

# Zur Entwicklung der Löhne und des Niedriglohnsektors

## Datenquellen im Vergleich



Foto:Stephanie Piltsch (c) dpa

**Trotz Wirtschaftswachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit – seit 2005 von fast 5 Mio. auf heute unter 3 Mio. – stagnieren die Reallöhne bzw. sind in manchen Bereichen sogar rückläufig. Die Lohnspreizung zwischen den Branchen nimmt zu und Niedriglöhne halten sich hartnäckig bzw. breiten sich sogar aus – vor allem im Dienstleistungsbereich. Die G.I.B. hat am 25. April 2013 in Düsseldorf im Rahmen der Landesinitiative „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“ ein „Forum Lohnentwicklung“ organisiert und das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen beauftragt, eine Studie zur Verdienstentwicklung in Deutschland zu erstellen. Die folgenden Ausführungen stützen sich sowohl auf die IAQ-Studie als auch auf weitere Veröffentlichungen.**

Die Niedriglohnschwelle wird meist nach von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) international angewendeten Kriterien errechnet. Demnach gilt das Bruttomonatsentgelt von sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten als Niedriglohn, wenn es weniger als zwei Drittel des Medians aller erfassten Bruttomonatsent-

gelte von Vollzeitbeschäftigten beträgt. Der Median für die Monatsverdienste in Westdeutschland für 2011 wurde jüngst auf 2.835 Euro beziffert und damit eine (West-) Niedriglohnschwelle auf 1.890 Euro (Quelle: Bundesagentur für Arbeit). Für NRW ergeben sich daraus 893.000 sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte unter der Niedriglohnschwelle.

Das Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen beziffert mit der von ihm gewählten Berechnungsmethode die auf eine Arbeitsstunde bezogenen Niedrig-Stundenlohnschwellen 2010 auf 9,54 Euro West, 7,04 Euro Ost und 9,15 Euro Deutschland gesamt. Angaben aus verschiedenen aktuellen Studien zum Niedriglohnsektor aus den Jahren 2011 und 2012 wurden vom IAQ verglichen (IAQ: Datenquellen im Vergleich Mai 2013). Im Ergebnis zeigte sich ein Niedriglohnanteil zwischen 20,6 % und gut 23 %.

Das obige Ergebnis korrespondiert auch mit Zahlen, die im Dezember 2012 von Eurostat vorgelegt wurden. Danach weist Deutschland mit 22,2 % einen im europäischen Vergleich hohen Niedriglohnanteil auf (EU-Durchschnitt 17 %). Es wurden Betriebe mit 10 und mehr Beschäftigten einbezogen. In Ländern mit hoher Tarifbindung wie Dänemark, Finnland und Schweden sind prozentual weitaus weniger Menschen unter Niedriglohnbedingungen beschäftigt.

Die OECD-Niedriglohnschwelle (2/3 des Medians) ist in der international vergleichenden Diskussion ein gut eingeführtes Modell und ein wichtiger Indikator für Verteilungsgerechtigkeit – nicht mehr und nicht weniger.

Die Grenze ihrer Aussagekraft kann aber an folgender Überlegung verdeutlicht werden: Würden alle Löhne in einem Land verdoppelt, bliebe die Niedriglohnquote, der Prozentsatz der Niedriglöhner, gleich. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro in Deutschland würde weder die Niedriglohnschwelle noch die Niedriglohnquote verändern.

Aus diesem Grund müssen in der aktuellen politischen Debatte in Deutschland um angemessene Mindestlöhne und Aufstockungsbedarfe auch andere Schwellenwerte betrachtet werden. Hier geht es um die besonders problematischen, oft auch bei Vollzeitwerbstätigkeit nach SGB II aufstockungsbedürftigen Entgelte unter 5 Euro, unter 6 Euro, unter 7 Euro und unter 8,50 Euro. Eine wichtige Frage ist, wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter diesen Schwellen liegen und demzufolge von einem gesetzlichen Mindestlohn von z. B. 8,50 Euro profitieren würden.

### **Tarifverdienste: Dynamik lässt nach**

Die erste Unterscheidung muss zwischen den Tarif- und den Effektivverdiensten erfolgen. Die Tarifverdienste sind außerordentlich transparent. Sowohl das WSI-Tarifarchiv als auch die Tarifregister des Bundes und der Länder registrieren sämtliche in Deutschland geschlossenen Tarifverträge („Haustarifverträge“ zwischen Gewerkschaften und einem Unternehmen und „Flächentarifverträge“ zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden) und werten diese aus. Das Tarifregister des NRW-Arbeitsministeriums hat die Tariflohnentwicklung der 22 Jahre von 1990 bis 2012 in 50 Branchen des Landes untersucht. Was dabei auffällt, ist eine deutliche Verschlechterung im Zeitraum 2000 bis 2012.

In den Jahren 1990 bis 2000 war der Zuwachs bei den preisbereinigten Tarifverdiensten noch zufriedenstellend. Es gab nirgendwo Reallohnverluste und die Beschäftigten konnten in den meisten Bereichen am wachsenden Wohlstand

teilhaben. Die realen (preisbereinigten) Steigerungsraten lagen in jenen Jahren zwischen 37,0 Prozent (Einzelhandel) und 2,8 Prozent (Elektrohandwerk).

Im darauf folgenden Zeitraum von 2000 bis 2012 stiegen die preisbereinigten Tarifverdienste in NRW insgesamt nur um bescheidene 4,9 %. Zum Vergleich: Nach Angaben des WSI-Tarifarchivs (Quelle: Böckler-Impuls 02/2013) lagen die preisbereinigten Tarifverdienste 2012 bundesweit um 6,9 % höher als 2000. NRW hat gegenüber dem Bundesdurchschnitt Boden verloren. Nur wenige Branchen weisen in NRW nennenswerte Steigerungen aus. Spitzenreiter ist die Metall- und Elektroindustrie mit einem realen Plus von 20,1 %. Es folgt die Nahrungsmittelindustrie mit insgesamt plus 13,9 % vor der Chemischen Industrie mit plus 13,5 %. Negativer Spitzenreiter ist das Augenoptikerhandwerk mit einem Minus von 11,4 %, gefolgt vom Fleischerhandwerk mit einem Minus von 9,3 %.

### **Effektivverdienste**

Von den Tarifverdiensten kann nicht auf alle tatsächlich gezahlten Löhne geschlossen werden. Dies liegt in erster Linie daran, dass die „Tarifbindung“, das heißt, der Anteil der Beschäftigten, die in Betrieben mit einem Branchentarif arbeiten, auf 53 % West und 36 % Ost gesunken ist (Quelle: Peter Ellguth, Susanne Kohaut, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012. WSI-Mitteilungen 4/2013). Nicht tariflich gebundene Betriebe zahlen in aller Regel weniger als tariflich vereinbart. Aber wie viel weniger?

Informationen zu den Effektivverdiensten liefern:

- die Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit als Vollerhebung aller sozialversicherungsspflichtigen Entgelte. Die gewonnenen Informationen sind überaus präzise. Da den Meldungen der Betriebe aber keine Arbeitszeitinformatoren zugeordnet sind, können keine Stundenlöhne ermittelt werden. Die Erfassung der Entgelte wird der Höhe nach auf dem Niveau der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung abgeschnitten, derzeit 5.800 € pro Monat.
- die vierteljährlichen Verdiensterhebungen (VVE) und die in 4-jährigen Abständen durchgeführten Verdienstrukturserhebungen (VSE) der amtlichen Statistik (Statistisches Bundesamt und statistische Landesämter). Dabei handelt es sich um Stichproben, bei denen eine große, repräsentative Zahl von Betrieben die gesetzliche Verpflichtung erfüllt, Informationen über Verdienste und Arbeitszeiten zu liefern. Bei der Zahl von 40.000 (VVE) bzw. knapp 30.000 (VSE) teilnehmenden Betrieben sind die Ergebnisse ebenfalls sehr genau. Ihre Aussagekraft im unteren Stundenlohnbereich leidet aber unter der Einschränkung, dass Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten, bei denen im Allgemeinen stark unterdurchschnittlich bezahlt wird, in den Stichproben nicht enthalten sind. Dadurch wird der Niedriglohnbereich unterschätzt.
- die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes (VGR). Die Daten der VGR werden ihrerseits aus einer Vielzahl von Daten zusammengefügt, vorrangig

auch aus der VVR und der VSE. Somit ist die VGR keine eigene Erhebung, wird aber häufig in der wissenschaftlichen Diskussion herangezogen. Die VGR-Definition der Bruttolöhne und -gehälter ist sehr umfassend; sie enthält u. a. alle Arten von Zuschlägen, vermögenswirksamen Leistungen, Fahrtkostenzuschüssen sowie Sachleistungen wie Dienstwagen. Da die VGR auch Angaben zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität enthält, wird sie häufig herangezogen, wenn es um die Gegenüberstellung von Arbeitsproduktivität und Löhnen geht.

- das sozioökonomische Panel (SOEP), eine jährlich durchgeführte Befragung einer repräsentativen Auswahl von ca. 12.000 Haushalten mit ca. 21.000 Personen. Die Haushaltsmitglieder werden nach einer Vielzahl von Tatbeständen befragt, die ihre Erwerbstätigkeit betreffen – etwa danach, ob sie in Vollzeit, Teilzeit oder geringfügig beschäftigt sind, in welchem Wirtschaftszweig sie tätig sind oder wie viele Mitarbeiter/-innen ihr Betrieb hat. Erfragt werden auch die Wochenstunden sowie das monatliche Erwerbseinkommen. Aus diesen beiden Informationen werden die Stundenlöhne berechnet (Quelle: Karl Brenke und Karl-Uwe Müller, Gesetzlicher Mindestlohn – kein verteilungspolitisches Allheilmittel, DIW-Wochenbericht Nr. 39.2013, S. 5). Das SOEP ist als Datenbasis für Analysen der Lohnentwicklung und insbesondere des Niedriglohnsektors gut eingeführt und unumstritten. Bei tiefer gegliederten Auswertungen, etwa nach einzelnen Bundesländern, einzelnen Branchen oder bestimmten Beschäftigtengruppen können die vorhandenen Fallzahlen eine kritische Schwelle unterschreiten.

### Wie haben sich die Effektivverdienste entwickelt?

Während bei den Tarifverdiensten immerhin ein leichtes Plus zu verzeichnen war, gibt die Entwicklung der Effektivverdienste Anlass zu großer Besorgnis. Der Reallohnindex (preisbereinigte Bruttomonatsverdienste je Arbeitnehmer/-in – vor Steuern und Sozialabgaben) ist im Zeitraum von 2000 bis 2012 gesunken: Bundesweit betrug der Rückgang in diesem 12-Jahreszeitraum 0,4 %, in NRW sogar 1,8 %.

Betrachtet man den Zeitraum von gut 20 Jahren zwischen 1991 und 2012, so ergibt sich bundesweit immerhin noch ein bescheidener Zuwachs von 3,1 %, der aber allein auf die noch etwas günstigere Entwicklung in der ersten Dekade zurückzuführen ist (Quelle: Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten, Reallohnindex und Nominallohnindex, Wiesbaden, 4.7.2013).

Zum Vergleich: Im Zeitraum von 1991 – 2011 stieg die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen um 22,7 % (Quelle: Statistisches Bundesamt, Pressemeldung Nr. 149 vom 30.4.2012). Von 2000 bis 2012 stieg die Stundenproduktivität der Arbeitnehmer dreimal so stark an wie die preisbereinigten Bruttostundenlöhne (Quelle: Brenke und Müller, DIW-Wochenbericht 39.2013).

### Niedrige Stundenlöhne in NRW nach der amtlichen Statistik (VVE)

Während bisher SOEP die einzige Datenbasis darstellte, die eine Auswertung von Niedriglöhnen auf Stundenlohnbasis ermöglichte, wurden auf dem „Forum Lohnentwicklung“ von IT.NRW erstmals

Zahlen für Stundenlöhne in NRW aus der vierteljährlichen Verdiensterhebung vorgelegt. Danach sind die untersten vier Stundenlohnstufen (<5, <6, <7 und <8 Euro) um den Faktor 2 bis 5 schwächer besetzt als nach SOEP. Unter 8,50 Euro liegen nach SOEP 18,4 % (siehe Tab. 1) und nach VVE 11,5 % der Beschäftigten. Als vorläufige Erklärung soll hier Folgendes zur Diskussion gestellt werden:

Während die im Rahmen von SOEP befragten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre tatsächliche Arbeitszeit angeben, darunter auch die eventuell unentgeltlich geleistete, wird im Rahmen der VVE die tarifvertragliche oder arbeitsvertragliche Arbeitszeit übermittelt. Dieser Unterschied wirkt sich unmittelbar bei der Ermittlung des Stundenlohns aus. Dass die vertraglich vereinbarte und bezahlte Arbeitszeit unter der tatsächlich anfallenden Arbeitszeit liegen kann, ist durch eine Vielzahl von Berichten aus dem Einzelhandel, dem Hotel- und Gaststättengewerbe und der Gebäudereinigung bekannt. Bei Teilzeitbeschäftigten im Einzelhandel fällt z. B. der Faktor „Vor- und Nacharbeit“ besonders ins Gewicht. Bei der Zimmer- und Flächenreinigung sind Berichte über mengenmäßige Vorgaben bekannt geworden, die innerhalb der vereinbarten und bezahlten Arbeitszeit nicht erfüllt werden können. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass die VVE-Daten Betriebe unter 10 Beschäftigten ausklammern und damit der Niedriglohnsektor unzureichend erfasst wird.

### Niedriglohnbeschäftigung nach effektiven Stundenlöhnen im Zeitverlauf

Bei der Betrachtung der Niedriglohnbeschäftigung im Zeitverlauf müsste man ver-

muten, dass die Beschäftigten mit der allgemeinen Nominallohnentwicklung aus den untersten Stundenlohnstufen „herauswachsen“. Dies wird von den Daten des sozioökonomischen Panel (SOEP) so nicht bestätigt. Der SOEP-Datensatz weist aus, dass sich im Zeitverlauf am Anteil der Beschäftigten in den einzelnen Stundenlohnstufen wenig geändert hat. Offenbar konnten die Beschäftigten im untersten Einkommensbereich noch nicht einmal nominale Lohnsteigerungen verzeichnen. Sie haben heute real um über 20 % geringere Verdienste als noch Mitte der 1990er Jahre.

### Geringfügige Beschäftigung als Schwerpunkt des Niedriglohnbereichs unter 8,50 Euro pro Stunde

Bundesweit gibt es rund sieben Millionen geringfügig Beschäftigte, in NRW 1,7 Millionen. Gestützt auf Zahlen aus der VSE 2006 haben Bosch und Weinkopf gezeigt (Quelle: WSI-Mitteilungen 9/2011), dass die „atypischen“ Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeit, befristete und geringfügige Beschäftigung) ein viermal so hohes Niedriglohnrisiko (unter 9,85 Euro pro Stunde) tragen als das Normalarbeitsverhältnis.

Wertet man die aktuellen vierteljährlichen Verdiensterhebungen (VVE) für NRW aus und legt die Schwelle bei 8,50 Euro pro Stunde an, so ist das Ergebnis noch extremer: Während nur 4,2 % der Vollzeitbeschäftigten weniger als 8,50 Euro verdienen, sind es 64,2 % der geringfügig Beschäftigten in NRW, die unter dieser Schwelle liegen (siehe Tab. 2).

Bei rechtskonformer Gestaltung von Minijobs, vor allem bei Beachtung des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“, wäre diese Arbeitsvertragsform für den Arbeitgeber teurer als sozialversicherungspflichtige Arbeit. Es rechnet sich nur, wenn die Vergütung drastisch abgesenkt wird – mit allen negativen Konsequenzen für das betriebliche Lohngefüge.

Derzeit ist absehbar, dass in der gegenwärtigen 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags ein gesetzlicher Mindestlohn in der einen oder anderen Form eingeführt wird. Von dessen Höhe, Differenzierung, und vielleicht stufenweiser Einführung wird es abhängen, wie schnell und nachhaltig die Fehlentwicklungen im unteren Lohnbereich abgemildert werden. Die Lösung des Problems ist davon nicht zu erwarten. Dazu bedarf es weiterer Re-Regulierung, wie zum Beispiel bei den Minijobs, der Leiharbeit und den Werkverträgen.

**Tabelle 1: Anteil der Beschäftigten mit niedrigen Stundenlöhnen im Zeitverlauf (abhängig Beschäftigte, inkl. Teilzeit und Minijobs, in %), NRW**

	1996 – 1999	2000 – 2003	2007	2008 – 2011	2011
Unter 5€	5,2 %	5,5 %	4,2 %	4,9 %	4,6 %
Unter 6€	8,2 %	7,9 %	6,3 %	8,2 %	7,7 %
Unter 7€	11,0 %	11,3 %	9,0 %	12,0 %	12,5 %
Unter 8€	15,2 %	15,7 %	12,7 %	16,3 %	18,1 %
Unter 8,50€	17,5 %	18,1 %		18,4 %	20,4 %
Unter Niedriglohnschwelle			19,1 %	23,2 %	25,4 %

Quelle: IAQ Dezember 2008 und Februar 2013

**Tabelle 2: Niedriglohn nach Arbeitsvertragsform in NRW**

Personengruppen	Anteil an allen in %	Anteil an allen mit < 8,50 in %	< 8,50 Anteil in Gruppe in %
<b>Vollzeit</b>	69,3	25,1	4,2
davon Frauen	20,0	10,7	6,1
Männer	49,3	14,4	3,4
<b>Teilzeit</b>	20,6	18,4	10,2
davon Frauen	17,4	13,0	8,5
Männer	3,2	5,4	19,3
<b>Geringfügig Beschäftigte</b>	10,1	65,5	64,2
davon Frauen	6,4	36,5	65,6
Männer	3,7	20,0	61,8

Quelle: VVE; Präsentation Lars Stegenwaller, Forum Lohnentwicklung 25.4.2013  
Lesehilfe: Geringfügig Beschäftigte machen 10,1 % der Gesamtzahl der Beschäftigten aus, aber 65,5 % aller Beschäftigten mit weniger als 8,50 Euro pro Stunde. 64,2 % der geringfügig Beschäftigten verdienen weniger als 8,50 Euro pro Stunde.

#### AUTOR

Karl Feldengut

Wilseder Weg 40

40468 Düsseldorf

Tel.: 0211 4229025

E-Mail: karl.feldengut@gmx.net