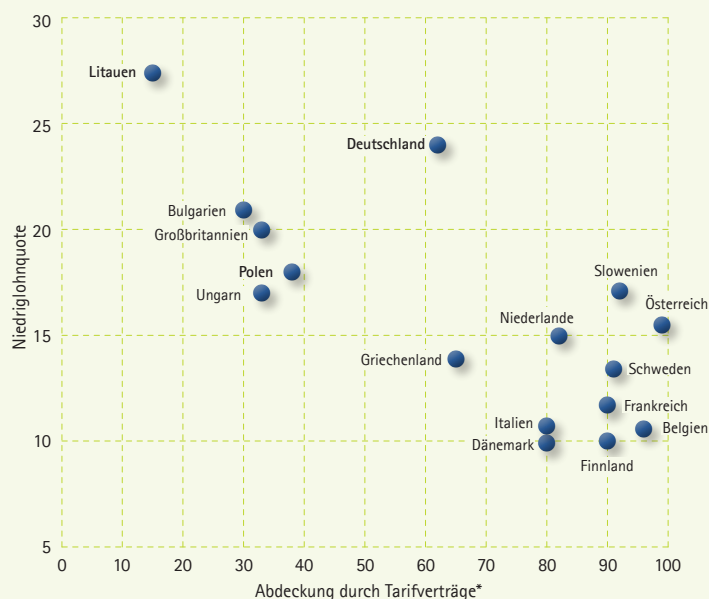
Die international vergleichende Forschung hat vor allem den letztgenannten Faktor als bedeutsam identifiziert (Schmitt 2012 und die dort zitierten Studien). Denn in individuellen Vergütungsvereinbarungen kommt es häufiger zu niedrigen Stundenlöhnen als in kollektiven Lohnverhandlungen. Eine höhere Tarifbindung der Beschäftigten sollte also mit einem kleineren Niedriglohnssektor einhergehen.

Tatsächlich lässt sich dieser Zusammenhang zumindest ansatzweise erkennen: In **Abbildung 5** (Seite 8) wird die Niedriglohnquote in Bezug gesetzt zum Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten (dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Angaben zum Teil auf Schätzungen beruhen). Rechts unten im Diagramm ist eine Ländergruppe mit hoher Tarifbindung und einem relativ kleinen Niedriglohnanteil lokalisiert. Zu dieser Gruppe gehören die skandinavischen Länder. Dort ist die Lohnfindung zwar nicht konfliktfrei, stützt sich aber auf den gesellschaftlichen Konsens, dass eine (zu) weitgehende Differenzierung des Lohngefüges nicht hinnehmbar ist. Aber offenbar ist ein solcher Konsens nicht unbedingt Voraussetzung, denn auch Frankreich, Italien und Belgien – drei Länder mit traditionell eher konfliktorientierten Tarifparteien – gehören zu dieser Gruppe.

Das Gegenstück dazu bildet die Ländergruppe links oben im Diagramm. In Großbritannien ist die

Abbildung 5

Zusammenhang zwischen Niedriglohnquote und Verbreitung von Tarifverträgen



* Prozentsatz der abhängig Beschäftigten, der durch Tarifverträge abgedeckt ist (2007 bis 2009).
Quelle: ICTWSS-Datenbank (vgl. Visser 2011). © IAB

Verhandlungsmacht der Gewerkschaften gerade im Niedriglohnbereich dadurch geschwächt, dass die Lohnfindung weitgehend individualisiert ist. Nur für ein Drittel aller Beschäftigten werden die Löhne in Kollektivverhandlungen festgesetzt. Daher beziehen britische Arbeitnehmer nicht selten ein Entgelt zwischen Mindestlohn und der Niedriglohnschwelle. Auch Litauen als „Spitzenreiter“, Ungarn, Polen und Bulgarien gehören zu dieser Gruppe. Dabei mögen allerdings auch Besonderheiten des postsozialistischen Transformationsprozesses eine Rolle spielen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.

Das Diagramm darf allerdings nicht in einem kausalen Sinne missverstanden werden. Ursache und Wirkung lassen sich aus solch einfachen Korrelationen nicht ableiten. Eine Vielzahl anderer Institutionen und Politikbereiche – von der Bildungspolitik über die soziale Sicherung und den Kündigungsschutz bis hin zur Wettbewerbspolitik – kann dabei eine Rolle spielen (OECD 2012). Gegen eine strikt kausale Interpretation sprechen auch die drei „Ausreißer“ im Diagramm, nämlich Österreich, Slowenien und vor allem Deutschland, die alle eine höhere Niedriglohninzidenz aufweisen, als angesichts der Tarifabdeckung zu erwarten wäre.

Dennoch dürfte der Rückgang der Tarifbindung in Deutschland zum Wachstum der Lohnungleichheiten

beigetragen haben. Dies bestätigt eine Studie von Dustmann u. a. (2009), wonach die Zunahme der Lohndifferenzierung unter westdeutschen Vollzeitbeschäftigten in der unteren Hälfte der Lohnverteilung zwischen 1995 und 2004 zu etwa einem Drittel mit der abnehmenden Tarifbindung erklärt werden kann.

Arbeitsmarktpolitische Reformen

Oft werden die wachsenden Lohnungleichheiten hierzulande mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen des letzten Jahrzehnts in Verbindung gebracht. Kann das eine Erklärung für die große Bedeutung von Niedriglohnbeschäftigung im europäischen Vergleich sein? Das erscheint zumindest plausibel, da die Reformen – von der Deregulierung der befristeten Beschäftigung und der Leiharbeit über die Einführung der Minijobs bis hin zu Hartz IV – den Arbeitsmarkt flexibilisierten und den Druck auf Arbeitslose erhöhten, gering entlohnte Arbeit anzunehmen. Dies könnte so auch indirekt die Wettbewerbsposition der schon Beschäftigten im unteren Bereich der Lohnverteilung geschwächt haben.

Aber auch dieser Erklärungsansatz kann nur teilweise überzeugen. Denn das Wachstum der Niedriglohnbeschäftigung begann bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, während die Reformen in der Hauptsache erst in den Jahren 2002 (Einsetzung der Hartz-Kommission) und 2003 (Verkündung der Agenda 2010) starteten. Allerdings setzte sich das Wachstum des Niedriglohnsektors auch in dem nach den Reformen einsetzenden Aufschwung am Arbeitsmarkt zunächst weiter fort (Kalina/Weinkopf 2013).

Eine mögliche Ursache für die Zunahme der Lohnungleichheit schon vor Beginn der arbeitsmarktpolitischen Reformen könnte die verschlechterte Wettbewerbsposition von einfacher Arbeit und/oder Routinetätigkeiten aufgrund des technischen Wandels sein. Zwar sollte dieser Trend auch in anderen entwickelten Volkswirtschaften zu spüren sein, er macht sich aber möglicherweise in Deutschland wegen der starken internationalen Verflechtung seiner Volkswirtschaft stärker bemerkbar.

■ Niedriglohnbeschäftigung und Arbeitslosigkeit

Niedriglohnbeschäftigung kann nicht allein unter dem Gesichtspunkt ihrer Verteilungswirkungen betrachtet werden. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist zu fragen, ob mehr Niedriglohnjobs für Beschäftigungsgewinne sorgen und die Arbeitslosigkeit reduzieren können, weil sie auch wettbewerbsschwachen (z. B. gering qualifizierten) Arbeitskräften Chancen bieten.

Die Fragestellung lässt sich empirisch aus mehreren Blickwinkeln analysieren. Zum einen kann man im Querschnitt untersuchen, ob Länder mit einer größeren Niedriglohnquote tendenziell einen höheren Beschäftigungsstand und weniger Arbeitslosigkeit haben als Länder mit einem kleineren Niedriglohnsektor. Dazu geben die in diesem Kurzbericht verwendeten Daten zumindest einen groben Anhaltspunkt. Wenn die eben genannte Hypothese zutrifft, so wäre zu erwarten, dass der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten im Ländervergleich negativ mit der nationalen Arbeitslosenquote und positiv mit der Erwerbstätigenquote des Jahres 2010 korreliert. Das ist aber nicht der Fall. Die Erwerbstätigenquote ist für die hier betrachteten 17 Länder sogar schwach negativ mit der Niedriglohnquote korreliert. Auch im Hinblick auf die Arbeitslosenquote stellt sich die erwartete Korrelation nicht ein. Zudem zeigt das Beispiel der skandinavischen Länder, dass unter spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen ein hoher Beschäftigungsstand mit geringer Lohnspreizung vereinbar ist.

Andererseits können einfache Korrelationen nicht die Vielzahl von länderspezifischen Einflüssen berücksichtigen, die sowohl auf die Lohnstruktur als auch auf den Beschäftigungsstand in den einzelnen Ländern einwirken. Um dem nachzugehen, müsste man den Querschnittsvergleich um die Längsschnittperspektive ergänzen. Die Fragestellung würde dann lauten: Sinkt die Arbeitslosenquote und steigt die Erwerbstätigenquote in Ländern, deren

Lohnungleichheit im Zeitverlauf wächst? Oder anders formuliert: Verdrängen Niedriglohnjobs andere Jobs oder entstehen sie zusätzlich? Um diese Fragen für Deutschland zu beantworten, bedarf es jedoch weiterer Forschung.

■ Fazit

Die Befunde belegen für Deutschland eine besonders starke Ungleichheit der Löhne aus abhängiger Erwerbsarbeit, zumindest in der unteren Hälfte der Lohnverteilung. Ein bemerkenswert hoher Anteil der Beschäftigten erhält weniger als zwei Drittel des mittleren Stundenlohns und damit einen Niedriglohn. Verglichen mit anderen Ländern betrifft dies Teilzeitbeschäftigte und Frauen besonders stark. Das Phänomen zeigt sich darüber hinaus aber auch bei Beschäftigten, die zum Kernbereich des ersten Arbeitsmarkts gezählt werden können, und dies stärker als in anderen Ländern.

Ein wichtiger institutioneller Faktor in diesem Zusammenhang ist die kontinuierlich abnehmende Tarifbindung deutscher Beschäftigter und Betriebe. Die arbeitsmarktpolitischen Reformen des letzten Jahrzehnts haben den Trend zu mehr Lohnungleichheit zwar nicht herbeigeführt, könnten aber zu seiner Fortsetzung beigetragen haben.

Es gibt Indizien dafür, dass die Hartz-Reformen die Beschäftigungsentwicklung begünstigt haben (Klinger u. a. 2013). Kontrovers ist, ob die weiter steigende Lohnungleichheit der Preis dafür war. Im Ländervergleich ergeben sich allerdings keine Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen dem Anteil der Niedriglohnempfänger und dem Beschäftigungsstand. Dies würde dafür sprechen, dass eine erhöhte Lohnspreizung keine zwingende Voraussetzung für dauerhafte Erfolge am Arbeitsmarkt ist.

Dass die Lohnungleichheit unter Voll- und Teilzeitbeschäftigten in Deutschland mittlerweile weiter fortgeschritten ist als in fast allen anderen Ländern der Europäischen Union – und weiter als in allen westlichen EU-Ländern –, stellt eine neue Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik dar. Nachdem die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts gesteigert werden konnte, geht es künftig auch darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die materielle Teilhabe an den Erfolgen der Strukturreform auf eine breitere Basis gestellt werden kann.



Thomas Rhein

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ im IAB.
thomas.rhein@iab.de

Literatur

- Dustmann, Christian; Ludsteck, Johannes; Schönberg, Uta (2009): Revisiting the German wage structure. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 124, No. 2, S. 843–881.
- EU-Kommission (2004): Employment in Europe, Chapter 4: Labour market transitions and advancement: temporary employment and low-pay in Europe, Brussels.
- Eurostat (2012): Statistics in Focus No. 48/2012: In 2010, 17 % of employees in the EU were low-wage earners.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2013): Niedriglohnbeschäftigung 2011: Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn. IAQ-Report 2013–01.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. [IAB-Kurzbericht Nr. 11/2013](#).
- OECD (2012): Inequality in labour income – What are its drivers and how can it be reduced? OECD Economics Department Policy Notes, No. 8, January 2012.
- Schmitt, John (2012): Low-wage Lessons, hrsg. vom Center for Economic and Policy Research (CEPR), Washington, D.C.
- Visser, Jelle (2011): Data Base on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960–2010 (ICTWSS), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam, May 2011.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Eine Bilanz nach acht Jahren „Hartz IV“

Acht Jahre nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 zieht das IAB erneut Bilanz. Der Bericht fasst die Ergebnisse aus der SGB-II-Forschung des IAB in den Jahren 2009 bis 2012 zusammen und stellt die Befunde in einen größeren Zusammenhang. Der Stand des Wissens zur Struktur und Dynamik im Leistungsbezug wird ebenso dargelegt wie die Erkenntnisse zum Prozess der Aktivierung und der Betreuung. Zudem präsentiert der Band Forschungsbefunde zu den Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sowie zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Reformen.

Die Autoren zeigen auf, wo die Grundsicherung heute steht und wo – aus Sicht der Forschung und der Praxis – die künftigen Herausforderungen liegen.

Voraussichtlicher Erscheinungstermin: Herbst 2013



Martin Dietz, Peter Kupka,
Philipp Ramos Lobato (Hg.)

Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende

Strukturen – Prozesse – Wirkungen

www.wbv.de

W. Bertelsmann Verlag

Bestellung per Telefon: 0911-179-9229*, iab-bestellservice@wbv.de

*Es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen.



ANZEIGE



IAB-Forum

1/2013

Blickwinkel

Die betriebliche Perspektive auf den Arbeitsmarkt

Der unternehmerische Blickwinkel eröffnet wichtige, mitunter auch unerwartete Einsichten in den Arbeitsmarkt. Um diese Sicht auf den Arbeitsmarkt auch für die Forschung nutzbar zu machen, wurde im Jahr 1993 das IAB-Betriebspanel aus der Taufe gehoben – eine jährliche repräsentative Befragung von rund 16.000 Betrieben aller Branchen und Größen. Heute, 20 Jahre später, gilt das IAB-Betriebspanel als Erfolgsgeschichte. Die Vielfalt der Fragestellungen, die sich mit Daten aus dem IAB-Betriebspanel beantworten lassen, spiegelt sich auch in der aktuellen Ausgabe 1/2013 des IAB-Forums wider:

- Welche Betriebe nutzen das Instrument des Eingliederungszuschusses?
- Wie ist es um das Aus- und Weiterbildungsengagement deutscher Betriebe bestellt?
- Wie entwickelt sich der betriebliche Fachkräftebedarf?
- In welchen Betrieben ist atypische Beschäftigung besonders verbreitet?
- Welche Betriebe beteiligen ihre Beschäftigten am Gewinn oder am Kapital?
- Inwiefern wirken sich tarifliche Öffnungsklauseln auf das betriebliche Lohnniveau aus?
- Westdeutsche Betriebe sind traditionell exportstärker als ostdeutsche. Hat der Osten inzwischen aufgeholt?
- Verdienen Beschäftigte in exportierenden Betrieben besser?
- Warum investieren deutsche Unternehmen in Tschechien?
- Was macht das IAB-Betriebspanel so einzigartig? Ein Gespräch mit Lutz Bellmann.

Das IAB-Forum erscheint zwei Mal jährlich und kann als Einzelheft oder im Abonnement bezogen werden (vgl. Bestellhinweise links).

IAB-Forum 1/2013
Einzelausgabe 5,50 Euro
Abonnement 10,90 Euro

Vertrieb
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG
Postfach 10 06 33, 33506 Bielefeld
Telefon: Tel. 0911-179-9229
Telefax: 0911-179-9227
www.iabshop.de
iab-bestellservice@wbv.de
wbv-Fachzeitschriftenportal:
www.wbv-journals.de/iab-forum

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 15, Juli 2013 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg
■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Fotos: Jutta Palm-Nowak ■ Druck: Vormals Manzschke Buchdruckerei und Verlag, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 ■ ISSN 0942-167X