

IABFORUM 1/07

### **Herausgeber**

© 2007

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)  
der Bundesagentur für Arbeit (BA)  
Weddigenstraße 20-22, 90478 Nürnberg  
[www.iab.de](http://www.iab.de)

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

### **Redaktion und visuelles Konzept**

Ulrich Möller (v.i.S.d.P.), Jutta Winters  
unter Mitarbeit von Martin Dietz

### **Gestaltung und technische Produktion**

Umschlag: Petra Wagler  
Innenteil: ps.media GmbH  
Hermann-Glockner-Straße 4, 90763 Fürth  
[www.psmedia.de](http://www.psmedia.de)  
unter Mitarbeit von Monika Pickel und Petra Wagler

### **Titelmotiv**

sowie Fotomotive „Haus“  
Werner Gradert, ps.media GmbH  
[www.psmedia.de](http://www.psmedia.de)

### **Fotos ©**

Jutta Palm-Nowak  
Peter Dörfel, [www.doerfel-fotodesign.de](http://www.doerfel-fotodesign.de)

### **Druck**

Bonifatius GmbH, Druck.Buch-Verlag  
Karl-Schurz-Straße 26, 33100 Paderborn

### **Bezugsmöglichkeit**

IAB Bestellservice c/o IBRo Funk und Marketing GmbH  
Tel.: (0180) 500 38 65, Fax: (0180) 500 38 66, E-Mail: [iab@ibro.de](mailto:iab@ibro.de)  
Schutzgebühr EUR 5,- (Einzelheft, zzgl. Versandkostenpauschale EUR 2,50);  
Schutzgebühr EUR 10,- (Jahresabonnement, inkl. Porto)

### **Verteiler für BA-Dienststellen**

Nach dem Verteiler für den „IAB-Kurzbericht“

ISSN 1861-7522

# Lichtblicke

## Wie Niedrigverdiener aus dem Schatten des Arbeitsmarktes treten könnten ...

Niedriglohnbeschäftigung ist ein ungeliebtes aber notwendiges Übel in unserem Land. Auf diesem Feld des Arbeitsmarktes agieren Menschen, die so wenig verdienen, dass sie sich und ihre Familie kaum über die Runden bringen. Im stereotypen Bild fristet der Niedriglohnjobber eine karge Existenz mit körperlich harter Arbeit, mehreren Jobs und ohne Aussicht auf bessere Zeiten. Solche Verhältnisse will niemand in Deutschland. Was aber soll mit Menschen geschehen, die nicht voll leistungsfähig sind und nur über ein geringes Lohnpotential verfügen? Auch sie wollen und brauchen einen Arbeitsplatz, eine berufliche Perspektive, brauchen Lichtblicke auf der Schattenseite des Arbeitsmarktes.

### Ein einsames Haus

Hier also wohnen sie, die Geringverdiener und Niedriglöhner in Deutschland. Kommen Sie näher! Begleiten Sie uns bei einem Inspektionsgang durch dieses Gebäude.

Schauen wir uns zunächst das Fundament an: Ist es stabil und breit genug oder muss repariert, renoviert oder gar saniert werden? Wer steht an der Schwelle zu gut bezahlter Beschäftigung und wer kommt nicht mal in die Nähe des Ausgangs?

Treten Sie ein – doch Vorsicht! Der Boden ist uneben, man kann leicht straucheln. Folgen Sie uns bis zur steilen Treppe. Sie führt nach oben (zur Beletage?), bis unters Dach. Dort ist es heller, aber auch staubig und finster in den Ecken. Einen Blick aus dem Fenster sollten Sie sich zum Abschluss nicht entgehen lassen, selbst wenn der Himmel noch neblig grau verhangen ist.

### Im Souterrain

Der Arbeitsmarkt für gering bezahlte Tätigkeiten wächst seit Jahren. Warum also den weiteren Ausbau des breiten Fundaments fordern? Ein Blick auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit gibt Antwort: Vor der Tür des Niedriglohnsektors warten nämlich noch immer viele Empfänger von Arbeitslosengeld II, obwohl sich der deutsche Arbeitsmarkt deutlich aufgehellt hat. Grundsätzlich überrascht diese Entwicklung nicht, da bei einem wirtschaftlichen Aufschwung zunächst die wettbewerbsstärkeren Arbeitslosen zum Zuge kommen. Da die Qualifikation von langfristig Arbeitslosen häufig gering oder veraltet ist, kommen für sie vor allem niedrig entlohnte Tätigkeiten in Frage. Trotz des breiten Niedriglohnsockels fehlt es also für diesen harten Kern nach wie vor an adäquater Beschäftigung.



Im Schatten des Niedriglohnarbeitsmarktes stehen häufig andere, als gemeinhin vermutet. Sie sind jugendlich, mehrheitlich ausgebildet, überwiegend weiblich und nicht nur aus Ostdeutschland. Schaffen sie den Schritt über die Schwelle zu besser bezahlten Tätigkeiten? Ob der Einfachjob nur eine schattige Durchgangsstation ist, lesen Sie in **„Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland“**.

Bleiben wir noch einen Moment auf der Niedriglohnebene. Die Kombination aus Transferbezug und Erwerbseinkommen spielt in der Grundsicherung für Arbeitslose eine tragende Rolle. Immer mehr Menschen müssen ihren Lohn durch staatliche Leistungen aufbessern lassen, weil ihr Einkommen trotz voller Erwerbstätigkeit zum Leben nicht reicht. Haben Sie keine Alternative? Oder machen sie sich's im Teilzeitzimmer des Niedriglohnhauses bequem – vom Staat unterstützt? Was sich bei den Aufstockern tut, fragt sich das Autorenteam des Beitrags **„Kombilohn durch die Hintertür?“**.

Nicht nur einzelne Bürger stecken in Zwängen. Die ungleiche Verteilung niedriger Einkommen aus abhängiger Beschäftigung könnte ganze Regionen in Bedrängnis bringen. Wenn da nicht die staatlichen Transferleistungen und die Verdienste von Selbstständigen und Beamten wären. Addiert zum regionalen Gesamteinkommen ebnet sie die Höhen und Tiefen ein, die unterschiedliche Erwerbseinkommen in den Regionen hinterlassen. So bekommt auch der Osten der Republik trotz spärlicher Finanzflüsse aus Erwerbsarbeit eine vergleichsweise stabile Grundlage an Einkommen und Kaufkraft. Wie sich dieser Effekt auf die einzelnen Arbeitsmarktregionen in Deutschland verteilt, zeigt der Beitrag **„Transfers gleichen Gefälle aus“**.

### Stolpersteine

Der Boden für den Ausbau des Niedriglohnsektors ist noch nicht bereitet. Die Sozialabgaben gehören zu den großen Stolpersteinen, die vor allem die Ausweitung des Arbeitsangebots am unteren Ende der Lohnskala behindern. Der Abstand zum Transfereinkommen ist hier so gering, dass eine Existenzsicherung aus eigener Kraft wenig attraktiv ist. International vergleichende Studien identifizieren die hohen Beiträge zum Sozialsystem sogar als wichtigste Ursache für strukturelle Arbeitslosigkeit.

Um der Abgabenlast auszuweichen, sucht man weniger „strangulierte“ Beschäftigungsformen wie Mini-Jobs oder selbstständige Tätigkeiten. Zu viele tummeln sich deshalb im Licht subventionierter Teilzeitbeschäftigung. Die Spielräume für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnsegment werden kleiner.

Anfang 2005 fasste das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ die Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II zusammen. Arbeitslose unterliegen seit „Hartz IV“ strikteren Zumutbarkeitskriterien und Mitwirkungspflichten, wenn sie Leistungen beantragen.

Das Grundsicherungsniveau spielt bei der Überlegung, eine Arbeit aufzunehmen, eine entscheidende Rolle. Denn daran orientieren sich die Lohnansprüche der Erwerbslosen. Lesen Sie, wie **„Grundsicherung und äquivalente Marktlöhne“** zusammenhängen.

Die Reduktion staatlicher Leistungen soll Menschen im Transferbezug den Niedriglohnsektor schmackhaft machen. Ob sie über die Schwelle gehen oder im Angesicht des geringen Lohns reserviert bleiben, erfahren Sie in **„Was muten sich (Langzeit-)Arbeitslose zu?“**.

Wenn Menschen grundsätzlich über ihre Lohnhöhe, über Lohnkürzungen und Entlassungen nachdenken, spielen Gerechtigkeitsvorstellungen eine große Rolle. Solche Normen ändern sich nicht von heute auf morgen. Das illustriert ein Vergleich zwischen USA und der Bundesrepublik **„Wie Menschen Lohnkürzungen und Entlassungen beurteilen“**.

### Kleine Schritte

Gering qualifizierte Arbeitslose in den Arbeitsmarkt einzubinden, ist keine typisch deutsche Herausforderung. Daher lohnt sich ein Blick auf die Strategien anderer Länder. Wie haben sie ihr Niedriglohngebäude konstruiert? Stimmt die Statik oder müssen die tragenden Säulen auch dort laufend saniert werden? Die Beispiele aus den USA und Großbritannien in **„Der gleiche Ansatz, aber verschiedene Effekte“** geben für die Architektur des deutschen Arbeitsmarktes wertvolle Anregungen.

Ein Aufgang aus den Niederungen der Arbeitslosigkeit zu freundlicheren Perspektiven führt über eine Stärkung der

abhängigen Beschäftigung. In Deutschland gibt es viele Instrumente, um Arbeitsanreize über eine Kombination aus staatlichen Leistungen und Arbeitslohn zu schaffen. Sie zielen nicht nur, aber auch auf den Niedriglohnsektor.

Ein Beispiel ist die Entgeltsicherung für Erwerbslose im fortgeschrittenen Alter. Ältere haben vor ihrer Arbeitslosigkeit wegen einer langen Betriebszugehörigkeit häufig Löhne erhalten, die sie jetzt nicht mehr erreichen können. Daher zögern sie oftmals, eine neue Tätigkeit anzunehmen und verschlechtern damit ihre Eingliederungschancen weiter. Ob sie ein temporäres Zusatzeinkommen vom Staat über die Hemmschwelle eines (zu) geringen Lohnangebots hieven kann, lesen Sie in **„Ein Kombilohn für Ältere“**.

Einen anderen Ausweg aus dem Keller des Arbeitsmarktes könnte die berufliche Selbstständigkeit weisen. Ist sie Patentrezept oder Blendwerk? Die Arbeitsmarktforscher der Hartz-Evaluationen bewerten Gründungszuschüsse grundsätzlich positiv. Gleichwohl darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich viele der neuen Selbstständigen am Rande des Existenzminimums bewegen. Deshalb finden sich Lichtpunkte sowie Schattenlinien in den Befunden zur Gründungsförderung **„Warum hohe Überlebensraten Gründerinnen nicht immer glücklich machen“**.

In der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatte werden Modelle diskutiert, die sich auf die Beschäfti-

von Geringverdienern. Was dieses Konzept erreichen könnte und ob allein dadurch die Arbeitslosigkeit verringert werden kann, wird im Beitrag **„Das Bofinger/Walwei-Modell“** geschätzt.

### Unterm Dach

Will man wissen, wo das eigene Haus steht, braucht's den Blick aus dem Fenster in die Umgebung, in die Ferne. Auch fremde Länder haben Niedriglohnsektoren. Ihre Konstruktionsweisen sind andere und ihre Fundamente unterscheiden sich. Manchmal haben sie beeindruckende Gebäude errichtet. Will man für die Renovierung des deutschen Systems **„Von anderen lernen“**, muss man auch auf die Regelsysteme und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen achten.

Selbst in dunklen Ecken gibt es Kostbares zu entdecken. Die eigene Geschichte zum Beispiel. Dazu gehört der sozialpolitische Gründungskonsens der Bundesrepublik Deutschland. Bei allem Reformeifer dürfen diese Grundfesten der Gesellschaft nicht beschädigt werden. Auch wenn der Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung im Vordergrund der Arbeitsmarktpolitik steht, sind deren soziale und gesellschaftliche Wirkungen im Blick zu behalten. Die Gefahr einer sich verfestigenden Armut breiter Schichten stellt eine ständige Herausforderung für die



gungssituation von wettbewerbsschwächeren Arbeitslosen konzentrieren. Hierzu gehört unter anderem der Vorschlag von Peter Bofinger, Martin Dietz, Sascha Genders und Ulrich Walwei für mehr existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Der Vorschlag orientiert sich weitgehend an den derzeitigen Leistungen im SGB II. Er ergänzt sie um Anreize für eine Ausweitung des Arbeitsangebots

politischen Akteure dar, wie der Artikel **„Deutschland, deine Armut“** zeigt.

Dies gilt auch dann, **„Wenn Hilfeempfänger in Rente gehen“**. Vor allem Menschen mit längerem ALG-II-Bezug in ihrem Erwerbsverlauf droht Armut im Alter. Hier können Arbeitsmarktreformen sozialpolitisch unerwünschte Folgen zeitigen und sind deshalb nachzubessern.

## Die Autoren

**Dr. Martin Dietz**

ist Referent beim  
Vizedirektor des IAB.  
[martin.dietz@iab.de](mailto:martin.dietz@iab.de)

**Ulrich Möller**

ist Leiter des Service-  
bereichs „Publikationen,  
Presse- und Öffentlich-  
keitsarbeit“ am IAB.  
[ulrich.moeller@iab.de](mailto:ulrich.moeller@iab.de)

**Dr. Ulrich Walwei**

ist Vizedirektor des IAB.  
[ulrich.walwei@iab.de](mailto:ulrich.walwei@iab.de)

**Jutta Winters**

ist Wissenschaftsredak-  
teurin im Servicebereich  
„Publikationen, Presse-  
und Öffentlichkeitsar-  
beit“ am IAB.  
[jutta.winters@iab.de](mailto:jutta.winters@iab.de)

**Eine Gratwanderung**

Plädiert man für einen Ausbau des Niedriglohnsegments, so sollte man sich bewusst sein, dass es in Deutschland nur wenigen gelingt, aus dem Parterre des Arbeitsmarktes in höhere Etagen aufzusteigen. Wären Niedriglohnjobs für den Einzelnen aber nur eine Übergangsstation auf dem Weg zu besser bezahlten Tätigkeiten, wären sie gesellschaftlich besser akzeptiert und sozialpolitisch weniger bedenklich.

Höhere Löhne für gleiche Arbeit sind dabei keine Lösung. Sie würden den Bestand an dringend benötigten Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnsektor gefährden. Vielmehr müsste die Produktivität „on the job“ gesteigert werden, so dass Geringverdiener auf besser entlohnte Aufgaben wechseln können. Für eine stärkere Aufwärtsmobilität braucht's den Weiterbildungswillen der Arbeitnehmer ebenso wie die Bereitschaft der Betriebe, in die Qualifikation der gering entlohnten Mitarbeiter zu investieren.

Die Analysen verdeutlichen, dass eine substantielle Verbesserung der Arbeitsmarktsituation wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer durch veränderte Rahmenbedingungen im Niedriglohnbereich allein nicht zu erreichen ist. Strukturreformen mit dem Ziel einer dauerhaften Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums, einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und einer nachhaltigen Senkung der Sozialabgaben sind weiterhin geboten. Sie erhöhen auf Dauer die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und kommen damit allen Arbeitssuchenden zugute.

Wirksame Reformen im Niedriglohnbereich können aber ein Teil der Lösung sein. Sie sind gleichwohl ein schwieriges Unterfangen. Denn sie sollen Arbeits- und Beschäftigungsanreize erhöhen ohne neue fiskalische Kosten zu verursachen oder Armutsrisiken zu erzeugen. Diese Gratwanderung verlangt nach einer Politik mit Mut und Augenmaß und stellt Wissenschaft und Politik vor Herausforderungen, die uns auch in Zukunft begleiten werden.



## Im Souterrain

### Eine Bestandsaufnahme Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland 8

von Thomas Rhein und Carola Grün

Rubrik „Projekte“ 13

### Regionale Einkommensunterschiede Transfers gleichen Gefälle aus 15

von Barbara Schwengler

### Aufstocker Kombilohn durch die Hintertür? 20

von Kerstin Bruckmeier, Tobias Graf  
und Helmut Rudolph

Rubrik „Personen“ 27

## Stolpersteine

### Arbeitsmarktwirkungen Grundsicherung und äquivalente Marktlöhne 32

von Martin Dietz und Ulrich Walwei

Rubrik „Publikationen“ 39

### Konzessionsbereitschaft Was muten sich (Langzeit-) Arbeitslose zu? 42

von Stefan Bender, Susanne Koch,  
Susanne Meßmann und Ulrich Walwei

### Alles was recht ist ... Wie Menschen Lohnkürzungen und Entlassungen beurteilen 50

von Gesine Stephan und Olaf Struck

Rubrik „Podium“ 54

## Kleine Schritte

### Kombilöhne in den USA und in Großbritannien Der gleiche Ansatz, aber verschiedene Effekte 62

von Herbert Brücker und  
Regina Konle-Seidl

### Entgeltsicherung Ein Kombilohn für Ältere 68

von Sarah Bernhard, Martin Brüssig,  
Ursula Jaenichen und Thomas Zwick

### Bitterer Honig Warum hohe Überlebensraten Gründerinnen nicht immer glücklich machen 74

von Frank Wießner und Susanne Noll

Rubrik „Presse“ 79

### Kombilöhne Das Bofinger/Walwei-Modell 81

von Kerstin Bruckmeier, Michael Feil  
und Jürgen Wiemers

## Unterm Dach

### Der Blick nach draußen Von anderen lernen 88

von Regina Konle-Seidl

### Im Schatten Deutschland, deine Armut 96

von Markus Promberger

### Ende gut, alles gut? Wenn Hilfeempfänger in Rente gehen 100

von Christina Wübbeke

