

Niedriglöhne in Deutschland

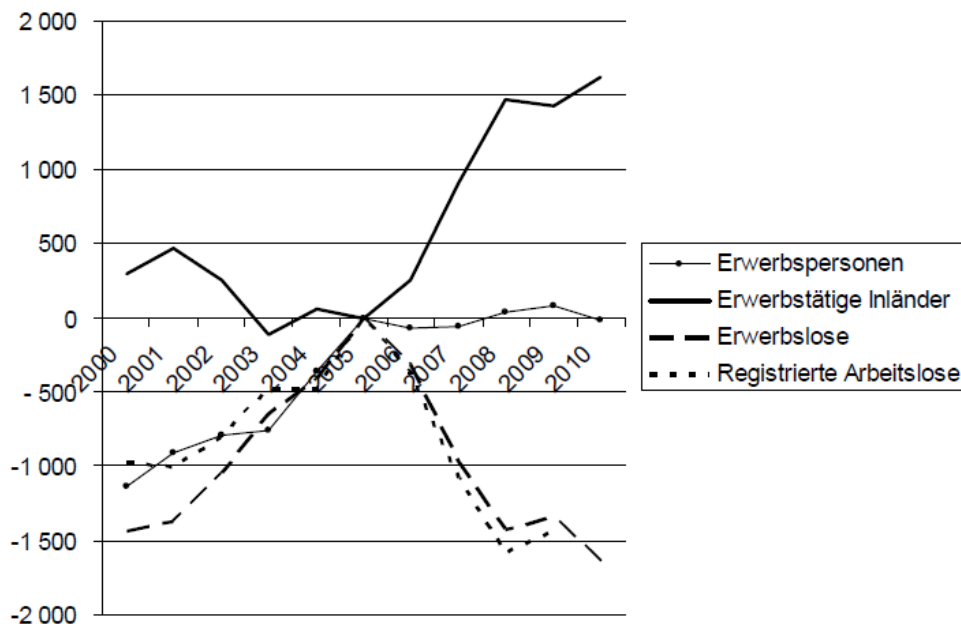
10. September 2012

Klaus Wälde¹
Professor für Volkswirtschaftslehre
Universität Mainz

Deutschland war seit 2005 sehr erfolgreich im Reduzieren der Arbeitslosigkeit. Leider wurde das Ziel, Arbeitslosigkeit zu beseitigen, *ohne* Armut zu erzeugen, nicht erreicht. Niedrigen Nettolöhnen kann durch negative Einkommenssteuer oder progressive Beiträge zur Sozialversicherung entgegengewirkt werden. Damit dieser Effekt ausreichend groß ist, muss kurzfristig über eine Gegenfinanzierung über einen höheren Spitzensteuersatz, über ein Ausdehnen der Reichensteuer oder über Vermögenssteuer nachgedacht werden. Langfristig – in Generationen gedacht – muss eine Ausbildungsoffensive das Ausbildungsniveau aller Beteiligten am Arbeitsmarkt angehoben werden.

1. Der deutsche Arbeitsmarkt

Deutschland blickt aktuell auf eine extrem erfolgreiche Vergangenheit bezüglich der Reduktion der Arbeitslosigkeit und des Anstiegs der Beschäftigung. Laut Statistischem Bundesamt ist die Anzahl der Erwerbslosen zwischen 2005 und 2011 um über 1,5 Millionen Personen gesunken. Gleichzeitig stieg die Anzahl der Erwerbspersonen um über 1,5 Millionen.



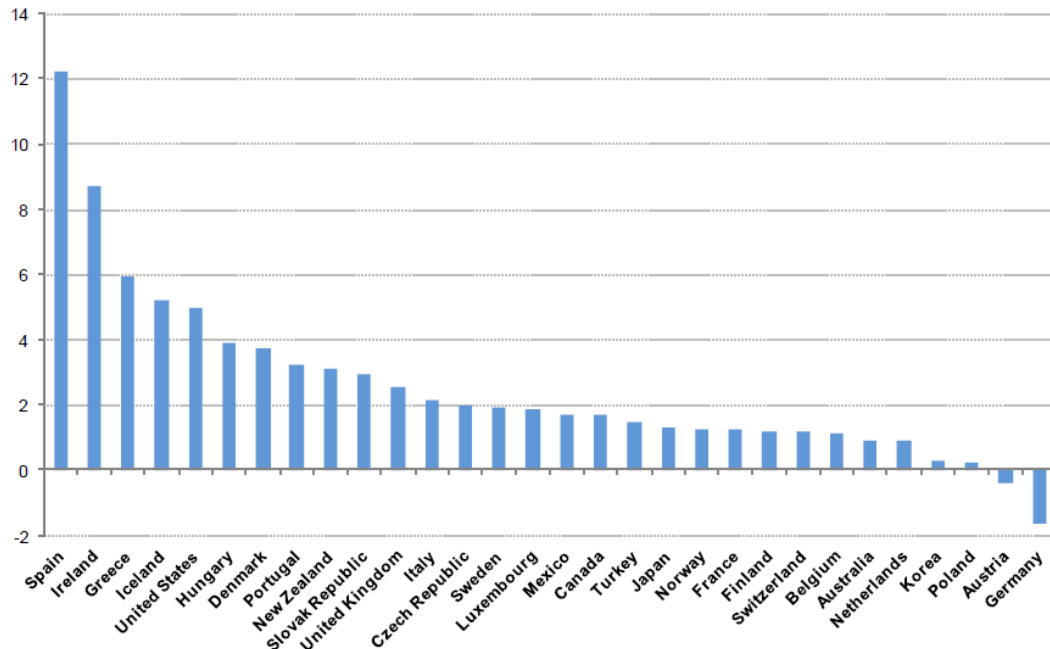
Legende: Aufgetragen ist auf der senkrechten Achse die Anzahl der Erwerbspersonen, Erwerbslosen etc (siehe Kasten) in 1000 Köpfen, wobei die Anzahl in 2005 auf Null normiert wurde. Die Graphen zeigen also die Veränderungen relativ zu 2005.

Quelle: Rothe und Wälde 2012 Where did all the unemployed go? Mimeo Universität Mainz und IAB Nürnberg

¹ Hintergrundinformation zum Beitrag im Morgenmagazin von ARD vom 10. September 2012, www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/morgenmagazin/berichte-und-interviews/Leben-mit-Niedriglohn-100.html. Mehr Information ist erhältlich unter www.macro.economics.uni-mainz.de und www.waelde.com/DerArbeitsmarktInDeutschland.html. Mein Dank geht an Michael Feil für Diskussionen und Kommentare.

Diese Entwicklung sucht ihresgleichen in OECD Ländern. Nach einer Analyse der OECD (2011, Figure 1) ist Deutschland das erfolgreichste Land aller OECD Länder bezüglich der Reduktion der Arbeitslosenrate zwischen 2007 und 2010. Andere Länder haben im Vergleichszeitraum vielmehr mit einem *Anstieg* der Arbeitslosigkeit zu kämpfen.

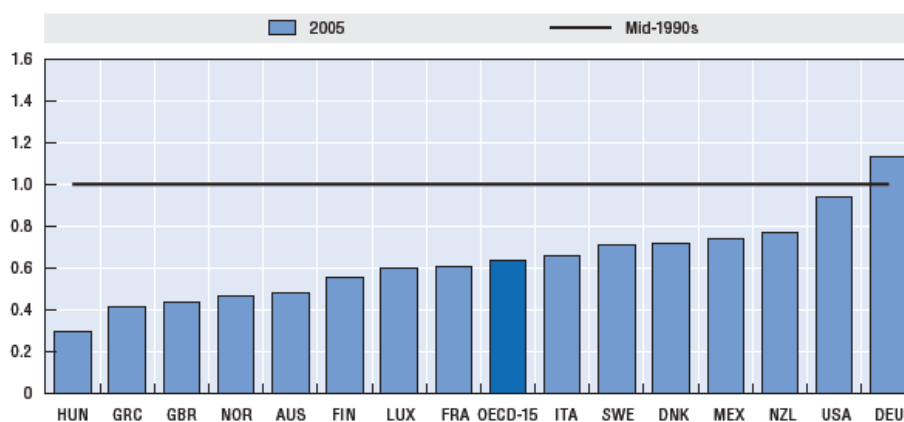
Figure 1. **Unemployment remains well above the pre-crisis level in most countries**
(Percentage points change in unemployment rate between 2007Q3 and 2010Q4)



Quelle: OECD 2011 OECD 2011, "Persistence of high unemployment: what risks? what policies?", *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 5.

Dieser Erfolg bezüglich der Schaffung von Beschäftigung und Reduktion der Arbeitslosigkeit geht allerdings Hand in Hand mit einer Reduktion der realen Einkommen und einem Anstieg der absoluten Armut. Laut Brenke (2009, Reallöhne in Deutschland über mehrere Jahre rückläufig, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 33/2009) sinkt das preisbereinigte Arbeitnehmerentgelt pro Stunde seit 2004.

Figure 5.4. **Trends in "absolute" poverty**
Threshold set at half of median income in the mid-1990s kept constant in real terms in later years, mid-1990s = 1.0



Note: Countries are ranked, from left to right, in decreasing order of the reduction in "absolute poverty" from its mid-1990s level (e.g. in Hungary, "absolute" poverty in the mid-2000s was only 30% of the level it had reached in the mid-1990s, while in Germany it was 13% above that level).

Source: Computations from OECD income distribution questionnaire.

Quelle: OECD 2008 Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries

Einer Studie der OECD zufolge (OECD 2008 "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries") stieg die absolute Armut (definiert als der Anteil einer Bevölkerung unter einem absoluten Einkommensniveau gemessen in z.B. Euro) in Deutschland zwischen 1990 und 2005 um 13%.

Versteht man als Ziel eines Sozialstaates, Arbeitslosigkeit zu beseitigen *ohne* Armut zu erzeugen, hat die Bundesrepublik dieses Ziel in den letzten Jahren stark verfehlt. Auch in Deutschland gibt es zu viele „working poor“, d.h. es gibt zu viele Arbeitnehmer, denen es nicht gelingt, trotz Vollzeitbeschäftigung (von 35 bis 40 Stunden pro Woche und teilweise darüber hinaus) ein Einkommen über der Armutsgrenze zu erzielen.

2. Wie kann höhere Gleichheit in Nettoeinkommen erreicht werden?

Die Jahre vor und nach den großen Hartz Reformen 2005 auf dem deutschen Arbeitsmarkt waren geprägt von Diskussionen, wie ein Anstieg der Beschäftigung erreicht werden kann. Kombilöhne, „Workfare“ und andere Vorschläge standen im Mittelpunkt der Diskussion. Dabei wurde häufig der Aspekt der Vermeidung von Armut vernachlässigt. Wie „Mehr Arbeit bei gleichem Nettolohn“ erreicht werden kann, wurde von Lingens und Wälde (2005, WiSt, Wirtschaftswissenschaftliches Studium Heft 10) untersucht, was in den Vorschlag einer progressiven Sozialversicherungsabgabe mündete. Beschäftigung von Geringqualifizierten kann im Prinzip gesteigert werden, ohne den Nettolohn abzusenken und ohne auf eine zusätzliche Finanzierung durch den Staat zurückzugreifen (Lingens und Wälde, 2009, Finanzarchiv 65, 2). Weitergehende empirische Untersuchungen haben aber gezeigt, dass eine Beseitigung von Arbeitslosigkeit ohne Erzeugung von Armut nur möglich ist, wenn zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden.

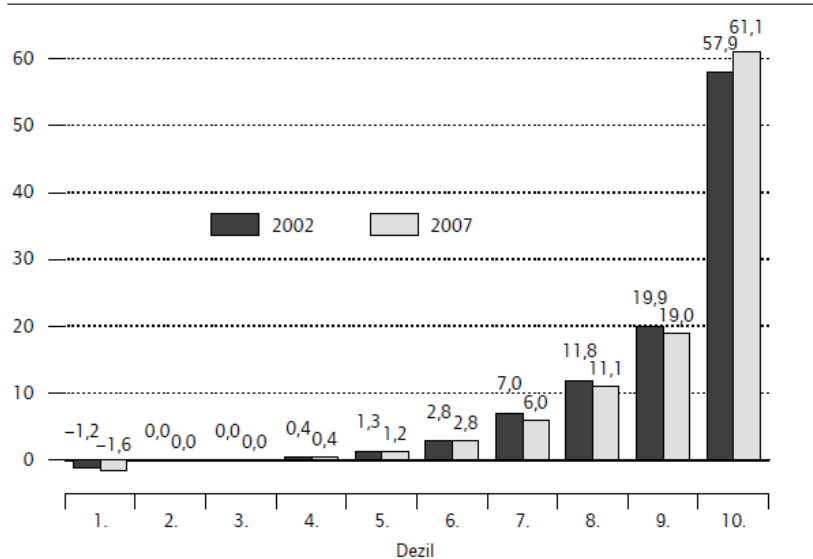
2.1. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen

In der heutigen Situation kann also die Frage nach höheren Nettolöhnen im unteren Einkommensbereich nicht gestellt werden, ohne die Frage der Finanzierung zu stellen. Auch wenn starke Gewerkschaften ohne Zweifel wichtig sind für das Funktionieren eines Sozialstaates, der die Interessen aller gesellschaftlicher Gruppen ausreichend berücksichtigt (Donado und Wälde, 2012, „How trade unions increase welfare“, Economic Journal 122, 563), ist ein „einfaches“ Anheben der Tariflöhne vermutlich kein adäquates Mittel. Zwar mögen dadurch einige Arbeitnehmer höhere Löhne erzielen, gleichzeitig würde aber die Arbeitslosigkeit wieder steigen. Vielmehr ist der Staat über die Regelung der Steuer- und Sozialversicherungsabgaben gefragt: Progressive Sozialversicherungsbeiträge oder negative Einkommenssteuern wären Instrumente, mit Hilfe derer niedrige Einkommensgruppen bezuschusst werden können. Dies würde zu einem Anstieg der Nettoeinkommen in unteren Einkommensgruppen führen, ohne dass die Lohnkosten für Arbeitgeber in diesen Bereichen steigen würden. Die Nettolöhne würden steigen, die Beschäftigung würde aber nicht sinken.

Möchte man Armut in Deutschland auf diese Weise senken, muss die Frage nach dem Beitrag hoher Einkommensgruppen gestellt werden. Diese Frage stellt sich insbesondere, da seit Jahrzehnten in den meisten OECD Ländern ein Anstieg der Lohnungleichheit zu beobachten ist. Gleiches gilt für Vermögen: Frick und Grabka (2009, Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2009) schätzen, dass in 2007 über 60% des Nettovermögens in Deutschland von nur 10% der Bevölkerung gehalten wird. Dieser Anteil lag über dem Anteil von 2002 womit auch in der Vermögensverteilung eine steigende Konzentration und Ungleichheit zu beobachten ist. Für andere OECD Länder gibt es ähnliche Entwicklungen.

Individuelles¹ Nettovermögen nach Dezilen in Deutschland 2002 und 2007

Anteil am Gesamtvermögen in Prozent



¹ Personen in privaten Haushalten im Alter ab 17 Jahren.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Quelle: Frick und Grabka, 2009, Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2009

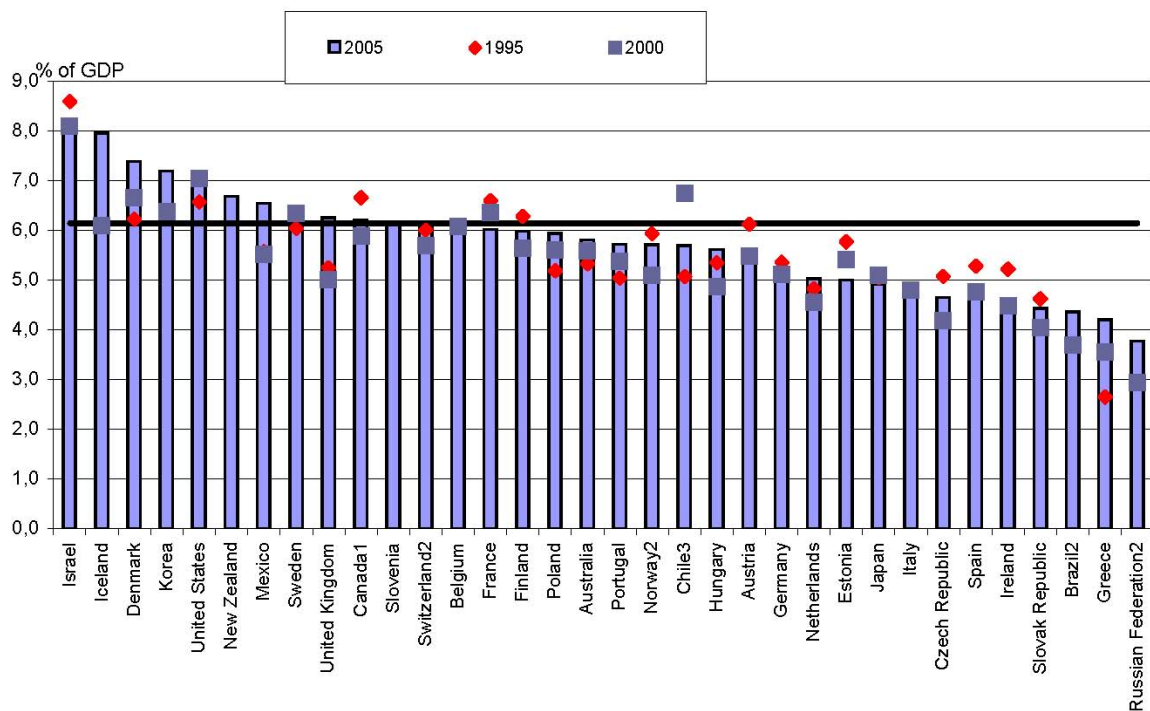
Wenn hochqualifizierte Arbeitnehmer durch eine (gesamtgesellschaftlich wünschenswerte) ständig zunehmende Globalisierung und durch kontinuierlichen technologischen Wandel profitieren, dann ist es nur legitim darüber nachzudenken, diese auch stärker an der Finanzierung einer homogenen und auf Ausgleich orientierten Gesellschaft zu beteiligen. Dabei ist an ein Anheben des Spitzensteuersatzes, ein Ausdehnen der „Reichensteuer“ (Einkommenssteuersatz ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.000 EUR pro Jahr) oder auch an eine Vermögenssteuer zu denken.

2.2. Längerfristige Maßnahmen

Eine reine Umverteilungspolitik mag kurzfristig sinnvoll und wünschenswert sein, langfristig wird sich aber keine nationale Politik gegen grundlegende Entwicklungen in der Weltwirtschaft stemmen können. Somit ist neben einer internationalen Koordination von Sozialpolitik natürlich längerfristig eine entsprechende Qualifikationsstrategie notwendig. Durch technologischen Wandel und durch steigenden Wettbewerb aufstrebender Entwicklungs- und Schwellenländer wird die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften in Deutschland weiter zurückgehen. Es ist für führende G7 Länder wie Deutschland deswegen eine der wichtigsten Strategien sicherzustellen, dass das allgemeine Ausbildungsniveau in Deutschland weiter steigt.

Leider gibt es aber auch hier ein Defizit in der Politik festzustellen. Die Bildungsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland liegen nach OECD (2009, Education at a Glance 2009: OECD Indicators) unter dem OECD Durchschnitt.

Chart B2.1. Expenditure on educational institutions as a percentage of GDP for all levels of education (1995, 2000, 2005)



Quelle: OECD 2009, Education at a Glance 2009: OECD Indicators

Wenn Deutschland zum OECD Mittelwert aufschließen möchte, ist eine Erhöhung dieser Ausgaben in Höhe von etwa 1% des Bruttoinlandsprodukts notwendig. Ein Aufschließen zur Spitzengruppe in der OECD verlangt nach einer Erhöhung um 2% des Bruttoinlandsproduktes. Dies sind gewaltige Anstrengungen, die sicher nicht von einem aufs nächste Jahr notwendig sind. Aber es gilt, diese Anstrengungen zu unternehmen.

3. Zusammenfassung

Die Bundesrepublik Deutschland war seit den Hartz Reformen in 2005 extrem erfolgreich in der Reduktion der Arbeitslosigkeit und in der Ausdehnung der Beschäftigung.² Dies ging jedoch einher mit einem Anstieg der „working poor“ und der Armut in Deutschland.

Diesem Trend kann kurzfristig durch eine Erhöhung der Umverteilung über steuerliche Maßnahmen entgegengewirkt werden. Negative Einkommenssteuern im unteren Einkommensbereich oder progressive Abgaben zur Sozialversicherung sind denkbare Instrumente, die über einen höheren Spitzensteuersatz, eine Ausdehnung der „Reichensteuer“ und über eine Vermögenssteuer finanziert werden können.

Langfristig sind verstärkte Maßnahmen zur allgemeinen Erhöhung des Ausbildungsniveaus in Deutschland unabdingbar. Eine Kombination kurzfristiger Steuerpolitik und mittelfristiger Ausbildungsinitiativen kann Deutschland wieder zu einem Sozialstaat machen, der Leistungsdenken mit Gleichheitsidealen vereint.

² Der Beitrag der verschiedenen Hartz Reformen wird untersucht z.B. durch Launov und Wälde (2012a, b, „Estimating Incentive and Welfare Effects of Non-Stationary Unemployment Benefits“ und „The Role of Hartz Reforms in Reducing Unemployment in Germany“)