

Zur Vergütung von Überstunden in Deutschland: Unbezahlte Mehrarbeit auf dem Vormarsch

Silke Anger
sanger@diw.de

Die jährlich vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführten Arbeitszeitberechnungen weisen seit Jahren einen Rückgang der bezahlten Überstunden in Deutschland aus. Jedoch stellt dieser Abwärtstrend der bezahlten Mehrarbeit nur einen Teil der Arbeitszeitentwicklung dar. Auswertungen der Daten des vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung erhobenen Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass die Anzahl der Überstunden insgesamt nicht rückläufig ist, sondern steigt, wenn alle Überstunden unabhängig von ihrer Kompensationsform betrachtet werden.

In der aktuellen Diskussion um die Arbeitszeit wird von Arbeitgeberseite eine Verlängerung der Wochenarbeitszeit zur Senkung der Arbeitskosten gefordert, um die Position deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb zu stärken. Zeichnet man jedoch ein umfassenderes Bild der Arbeitszeit in Deutschland und bezieht auch die in den amtlichen Statistiken nicht erfassten Arbeitsstunden in die Rechnung ein, wird deutlich, dass längst eine Arbeitszeitverlängerung stattgefunden hat. Bei der Mehrzahl der Beschäftigten übersteigt die tatsächliche Arbeitszeit den Umfang der vertraglich geregelten Wochenstunden, und ein beträchtlicher Anteil der Arbeitnehmer leistet Überstunden, die Arbeitszeitkonten gutgeschrieben werden. Darüber hinaus stellen zahlreiche Beschäftigte ihre Arbeitskraft den Unternehmen teilweise kostenlos zur Verfügung, indem sie unbezahlte Überstunden erbringen. Die Studie zeigt, dass der Umfang der bezahlten Überstunden zurückgeht, während unbezahlte und mit Freizeit kompensierte Mehrarbeit zunimmt.

Rückgang der bezahlten Mehrarbeit

Überstunden sind ein immer wiederkehrendes Thema in der Debatte um die Arbeitszeit in Deutschland.¹ Während bei den massiven Verkürzungen der Wochenarbeitszeit in den 60er und 70er Jahren in Westdeutschland die Erhöhung der Lebensqualität im Vordergrund stand, zielten die Arbeitszeitverkürzungen in den 80er und 90er Jahren und die Forderung der Gewerkschaften nach einem Überstundenabbau auf die Umverteilung von Arbeit, wodurch der Massenarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden sollte.² Arbeitgeber hingegen betonten schon immer, dass Überstunden ein für die Unternehmen überlebenswichtiges Flexibilisierungsinstrument seien und verwiesen auf die im internationalen Ver-

Nr. 15-16/2006

73. Jahrgang/12. April 2006

Inhalt

Zur Vergütung von Überstunden in
Deutschland: Unbezahlte Mehrarbeit
auf dem Vormarsch
Seite **189**

Wachsender Niedriglohnsektor in
Deutschland – sind Mindestlöhne
sinnvoll?
Seite **197**

¹ Die vorliegende Studie basiert auf Ergebnissen einer Dissertation zum Thema „Überstunden in Deutschland“. Vgl. Silke Anger: Overtime Work in Germany – The Investment Character of Unpaid Hours. Aachen 2006.

² Die tarifvertraglich vereinbarte regelmäßige Wochenarbeitszeit wurde in Westdeutschland seit den 60er Jahren schrittweise von durchschnittlich 44,5 Stunden auf 37,4 Stunden gesenkt. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2004. Bonn 2005.

Kasten

Theoretische Erklärungsansätze für unbezahlte Mehrarbeit

Mit einer Reihe von theoretischen Erklärungen für unbezahlte Arbeitsstunden haben sich erstmalig David Bell und Robert Hart beschäftigt.¹ Diese Überlegungen sind nach wie vor gültig:

- Zum ersten kann die Unsicherheit über die Dauer komplexer Arbeitsvorgänge zu unbezahlter Mehrarbeit führen, wenn die mit dem Arbeitgeber verhandelte Zeitdauer für eine Tätigkeit durch unvorhersehbare Ereignisse überschritten wird.
- Zweitens ist denkbar, dass Beschäftigte in Führungspositionen die infolge der Abwesenheit von Mitarbeitern ausgefallene Arbeitszeit kompensieren müssen. Beide Hypothesen werden durch die Beobachtung gestützt, dass vor allem Manager unbezahlte Mehrarbeit leisten. Sie erbringen mit fast 7 Stunden im Durchschnitt die meisten unbezahlten Überstunden; 5 % von ihnen arbeiten sogar mehr als 17,8 Stunden unentgeltlich (Tabelle).
- Eine weitere Erklärung für unbezahlte Mehrarbeit ist der Austausch von „Gefälligkeiten“ zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer, wonach der Arbeitnehmer als Gegenleistung für eine höhere Basisentlohnung zusätzliche Arbeitsstunden unentgeltlich zur Verfügung stellt.
- Zudem bieten unbezahlte Überstunden Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Möglichkeit, faktisch eine individuelle Arbeitszeitregelung zu realisieren, um sowohl gesetzliche oder tarifvertraglich geregelte Arbeitszeiten als auch Lohnvereinbarungen zu umgehen. Da der effektive Stundenlohn eines Arbeitnehmers mit jeder zusätzlichen unbezahlten Überstunde sinkt, kann mittels unbezahlter Mehrarbeit volle Lohnflexibilität nach unten erreicht werden.
- Auf der anderen Seite ist es ebenso möglich, dass besonders unproduktive Arbeitnehmer unbezahlte Überstunden leisten, um den Produktivitätsrückstand gegenüber ihren Kollegen aufzuholen, und folglich ihre tatsächliche Arbeitszeit untertreiben. Dies könnte vor allem in Firmen von Bedeutung sein, die die Leistung ihrer Mitarbeiter relativ zu denen ihrer Kollegen beurteilen und der Konkurrenzkampf am Arbeitsplatz dem Arbeitgeber in Form von unbezahlter Arbeitszeit zugute kommt.

Streuung der unbezahlten Überstunden nach ausgewählten Berufsgruppen

Berufsgruppe	Stunden pro Woche ¹	Perzentil ²			
		25	50	75	95
Manager	6,6	2,7	5,6	8,9	17,8
Wissenschaftler	5,7	2,2	4,4	8,9	16,0
Technische Fachkräfte	4,3	1,1	3,3	6,7	13,3
Bürofachkräfte	3,9	1,1	3,3	4,9	11,1
Dienstleistungsberufe	4,0	0,7	2,4	5,6	13,3
Handwerksberufe	3,8	1,1	2,7	5,1	11,1
Anlagenbediener	5,2	1,1	4,4	6,7	17,8
Hilfsarbeitskräfte	4,3	1,1	3,3	5,1	13,3

¹ Dieser Durchschnitt bezieht sich auf Vollzeitbeschäftigte mit unbezahlten Überstunden im Jahre 2005.

² Beispielsweise entspricht das 25. Perzentil den untersten 25 % der Verteilung. Lesebeispiel: In der Berufsgruppe der Manager mit unbezahlter Mehrarbeit leisten 25 % der Beschäftigten bis zu 2,7 unbezahlte Überstunden pro Woche; genau die Hälfte arbeitet bis zu 5,6 Stunden; 5 % leisten mehr als 17,8 Überstunden pro Woche.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

¹ David N. F. Bell und Robert A. Hart: Unpaid Work. In: *Economica*, Bd. 66, 1999, S. 271-290.

gleich niedrigen Überstundenzahlen in Deutschland und auf deren seit Jahren sinkenden Umfang. In der Tat ist das Volumen bezahlter Überstunden drastisch von 160 Stunden pro Beschäftigten im Jahre 1970 auf 58 im Jahre 2005 gesunken.³ Als Anteil am gesamten jährlichen Arbeitsvolumen bedeutet dies einen Rückgang um 4,5 Prozentpunkte auf ein Niveau von reichlich 4 %, das seit den westdeutschen Rezessionsjahren 1982/1983 nahezu stabil geblieben ist (Abbildung 1). Dieser Rückgang wird nicht nur auf die schwache Konjunktur, sondern auch auf die stärkere Präsenz von Beschäftigtengruppen mit traditionell wenigen Überstunden, wie Frauen und Teilzeitbeschäftigten, zurückgeführt.⁴ In den tariflichen Auseinandersetzungen wird freilich

nicht immer berücksichtigt, dass auch der gestiegene Anteil der generell weniger bezahlte Überstunden leistenden Angestellten an den Gesamtbeschäftigten und die vielerorts eingeführten Arbeitszeitkonten ein Grund für den Abwärtstrend der bezahlten Mehrarbeit sind.

³ Die Daten umfassen bis 1990 nur Westdeutschland, danach Deutschland insgesamt. Abbildung 1 zeigt indes keinen Bruch in der Entwicklung der Überstundenintensität vor und nach der deutschen Vereinigung.

⁴ Vgl. Hans Kohler und Eugen Spitznagel: Überstunden in Deutschland: Eine empirische Analyse. IAB Werkstattbericht, Nr. 4/1994.

Mehrarbeit in Deutschland kaum gesetzlich geregelt

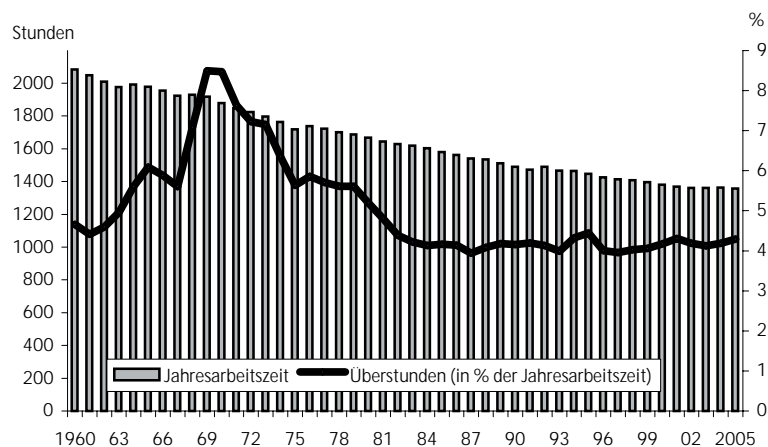
Anders als beispielsweise in den USA ist die Mehrarbeit in Deutschland wenig reguliert. Nach dem 1994 in Kraft getretenen Arbeitszeitgesetz (ArbZG) ist die Arbeitszeitregelung bis auf eine vorgeschriebene Höchststundenzahl den kollektiven und individuellen Verhandlungen überlassen. Für die Vergütung von Überstunden gibt es in Deutschland keine gesetzliche Bestimmung, jedoch eine Vielzahl von tariflichen Vereinbarungen,⁵ die in der Regel einen Überstundenzuschlag von 25 %⁶ oder die Verwendung von Arbeitszeitkonten vorsehen. Diese Arbeitszeitguthaben sollen durch Freizeit abgegolten werden. Über den gesamten Umfang solcher Guthaben und der unbezahlten Mehrarbeit gibt es keine amtliche Statistik. Bei Aussagen zum gesamten Überstundenvolumen stellen daher Daten, die im Rahmen von Umfragen erhoben werden, die einzige Informationsquelle dar. Dieser Studie liegen Angaben des im Auftrag des DIW Berlin von Infratest Sozialforschung erhobenen Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zugrunde, die nicht nur die Anzahl, sondern auch die Kompensationsform der von Erwerbstätigen geleisteten Überstunden umfassen.⁷

Unbezahlte und mit Freizeit ausgeglichene Überstunden gewinnen an Bedeutung

Der Anstieg der unbezahlten und der mit Freizeit abgegoltenen Mehrarbeit wirkt dem Trend der sin-

Abbildung 1

Durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Arbeitnehmer/-in und Anteil der bezahlten Überstunden von 1960 bis 2005¹



¹ Von 1960 bis 1990 nur Westdeutschland.

Quellen: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

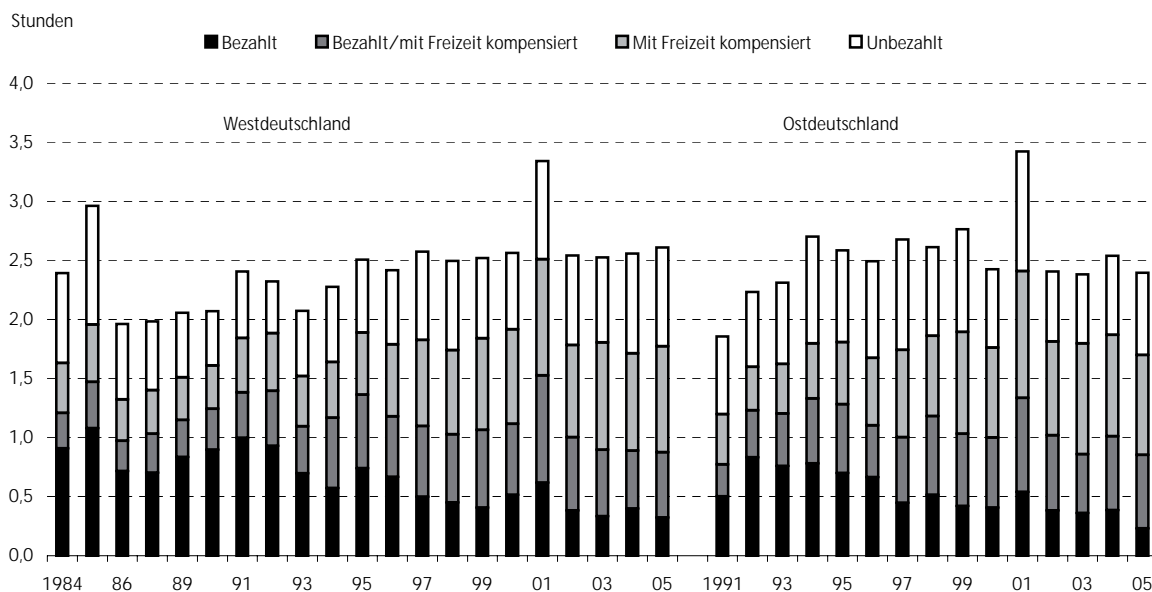
⁵ Vgl. Olaf Hübler und Wolfgang Meyer: Überstunden im Verarbeitenden Gewerbe Niedersachsens. In Jürgen Kühl, Manfred Lahner und Joachim Wagner (Hrsg.): Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 204/1997, S. 227–254.

⁶ Vgl. Hans-Böckler-Stiftung: WSI Tarif-Handbuch, Frankfurt/Main 2005.

⁷ Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung von erwachsenen Personen in privaten Haushalten, die jährlich bundesweit durchgeführt wird. Vgl. Jürgen Schupp und Gert G. Wagner: Maintenance of and Innovation in Long-Term Panel Studies. The Case of the German Socio-Economic Panel (SOEP). In: Allgemeines Statistisches Archiv, Jg. 86, 2002, S. 163–175.

Abbildung 2

Wöchentliche Überstunden je Arbeitnehmer/-in in Vollzeitbeschäftigung nach Art der Kompensation



Quellen: Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 1

Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer/-innen mit Überstunden nach Altersgruppen

In % der jeweiligen Beschäftigtengruppe

Altersgruppe	Männer				Frauen				Insgesamt			
	1991	1995	2000	2005	1991	1995	2000	2005	1991	1995	2000	2005
20 bis 29 Jahre												
Insgesamt	50	56	54	53	49	59	57	59	50	57	55	56
Davon bezahlt	26	20	12	10	10	6	4	2	19	14	8	5
30 bis 39 Jahre												
Insgesamt	54	62	63	64	46	56	56	57	51	60	61	62
Davon bezahlt	21	22	12	8	9	6	4	4	17	17	10	7
40 bis 49 Jahre												
Insgesamt	55	52	60	62	35	43	47	57	48	49	55	60
Davon bezahlt	23	17	10	7	8	8	5	2	18	14	8	6
50 bis 59 Jahre												
Insgesamt	48	53	50	55	34	35	40	48	44	47	47	53
Davon bezahlt	20	18	9	7	9	4	4	1	17	14	7	5
60 bis 65 Jahre												
Insgesamt	50	45	37	47	36	56	22	25	47	47	33	40
Davon bezahlt	11	18	6	5	0	17	0	0	9	18	4	4
20 bis 65 Jahre												
Insgesamt	51	56	57	59	42	50	50	54	48	54	55	57
Davon bezahlt	22	19	11	8	9	6	4	2	17	15	8	6

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 2

**Häufigkeit und wöchentlich geleistete Überstunden
vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer/-innen nach Qualifikation**

	Anteil der Beschäftigten mit Überstunden in % der jeweiligen Beschäftigtengruppe ¹				Stunden pro Woche ²
	Insgesamt	Bezahlt	Freizeit- ausgleich	Unbezahlt	
Geringqualifizierte Arbeiter					
1991	33	24	5	1	1,5
1995	33	22	5	1	1,5
2000	37	12	14	2	1,7
2005	42	10	17	3	2,0
Hochqualifizierte Arbeiter					
1991	41	24	9	1	1,8
1995	50	26	9	2	2,2
2000	50	15	16	2	2,2
2005	53	10	24	3	2,3
Geringqualifizierte Angestellte					
1991	44	15	16	8	2,0
1995	43	13	15	3	2,3
2000	44	13	17	4	2,3
2005	49	13	21	7	2,4
Hochqualifizierte Angestellte					
1991	59	11	20	18	2,9
1995	63	7	24	19	3,1
2000	63	4	30	16	3,0
2005	62	3	30	19	2,9

¹ Die Differenz zum Anteil insgesamt entspricht dem Anteil der Beschäftigten mit teilweise bezahlten und teilweise mit Freizeit kompensierten Überstunden.

² Dieser Durchschnitt bezieht sich auf alle Vollzeitbeschäftigten. Der ausschliesslich für Beschäftigte mit Überstunden berechnete Durchschnitt fällt entsprechend höher aus.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

kenden Anzahl bezahlter Überstunden entgegen.⁸ Für Vollzeitbeschäftigte in Westdeutschland ist der Anteil der bezahlten an den gesamten Überstunden von fast 50 % zu Anfang der 90er Jahre auf 15 % im Jahre 2005 gesunken, die wöchentliche Mehrarbeit hat sich jedoch leicht von durchschnittlich etwas über zwei auf zweieinhalb Stunden erhöht (Abbildung 2).⁹ In den letzten beiden Jahren machte der Anteil der unbezahlten Überstunden sogar ein Drittel der gesamten Mehrarbeit aus. Hinzu kommt, dass ein beträchtlicher Anteil der gutgeschriebenen Arbeitsstunden verfällt und nicht in Freizeit umgewandelt wird.¹⁰ Auch in Ostdeutschland, wo Anfang der 90er Jahre ein vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer durchschnittlich noch knapp eine bezahlte Überstunde pro Woche arbeitete, wurde die bezahlte Mehrarbeit in ihrer Bedeutung vor allem von den mit Freizeit kompensierten Überstunden abgelöst.

⁸ Einen Trend zur Arbeitszeitverlängerung ermittelte u.a. auch Karl Brenke: Dauer der Arbeitszeiten in Deutschland. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 47/2004. Vgl. auch Christian Saborowski, Jürgen Schupp und Gert G. Wagner: Urlaub in Deutschland: Erwerbstätige nutzen ihren Urlaubsanspruch oftmals nicht aus. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 15/2004.

⁹ Da Überstunden in weitaus kleinerem Maße bei teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmern anfallen, konzentriert sich die folgende Analyse auf die Gruppe der Vollzeitbeschäftigten.

¹⁰ Bauer et al. vermuten, dass dies in etwa 20 % der Firmen mit Zeitkonten der Fall ist. Siehe Frank Bauer, Hermann Groß, Eva Munz und Suna Sayin: Arbeits- und Betriebszeiten 2001, Neue Formen des betrieblichen Arbeits- und Betriebszeitmanagements, Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung. Bericht des Instituts zur Erforschung sozialer Chancen (ISO) Nr. 67/2002. Das ISO schätzt, dass in Deutschland jährlich 2,4 Mrd. unbezahlte Arbeitsstunden anfallen. Ein großer Teil davon sind auf Zeitkonten erfasste Arbeitsstunden, die nicht in Anspruch genommen wurden und verfallen sind. Vgl. Hermann Groß, Eva Munz und Hartmut Seifert: Weniger Arbeitslose durch Überstundenabbau. In: WSI Mitteilungen, Nr. 8/1999, S. 505-512.

Überstundenkompensation variiert stark nach Qualifikation und Berufsgruppe

Um zu prüfen, ob der Abwärtstrend der bezahlten Mehrarbeit über alle Beschäftigtengruppen hinweg zu beobachten ist oder ob dieser Effekt auf Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur zurückgeführt werden kann, werden die Überstunden im Folgenden nach bestimmten Merkmalen untersucht. Betrachtet man zunächst die Überstunden unabhängig von ihrer Kompensationsform, so fällt auf, dass im Beobachtungszeitraum von 1991 bis 2005 sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern der Anteil der Beschäftigten mit Überstunden an den Vollzeitbeschäftigten in nahezu allen Altersgruppen zugenommen hat; bei den Frauen im Alter von 40 bis 49 Jahren hat er sich von 35 auf 57 % besonders stark erhöht (Tabelle 1). Nach wie vor leisten Männer im Durchschnitt häufiger Überstunden, jedoch ist die Überstundenhäufigkeit in der Altersgruppe der 20- bis 29-jährigen weiblichen Beschäftigten inzwischen etwas größer. In allen Altersgruppen ist ein dramatischer Rückgang der unmittelbar bezahlten Mehrarbeit zu beobachten. Bei den männlichen Arbeitnehmern wurden 1991 noch 22 % aller Beschäftigten für ihre zusätzlichen Arbeitsstunden bezahlt, während dies im Jahre 2005 nur noch bei 8 % der Fall war. Der Anteil der Beschäftigten, die für ihre Mehrarbeit entlohnt werden, ist bei den männlichen Beschäftigten in der Altersgruppe von 20 bis 29 Jahren am größten. Weibliche Beschäftigte wurden deutlich seltener für ihre Überstunden bezahlt. Anteilig an allen Frauen waren dies 2005 nur 2 %.

Sowohl die Häufigkeit als auch die durchschnittliche Anzahl der Überstunden ist für niedrigqualifizierte Arbeiter am geringsten und am höchsten für hochqualifizierte Angestellte (Tabelle 2). Während im Jahre 2005 nur gut zwei Fünftel der geringqualifizierten Arbeiter und rund die Hälfte der hochqualifizierten Arbeiter und der geringqualifizierten Angestellten Überstunden leisteten, waren es bei den hochqualifizierten Angestellten mehr als 60 % aller Beschäftigten. Diese Beschäftigtengruppe bekommt kaum eine direkte Entlohnung für Mehrarbeit: Knapp ein Fünftel erhielt gar keine Überstundenkompensation, während 30 % ihre Überstunden auf Arbeitszeitkonten verbuchten. Dahingegen leisten nur wenige Arbeiter unentgeltliche Mehrarbeit. Allerdings sind die zu Beginn der 90er Jahre gängigen Überstundenzahlungen sowohl für gering- als auch für hochqualifizierte Arbeiter seltener geworden. Sie wurden im Laufe des letzten Jahrzehnts durch Freizeitausgleich ersetzt. Diese Entwicklung steht den Erfolgchancen einer Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Umverteilung von Arbeit entgegen, da durch eine Umverteilung dieses nicht monetär kompensierten Arbeitsvolumens die Flexibilität im Betrieb geringer würde.

Tabelle 3

Häufigkeit und wöchentlich geleistete Überstunden vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer/-innen nach ausgewählten Berufsgruppen

Basis: alle Vollzeitbeschäftigten

	1991	1995	2000	2005
Manager				
Anteil in % ¹	77	86	72	82
- bezahlt	9	10	7	8
- Freizeitausgleich	21	21	19	15
- unbezahlt	37	39	35	46
Stunden pro Woche ²	5,0	5,7	4,6	5,6
Wissenschaftler				
Anteil in % ¹	70	73	69	71
- bezahlt	10	7	5	2
- Freizeitausgleich	20	15	25	27
- unbezahlt	31	33	22	29
Stunden pro Woche ²	3,5	4,7	4,2	3,8
Technische Fachkräfte				
Anteil in % ¹	51	54	58	56
- bezahlt	11	6	5	4
- Freizeitausgleich	20	26	33	32
- unbezahlt	10	10	10	11
Stunden pro Woche ²	2,1	2,3	2,2	2,1
Dienstleistungsberufe				
Anteil in % ¹	39	52	47	46
- bezahlt	9	7	6	1
- Freizeitausgleich	16	22	25	28
- unbezahlt	10	15	7	10
Stunden pro Woche ²	1,8	2,4	2,0	1,6
Handwerksberufe				
Anteil in % ¹	41	47	51	51
- bezahlt	27	24	14	8
- Freizeitausgleich	7	8	17	21
- unbezahlt	1	2	3	4
Stunden pro Woche ²	1,8	2,0	2,1	2,1
Hilfsarbeitskräfte				
Anteil in % ¹	32	34	38	49
- bezahlt	15	19	11	10
- Freizeitausgleich	11	8	16	25
- unbezahlt	3	1	2	4
Stunden pro Woche ²	1,5	1,3	1,9	2,0

1 Die Differenz zum Anteil insgesamt entspricht dem Anteil der Beschäftigten mit teilweise bezahlten und teilweise mit Freizeit kompensierten Überstunden.

2 Dieser Durchschnitt bezieht sich auf alle Vollzeitbeschäftigten. Der ausschliesslich für Beschäftigte mit Überstunden berechnete Durchschnitt fällt entsprechend höher aus.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Die Unterschiede in der Leistung von Überstunden zwischen Beschäftigten unterschiedlicher Qualifikation werden noch deutlicher, wenn die Angaben nach Berufsgruppen aufgeschlüsselt werden (Tabelle 3). Im Jahre 2005 leisteten die Manager mit 82 % am häufigsten Überstunden, über die Hälfte leistete diese unentgeltlich. Durchschnittlich wurden fast sechs Überstunden pro Woche, bezogen auf alle Manager, geleistet. Die Arbeit dieser Gruppe ist schwer „umverteiltbar“. Dies gilt auch für die Gruppe mit der zweitgrößten Überstundenhäufigkeit, die der Wissenschaftler. Bei dieser sind die unbezahlten Überstunden ebenfalls bedeutsam. Den größten Anteil an Beschäftigten mit bezahlter Mehrarbeit fin-

det man bei den Handwerksberufen. Im Jahre 1991 erhielten weit über die Hälfte dieser Beschäftigten mit Überstunden eine zusätzliche Vergütung, jedoch ist auch in dieser Gruppe die bezahlte Mehrarbeit stark rückläufig.

Freizeitausgleich überwiegend im Dienstleistungsbereich

In nahezu allen Industriezweigen kann während der letzten 15 Jahre ein Anstieg in der Überstundenhäufigkeit beobachtet werden (Tabelle 4). Der Anteil an Beschäftigten mit Überstunden war 1991 in der Holz- und Papierindustrie am größten, in der damals neben der Gastronomie auch die meisten Überstunden pro Woche gearbeitet wurden. Aktuell ist dies mit 68 % im Energie- und Wassersektor der Fall. Zu den weiteren Branchen mit einer Überstundenintensität von mehr als 60 % zählten im Jahre 2005 die Gastronomie, das Transportgewerbe, die Banken und Versicherungen und der Gesundheitssektor. Die höchste Zahl an Überstunden von durchschnittlich 3,4 Stunden pro Woche war 2005 im Transportgewerbe zu beobachten, während die wöchentliche Mehrarbeit in der Mineralölindustrie und in der Textilbranche weniger als 2 Stunden betrug. Bezahlte Überstunden waren zu Anfang der 90er Jahre in der Holz- und Papierindustrie, der Metallindustrie und in der Baubranche am weitesten verbreitet; bis auf die Baubranche gilt dies auch aktuell

noch. Der Anteil der Beschäftigten mit bezahlten Überstunden ging ausnahmslos in allen Branchen zurück. In der Mineralölindustrie sank er von über vier Fünfteln auf ein Zehntel. Dramatisch war der Abwärtstrend auch in der Textilindustrie, wo 1991 noch zwei Fünftel der Arbeitnehmer mit Überstunden für ihre Mehrarbeit entlohnt wurden, und heute fast niemand mehr. Auch in der Gastronomie und im Banken- und Versicherungswesen wird kaum ein Beschäftigter für Mehrarbeit bezahlt. Hier ist der Freizeitausgleich weit verbreitet. Dagegen ist unbezahlte Mehrarbeit inzwischen in der Mineralöl- sowie der Holz- und Papierindustrie die häufigste Form der Überstunden geworden. Generell ist in den Dienstleistungsbereichen Freizeitausgleich als Überstundenkompensation besonders häufig festzustellen.

Die Beschäftigtenzahl der Unternehmen hat kaum eine Bedeutung für die Anzahl der Überstunden, die die einzelnen Beschäftigten im Durchschnitt leisten (Tabelle 5). Jedoch gibt es Unterschiede beim Kreis der Betroffenen: In den kleinen Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitern leisteten im Jahr 2005 die Hälfte aller Beschäftigten Überstunden. In größeren Unternehmen waren es mit 60 % deutlich mehr. Bei allen Firmen ist seit Anfang der 90er Jahre ein drastischer Rückgang der Häufigkeit der bezahlten Überstunden zu beobachten. Während in kleinen und mittleren Betrieben der Anteil der Arbeitnehmer mit unbezahlter Mehrarbeit anstieg,

Tabelle 4

Häufigkeit und wöchentlich geleistete Überstunden vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer/-innen nach ausgewählten Industriezweigen

Basis: alle Vollzeitbeschäftigten

Branchen	Anteil der Beschäftigten mit Überstunden in % der jeweiligen Beschäftigtengruppe ¹																Stunden pro Woche ²			
	Insgesamt				Bezahlt				Freizeitausgleich				Unbezahlt							
	1991	1995	2000	2005	1991	1995	2000	2005	1991	1995	2000	2005	1991	1995	2000	2005	1991	1995	2000	2005
Mineralölindustrie	29	46	44	31	24	19	5	4	0	0	21	7	2	6	3	14	1,0	1,9	2,4	1,5
Textilindustrie	42	44	56	34	17	9	10	1	9	10	22	15	3	20	6	2	1,5	2,4	2,2	1,5
Holz- u. Papierindustrie	65	48	70	61	33	20	11	14	11	4	32	16	8	6	15	17	3,5	2,6	3,9	3,1
Chemische Industrie	37	48	49	52	12	13	9	4	9	10	20	25	9	14	9	15	2,1	2,1	2,2	2,9
Metallindustrie	44	53	53	60	25	28	15	13	7	8	17	23	8	7	4	8	1,9	2,2	2,3	2,8
Maschinenbau	49	58	59	60	22	18	10	5	11	13	21	23	7	8	9	11	2,5	3,0	3,0	2,9
Energie- u. Wasservers.	48	59	62	68	11	9	4	8	20	20	23	32	8	9	9	2	2,1	2,0	2,7	2,3
Baugewerbe	44	44	46	45	26	25	14	5	7	6	12	16	5	6	5	12	1,9	1,9	2,2	2,3
Handel	56	61	55	55	16	16	8	5	14	19	20	20	15	14	16	19	2,7	3,2	2,8	2,9
Gastronomie	50	67	60	62	13	6	9	0	14	15	27	37	20	29	7	17	3,6	4,1	3,6	3,0
Transportgewerbe	43	56	52	63	16	20	9	11	12	17	21	24	6	6	11	11	2,4	3,0	2,6	3,4
Banken u. Versicherungen	62	60	70	64	9	2	4	0	29	30	43	37	11	16	10	10	2,6	2,2	2,6	2,3
Gesundheitswesen	49	52	55	61	7	4	3	3	27	25	34	39	9	12	7	11	2,0	2,4	2,2	2,2
Sonstige Dienstleistungen	44	52	51	56	7	6	5	4	22	25	29	31	11	13	10	14	1,8	2,3	2,0	2,1

¹ Die Differenz zum Anteil insgesamt entspricht dem Anteil der Beschäftigten mit teilweise bezahlten und teilweise mit Freizeit kompensierten Überstunden.

² Dieser Durchschnitt bezieht sich auf alle Vollzeitbeschäftigten. Der ausschliesslich für Beschäftigte mit Überstunden berechnete Durchschnitt fällt entsprechend höher aus.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

stagnierte dieser in den Großbetrieben. Dort nahm der Anteil der Beschäftigten mit Überstunden, die mit Freizeit ausgeglichen wurden, am schnellsten zu und lag 2005 mit 31 % an der Spitze der nach Firmengröße differenzierten Unternehmen.

Das Phänomen unbezahlter Mehrarbeit

Während Mehrarbeit, die monetär oder mit Freizeit entgolten wird, durch Zeiterfassungssysteme oder Aufschreibungen festgehalten wird und der Zustimmung des Arbeitgebers bedarf, haben Arbeitnehmer bei der Leistung von unbezahlten Arbeitsstunden einen größeren Ermessensspielraum. Das kostenlose Bereitstellen der Arbeitskraft mag paradox erscheinen; weder die herkömmliche ökonomische Theorie noch die menschliche Intuition liefern dafür eine eindeutige Erklärung (siehe Kasten S. 190).

Ein wichtiger Aspekt, der bisher in entsprechenden Analysen weitgehend vernachlässigt wurde, ist der Investitionscharakter von unbezahlter Mehrarbeit: Unentgeltlich geleistete Überstunden können die Karrierechancen eines Arbeitnehmers verbessern oder ein höheres Gehalt erwarten lassen.¹¹ Auch kann die Bereitstellung unbezahlter Mehrarbeit als Mittel zur Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes dienen. In Zeiten eines hohen Arbeitslosigkeitsrisikos sind Arbeitnehmer eher bereit, eine höhere Zahl von möglicherweise nicht entlohten Arbeitsstunden hinzunehmen, um das Unternehmen vor dem Bankrott zu retten oder eine Entlassung aufgrund einer als zu klein eingeschätzten Rendite zu verhindern. Dabei tritt eine angesichts hoher Arbeitslosenzahlen große Arbeitsplatzunsicherheit als Disziplinierungsinstrument auf.¹²

Unbezahlte Überstunden und Arbeitslosigkeit

Einen ersten Hinweis auf einen positiven Zusammenhang zwischen einer durch hohe Arbeitslosigkeit bedingten Arbeitsplatzunsicherheit und unbezahlter Mehrarbeit gibt die Entwicklung der Arbeitslosenraten für Deutschland und der durchschnittlichen geleisteten unbezahlten Überstunden pro Woche (Abbildung 3). Der Zusammenhang zwischen diesen beiden aggregierten Reihen ist in der ersten Hälfte des betrachteten Zeitraums besonders eng, scheint sich aber danach gelockert zu haben.¹³

Um den Zusammenhang zwischen Arbeitsplatzunsicherheit und der Leistung von unbezahlten Überstunden genauer zu untersuchen, ist deshalb eine weniger aggregierte Analyse auf Basis von Individualdaten notwendig.¹⁴ Hierfür wird das individuelle Risiko eines Arbeitnehmers, den Arbeitsplatz

Tabelle 5

Häufigkeit und wöchentlich geleistete Überstunden vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer/-innen nach Firmengröße

Basis: alle Vollzeitbeschäftigten

Firmen mit	1991	1995	2000	2005
unter 20 Mitarbeitern				
Anteil in % ¹	50	53	48	50
- bezahlt	19	16	9	5
- Freizeitausgleich	13	12	21	22
- unbezahlt	11	15	10	14
Stunden pro Woche ²	2,5	2,6	2,2	2,2
20 bis 199 Mitarbeitern				
Anteil in % ¹	52	53	57	59
- bezahlt	20	19	10	7
- Freizeitausgleich	14	13	22	24
- unbezahlt	11	10	12	15
Stunden pro Woche ²	2,5	2,6	2,7	2,7
200 bis 2000 Mitarbeitern				
Anteil in % ¹	46	54	56	59
- bezahlt	16	13	9	6
- Freizeitausgleich	16	19	27	28
- unbezahlt	8	9	8	13
Stunden pro Woche ²	2,1	2,4	2,6	2,6
über 2000 Mitarbeitern				
Anteil in % ¹	45	55	56	60
- bezahlt	15	11	6	4
- Freizeitausgleich	12	22	25	31
- unbezahlt	9	10	9	10
Stunden pro Woche ²	2,2	2,6	2,6	2,8

¹ Die Differenz zum Anteil insgesamt entspricht dem Anteil der Beschäftigten mit teilweise bezahlten und teilweise mit Freizeit kompensierten Überstunden.

² Dieser Durchschnitt bezieht sich auf alle Vollzeitbeschäftigten. Der ausschließlich für Beschäftigte mit Überstunden berechnete Durchschnitt fällt entsprechend höher aus.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

zu verlieren, durch die regionale Arbeitslosenrate eines Arbeitsamtsbezirks dargestellt. Mittels eines Regressionsmodells wurde der Einfluss dieser regionalen Arbeitslosenrate auf die individuelle Leistung von unbezahlter Mehrarbeit geschätzt. Hiernach besteht im Falle männlicher Beschäftigter in Westdeutschland ein positiver, jedoch sehr schwacher statistischer Zusammenhang zwischen beiden Größen: Die Erhöhung der regionalen Arbeitslosenrate um einen Prozentpunkt bedeutet eine um 1 % höhere Wahrscheinlichkeit, unbezahlte Überstunden

¹¹ Vgl. dazu Markus Pannenberg, der bei westdeutschen Männern beträchtliche langfristige Lohneffekte festgestellt hat, die bereits von geringer unbezahlter Überstundenarbeit ausgehen. Markus Pannenberg: Long-Term Effects of Unpaid Overtime, Evidence for West Germany. In: Scottish Journal of Political Economy, Jg. 52, 2005, S. 177–193.

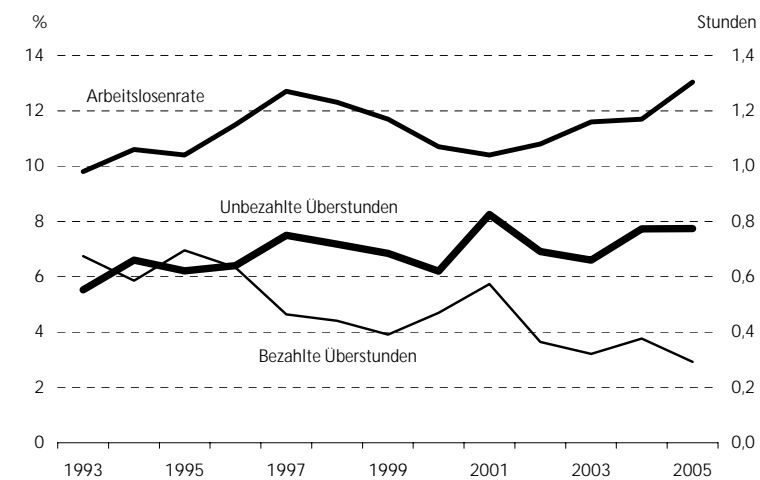
¹² Diese Hypothese hat denselben Hintergrund wie der positive Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und der Anzahl verfallener Urlaubstage oder die negative Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und dem Krankenstand einer Volkswirtschaft.

¹³ Dies steht in starkem Gegensatz zur Entwicklung der bezahlten Mehrarbeit, die im beobachteten Zeitraum spiegelbildlich zu jener der Arbeitslosigkeit verlief.

¹⁴ Vgl. Silke Anger: Unpaid Overtime in Germany: Differences Between East and West. In: Schmollers Jahrbuch, Bd. 125, Heft 1, 2005, S. 17–21.

Abbildung 3

Wöchentliche Überstunden je Arbeitnehmer/-in in Vollzeitbeschäftigung nach Art der Kompensation und Arbeitslosenrate



Quellen: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Sozio-oekonomisches Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

zu leisten. Gleichzeitig geht ein Anstieg der Arbeitslosenrate um einen Prozentpunkt mit einem zweiprozentigen Anstieg der wöchentlichen Überstunden einher. Die Zunahme der Arbeitslosenquote auf das Niveau Ostdeutschlands wäre für männliche westdeutsche Arbeitnehmer hochgerechnet mit einer Steigerung ihrer unbezahlten Mehrarbeit um ein Fünftel verbunden, was durchschnittlich etwa 12 Minuten pro Woche entspricht. Für weibliche Beschäftigte und ostdeutsche Arbeitnehmer konnte kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwi-

schen Entlassungsrisiko und unbezahlter Mehrarbeit nachgewiesen werden.

Fazit

Angesichts sinkender Zahlen der bezahlten Überstunden während der letzten Jahre wurden die Forderungen der Gewerkschaften, mittels Überstundenabbau Arbeit umzuverteilen, deutlich leiser. Auch wenn Überstunden gegenwärtig nicht an der Spitze der tarifpolitischen Tagesordnung stehen, so bleibt die Arbeitszeit ein wichtiges Thema. Dies wurde erst jüngst in den Auseinandersetzungen um längere Arbeitszeiten wieder deutlich. Hier wurde von den Arbeitgebern auf den Rückgang sowohl der regulären als auch der Mehrarbeit verwiesen, der die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in Deutschland gefährde. Dieser Befund stützt sich jedoch in der Regel auf die amtliche Statistik, die seit Jahren einen stetigen Rückgang der *bezahlten* Mehrarbeit ausweist. Datenerhebungen aus Personenbefragungen zufolge sind Überstunden insgesamt – also bezahlte und nicht monetär kompensierte – jedoch nicht rückläufig, sondern sie sind während der letzten zwei Jahrzehnte sogar leicht gestiegen. Der Trend in Richtung flexiblerer Arbeitszeiten hat längst eingesetzt, und bei einer wachsenden Anzahl von Berufen steht die Erfüllung bestimmter Aufgaben anstelle der vertraglichen Arbeitszeit im Vordergrund. Hier ist eine Grauzone für unbezahlte Überstunden und solche, die zwar auf Arbeitszeitkonten erfasst werden, aber dann doch zu einem beträchtlichen Teil wieder verfallen, entstanden. Diese Überstunden sind von erheblicher wirtschaftlicher, aber auch gesellschaftlicher Bedeutung.

Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll?

Beschäftigte, die weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns erhalten, werden im Allgemeinen zum sogenannten Niedriglohnsektor gerechnet. Gemessen an den Bruttolöhnen ist dieser Bereich seit Ende der 90er Jahre deutlich größer geworden. Das hängt in starkem Maße mit der Zunahme der Zahl geringfügig Beschäftigter zusammen. Sie erhalten meist relativ niedrige Bruttolöhne, müssen darauf aber auch keine Abgaben entrichten. Bezogen auf die Nettolöhne ist der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor kaum gewachsen.

Karl Brenke
kbrenke@diw.de

Im Jahre 2004 lag die Niedriglohngrenze bei knapp 9,50 Euro brutto je Stunde. Reichlich ein Fünftel aller Beschäftigten in Deutschland musste sich mit weniger als diesem Lohn begnügen. In Westdeutschland waren es 17 %, im Osten 40 %. In vielen Fällen – abhängig von der Haushaltszusammensetzung – sind die auf dem Markt erzielbaren Löhne kaum höher als die staatlichen Unterstützungsleistungen für Arbeitslose. Mitunter liegt die Unterstützung sogar über der Niedriglohngrenze, am ehesten in Ostdeutschland.

Deshalb, vor allem aber aus sozialpolitischen Erwägungen, wird die Einführung von Mindestlöhnen gefordert. Insbesondere in Ostdeutschland müssten dann für einen erheblichen Teil der Beschäftigten die Löhne angehoben werden. Dies hätte deutliche Auswirkungen auf das gesamte Lohngefüge. Mindestlöhne würden vor allem kleine Betriebe betreffen – auch in den alten Bundesländern.

Die Politik denkt gegenwärtig über Reformen für den Niedriglohnsektor nach.¹ Bis zum Herbst dieses Jahres soll in diesem Zusammenhang auch über die Einführung von Mindestlöhnen befunden werden. Eine verstärkte Hinwendung der Politik zu diesem Segment des Arbeitsmarktes ist nur zu verständlich, denn die wenig Qualifizierten, die den Hauptteil des Niedriglohnsektors ausmachen, sind neben den älteren Erwerbspersonen die größte Problemgruppe unter den Arbeitslosen in Deutschland.

Während das Arbeitslosigkeitsrisiko von Akademikern in den letzten 30 Jahren mehr oder we-

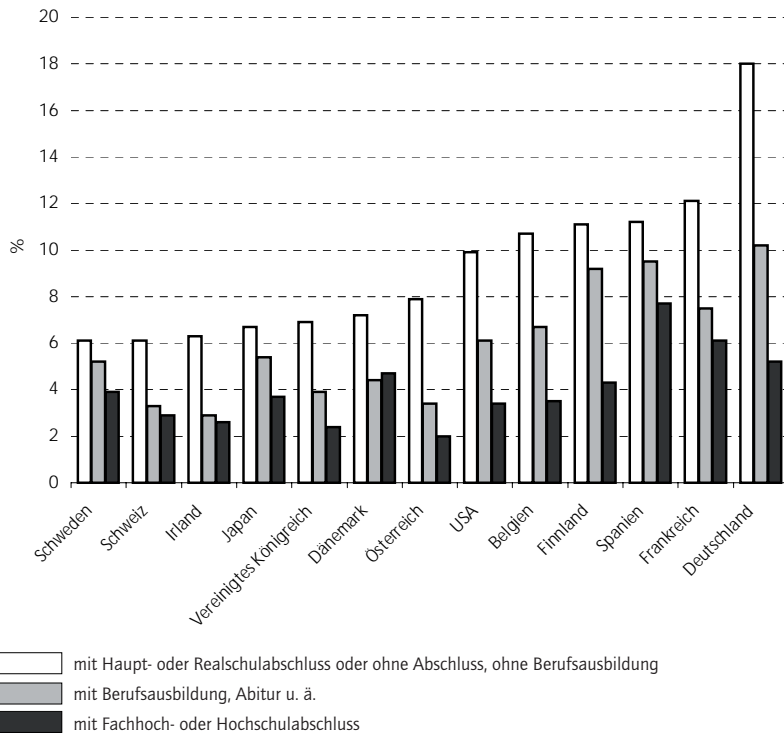
niger konstant bei etwa 4 % lag, ist das Risiko von Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Westdeutschland von etwa 7 % Mitte der 70er Jahre auf mittlerweile 25 % angestiegen. In Ostdeutschland hat gegenwärtig sogar jeder zweite ohne abgeschlossene Berufsausbildung keinen Job.²

¹ Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, S. 32.

² Vgl. Hilmar Schneider: Arbeitsmarkt – Rezepte wider die unheilige Allianz von Politik und Tarifkartellen gefragt. In: Klaus F. Zimmermann (Hrsg.): Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, München 2006, S. 43–74.

Abbildung 1

Arbeitslosenquoten¹ nach Qualifikation im internationalen Vergleich 2003



1 Standardisierte Arbeitslosenquoten.

Quelle: OECD.

DIW Berlin 2006

Für alle Industrieländer gilt, dass Erwerbspersonen umso eher arbeitslos sind, je niedriger ihre Qualifikation ist. In Deutschland fallen die Unterschiede aber besonders krass aus: In keinem anderen wichtigen Industrieland ist die Differenz zwischen der Arbeitslosenquote der weniger Qualifizierten und der der Hochqualifizierten größer als hierzulande (Abbildung 1).

Niedriglohnsektor in Deutschland wächst

Eine allgemein verbindliche Definition dafür, wie der Niedriglohnsektor abzugrenzen ist, gibt es nicht. Es hat sich in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion aber weitgehend durchgesetzt, in Anlehnung an die OECD solche Löhne als Niedriglöhne zu bezeichnen, die unter zwei Dritteln des mittleren Bruttolohns (am Median gemessen) liegen. Die Europäische Union verwendet diese Definition ebenfalls. Berechnet auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) betrug 2004 der mittlere Lohn 14,29 Euro.³ Die Niedriglohngrenze lag damit bei 9,43 Euro; sie wird von reichlich 20 % der Beschäftigten (ohne

Wehr- und Zivildienstleistende sowie ohne Auszubildende und mithelfende Familienangehörige) unterschritten.

Nach Angaben der Europäischen Union, die aber nur bis zum Jahre 2000 reichen, lag der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor in Deutschland etwas über dem EU-Durchschnitt.⁴ Abgesehen davon, dass hier internationale Vergleiche problematisch sind, da sich Steuern und Sozialabgaben gerade im Niedriglohnbereich von Land zu Land unterscheiden, ist im Falle Deutschlands das erhebliche regionale Lohngefälle zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu berücksichtigen. So fallen von den in Ostdeutschland Beschäftigten 38 % unter die Niedriglohngrenze, von den Beschäftigten in den alten Bundesländern sind es 17 %.

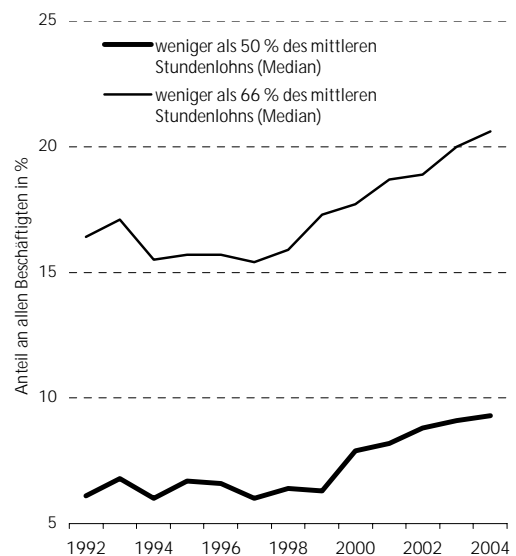
Bei einer regional getrennten Betrachtung ergibt sich für Ostdeutschland eine Niedriglohngrenze von 7,43 Euro, unter die 21 % der dort Beschäftigten fallen; in Westdeutschland sind es 9,87 Euro, die von 18 % der Beschäftigten nicht erreicht werden.

3 Bruttomonatslohn dividiert durch die mit 4 multiplizierte üblicherweise geleistete Wochenarbeitszeit.

4 Vgl. European Commission: Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects, Luxemburg 2004, S. 167 f. Speziell zur Dienstleistungslücke in Deutschland im internationalen Vergleich siehe Frank Stille, Brigitte Preißl und Jürgen Schupp: Zur Dienstleistungslücke. Dienstleistungsmuster im internationalen Vergleich. In: DIW-Sonderheft 175, Berlin 2003.

Abbildung 2

Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor gemessen an den Bruttostundenlöhnen



Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

In sich sind die Arbeitsmärkte in Ost- und Westdeutschland bezüglich der Niedrigentlohnung also strukturell ähnlich.

Der auf den Niedriglohnsektor entfallende Beschäftigtenanteil ist seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre gewachsen (Abbildung 2).⁵ Weniger steil verläuft der Anstieg, wenn zum Niedriglohnsektor nur Arbeitnehmer mit Löhnen von weniger als der Hälfte des mittleren Bruttolohns gezählt werden. Das bedeutet, dass der auf den „oberen Teil“ des Niedriglohnsektors entfallende Beschäftigungsanteil, der also nur wenig unterhalb der Niedriglohnschwelle liegt, besonders stark wächst. Aber auch im „unteren Teil“ (Bruttostundenlohn im Jahre 2004 unter 7,14 Euro) nimmt er zu. Dabei ist dem Trend nach der mittlere Lohn ebenfalls gestiegen – von 12,50 Euro im Jahre 1992 auf 14,29 Euro im Jahre 2004 – und somit auch die Niedriglohngrenze.

Vor allem geringfügig Beschäftigte im Niedriglohnsektor tätig

Die Mehrheit der Arbeiter, die Tätigkeiten ausüben, für die sie nicht einmal angelernt werden müssen, fällt in den Niedriglohnbereich. Bei dieser Gruppe liegt der mittlere Lohn (Median) – sowohl im Westen als auch im Osten (bezogen auf die jeweilige Lohnverteilung) – unterhalb der Niedriglohngrenze (Tabelle 1). Bei den angelernten Arbeitern trifft das ebenfalls für einen erheblichen Teil zu – insbesondere in Ostdeutschland. Selbst unter den Facharbeitern gibt es nicht wenige, die nur auf einen Niedriglohn kommen. Auch das ist relativ häufig in Ostdeutschland der Fall.

Bei den Facharbeitern kann teilweise nach Berufen differenziert werden. Die amtlichen Verdiensterhebungen weisen Löhne für einige Handwerksberufe im Baugewerbe und im Handel aus.⁶ In den alten Bundesländern liegen die Durchschnittslöhne in den ausgewiesenen Berufen durchweg deutlich über der Niedriglohngrenze (Tabelle 2). In Ostdeutschland ist das bei den Bauberufen ebenfalls der Fall. Bäcker und Fleischer erzielen dort im Durchschnitt aber nur Löhne, die kaum höher sind als die ostdeutsche Niedriglohngrenze. Viele dieser Beschäftigten werden wohl unterhalb der Grenze liegen. Aus dem Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften⁷ lassen sich Tariflöhne für einzelne Handwerksbereiche entnehmen. Beispielsweise kommt ein Arbeitnehmer im Friseurhandwerk in Sachsen-Anhalt in der mittleren Entlohnungsgruppe auf einen Bruttostundenlohn von 4,16 Euro, in Nordrhein-Westfalen sind es 7,63 Euro.⁸

Bei den Angestellten ist das Bild ähnlich wie bei den Arbeitern. Personen in einfacher Tätigkeit ohne

Tabelle 1

Mittlerer Lohn und Anteil von Beschäftigten¹ im Niedriglohnbereich nach beruflicher Stellung 2004

Ausgewählte berufliche Stellungen	Deutschland	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Mittlerer Lohn	Mittlerer Lohn	Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor	Mittlerer Lohn	Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor
	Euro	Euro	%	Euro	%
Ungelernter Arbeiter	8,13	8,75	61	6,14	73
Angelernter Arbeiter	11,00	11,63	34	7,50	48
Gelernter Arbeiter / Facharbeiter	13,14	14,33	14	9,50	28
Vorarbeiter, Kolonnenführer	16,11	16,26	3	10,56	10
Meister, Polier, Werkmeister	16,50	17,05	3	13,91	6
Angestellter, einf. Tätigk. ohne Ausbildungsabschluss	8,75	9,02	58	6,78	52
Angestellter, einf. Tätigk. mit Ausbildungsabschluss	10,53	11,29	35	9,09	29
Angestellter mit qualifizierter Tätigkeit	15,00	15,59	9	12,78	8
Nachrichtlich: alle Beschäftigten	14,29	14,95	18	11,25	21

¹ Abhängig Beschäftigte ohne Auszubildende, Zivil- oder Wehrdienstleistende, mithelfende Familienangehörige.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 2

Durchschnittliche Bruttoverdienste männlicher Gesellen im Handwerk 2005¹

In Euro je Stunde

Berufe	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
Maler und Lackierer	12,98	13,50	9,93
Metallbauer	12,69	13,61	9,37
Kraftfahrzeugmechaniker	12,40	13,31	9,37
Klempner, Gas- und Wasserinstallateure	13,04	13,70	9,35
Zentralheizungs- und Lüftungsbauer	12,75	13,61	9,14
Elektroinstallateure	12,33	13,12	9,01
Tischler	12,61	13,23	8,82
Bäcker	11,74	12,37	7,73
Fleischer	11,73	12,33	7,89
Insgesamt	12,55	13,30	9,16

¹ Stand: Mai.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

DIW Berlin 2006

⁵ Das wurde für Jahre bis 2001 bzw. bis 2002 bereits in Untersuchungen auf Basis des BA-Beschäftigtenpanels bzw. der IAB-Beschäftigtenstichprobe festgestellt. Vgl. Thomas Rhein, Hermann Gartner, Gerhard Krug: Niedriglohnsektor. Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. IAB-Kurzbericht 5/2003. Gerhard Bosch und Thorsten Kalina: Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. In: Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Jahrbuch 2005, Gelsenkirchen 2005, S. 29–46.

⁶ Erhoben werden dabei nur die Angaben von Betrieben mit 5 und mehr Beschäftigten.

⁷ www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-060FC87F/hbs/hs.xsl/32210_38605.html

⁸ In dieser Branche ist aber zu berücksichtigen, dass die Arbeitgeber darauf setzen, dass diese Löhne durch Trinkgelder faktisch aufgestockt werden.

Tabelle 3

Anteil der Beschäftigten mit geringer Entlohnung an allen abhängig Beschäftigten¹ 2004

In %

Bruttostundenlohn ² in Euro	Deutsch- land	West- deutsch- land	Ost- deutsch- land	Deutsch- land	West- deutsch- land	Ost- deutsch- land
	Anteil an der jeweiligen Gruppe			Anteil an der jeweiligen Gruppe – kumuliert		
Alle Beschäftigten						
weniger als 6	5	4	10	5	4	9
6 bis unter 7	4	3	8	9	7	17
7 bis unter 8	4	3	8	13	11	25
8 bis unter 9	5	4	8	18	15	34
9 bis unter 10	5	4	8	23	19	42
10 bis unter 11	6	6	6	29	25	48
11 bis unter 12	6	6	6	35	31	54
Männer						
weniger als 6	3	3	7	3	3	7
6 bis unter 7	2	1	6	6	4	13
7 bis unter 8	3	3	7	9	7	21
8 bis unter 9	4	3	7	12	9	28
9 bis unter 10	3	2	8	16	12	35
Frauen						
weniger als 6	7	6	12	7	6	12
6 bis unter 7	5	5	9	13	11	21
7 bis unter 8	5	4	9	18	15	30
8 bis unter 9	7	6	10	24	21	39
9 bis unter 10	6	6	8	31	27	48
Vollzeitbeschäftigte						
weniger als 6	2	1	5	2	1	5
6 bis unter 7	2	1	6	4	2	11
7 bis unter 8	4	3	8	7	5	20
8 bis unter 9	4	3	8	12	8	28
9 bis unter 10	4	3	10	16	11	37
Teilzeitbeschäftigte						
weniger als 6	4	3	10	4	3	10
6 bis unter 7	3	3	6	8	6	16
7 bis unter 8	4	3	9	12	9	25
8 bis unter 9	4	4	9	16	12	33
9 bis unter 10	6	6	4	22	18	38
Beschäftigte in Mini- oder Midi-Jobs						
weniger als 6	27	24	44	27	24	44
6 bis unter 7	18	17	30	45	41	74
7 bis unter 8	10	10	6	55	51	81
8 bis unter 9	11	12	8	66	62	89
9 bis unter 10	7	7	2	72	70	90
Personen bis zu 25 Jahren						
weniger als 6	11	9	17	11	9	17
6 bis unter 7	6	5	9	17	15	26
7 bis unter 8	7	7	10	24	21	36
8 bis unter 9	16	15	22	40	36	58
9 bis unter 10	9	8	12	49	44	71

¹ Ohne Auszubildende, Zivil- oder Wehrdienstleistende, mithelfende Familienangehörige.² Bruttomonatslohn / (übliche Wochenarbeitszeit × 4).

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Eine Differenzierung der Arbeitnehmer nach Lohnklassen zeigt, dass jeder zwanzigste in Deutschland brutto weniger als 6 Euro pro Stunde erhält (Tabelle 3). In Ostdeutschland trifft das auf fast jeden zehnten zu. Besonders viele der Personen, die einen Mini-Job oder einen Midi-Job ausüben, fallen unter diese Grenze. Bei regulärer Teilzeitbeschäftigung und erst recht bei Vollzeitbeschäftigung ist der Anteil der Beschäftigten mit niedrigen oder sehr niedrigen Löhnen deutlich geringer. Frauen erhalten häufiger Niedrigstlöhne als Männer. Das hängt auch damit zusammen, dass Frauen häufiger einen Mini- oder Midi-Job ausüben – bei den Frauen sind es 16 % der abhängig Beschäftigten, bei den Männern lediglich 3 %. Bei Mini-Jobs kalkulieren Arbeitgeber damit, dass – aus Sicht des Arbeitnehmers – der Netto- dem Bruttolohn entspricht. Entsprechend können sie die Stundenlöhne absenken, ohne dass der Arbeitnehmer dies als unfair empfindet.⁹ Auch bei anderen Arbeitszeitformen erhalten Frauen häufiger als Männer nur Niedriglöhne.¹⁰

Weit über dem Durchschnitt liegen die Anteile der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die geringe Löhne erhalten. Zum Teil liegt das daran, dass Schüler und Studenten, die reichlich ein Sechstel von allen abhängig Beschäftigten im Alter von 16 bis 25 Jahren stellen, zu einem großen Teil nur Niedriglöhne erhalten, da sie keine spezifische Qualifikation haben und das Lohneinkommen nicht selten nur eine Zusatzeinnahme ist. In den neuen Bundesländern liegt bei der Hälfte von ihnen der Lohn unter der regionalen Niedriglohngrenze, in den alten Bundesländern gilt das sogar für vier Fünftel. Aber auch regulär Beschäftigte bis zu 25 Jahren erhalten vergleichsweise häufig nur geringe Löhne.

Niedriglöhne vor allem in kleinen Unternehmen verbreitet

Für die alten wie für die neuen Bundesländer lässt sich feststellen, dass das Lohnniveau mit der Größe der Unternehmen steigt (Abbildung 3).¹¹ In Ostdeutschland ist der mittlere Lohn in allen Betriebsgrößenklassen geringer als in den alten Bundesländern. Am geringsten ist der regionale Unterschied bei den ganz großen Betrieben und den Kleinst-

Berufsabschluss erhalten in der Mehrzahl Niedriglöhne. Von den Angestellten, die über einen Berufsabschluss verfügen und mit eher einfachen Tätigkeiten beschäftigt sind, kommt immerhin – im Westen wie im Osten – ein Drittel nicht über die Niedriglohngrenze hinaus.

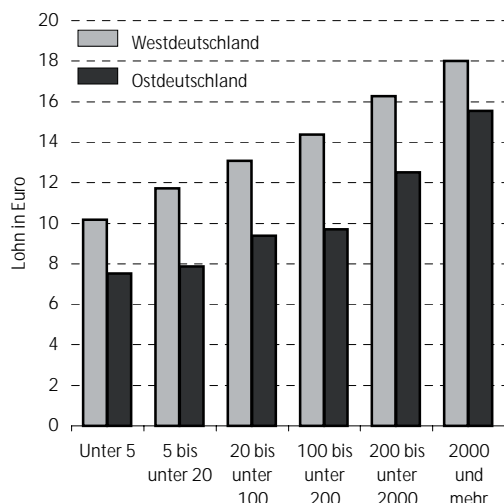
⁹ Vgl. Johannes Schwarze: Wer trägt die pauschale Lohnsteuer bei geringfügiger Beschäftigung? Eine Analyse der Stundenlöhne erwerbstätiger Frauen. In: Heinz P. Galler und Gert G. Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt/New York 1998, S. 215–225.

¹⁰ Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report Nr. 3/2006.

¹¹ Dies dürfte indes kein reiner Größeneffekt sein. Vielmehr spielen auch Unterschiede in den Qualifikationsstrukturen und in der Wirtschaftszugehörigkeit der Betriebe eine Rolle.

Abbildung 3

Mittlere Löhne in der privaten Wirtschaft in West- und Ostdeutschland nach Beschäftigtenengrößenklassen

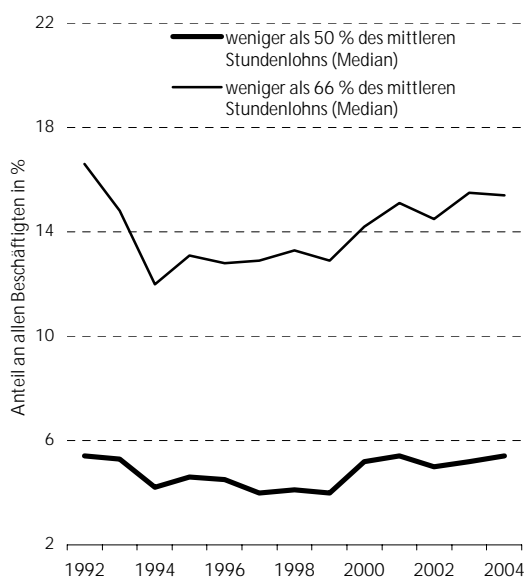


Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Abbildung 4

Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor gemessen an den Nettostundenlöhnen



Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

betrieben. Bei letzteren liegt der mittlere Lohn im Westen wie im Osten sehr nahe an der jeweiligen regionalen Niedriglohnschwelle, und fast die Hälfte ihrer Beschäftigten kommt nicht darüber hinaus. Bei der nächstgrößeren Betriebsgrößenklasse – den Betrieben mit 5 bis 20 Beschäftigten – trifft das in den neuen Bundesländern für reichlich 40 % und in Westdeutschland für ein Drittel der Beschäftigten zu. In großen Betrieben (mit 200 und mehr Beschäftigten) ist hingegen nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmer zu Niedriglöhnen beschäftigt (Ost: 12 %; West 9 %).

Nettolöhne: nur geringe Ausweitung des Niedriglohnsektors

Bisher hat sich die Forschung über den Niedriglohnsektor in Deutschland – internationalen Konventionen folgend – nur an den Bruttolöhnen und deren Verteilung orientiert. Das wäre dann uneingeschränkt aussagekräftig, wenn es für alle Arbeitnehmer gleiche Regelungen hinsichtlich der Belastung mit Abgaben gäbe. Das ist aber nicht der Fall, denn die geringfügige Beschäftigung wird begünstigt, und das Ausmaß der Begünstigung wurde im Laufe der Jahre – mit zum Teil unterschiedlichen Zielsetzungen – immer wieder verändert.¹² Bei den 2003 eingeführten Mini-Jobs gilt aus der Sicht der Arbeitnehmer: „brutto = netto“. Bei den Midi-Jobs hat der Arbeitnehmer ab 400 Euro 4 % Sozialabgaben zu zahlen. Die Belastung steigt danach linear und erreicht bei 800 Euro den Normalsatz. Und gerade solche Beschäftigungsverhältnisse spielen im Niedriglohnsektor eine große Rolle.

Werden die Nettostundenlöhne zum Maßstab genommen,¹³ zeigt sich, dass gemäß der üblichen Konvention (weniger als 66 % des mittleren Lohns) ein deutlich geringerer Teil der Arbeitnehmer zum Niedriglohnsektor zählt als nach den Bruttolöhnen; in Deutschland insgesamt waren es etwa 15 % (Abbildung 4). Die Niedriglohngrenze liegt netto bei knapp 6 Euro (West: 6,19 Euro; Ost: 4,83 Euro).

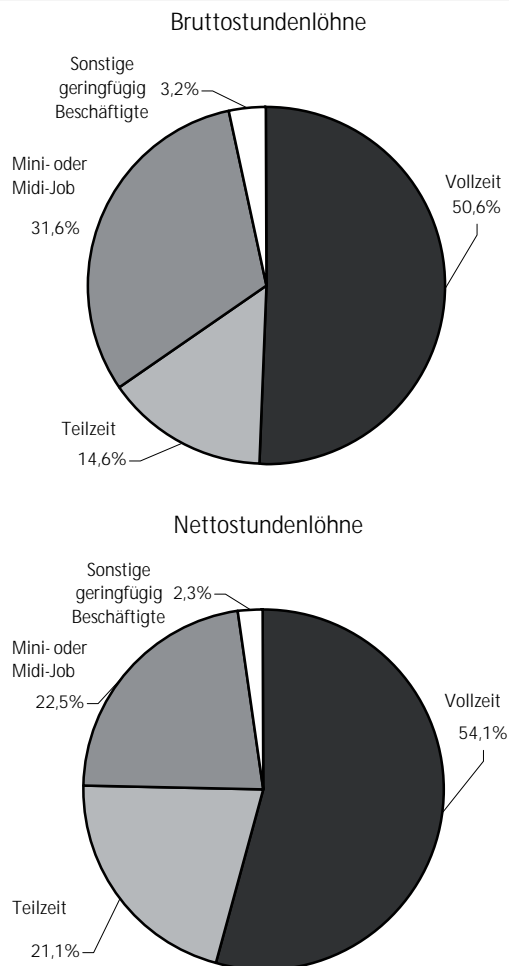
Gemessen an den Nettolöhnen ist der Niedriglohnsektor also ebenfalls gewachsen, die Zunahme war aber viel schwächer als nach den Bruttolöhnen. Wenn also anhand von Berechnungen auf Basis von Bruttolöhnen eine Ausweitung des Niedriglohnsektors ermittelt wird, hat dazu in wohl erheblichem Maße staatliche „Förderung“ beigetragen, d. h. die Abgaben-Privilegierung von Mini- und Midi-Jobs. Man kann dies auch daran erkennen, dass bei der Betrachtung der Bruttolöhne knapp ein Drittel der

¹² Vgl. Claudia Weinkopf: Minijobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? IAT-Report Nr. 3/2005.

¹³ Entsprechend der im SOEP erhobenen individuellen Angaben der Befragten.

Abbildung 5

Struktur der Beschäftigten im Niedriglohnsektor nach der Art der Arbeitszeitvereinbarung 2004



Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Beschäftigten im Niedriglohnsektor (66 %-Grenze) einen Mini- oder Midi-Job ausübt; bei der Analyse anhand der Nettolöhne ist es dagegen weniger als ein Viertel (Abbildung 5).

Soziale Unterstützung zum Teil höher als Niedriglöhne

Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II sollten u. a. stärkere Anreize für die Langzeitarbeitslosen gesetzt werden, eine Beschäftigung zu suchen und aufzunehmen. Es stellt sich freilich die Frage, ob dieses Ziel erreicht wurde. Aus rein ökonomischer Sicht sind Anreizwirkungen dann zu erwarten, wenn ein hinreichend großer Abstand zwischen den staatlichen Leistungen und den Erwerbseinkommen besteht.

Für eine grobe Einschätzung wurde das Lohnäquivalent der Unterstützungsleistungen berechnet. Weil die Höhe dieser Leistungen von der Größe und Zusammensetzung der Haushalte abhängt, wurde nach unterschiedlichen Haushaltstypen differenziert. Bei der Kalkulation des Arbeitslosengeldes II wurden einmalige Leistungen, Mehrbedarf aufgrund von Behinderung, Übergangszuschläge und die Eigenheimzulage nicht berücksichtigt, weil davon nur Teile der Empfänger profitieren. Bei der Regelleistung wird die ab Juli dieses Jahres geltende Angleichung zwischen Ost und West berücksichtigt. Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern bestehen dann nur noch bei den Wohnkosten; hierbei wurden die von der Bundesagentur für Arbeit ermittelten aktuellen Durchschnittswerte verwendet. Bei der Berechnung der Lohnäquivalente wurde ein Krankenversicherungssatz von 14 % unterstellt. Da es sich um einen Vergleich der Monatseinkommen handelte, blieben Sonderzahlungen unberücksichtigt. Kalkuliert wurde eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zunächst wurden neben dem Kindergeld keine weiteren sozialen Leistungen in Betracht gezogen. Wohngeld etwa lässt sich nicht pauschaliert berechnen, da dessen Höhe neben der Haushaltszusammensetzung vom regionalen Mietniveau, dem Baujahr und der Beschaffenheit der Wohnung abhängen. Der Einfachheit halber wurden die Kalkulationen nur für Haushalte mit einem Verdiener durchgeführt.

Tabelle 4 zeigt, dass mit der Haushaltsgröße das Lohnäquivalent des Arbeitslosengeldes II deutlich steigt. Am geringsten ist es bei alleinstehenden Personen. Hier liegt es weit unter der Niedriglohnsgrenze, vor allem in Westdeutschland. In den neuen Ländern erreicht eine alleinstehende Person mit zwei Kindern diese Grenze, d. h. die Transfers sind so hoch wie das Einkommen aus einem Niedriglohnjob. Paarhaushalte mit Kindern liegen noch darüber, bei zwei und mehr Kindern (insbesondere wenn diese älter sind) deutlich. In den alten Bundesländern überschreiten lediglich Paarhaushalte mit zwei und mehr Kindern die dortige Niedriglohnsgrenze.

Exemplarisch wurden je zwei Fälle von Arbeitslosengeldbeziehern und von Lohnempfängern gegenübergestellt (Tabelle 5).¹⁴ Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld II wurde zudem unterstellt, dass sie einen Mini-Job ausüben, für den sie 400 Euro erhalten, von denen ihnen entsprechend der geltenden Regelung nach Anrechnung auf die Unterstützung 160 Euro verbleiben. Eine Alleinerziehende mit einem Kind bis zu 4 Jahren kommt als Bezieherin

¹⁴ Bei den Lohneinkünften wurde auf die Angaben der amtlichen Verdiensterhebung zurückgegriffen. Zudem wurde für die Lohnempfänger das Wohngeld ermittelt (für Einwohner in Gelsenkirchen und Chemnitz, die eine zwischen 1966 und 1995 gebaute Wohnung haben).

Tabelle 4

Höhe von Arbeitslosengeld II bzw. Erwerbseinkommen (einschl. Kindergeld) bei ausgewählten Typen von Bedarfsgemeinschaften in Ost- und Westdeutschland

In Euro

	Westdeutschland					Ostdeutschland					Arbeitslosengeld II entspricht einem Bruttostundenlohn von	
	Arbeitslosengeld II, sonst kein Einkommen	eine abhängig beschäftigte Person im Haushalt				Arbeitslosengeld II, sonst kein Einkommen	eine abhängig beschäftigte Person im Haushalt					
		Brutto-lohn	Netto-lohn	Kinder-geld	Einkom-men		Brutto-lohn	Netto-lohn	Kinder-geld	Einkom-men		
											monatlich	
Alleinstehend	575	735	575	0	575	544	697	544	0	544	4,71	4,47
Alleinerziehend												
1 Kind bis 7 Jahre	993	1 083	839	154	993	948	1 015	794	154	948	6,94	6,51
1 Kind 12 Jahre	910	966	756	154	910	865	908	711	154	865	6,19	5,82
1 Kind 16 Jahre	979	1 060	825	154	979	934	997	780	154	934	6,79	6,39
2 Kinder bis 7 Jahre	1 253	1 257	945	308	1 253	1 205	1 176	897	308	1 205	8,06	7,54
1 Kind 15 Jahre, 1 Kind 17 Jahre	1 350	1 435	1 042	308	1 350	1 302	1 342	994	308	1 302	9,20	8,60
Paar												
kinderlos	935	1 195	935	0	935	894	1 143	894	0	894	7,66	7,33
1 Kind bis 7 Jahre	1 199	1 335	1 045	154	1 199	1 151	1 274	997	154	1 151	8,56	8,17
1 Kind 16 Jahre	1 268	1 424	1 114	154	1 268	1 220	1 362	1 066	154	1 220	9,13	8,73
2 Kinder bis 13 Jahre	1 474	1 490	1 166	308	1 474	1 416	1 416	1 108	308	1 416	9,55	9,08
1 Kind 15 Jahre, 1 Kind 17 Jahre	1 612	1 667	1 304	308	1 612	1 554	1 592	1 246	308	1 554	10,69	10,21
3 Kinder bis 13 Jahre	1 768	1 669	1 306	462	1 768	1 712	1 598	1 250	462	1 712	10,70	10,24
1 Kind 13 J., 1 Kind 15 J. und 1 Kind 17 J.	1 906	1 874	1 444	462	1 906	1 850	1 788	1 388	462	1 850	12,01	11,46

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

von Arbeitslosengeld II in den neuen Bundesländern auf 1024 Euro. Eine gelernte Verkäuferin erhält bei einer Vollzeitstätigkeit nur 120 Euro mehr. In den alten Bundesländern ist der Abstand in diesem Fall mit 286 Euro deutlich größer.

Im zweiten Vergleich wurden zwei Paarhaushalte mit Kindern miteinander verglichen. Die Bedarfsgemeinschaft mit Bezug von Arbeitslosengeld II

erhält in den neuen Bundesländern fast genauso viel wie eine vergleichbare Familie mit einem Verdienner, der einen Lohn erhält, wie er im Durchschnitt im Handwerk gezahlt wird. Auch in diesem Beispiel ist die Einkommensdifferenz in den alten Bundesländern größer – sehr groß ist sie aber auch dort nicht.

Die Berechnungen zeigen vor allem, dass bei manchen Haushaltstypen das Lohnabstandsgebot mit

Tabelle 5

Monatseinkommen von Hartz-IV- und Erwerbstätigenhaushalten

In Euro

	Alleinerziehende, ein Kind (4 Jahre)				2 Erwachsene, 2 Kinder unter 14 Jahren			
	Empfänger von Arbeitslosengeld II plus ein 400-Euro-Job		Verkäuferin im Lebensmitteleinzelhandel mit Berufsausbildung, Vollzeit		Arbeitslosengeld II plus ein 400-Euro-Job		Ein Verdienner, Geselle im Handwerk, Vollzeit	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Regelleistung	592	592			1 070	1 027		
Wohnkostenhilfe/-geld	317	272		31	438	380	58	132
400-Euro-Job (anrechnungsfreier Betrag)	160	160			160	160		
Lohn (Brutto)			1 722	1 280			2 075	1 466
Steuern; Sozialabgaben			-533	-321			-502	-319
Kindergeld			154	154			308	308
Einkommen	1 069	1 024	1 343	1 144	1 668	1 567	1 939	1 587

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Blick auf das Arbeitslosengeld II nicht gewahrt wird. Das gilt besonders für Ostdeutschland, wo Alleinerziehende mit 2 Kindern sowie Paarhaushalte mit Kindern beim Bezug von Arbeitslosengeld II auf ein Lohnäquivalent kommen, dass oberhalb der dortigen Niedriglohngrenze liegt. Zur Bewertung dieser Aussage sei daran erinnert, dass in den neuen Bundesländern mehr als jeder fünfte Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich (an den Bruttolöhnen gemessen) beschäftigt ist. In den alten Bundesländern ist der Abstand zwischen Arbeitslosengeld II und Erwerbseinkommen größer. Aber die Unterschiede sind auch hier zum Teil nicht so deutlich, dass davon starke finanzielle Anreize ausgehen, einen Job zu übernehmen, der möglicherweise wenig Zufriedenheit mit sich bringt. Es wird sehr deutlich: Das Arbeitslosengeld II verfolgt vornehmlich sozialpolitische Ziele; deswegen schneiden Kindererziehende relativ gut ab. Faktisch am Arbeitsmarkt diskriminiert werden dadurch Alleinstehende sowie erwerbslose Personen in Haushalten, in denen es einen oder mehrere Bezieher von Erwerbseinkommen gibt. Hier gibt es offensichtlich einen Zielkonflikt zwischen sozialpolitischen Erwägungen, bei denen natürlich das Wohl der Kinder einen hohen Stellenwert haben muss, und arbeitsmarktpolitischen Aspekten, bei denen Anreizwirkungen im Vordergrund stehen.

Fazit

Gemessen an den Bruttolöhnen hat es in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre eine deutliche Ausweitung des Niedriglohnsektors gegeben. Bezogen auf die Nettolöhne ist dieser Bereich indes nur wenig gewachsen. Eine große Rolle spielt dabei die begünstigte geringfügige Beschäftigung. Wenn nun aus sozialpolitischer Perspektive eine Ausweitung des Niedriglohnsektors beklagt wird, sollte auch bedacht werden, dass diese zu einem erheblichen Teil auf staatliche Eingriffe zurückzuführen ist. Deshalb ist es verwunderlich, wenn als Reaktion darauf Mindestlöhne gefordert werden.

Bei der Diskussion um Mindestlöhne spielt die Frage nach den Beschäftigungseffekten eine zentrale Rolle. Eindeutige Antworten darauf seitens der Ökonomie gibt es nicht – das gilt sowohl für die Theorie als auch für die Empirie.

In den 70er und 80er Jahren deuteten alle Untersuchungen (meist mit Daten für die USA) darauf hin, dass Mindestlöhne mit einem Abbau von Beschäftigung einhergehen. Anfang der 90er Jahre gab es auch andere Befunde.¹⁵ Auch in neueren empirischen Untersuchungen zeigt sich kein klares Bild zum Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung. Das heißt freilich nicht, dass die Einführung von Mindestlöhnen keine Konsequenzen

für die Beschäftigung hätte – es mangelt vielmehr an eindeutigen Befunden.

Wenn nun die Politik in Deutschland Mindestlöhne setzen will, wagt sie ein Feldexperiment mit nicht voraussehbaren Folgen. Außer Zweifel steht, dass die Effekte von Mindestlöhnen umso stärker sein werden, je höher das Mindestlohnniveau festgesetzt wird.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und Teile der SPD schlagen einen Bruttostundenlohn von 7,50 Euro als untere Grenze vor. Nach der hier dargestellten Analyse müssten dann bei jedem zehnten Beschäftigten in Deutschland die Löhne angehoben werden – in den neuen Bundesländern sogar bei jedem fünften. Insbesondere bei den wenig Qualifizierten sowie bei einem großen Teil der jungen Erwerbstätigen, Frauen sowie Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten wären dann Lohnanhebungen erforderlich. Erhebliche Wirkungen dürften auch auf das Lohngefüge ausgehen – insbesondere in Ostdeutschland, wo der mittlere Lohn von Facharbeitern nicht weit von einem solchen Mindestlohn entfernt liegt; in manchen Berufen entspricht er ihm sogar. Und es wären vor allem kleine Unternehmen betroffen. Ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber größeren Unternehmen könnte geschwächt werden.

Natürlich könnte versucht werden, die Höhe der Mindestlöhne etwa nach Berufen, Branchen oder nach Regionen zu differenzieren; dies wäre allerdings mit viel Bürokratie verbunden – von rechtlichen Problemen abgesehen. Unterschiedlich hohe Mindestlöhne für die alten und die neuen Bundesländer dürften nicht lange Bestand haben. So zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass der Staat auf denjenigen Feldern, wo er durch Eingriffe eine Angleichung von Ost an West herbeiführen konnte, dies über kurz oder lang auch getan hat: bei den Renten, den Entgelten im öffentlichen Dienst und zuletzt beim Arbeitslosengeld II.¹⁶

Finanzielle Anreizprobleme bei der Aufnahme regulärer Beschäftigung resultieren aus dem zum Teil geringen Abstand zwischen Marktlöhnen und staatlicher Unterstützung – insbesondere in den neuen Bundesländern. Einer Kürzung des Arbeits-

¹⁵ Exemplarisch für eine Branche wurde für eine Region der USA nachgewiesen, dass eine Erhöhung von Mindestlöhnen nicht zu einem Arbeitsplatzabbau führte. Vgl. David Card, Alan B. Krueger. Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. In: American Economic Review, Nr. 4/1994, S. 772–793.

¹⁶ In der Bauwirtschaft existieren seit einigen Jahren Mindestlöhne und diese differieren zwischen Ost und West. Allerdings sind die Unterschiede nicht sehr groß. In den neuen Bundesländern liegen sie trotz der dort schon seit mehr als zehn Jahren anhaltenden Baukrise bei 83 % des westdeutschen Niveaus. Zum Vergleich: Ein Facharbeiter in der seit Jahren expandierenden ostdeutschen Industrie erhält lediglich 70 % des in den alten Ländern gezahlten Lohns für Industriefacharbeiter.

losengeldes II sind indes durch höchstrichterliche Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt.

Zusätzlich vermindert werden die Anreize durch die Hinzuverdienstmöglichkeit für Arbeitslose. Wenn deren bisherige Beschäftigungsverhältnisse von einzurichtenden Dienstleistungsagenturen gebündelt würden, könnten daraus sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen entstehen. Größere Anreize würden geschaffen, wenn die Hinzuverdienste unterbunden und die Arbeitsgelegenheiten (Ein- oder Zwei-Euro-Jobs) nicht entlohnt würden.

In der Pflicht stehen auch die Tarifpartner. In der Vergangenheit war es viele Jahre lang die Praxis, neben prozentualen Lohnerhöhungen einen pauschalen Sockelbetrag zu vereinbaren. Dadurch stiegen die Arbeitsentgelte der gering Entlohten überproportional, was deren Beschäftigung unattraktiver machte.

Nunmehr geht es bei den Lohnvereinbarungen neben prozentualen Lohnsteigerungen mehr um pauschale „Einmalzahlungen“.¹⁷ Auch wenn dadurch nicht dauerhaft das Lohnniveau angehoben wird, steigen dennoch die Arbeitskosten bei den gering Qualifizierten nach dem jeweiligen Tarifabschluss besonders stark. Auch andere Regelungen begünstigen diese Gruppe.¹⁸ Solche Tarifabschlüsse können die Beschäftigungsmöglichkeiten von gering Qualifizierten vermindern.

17 Bei 14 der 15 wichtigsten Tarifabschlüsse des Jahres 2006 wurden pauschale Einmalzahlungen vereinbart – Ausnahme ist lediglich die Chemieindustrie.

18 So wurden bei den jüngsten Tarifabschlüssen für die Beschäftigten in den städtischen Betrieben Hamburgs und in den Kommunen Niedersachsens die gering Qualifizierten bei den Regelungen der Wochenarbeitszeiten besser gestellt als die höher Qualifizierten.

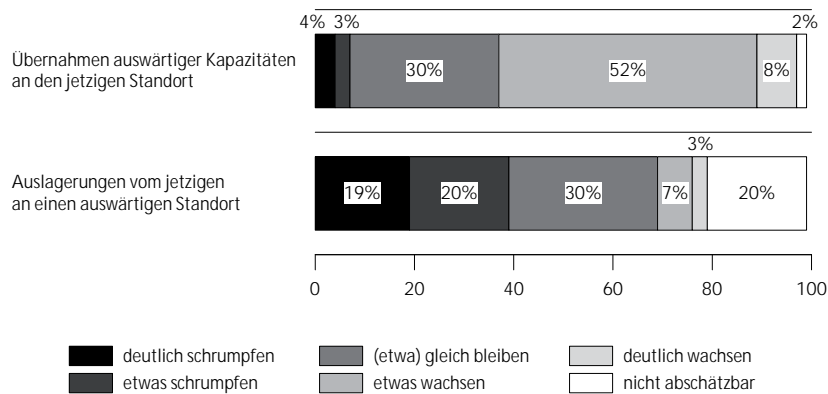
Erratum

zu: Wochenbericht 14/2006 „Standortverlagerungen in der ostdeutschen Industrie“, S. 185

Leider wurde die Abbildung 3 dieses Berichtes nicht vollständig dargestellt. Sie wird deshalb hier nochmals wiedergegeben.

Abbildung 3

Veränderungen der Beschäftigung im Zuge der von Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland für die Jahre 2005 bis 2007 geplanten Kapazitätsverlagerungen



Quelle: Befragung des DIW Berlin vom Herbst 2004.

DIW Berlin 2006

DIW Berlin, CEPR London und IZA Bonn laden ein zum
Berlin Lunchtime Meeting mit

Dr. Hilmar Schneider
(Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Bonn)

Mindestlohn und Kombilohn – Die Bekämpfung von Unfug mit Unfug

Moderatorin: Regina Vogel, Stellv. Direktorin, Deutsch-Britische-Stiftung

27. April 2006, 12.00-14.00 Uhr
dbb forum berlin, Friedrichstr. 169-170/Französische Straße, 10117 Berlin

Nach dem Willen der Politik soll ein Kombilohn den deutschen Arbeitsmarkt retten. Damit die Lohnsubvention die ihr zugedachte Wirkung entfalten kann, müsste sie jedoch relativ großzügig bemessen sein. Abgesehen davon, dass dies aufgrund von Mitnahmeeffekten kaum finanzierbar sein dürfte, besteht die Gefahr, dass Unternehmen einen Kombilohn dazu missbrauchen, die Lohnkosten zu Lasten des Sozialstaats zu senken. Daraus leitet sich die Forderung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ab. Am Ende droht eine Situation, die mehr Probleme schafft als sie löst.

Hilmar Schneider ist Direktor für Arbeitsmarktpolitik am IZA Bonn. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen neben der Arbeitsmarktpolitik unter anderem Fragen der Sozialen Sicherung, der Lohnpolitik und der Demographie. Zu seinen wichtigsten Veröffentlichungen zählen Studien zu den Arbeitsmarktwirkungen von Lohnersatzleistungen, den Arbeitsmarktperspektiven Ostdeutschlands, der Effizienz von aktiver Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozess und den wohlfahrtsstaatlichen Perspektiven in Europa.

Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme und bitten Sie, Ihre **verbindliche Anmeldung** bis spätestens **21. April 2006** via E-Mail an events@diw.de zu senden.

Wir würden uns freuen, Sie auch an folgenden Terminen begrüßen zu dürfen:
24. Mai – 28. Juni – 18. Oktober – 29. November

Die Veranstalter danken der Deutsch-Britischen Stiftung für ihre großzügige Unterstützung.

Kontakt:

DIW Berlin, Ralf Messer, Tel. 030-897 89 569, E-Mail: events@diw.de

The British Embassy, the DIW Berlin and
the Anglo-German Foundation are pleased to invite you
to the next DIW Berlin Seminar with

Professor John Van Reenen and Dr Tobias Kretschmer
Centre for Economic Performance (CEP) at the
London School of Economics

Report Launch and Debate 'Better Work-Life Balance – Higher Productivity? Results of a Comparative Management Study'

Wednesday, May 17, 2006 at 1:00 p.m.

British Embassy Berlin
Wilhelmstraße 70-71, 10117 Berlin

Companies that are bigger and better managed seem to provide a better work-life balance for their employees, according to a new report published by the Anglo-German Foundation. Globalisation and tougher product market competition improve management practices but without any detrimental impact on work-life balance. However, there is no evidence that firms with better work-life balance practices – shorter hours, flexible working, family-friendly policies, etc. – have higher productivity.

The comparative study uses an innovative survey tool on over 700 manufacturing firms in France, Germany, the UK and the United States to ask questions about management practices and work-life balance.

Comment: Elisabeth Niejahr, Die Zeit

Chair: Regina Vogel, Deputy Director, Anglo-German Foundation

The presentation will be held in English.

Please confirm your participation by **May 5, 2006**

By fax: 030-897 89 119

or by e-mail: events@diw.de.

For security reasons at the British Embassy, we ask you for a confirmed reservation.
Please remember to bring valid identification.

The event starts with a lunch.

Pamela Major
Counsellor EU & Economic
British Embassy

Dr. Susanne M. Schmidt
Managing Director
DIW Berlin

Regina Vogel
Deputy Director
Anglo-German Foundation

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph.D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
Dr. Elke Holst
Manfred Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 – 198888, 12 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen
nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen
werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,- (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und
Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen
vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

eScriptum, Berlin

Druck

on the fly GmbH
Adalbertstraße 7–8
10999 Berlin

**Der nächste Wochenbericht
erscheint am 26. April 2006.**

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugs-
weise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Informa-
tion und Organisation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.