

Kurzdarstellung zum Workshop vom 12. März 2019 **„Verbesserung der Einkommenssituation von Geringverdienern“**

Die gängige OECD-Definition bezeichnet Bruttolöhne unterhalb der Schwelle von zwei Dritteln des mittleren Bruttostundenlohns als Niedriglöhne. In Deutschland war ein Anstieg des Niedriglohnsektors zu verzeichnen, der etwa Ende der 1990er Jahre begann, sich in den letzten Jahren allerdings nicht weiter fortgesetzt hat. Im Jahr 2016 fiel fast jeder vierte Beschäftigte mit seinem Entgelt in den Niedriglohnbereich. Hohe Anteile an Niedriglohnbeschäftigten gibt es insbesondere bei den Geringqualifizierten, geringfügig Beschäftigten und jüngeren Arbeitskräften. Weiterhin fallen bestimmte Branchen, wie etwa das Gastgewerbe und der Einzelhandel, durch hohe Anteile von Niedriglohnbeschäftigung auf. Nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland wurden im unteren Segment der Verteilung zwar kräftige Lohnzuwächse verzeichnet. Diese haben vielfach aber nicht dazu gereicht, dass die Beschäftigten die Niedriglohnschwelle überspringen konnten. Empirische Beobachtungen legen nahe, dass Tarifbindung einen Schutz vor Niedriglöhnen bieten kann. Diese ist jedoch in Deutschland rückläufig: Bindekraft entfalteten Tarifverträge heute nur noch in etwa jedem zweiten Betrieb.

Vor diesem Hintergrund fand am 12. März 2019 im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Berlin ein wissenschaftlicher Workshop zum Thema „Verbesserung der Einkommenssituation von Geringverdienern“ statt. Im Rahmen dieser Veranstaltung, bei der sowohl die Wissenschaft als auch die Sozialpartner und –verbände gehört wurden, wurde nach neuen Handlungsansätzen gesucht, mit denen die materielle Situation von Beschäftigten, die sich derzeit im Niedriglohnbereich befinden, gestärkt werden könnte, ohne dabei gravierende neue Beschäftigungsrisiken zu erzeugen. Dafür gibt es grundsätzlich zwei Ansatzpunkte: einerseits kann der Versuch unternommen werden, niedrige Primäreinkommen zu erhöhen, andererseits bieten Veränderungen am Steuer- und Transfersystems die Möglichkeit, die Nettoeinkommen von Geringverdienern zu erhöhen. Beide Ansatzpunkte wurden im Verlauf des Workshops näher betrachtet.

Der erste Themenblock des Workshops war den Möglichkeiten zur Anhebung niedriger Primäreinkommen gewidmet. In diesem Rahmen stellten zunächst die Sozialpartner ihre Vorschläge zur Stärkung der Tarifbindung vor. Dabei offenbarten sich teils diametral entgegengesetzte Sichtweisen. Während die gewerkschaftliche Position unter anderem eine Reform der Allgemeinverbindlichkeit, den Ausbau der Tariftreueregelungen, deutliche Einschränkungen von Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung sowie die Etablierung weiterer Möglichkeiten der Förderung von Tarifbindung (etwa die Prüfung steuerlicher Privilegien) beinhaltet, befürwortete die Arbeitgeberseite ein Optionenmodell mit drei Säulen. Dieses um-

fasst eine vermehrte Nutzung tarifvertraglicher Öffnungsklauseln, die Möglichkeit, nur ausgewählte Module aus einem Gesamttarifwerk zur Anwendung zu bringen, sowie das Recht für Betriebsparteien, Tarifverträge per Betriebsvereinbarung unverändert zu übernehmen. Ebenfalls wurde die Möglichkeit der Anhebung von Mindestlöhnen zur Verbesserung niedriger Primäreinkommen erörtert. Dabei wurde zunächst – unter anderem mit Blick auf die Situation in Großbritannien und auf Kriterien für einen angemessenen Mindestschutz nach dem Mindestlohngesetz – die Forderung nach einem Mindestlohn in Höhe von 12 Euro hergeleitet. Auch unter Bezugnahme auf diese Forderung wurden anschließend die möglichen Folgen einer substantiellen Mindestlohnerhöhung in Deutschland erörtert. Es wurde herausgearbeitet, dass nach dem Stand der aktuellen Forschung davon auszugehen sei, dass eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns vielfältige Anpassungsvorgänge in den Betrieben auslösen würde. Jenseits von etwaigen Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau sind vermutlich auch Anpassungen der Arbeitszeit, der Arbeitsorganisation und der Beschäftigtenstruktur zu erwarten.

Schließlich wurden erste Erfahrungen mit der Festlegung und Anpassung des Mindestlohns in Deutschland beleuchtet. Hierbei zeigte sich, dass der aktuelle gesetzliche Rahmen zu seiner Anpassung als grundsätzlich sinnvoll erachtet wird. Möglicherweise sind jedoch gezielte Maßnahmen zur besseren Durchsetzung und Einhaltung von Mindestlöhnen erforderlich.

Der zweite Themenblock des Workshops stand unter der Leitfrage, wie sich die Nettoeinkommen von Geringverdienern verbessern lassen. Dabei wurden zunächst Ansätze zur Entlastung bzw. Erstattung von Sozialbeiträgen betrachtet. Aktuell ist die Steuerbelastung insgesamt nur als schwach progressiv zu bewerten. Insbesondere die indirekten Steuern wirken, vor allem im unteren Teil der Einkommensverteilung, relativ stark regressiv und gleichen die progressive Wirkung der Einkommen- und Unternehmenssteuern über weite Teile der Verteilung der Haushaltseinkommen aus. Die Diskussion verschiedener Ansätze zur Entlastung bzw. Erstattung von Sozialbeiträgen zeigt, dass es grundsätzlich möglich wäre, eine Entlastung unterer und mittlerer Einkommen bei vertretbaren staatlichen Mindereinnahmen zu erreichen. Allerdings sind deutlich unterschiedliche Entlastungswirkungen der diskutierten Optionen über die Einkommensverteilung zu beachten.

Darüber hinaus wurden zwei Vorschläge zur Reform des Steuer- und Transfersystems vorgestellt. Das vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) entwickelte Konzept „Erwerbzzuschuss“ und ein Reformvorschlag des ifo-Instituts zielen jeweils darauf ab, die Nettoeinkommen von Geringverdienern zu erhöhen und durch geringere Grenzbelastungen, insbesondere im Bereich des Transferbezugs im Status quo, stärkere Erwerbsanreize herzustellen. Simulationsrechnungen lassen erwarten, dass sich bei Umsetzung dieser Konzepte die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden in Deutschland erhöhen würden. Eine materielle Besserstellung von Beschäftigten mit geringen Einkommen ergibt sich bei beiden Vorschlägen auch daraus, dass die Möglichkeit, neben einem Erwerbseinkommen staatliche Transfers für eine bessere materielle Absicherung zu erhalten, systematisch in Richtung mittlere Einkommenschichten ausgeweitet wird.