

Arbeitsmarkt

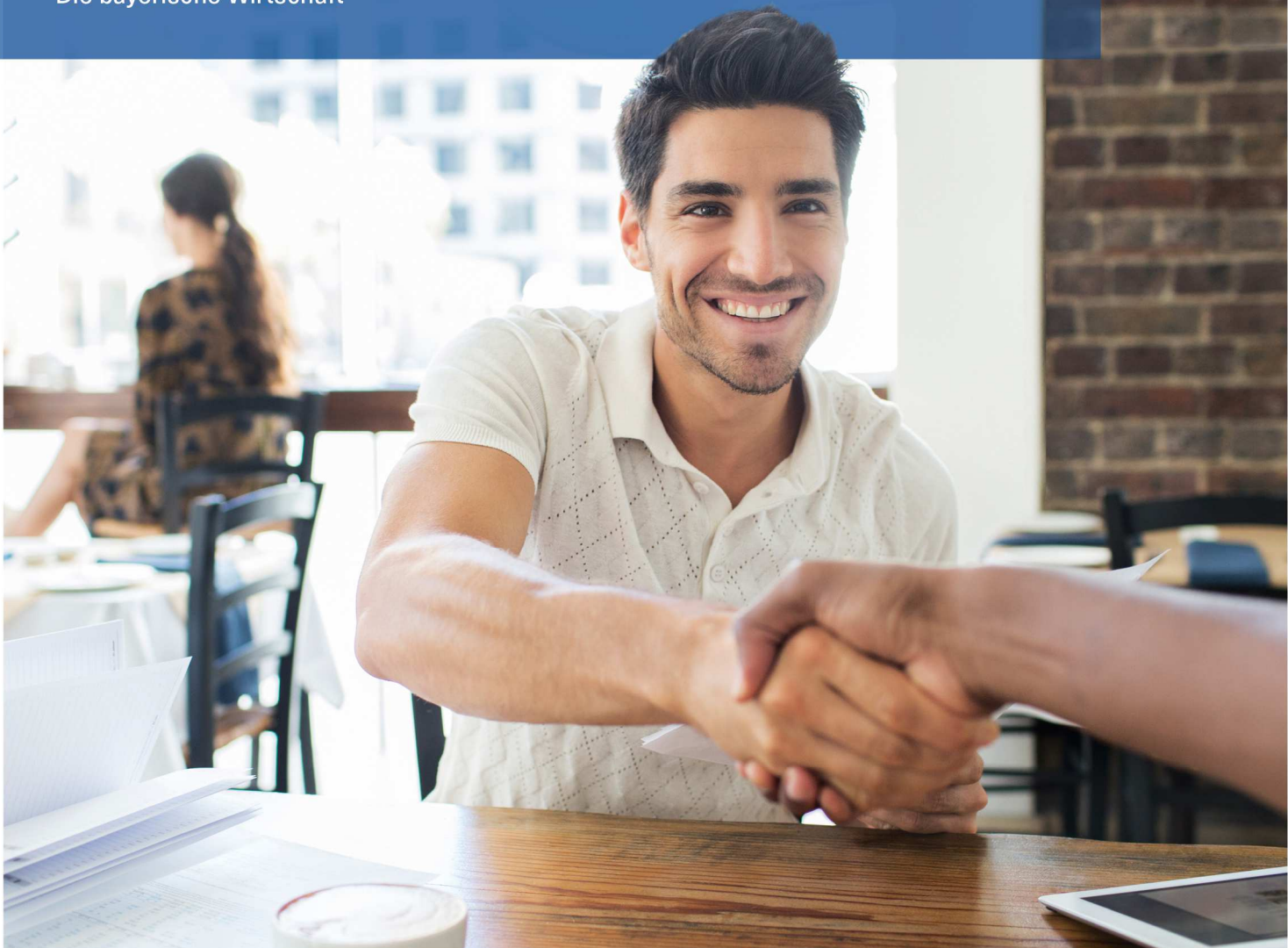
# Niedriglohn – Einstieg in Aufstieg

Position

Stand: August 2020

vbw

Die bayerische Wirtschaft





## Vorwort

### Für einen starken Standort Deutschland und Bayern

Der Arbeitsmarkt in Deutschland und Bayern kann auf einen langanhaltenden Aufwärtstrend zurückblicken. Dank der guten wirtschaftlichen Entwicklung wurden in den letzten Jahren immer neue Höchststände bei der Beschäftigung aller Altersgruppen erreicht. Mit dem Corona-Schock ist diese erfreuliche Entwicklung 2020 zu einem vorläufigen Ende gekommen. Doch trotz des krisenbedingten Konjunkturerinbruchs bleibt es für die Zukunftsfähigkeit eines jeden Unternehmens essenziell, genügend Arbeitskräfte auf allen Qualifikationsniveaus zu finden.

Unternehmen haben ein ureigenes Interesse daran, die verfügbaren Arbeitsplätze mit qualifizierten Beschäftigten zu besetzen. Dabei darf nicht übersehen werden: Um eine breite Beteiligung am Arbeitsleben sicherzustellen, benötigen gerade Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose eine faire, niederschwellige Chance auf Teilhabe. Das ist sowohl ein Gebot gesellschaftlicher Solidarität als auch ein Beitrag zur Gewinnung von Arbeitskräften.

Nur über einen flexiblen Arbeitsmarkt mit niedrigen Einstiegshürden und maßvollen Lohnkosten werden Arbeitsplätze für An- und Ungelernte sowie Arbeitsuchende geschaffen, bevor passgenaue Weiterqualifizierung Aufstiegsmöglichkeiten eröffnet. Dies gilt umso mehr in der Phase des Re-Starts der Wirtschaft nach einer tiefgreifenden Krise, die von Volatilität und Unsicherheit geprägt ist.

Unser Positionspapier zeigt, wie eine differenzierte Lohnspreizung ihre Anreizwirkung entfaltet und im Zusammenspiel mit der notwendigen Weiter- und Höherqualifizierung den Einstieg in eine besser qualifizierte, höher bezahlte Arbeit ermöglicht.

Bertram Brossardt  
15. August 2020

# Inhalt

<b>Position auf einen Blick</b>	<b>1</b>
<b>1 Lohndiskussion versachlichen</b>	<b>2</b>
1.1 Löhne sind der Preis der Arbeit	2
1.2 Arbeitende Menschen nicht arm rechnen	2
1.3 Deutschland ist ein Hochlohnland	3
1.4 „Ergänzen“ ist kein Zeichen für niedrige Löhne	4
<b>2 Der Arbeitsmarkt braucht produktivitätsgerechte Löhne</b>	<b>5</b>
2.1 Erfolge am Arbeitsmarkt – Ergebnis fairer Löhne	5
2.2 Internationale Wettbewerbsfähigkeit braucht vernünftige Löhne	6
2.3 Ein flexibler Niedriglohnbereich schafft Arbeitsplätze	6
<b>3 Löhne brauchen Differenzierung</b>	<b>8</b>
3.1 Der Mindestlohn führt zu Beschäftigungsrückgang	8
3.2 Niedrige Löhne sind bei geringer Produktivität angemessen	9
<b>4 Ein- und Aufstiegschancen eröffnen</b>	<b>10</b>
4.1 Das Erfolgsmodell duale Ausbildung	10
4.2 Niedrige Löhne als Weg in höher bezahlte Arbeitsverhältnisse	10
4.3 Chance Teilqualifizierung	11
4.4 Qualifikationsadäquate Beschäftigung ermöglichen	12
<b>5 Fazit: Ausstieg aus der Armut ermöglichen</b>	<b>13</b>
 Ansprechpartner / Impressum	 15

## Position auf einen Blick

### Fünf klare Aussagen zu gerechten Löhnen

- 1. Löhne sind der Preis der Arbeit!**  
Dem Lohn kommt eine wichtige Signalfunktion zu. Dies darf nicht von sozialpolitischen Wünschen an das Einkommen überlagert werden.
- 2. Bewährte Lohnfindung beibehalten!**  
Löhne bzw. Lohnuntergrenzen müssen von den Tarifparteien unter Berücksichtigung der Qualifikationen und des unternehmerischen Umfelds festgelegt werden. Die Abweichung von dieser bewährten Praxis über den Mindestlohn setzt gerade in konjunkturellen Krisenphasen Arbeitsplätze aufs Spiel und riskiert, Löhne zu einem ständigen politischen Spielball zu machen.
- 3. Deutschland braucht eine Lohnspreizung!**  
Der Niedriglohnbereich schafft und sichert Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Um einen möglichst breiten Zugang zu sichern, brauchen wir produktivitätsgerechte (Wieder-)Einstiegsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt, die insbesondere auch langzeitarbeitslosen Menschen zugutekommen.
- 4. Niedriglohnbereich ermöglicht Einstieg in Aufstieg!**  
Der Niedriglohnbereich bietet Aufstiegschancen. Steigende Entlohnung entsteht aus höherer Produktivität, die ggf. durch Weiter- und Höherqualifizierung erreicht werden muss.
- 5. Beschäftigung ist der Ausweg aus der Armut!**  
Das größte Armutsrisiko ist die Arbeitslosigkeit. Produktivitätsgerechte Löhne sind ein probates Mittel gegen Arbeitslosigkeit und steuern wirksam der Armut entgegen.

# 1 Lohndiskussion versachlichen

Niedrige Löhne dürfen nicht mit niedrigem Einkommen verwechselt werden

## 1.1 Löhne sind der Preis der Arbeit

Löhne sind für Arbeitnehmer der Preis für den Einsatz ihrer Arbeitskraft, für Arbeitgeber der Preis für einen Produktionsfaktor. Diese wichtige ökonomische Signalfunktion darf nicht von ideologischen Forderungen an Einkommensuntergrenzen überlagert werden. Lohn und Einkommen sind grundverschieden, zumal gerade im Niedriglohnbereich Löhne häufig nur einen Teil des Gesamthaushaltseinkommens ausmachen.

Staatlich festgelegte Lohnuntergrenzen stellen einen schwerwiegenden Eingriff in die unternehmerische Freiheit dar, der unserer Wirtschaftsordnung widerspricht. Jeder staatliche Eingriff in die Verhandlungen der Tarifparteien gefährdet zudem Arbeitsplätze, da der Preisfindungsmechanismus außer Kraft gesetzt wird. Der zu bezahlende Lohn muss für ein wirtschaftlich handelndes Unternehmen zuallererst rentabel sein. Fehlt es daran, so ist die Beschäftigung unwirtschaftlich und führt direkt oder indirekt zu einem Arbeitsplatzabbau. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit kann nicht von außen und nicht pauschal erfolgen.

Das ist keine Absage an den Ausgleichsgedanken. In der Sozialen Marktwirtschaft wird de facto ein Mindesteinkommen gewährt, das aus Arbeitseinkommen, Kapital- bzw. sonstigen Einkünften und, wo nötig, aus staatlichen Transferzahlungen besteht. Über die Kombination aus eigener Erwerbstätigkeit, weiteren Einkünften und ggf. ergänzendem Arbeitslosengeld II ist für alle die Verfügbarkeit eines sozio-kulturellen Existenzminimums sichergestellt. Wer über den erarbeiteten Marktlohn hinaus staatliche Aufstockung oder Unterstützung benötigt, erhält sie auch.

## 1.2 Arbeitende Menschen nicht arm rechnen

Als Kriterium für Niedriglöhne wird meist die Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verwendet. Als Geringverdiener gilt, wer als sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter weniger als zwei Drittel des Medianentgelts (mittleres Entgelt, bei dem es gleich viele Menschen mit höherem und gleich viele mit niedrigerem Entgelt gibt) aller sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten erzielt. Für das Jahr 2018 gab die Bundesregierung die auf diese Weise berechnete Niedriglohnschwelle bundeseinheitlich mit 2.203 Euro brutto pro Monat an. In Deutschland fielen damit 19,3 Prozent der Vollzeitbeschäftigten unter diese Niedriglohndefinition.

Diese Betrachtung hat allerdings Schwächen. Aufgrund der Begrenzung auf sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte führt sie zu einer verzerrten Wahrnehmung, weil zum Beispiel geringfügige Beschäftigung ausgeblendet wird. Zudem kann die

Niedriglohnschwelle nicht auf einen Stundenlohn zurückgerechnet werden, da die Beschäftigtenstatistik der BA die Wochenarbeitszeit außer Acht lässt und nur zwischen Vollzeit und Teilzeit unterscheidet. Auch wird die vom Mittelwert ausgehende bundeseinheitliche Definition der Niedriglohnschwelle den unterschiedlichen Standortbedingungen in Deutschland nicht gerecht.

Eine Diskussion um einen „fairen bzw. existenzsichernden“ Stundenlohn unter Verwendung eines Anteils des Medianentgelts ist methodisch fragwürdig: Ein Anstieg der Löhne im mittleren oder höheren Lohnsegment (bzw. eine relativ stärkere Erhöhung dort) führt zu einem Anstieg der Niedriglohnschwelle, ohne dass sich die Bedürftigkeit oder Produktivität der Betroffenen ändert.

### Theoretisches Rechenbeispiel

---

Eine Bevölkerung besteht aus zehn Personen. Alle arbeiten gleich viel. Sechs von ihnen erhalten einen Lohn von zehn Euro, je zwei einen Lohn von sieben Euro bzw. 20 Euro. Der Medianlohn beträgt in diesem Fall zehn Euro, die Niedriglohnschwelle gemäß der OECD-Definition 6,66 Euro. Niemand lebt in Armut.

Wird nun der Lohn der Mittelschicht auf zwölf Euro erhöht, so steigt damit die Niedriglohngrenze auf acht Euro an. Plötzlich gelten die beiden Personen, deren Einkommen bei sieben Euro liegt, als Niedriglohnempfänger, obwohl sich an ihrer Lage, Produktivität und den Lebenshaltungskosten nichts geändert hat.

---

Das Rechenbeispiel zeigt, dass Löhne im jeweiligen betrieblichen (Produktivität) und sozio-ökonomischen (Bedürfnisse) Kontext diskutiert und festgesetzt werden müssen. Aussagen über Gerechtigkeit oder materielle Bedürftigkeit dürfen daraus nicht abgeleitet werden. Ein Staatsdiktat ist kontraproduktiv.

## 1.3 Deutschland ist ein Hochlohnland

Bei der Diskussion um den Niedriglohnsektor darf eines nicht vergessen werden: Deutschland ist und bleibt Hochlohnland! Der durchschnittliche Bruttostundenverdienst der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer lag im Jahr 2018 in der Privatwirtschaft bei 25,51 Euro (Destatis, 2019). Seit 2015 ist ein Anstieg um 8,1 Prozent zu erkennen. Ausschlaggebend für die Investitionstätigkeit der Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze sind jedoch die Arbeitskosten insgesamt, die neben den Lohnkosten auch die arbeitgeberseitigen Sozialbeiträge umfassen. In der Privatwirtschaft lagen die Arbeitskosten in Deutschland im Jahr 2018 bei durchschnittlich 35,00 Euro für eine geleistete Arbeitsstunde, im Verarbeitenden Gewerbe waren es sogar 40,00 Euro. In der Europäischen Union lagen die durchschnittlichen Arbeitskosten pro Stunde in der gesamten Wirtschaft 2018 bei 27,40 Euro. Damit ist Arbeit hierzulande weitaus teurer als im EU-28-Durchschnitt, was auch an der hohen Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben liegt.

## 1.4 „Ergänzen“ ist kein Zeichen für niedrige Löhne

Als „Ergänzer“ definiert die Bundesagentur für Arbeit Personen, die zusätzlich zu ihrem Einkommen ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen bzw. umgekehrt. Anders als in der Öffentlichkeit häufig dargestellt ist die Zahl der Ergänzter kein Zeichen für Lohndumping. 87 Prozent aller abhängig erwerbstätigen Bezieher von Arbeitslosengeld II gehen entweder einer geringfügigen Beschäftigung oder einem Job in der Gleitzone nach. Dies zeigt: Ergänzt werden in der Regel nicht zu niedrige Löhne, sondern Arbeitseinkommen aus Beschäftigungsverhältnissen mit reduzierter Arbeitszeit. Es ist somit nicht zutreffend, wenn behauptet wird, dass breite Bevölkerungsschichten nicht von ihrer Hände Arbeit, einem Normalarbeitsverhältnis also, leben könnten.

Vielmehr wird das Arbeitslosengeld II häufig mit Einkünften aus Minijobs aufge bessert. Hier liegt der wesentliche Reformansatz: Die Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II sind so zu reformieren, dass ihre Anreize künftig auf die (schrittweise) Aufnahme einer Vollzeittätigkeit gerichtet sind. Wenn Hartz-IV-Empfänger eine Arbeit aufnehmen, wird aktuell ein großer Teil des erzielten Bruttolohns ab 100 Euro auf den Hartz-IV-Bezug angerechnet. Diese Hinzuverdienstgrenzen machen es unattraktiv, eine Beschäftigung zu beginnen oder die Wochenarbeitszeit zu erhöhen. Hier muss umgesteuert werden: Höhere Arbeitszeiten sind sowohl im Interesse des Arbeitsmarkts als auch des Leistungsbeziehers, der sich wertvolle Brücken in ein Normalarbeitsverhältnis bauen kann.



## 2 Der Arbeitsmarkt braucht produktivitätsgerechte Löhne

Wirtschaftskraft und Lohnentwicklung hängen zusammen – nach unten wie nach oben.

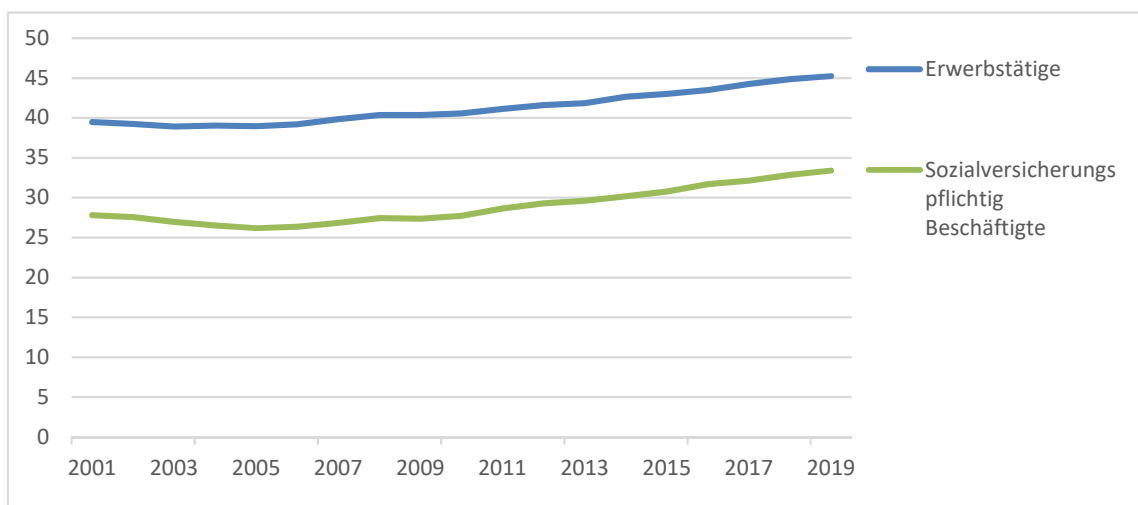
Löhne sind der Preis der Arbeit. Wie bei anderen Produkten auch führen höhere Preise zu niedrigerer Nachfrage. Gleichzeitig steigt der Preis der Endprodukte an und gefährdet somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Dies schädigt mittelfristig den Standort Deutschland und birgt die Gefahr steigender Arbeitslosigkeit.

### 2.1 Erfolge am Arbeitsmarkt – Ergebnis fairer Löhne

Im Jahresdurchschnitt 2019 waren in Deutschland 45,2 Millionen Personen erwerbstätig. Die Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen in Deutschland ist zwischen 2009 und 2019 von 74 Prozent auf 81 Prozent gestiegen. Diese Werte markieren Höchststände. Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat mit rund 33,4 Millionen Personen einen neuen Rekordwert erreicht. Mit den Auswirkungen der Corona-Krise wurden die positiven Trends vorläufig gestoppt. Mitte 2020 war ein Rückgang der Erwerbstätigkeit um rund ein Prozent gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.

Abbildung 1

Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland, in Millionen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit, 2020

Die positive Entwicklung bis zu den Corona-bedingten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ist vor allem das Ergebnis maßvoller Tarifabschlüsse und gesteigener Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen in den letzten Jahren. Die Zunahme der Beschäftigung erfolgte nicht zu Lasten von sog. Normalarbeitsverhältnissen (unbefristet, Vollzeit), sondern speiste sich vor allem aus bislang Inaktiven. Die Zahl der Beschäftigten in einem Normalarbeitsverhältnis ist seit 2006 um über 18 Prozent bzw. mehr als vier Millionen auf insgesamt 26,21 Millionen gestiegen. Diese Erfolge werden gefährdet, wenn die Kosten für den Faktor Arbeit durch staatlich veranlasste Lohnuntergrenzen, losgelöst von der Wettbewerbslage, pauschal angehoben werden. Überall dort, wo Kunden nicht bereit sind, die dadurch steigenden Preise zu bezahlen, sind Arbeitsplätze bedroht (vgl. Kapitel 3.1).

## 2.2 Internationale Wettbewerbsfähigkeit braucht vernünftige Löhne

Deutschland ist eine Exportnation und als rohstoffarmes Land auf konkurrenzfähige Produkte und Dienstleistungen angewiesen. Der Endpreis einer Ware bestimmt sich aus den Kosten für die Vorprodukte und die Produktionsfaktoren. Unsere Wirtschaft bietet nach wie vor qualitativ hochwertige Waren und Dienstleistungen an. Stets muss die Maxime gelten, dass deutsche bzw. bayerische Produkte um so viel besser sein müssen, wie sie teurer sind. Eine unangemessene Lohnerhöhung im Niedriglohnbereich führt nicht zu einer Erhöhung der Qualität, sondern vorrangig zu höheren Produktionskosten und Preisen und somit zu Nachteilen im globalen Wettbewerb. Dies ist – auch mit Blick auf den Arbeitsmarkt – besonders schädlich für ein Land, das über 47 Prozent seiner Wirtschaftsleistung aus dem Verkauf von Waren und Dienstleistungen in das Ausland erwirtschaftet und in dem direkt oder indirekt fast jeder vierte Arbeitsplatz vom Export abhängt.

Die regelmäßig als Argument für höhere Löhne angeführte Steigerung der Kaufkraft greift zu kurz. Unsere Stärke sind vor allem hochwertige Investitionsgüter und damit verbundene Dienstleistungen, also Bereiche, in denen inländische Konsumenten kaum eine Rolle spielen. Zudem ist zu beachten, dass neue Arbeitsplätze, die infolge maßvoller Lohnentwicklung geschaffen werden können (bzw. Arbeitsplätze, die nicht wegfallen), den Konsum weitaus mehr beflügeln als höhere Löhne. Sind Preiserhöhungen zum Ausgleich höherer Produktionskosten aufgrund der Konkurrenzsituation nicht möglich, kommen alternativ Produktionsverlagerungen ins Ausland in Betracht. Das bedeutet: höhere Arbeitslosigkeit.

## 2.3 Ein flexibler Niedriglohnbereich schafft Arbeitsplätze

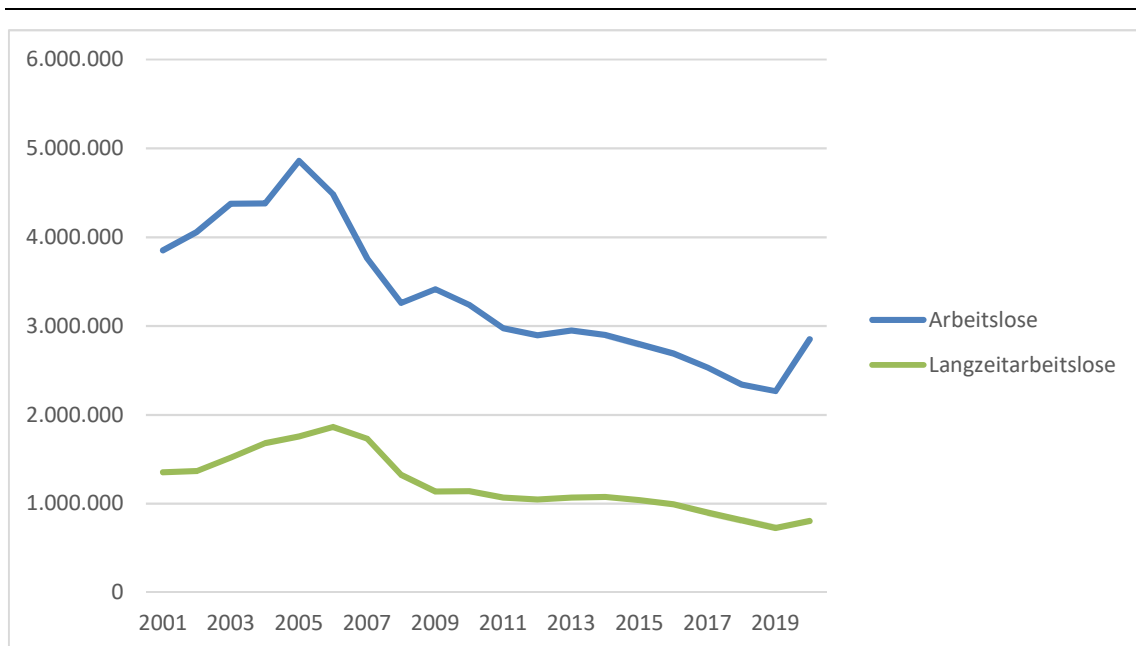
Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an allen abhängig Beschäftigten (einschließlich sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit und Minijobs) hat innerhalb der letzten zwölf Jahre Schwankungen erlebt. Im Jahr 2010 war ein Anstieg auf bis zu 22,4 Prozent zu sehen, seitdem konnte der Anteil aber stetig gesenkt werden. Im Jahr 2018 lag der Wert bei 19,3 Prozent. Gleichzeitig stieg aber auch die Zahl der Erwerbstätigen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesem Zeitraum rasant an (vgl. Abbildung 1). Die im Niedriglohnbereich entstandene Beschäftigung war zuvor nicht im Hochlohnbereich zu finden – es gab sie schlichtweg nicht.

Dies zeigt: Ein flexibler Niedriglohnbereich schafft Arbeitsplätze und ist für viele Arbeitnehmer, vor allem Geringqualifizierte, der einzig mögliche Einstieg in eine Erwerbstätigkeit. Die Beschäftigung im Niedriglohnbereich erfolgt häufig zu vergleichsweise niedrigen Löhnen, stellt aber eine deutlich bessere Alternative dar als der Verbleib in Arbeitslosigkeit.

Gleichzeitig konnte die Langzeitarbeitslosigkeit nach ihrem Höchstwert von 1,86 Millionen Personen im Jahr 2006 erheblich reduziert werden. Im Jahresdurchschnitt 2019 waren noch 727.400 Personen langzeitarbeitslos (vgl. Abbildung 2). Die Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit wären ohne einen flexiblen Niedriglohnbereich nicht möglich gewesen. Gerade für Langzeitarbeitslose bietet er eine erfolgreiche Brücke in den Arbeitsmarkt (vgl. vbw bayme bvm Studie *Niedriglohn und Lohnmobilität in Bayern, 2019*, Näheres in Kapitel 4). Vor dem Hintergrund einer steigenden Arbeitslosigkeit in der Corona-Krise ist daher zu beachten, dass die angestrebte schnelle wirtschaftliche Erholung nur dann wieder einen allgemein hohen Beschäftigungsstand nach sich ziehen kann, wenn die Einstiegshürden für Geringqualifizierte und Menschen mit Vermittlungshemmnissen nicht marktfremd aufgebaut werden.

Abbildung 2

Zahl der Arbeitslosen und davon Langzeitarbeitslosen in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit, 2020

## 3 Löhne brauchen Differenzierung

Gesetzlich festgelegte, starre Lohnuntergrenzen sind kontraproduktiv.

### 3.1 Der Mindestlohn führt zu Beschäftigungsrückgang

Löhne sind der Preis der Arbeit. Arbeit wird nur dann nachgefragt, wenn sie unternehmerisch rentabel ist. Arbeitsplätze, für die der Staat durch Festsetzung von starren Lohnuntergrenzen versucht, diesen Zusammenhang auszuhebeln, werden nicht angeboten oder in das Ausland verlagert. Entsprechend reduzieren sich das Arbeitsplatzangebot und die Steuereinnahmen. Wird der Lohn als Preis ernst genommen, so muss er jeweils sehr individuelle Einflussgrößen berücksichtigen. Unter anderem gehören dazu die individuelle Qualifikation, die ausgeübte Tätigkeit, die Organisation der Arbeit (Teilzeit, Vollzeit, Schichtarbeit u. ä.). Das bewährte Konzept der Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften stellt die Einbeziehung der relevanten ökonomischen Fakten sicher. Die ausgehandelten Tariflöhne stellen Marktlöhne dar.

Eine von dritter Seite festgelegte, starre Lohnuntergrenze in Form eines Mindestlohns kappt dagegen die qualifikatorische Lohnspreizung am unteren Ende des Lohnniveaus. Ein solcher Eingriff bleibt ordnungspolitisch falsch und geht zu Lasten der Tarifautonomie. Das ausbalancierte Tarifsysteem wird aus dem Gleichgewicht gebracht, da Tarifverträge neben dem Entgelt auch vielfältige weitere, eng aufeinander abgestimmte Leistungen zugunsten der Arbeitnehmer enthalten. Für Fälle, in denen Verwerfungen drohen, steht mit der Möglichkeit von Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifregelungen gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz bzw. auf Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes ein angemessenes Instrumentarium unter maßgeblicher Beteiligung der Tarifparteien zur Verfügung.

Nicht zuletzt führen steigende Lohnkosten ganz konkret zu einem Wettbewerbsnachteil für heimische Betriebe, die mit Beschäftigungsanpassungen reagieren müssen. Im Klartext: Der Mindestlohn kostet Arbeitsplätze. Insgesamt beziffert das IAB den Beschäftigungseffekt bis zum Jahr 2018 auf einen Rückgang von (hochgerechnet) 49.000 Beschäftigungsverhältnissen beziffert, wobei der Effekt insbesondere durch Anpassungen von Betrieben in Ostdeutschland und Betrieben, die sich einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt fühlen, hervorgerufen wird (IAB-Forschungsbericht 2020). Das bedeutet, dass ohnehin schon gefährdete Betriebe zusätzlich belastet werden.

Hinzu kommt, dass der Mindestlohn keineswegs krisenbewährt ist. Der negative Beschäftigungseffekt fällt deswegen bisher noch moderat aus, da der Mindestlohn am Zenit einer langanhaltenden Phase der Hochkonjunktur eingeführt wurde. Im Aufschwung, wenn Löhne stärker steigen, kommt der Beschäftigungsrückgang nicht voll zum Tragen. Aber der Mindestlohn höhlt die Dynamik am Arbeitsmarkt schleichend aus. In und nach Krisensituationen sind deutlich stärkere Auswirkungen zu erwarten. Für die Corona-Krise steht zu befürchten, dass der Effekt besonders kräftig ausfallen wird, da er sich durch die im Juni 2020 beschlossenen stufenweisen Erhöhung des Mindestlohns nochmals verstärkt.

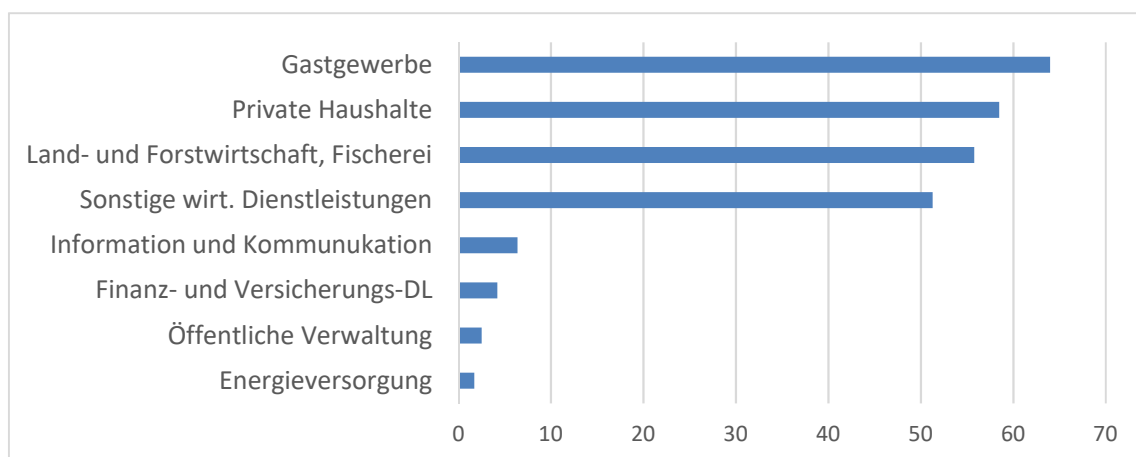
### 3.2 Niedrige Löhne sind bei geringer Produktivität angemessen

Es ist richtig, geringqualifizierte Arbeit mit niedriger Wertschöpfung auch entsprechend zu vergüten. Geringqualifizierte Beschäftigung bringt häufig eine vergleichsweise niedrige Produktivität hervor, sodass sich die Arbeitsplätze nur bei entsprechenden Lohnkosten wirtschaftlich rechnen. Die Bezahlung ist dann im Sinne der Lohngerechtigkeit angemessen und setzt Anreize zur Höherqualifizierung. Steigende Berufserfahrung, Weiterbildung und damit höhere Qualifizierung sind der Pfad zu einer höheren Entlohnung.

Zieht man die Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit heran, so wird dieses Bild bestätigt. Einen ausgeprägten Niedriglohnbereich gibt es vor allem in Branchen mit vergleichsweise einfachen Tätigkeiten, z. B. im Gastgewerbe (Anteil der Niedriglohnbeschäftigten von 64 Prozent), in der Tätigkeitsgruppe private Haushalte (59 Prozent) sowie in der Land- und Forstwirtschaft (56 Prozent). Branchen mit höheren Qualifikationsanforderungen weisen dagegen deutlich geringere Anteile an Niedriglohnbeschäftigten aus. Zudem zeigt die Statistik: Je höher der Berufsabschluss, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, eine Tätigkeit im unteren Entgeltbereich auszuüben. Junge Beschäftigte, die noch über keinen beruflichen oder akademischen Abschluss oder nicht über eine langjährige Berufserfahrung verfügen, sind im unteren Entgeltbereich überproportional vertreten.

Abbildung 3

Anteile der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland in ausgewählten Branchen in Prozent (Stand: 31.12.2018)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesagentur für Arbeit, 2019

Der Weg zu einer durchschnittlich höheren Entlohnung führt über Berufserfahrung, Höherqualifizierung und Übernahme einer entsprechenden Tätigkeit. Der Standort Deutschland bietet dafür die besten Voraussetzungen. Neben einem durchlässigen Aus- und Weiterbildungssystem entwickelt sich unsere Wirtschaft seit längerem in immer höher spezialisierte Bereiche und schafft so eine Nachfrage nach (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften.

## 4 Ein- und Aufstiegschancen eröffnen

Produktivitätsgerechte Löhne bieten die Chance auf Einstieg in Aufstieg.

Der demografische Wandel schreitet voran und stellt die Wirtschaft mit Blick auf die Gewinnung geeigneter Arbeitskräfte vor immer größere Herausforderungen. Vor allem fehlende Fachkräfte können die Entwicklung der Unternehmen verlangsamen und Wachstum und Wohlstand hemmen. Potentiale zur Fachkräftesicherung liegen auch in der vollständigen Nutzung des bestehenden Arbeitskräftepotentials. Eine wichtige Rolle spielen dabei die berufliche Bildung und die Weiterbildung.

### 4.1 Das Erfolgsmodell duale Ausbildung

Das deutsche System der dualen Ausbildung wird weltweit geschätzt. Es bietet Berufseinsteigern eine fundierte theoretische und praktische Ausbildung nach verbindlichen Mindeststandards und ist Basis für erfolgreiches lebenslanges Lernen und berufliche Weiterbildung. Für Jugendliche und junge Erwachsene ist es eine hervorragende Startchance und für die Unternehmen ein Schlüssel zu einer passend qualifizierten Belegschaft. Die Vielzahl von Ausbildungsberufen ermöglicht und eröffnet vielen Branchen spezifische und bedarfsgerechte Qualifizierungswege.

Die duale Ausbildung bringt für die Betriebe sowohl Kosten (z. B. Personalkosten für die Ausbilder, Anlage- und Sachkosten) als auch Nutzen. Auszubildende erhalten vom ersten Tag an eine angemessene Vergütung. Eine zu hohe bzw. unangemessene Ausbildungsvergütung wäre nicht zielführend, da sie die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen senken würde.

### 4.2 Niedrige Löhne als Weg in höher bezahlte Arbeitsverhältnisse

Menschen ohne Berufsabschluss befinden sich mehr doppelt so häufig im unteren Entgeltbereich als der Durchschnitt: Ende 2018 waren 40,4 dieser formal „Geringqualifizierten“ im Niedriglohnsektor zu finden – gegenüber 18,4 Prozent der Beschäftigten mit Berufsabschluss und nur 5,0 Prozent der Akademiker. Das Fehlen eines qualifizierten Berufsabschlusses ist zudem eng verknüpft mit (Langzeit-)Arbeitslosigkeit – und vice versa: Langzeitarbeitslose verlieren mit zunehmender Beschäftigungslosigkeit vorhandenes Wissen und entfernen sich damit noch weiter vom Arbeitsmarkt. Im Jahresdurchschnitt 2019 hatten 52 Prozent aller Arbeitslosen in Deutschland keine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei den Arbeitslosen im SGB-III-Bereich betrug der Anteil knapp 30 Prozent, im SGB-II-Bereich rund 65 Prozent.

Produktivitätsgerechte Einstiegsgehälter sind hier von zentraler Bedeutung: Sie eröffnen Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten dringend benötigte Einstiegschancen in den

Arbeitsmarkt. Starre Lohnuntergrenzen schließen all diejenigen vom Arbeitsmarkt aus, die die dadurch vorgegebene Produktivität nicht erbringen können. Mitarbeiter, die diese Schwelle nicht (mehr) erreichen, werden nicht eingestellt, da sich Unternehmen keine dauerhaften Verluste leisten können. Fixe Lohnuntergrenzen, gleich ob gesetzlich oder tariflich, verhindern, dass alle Arbeitssuchenden – zu einem individuell angemessenen Lohn – eingestellt werden können.

Die vbw bayme vbm Studie *Niedriglohn und Lohnmobilität in Bayern* (2019) zeigt auf Basis des Sozioökonomischen Panels, dass das Niedriglohnsegment ein wichtiges Sprungbrett darstellt. Es verhilft Menschen aus Arbeitslosigkeit zum Wiedereinstieg in eine abhängige Beschäftigung. Dadurch erhalten Geringverdiener die Möglichkeit, in den Normallohnbereich aufzusteigen. Immerhin drei von zehn Niedriglohnbeschäftigten in Bayern (30,4 Prozent) schaffen dies im Betrachtungszeitraum innerhalb eines Jahres. Dies sind deutlich mehr als in den meisten anderen Bundesländern (Deutschland: 24,3 Prozent). Wenn bayerischen Geringverdienern der Aufstieg gelungen ist, haben sie einen überdurchschnittlich hohen Lohnaufschlag erzielt (Bayern: 45,5 Prozent; Deutschland: 42,1 Prozent). Im Freistaat gelingt es sogar überproportional vielen Arbeitslosen, unmittelbar in den Normallohnbereich einzusteigen (Bayern: 14,0 Prozent; Deutschland: 9,4 Prozent).

Niedriglohnbeschäftigung darf daher nicht skandalisiert werden. Sie bietet Einstiegs- und Aufstiegsperspektiven. Wer eine Anhebung des Niedriglohns fordert, um den Sektor zu verkleinern, verbaut den Betroffenen diese Chancen.

### 4.3 Chance Teilqualifizierung

Eine gute Chance für An- und Ungelernte bietet die Teilqualifizierung. Auf Basis anerkannter Ausbildungsberufe können modularisierte Ausbildungsabschnitte einzeln durchlaufen werden. Absolviert ein Teilnehmer alle Module mit Erfolg, kann er zur Externenprüfung angemeldet werden und auf diesem Weg die Facharbeiterprüfung ablegen.

Teilqualifizierungen können einen qualifizierten Einstieg in Arbeit ermöglichen. Außerdem dienen sie dem beruflichen Aufstieg und der nachhaltigen Sicherung von Beschäftigung. Beide Faktoren sind gleichermaßen von Bedeutung, denn ein Schulabschluss und eine berufliche Qualifikation mögen den traditionell ersten Schritt in die Arbeitswelt darstellen, sie entsprechen aber nicht immer dem tatsächlichen Lebenslauf. Für Personen, die sich für eine bestimmte Tätigkeit qualifizieren oder einen Facharbeiterabschluss nachholen wollen, bietet die Teilqualifizierung eine echte Chance.

Über das Modell der Teilqualifizierung bringen sich die bayerischen Arbeitgeber bereits seit 2007 nicht nur aktiv in die Diskussion über erfolgreiche Konzepte zur Fachkräftesicherung ein. Sie haben in Zusammenarbeit mit dem Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft (bbw) gGmbH für mittlerweile über 30 Berufe Teilqualifizierungsmodule entwickelt und unterstützen die sukzessive Erweiterung des TQ-Portfolios, um an- und ungelernete Beschäftigte und Arbeitssuchende für den Arbeitsmarkt fit zu machen. Das Angebot wird vielfach bereits erfolgreich genutzt und hat sich auf vielen Ebenen bewährt.

#### 4.4 Qualifikationsadäquate Beschäftigung ermöglichen

Niedrige Löhne sind dann ungerecht, wenn Menschen durch organisatorische Umstände nicht ihren eigentlichen Kenntnissen und Fähigkeiten gemäß arbeiten können, obwohl sie selbst das anstreben. Exemplarisch sei der voll einsatzbereite Ingenieur mit nicht anerkanntem ausländischem Abschluss genannt, der als Kellner jobbt, oder Eltern, die wegen fehlender Kinderbetreuungseinrichtungen nicht oder nur in sehr beschränktem Umfang ihrem Beruf nachgehen können.

Die Bundesregierung hat hier in den letzten Jahren einige wichtige Vorhaben auf den Weg gebracht, ist aber dennoch gefordert, auch weiterhin die Anerkennung ausländischer Abschlüsse zu verbessern (z. B. durch kurze, unbürokratische Verfahren). Ebenso muss ein noch besseres Betreuungsumfeld geschaffen werden, das Eltern und pflegenden Angehörigen eine erleichterte Partizipation am Erwerbsleben ermöglicht.



## 5 Fazit: Ausstieg aus der Armut ermöglichen

Beschäftigung ist der beste Schutz vor Armut.

Das größte Armutsrisiko in Deutschland ist und bleibt die Arbeitslosigkeit. Beschäftigung und Bildung sind daher der Schlüssel zur Armutsvermeidung. Es wäre verfehlt, Armut dadurch begegnen zu wollen, dass neue Regulierungen und zusätzliche oder höhere Sozialleistungen eingeführt werden. Stattdessen muss die wesentliche Ursache der Armut bekämpft werden: die Arbeitslosigkeit. Ziel muss es sein, noch mehr Menschen in Arbeit zu bringen und den Einstieg in Aufstieg wirkungsvoll zu unterstützen.

Arbeitslosen und nicht Erwerbstätigen steht der Weg in eine reguläre Ausbildung aufgrund ihrer bisherigen Erwerbsbiographie oder fehlender Voraussetzungen oftmals nicht offen. Daher benötigen sie möglichst niedrige Eintrittsschwellen (zurück) in eine geregelte Beschäftigung und in eine bedarfsgerechte, zielgerichtete berufliche Weiterbildung. Eine qualifizierte und entsprechend vergütete Tätigkeit senkt das Armutsrisiko drastisch, wobei oft die Erneuerung bereits vorhandener, aber veralteter Fähigkeiten und Kenntnisse im Vordergrund steht. Je höher die Qualifikation und je länger die Phasen vorheriger Vollzeitbeschäftigung, umso besser sind dabei naturgemäß die jeweiligen Aufstiegschancen und Vergütungsaussichten.

Am Markt vorbei erhöhte Löhne wirken für Arbeitslose und Nicht-Erwerbstätige als Verstärkung der Einstiegsbarriere auf dem Weg zurück in den Arbeitsmarkt. Sie führen damit, anders als beabsichtigt, nicht zu einer Reduzierung der Armut, sondern im Gegenteil eher zu einer Verfestigung. Nur marktgerechte Rahmenbedingungen halten den Arbeitsmarkt dynamisch und bringen neue Arbeitsplätze hervor. Umso wichtiger ist angesichts der im Juni 2020 beschlossenen deutlichen Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, dass zumindest die Beschäftigung von zuvor Langzeitarbeitslosen sowie von Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen über einen Zeitraum von sechs Monaten ohne Anwendung des Mindestlohngesetzes möglich bleibt.



## Ansprechpartner / Impressum

---

### Dr. Markus Meyer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-215

Telefax 089-551 78-91 215

[markus.meyer@vbw-bayern.de](mailto:markus.meyer@vbw-bayern.de)

### Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

### Herausgeber

#### **vbw**

Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw August 2020