

**WIFO**

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20  
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Niedriglohnbeschäftigung und  
Sozialversicherungsabgaben**

**Christine Mayrhuber, Silvia Rocha-Akis**

Wissenschaftliche Assistenz: Silvia Haas,  
Martin Keppelmüller

**April 2015**



## Niedriglohnbeschäftigung und Sozialversicherungsabgaben

**Christine Mayrhuber, Silvia Rocha-Akis**

**April 2015**

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Unter Mitarbeit von Christine Zulehner

Begutachtung: Hedwig Lutz • Wissenschaftliche Assistenz: Silvia Haas, Martin Keppelmüller

### **Inhalt**

In Österreichs Privatwirtschaft bezogen 2010 gemäß der europäischen Verdienstrukturhebung 15,1% der unselbständig Beschäftigten Einkommen unter der Niedriglohngrenze von 8,6 € brutto pro Stunde, im europäischen Durchschnitt waren es 17%. Bezogen auf die Gesamtwirtschaft arbeitet jede 3. vollzeitbeschäftigte Frau und jeder 15. vollzeitbeschäftigte Mann auf einem Niedriglohnarbeitsplatz. Niedriglohnphasen beeinträchtigen langfristig die individuelle soziale Absicherung, das Lebensseinkommen sinkt im Durchschnitt um 5% pro Jahr in Niedriglohnbeschäftigung. Individuelle Einkommensverbesserungen und eine geringere Abgabenbelastung im unteren Einkommensbereich können mit einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben erreicht werden. Wie eine Schätzung mit dem WIFO-Mikrosimulationsmodell zeigt, würde eine Sozialbeitragsreform für Monatseinkommen bis 1.500 € die verfügbaren Einkommen der unselbständig Beschäftigten um 290 Mio. € erhöhen.

Rückfragen: [Christine.Mayrhuber@wifo.ac.at](mailto:Christine.Mayrhuber@wifo.ac.at), [Silvia.Rocha-Akis@wifo.ac.at](mailto:Silvia.Rocha-Akis@wifo.ac.at), [Silvia.Haas@wifo.ac.at](mailto:Silvia.Haas@wifo.ac.at), [Martin.Keppelmuller@wifo.ac.at](mailto:Martin.Keppelmuller@wifo.ac.at)

2015/107-1/A/WIFO-Projektnummer: 9211

© 2015 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>1</b>
<b>Verzeichnis der Übersichten</b>	<b>2</b>
<b>Verzeichnis der Abbildungen</b>	<b>2</b>
<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>1. Niedriglohnbeschäftigung</b>	<b>6</b>
1.1 <i>Ausmaß und Struktur des Niedriglohnsektors in Europa</i>	10
1.2 <i>Ausmaß und Struktur des Niedriglohnsektors in Österreich</i>	19
<b>2. Rückwirkungen von Niedriglöhnen auf die individuelle Absicherung</b>	<b>25</b>
2.1 <i>Durchschnittliche Persistenz von Niedriglohnbeschäftigungsverhältnissen</i>	26
2.2 <i>Erwerbsverläufe von Niedriglohnbeschäftigten</i>	28
2.3 <i>Niedriglohnbeschäftigung und Auswirkung auf das individuelle Lebenseinkommen</i>	30
<b>3. Rückwirkungen von Niedriglöhnen auf die Systeme der sozialen Sicherheit</b>	<b>34</b>
3.1 <i>Niedriglöhne und Sozialversicherungseinnahmen</i>	34
3.2 <i>Ansatzpunkte zur Gestaltung der Niedriglöhne</i>	36
<b>4. Auswirkungen einer Reform zur Entlastung niedriger Einkommen – eine Mikrosimulationsstudie für Österreich</b>	<b>41</b>
4.1 <i>Datengrundlage und methodische Vorgehensweise</i>	41
4.2 <i>Reformvorschlag</i>	43
4.3 <i>Beschreibung der Stichprobe</i>	45
4.4 <i>Niedriglohnbeschäftigung</i>	46
4.5 <i>Auswirkungen der Reform auf die individuellen Löhne</i>	47
4.6 <i>Auswirkungen der Reform auf die Haushaltseinkommen</i>	50
4.7 <i>Fiskalische Kosten der Reform</i>	54
4.8 <i>Fazit</i>	55
<b>5. Zusammenfassung</b>	<b>57</b>
<b>6. Literatur</b>	<b>60</b>

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Sozialversicherung Arbeitnehmeranteil, 2010	43
Übersicht 2:	NiedriglohnbezieherInnen nach Geschlecht	46
Übersicht 3:	NiedriglohnbezieherInnen nach Geschlecht und Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung	47
Übersicht 4:	Auswirkungen der Reform auf die individuellen Monatsnettolöhne	48
Übersicht 5:	Auswirkungen der Reform, Teilzeit- und vollzeitbeschäftigte Frauen	49
Übersicht 6:	Auswirkungen der Reform auf die Nettolohnverteilung	50
Übersicht 7:	Auswirkungen der Reform nach Haushaltstypen: Alleinlebende und Paarhaushalte mit unterschiedlicher Erwerbsintensität	51
Übersicht 8:	Auswirkungen der Reform nach Haushaltstypen: Haushalte (Alleinerziehende und Paare) mit und ohne Kinder	52
Übersicht 9:	Auswirkungen der Reform auf die Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen	53
Übersicht 10:	Auswirkungen der Reform auf die verfügbaren Haushaltseinkommen der betroffenen Personen	54

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Niedriglohnschwelle in € pro Stunde (brutto) und Niedriglohnanteil in der EU, 2010	13
Abbildung 2:	Anteil der im Niedriglohnsektor beschäftigten Frauen und Männer, 2010	14
Abbildung 3:	Größe des Niedriglohnsektors (in % aller unselbständig Beschäftigten) und Arbeitsproduktivität je ArbeitnehmerIn, 2010	16
Abbildung 4:	Anteil der Niedriglohnbezieherinnen und Differenzen der Vollzeitbeschäftigungs-quoten zwischen Frauen und Männern, 2010	18
Abbildung 5:	Medianeinkommen und Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianeinkommens) der Vollzeitbeschäftigten im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, 1999 bis 2010	21
Abbildung 6:	Niedriglohnanteil der vollzeitbeschäftigten Frauen und Männer im Alter zwischen 25 und 54 Jahren, 1998 bis 2006	22
Abbildung 7:	Niedriglohnanteil der Vollzeitbeschäftigung nach Geschlecht und Altersgruppen: Entwicklung 1998 bis 2006	23
Abbildung 8:	Verteilung der Tage in Niedriglohnbeschäftigung im Zeitraum von 2000 bis 2010 (3.650 Tage), Frauen und Männer	27
Abbildung 9:	Niedriglohnbeschäftigte der Jahre 2009/2010 mit ihrem davorliegenden Erwerbszustand	29
Abbildung 10:	Erwerbsmodelle mit unterschiedlichen Niedriglohnbeschäftigungsphasen	31

Abbildung 11: Durchschnittliche monatliche arbeitnehmerseitige Sozialversicherungsbeiträge in Euro im Status Quo (2010) und im Reformszenario 44

Abbildung 12: Arbeitnehmerseitiger Sozialversicherungsbeitragssatz in % des Bruttomonatslohns im Status Quo (2010) und im Reformszenario 45



## Einleitung

Veränderungen am Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem sind unsere ständigen Begleiter geworden. Im Zuge der internationalen Wachstumskrise in den 1970er Jahren führte der wirtschaftliche Strukturwandel zu einer deutlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit. Der nachfolgende Konjunkturaufschwung reduzierte die Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt. Dennoch erhöhte sich die strukturelle Arbeitslosigkeit weiter, worauf Industrieländer mit vielschichtigen und zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen reagierten: Von der Flexibilisierung der Arbeitsmarktregulierungen über die Förderung der Jugendbeschäftigung bis hin zur Strategie des lebenslangen Lernens (EU-Kommission, 2000). Gleichzeitig erhöhten sich mit zunehmender Arbeitsmarktflexibilisierung auf den europäischen Arbeitsmärkten die atypischen Beschäftigungsformen (Tálos, 1999). Weiters war und ist die Zunahme der Beschäftigung in Österreich von der steigenden Frauenerwerbsbeteiligung und von der zunehmenden Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor getragen.

Die zunehmende Außenhandelsverflechtungen Österreichs vor allem seit dem EU-Beitritt, die zunehmende Tertiärisierung der Wirtschaft und die zunehmende Atypisierung der Beschäftigungsverhältnisse verändert die Form der Erwerbsarbeit in zeitlicher und organisatorischer Hinsicht. Diese Neuerungen berühren auch die dem Erwerbssystem nachgelagerten Sozialversicherungssysteme (Sesselmeier, 2012). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellen die Beschäftigungs- und Einkommensänderungen die beitrags- und einkommensorientierten Systeme der sozialen Sicherheit vor große Herausforderungen.

Diese Herausforderungen sind auf zwei Ebenen angesiedelt: Einerseits dämpft ein mäßiges Lohn- und Lohnsummenwachstum die lohnbasierte Einnahmeseite der sozialen Sicherungssysteme. Die finanzielle Nachhaltigkeit der Versicherungssysteme hängt ursächlich vom Lohn- und Lohnsummenwachstum ab. Andererseits stellen die beitragsorientierten Sozialsysteme – wie in Österreich – mit den versicherungsorientierten Lohnersatzleistungen für Niedriglohnbeziehende keine existenzsichernde Absicherung gegen die sozialen Risiken Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall und Alter dar. Insgesamt hat sich die armutsvermeidende Funktion der Normalarbeitsverhältnisse aufgrund des wachsenden Niedriglohnsektors in der jüngeren Zeit reduziert (Bäcker, 1998, Andreß et al., 2007, Statistik Austria, 2009). Die Reibungsverluste zwischen der Funktionsweise der Sozialsysteme und der Armutsgefährdung der Versicherten wurden bereits im Rahmen der Neuen Sozialen Risiken näher beleuchtet (Bonoli, 2007, Hemerijck – Eichhorst, 2009, Mayrhuber – Bock-Schappelwein – Rückert, 2012).

In der vorliegenden Arbeit werden die Wechselwirkungen von Niedriglohnbeschäftigung im Bereich der unselbständig Beschäftigten mit der individuellen sozialen Absicherung wie auch mit der finanziellen Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme einer genauen Analyse unterzogen. Zwar bestimmt die Höhe des Markteinkommens von Personen zu einem hohen Grad die ökonomische Lage der Haushalte, in denen sie leben bzw. deren Armutsgefährdung. Allerdings steht die individuelle Situation – und nicht die Ebene der

Haushalte – im Vordergrund der Analyse. Somit bleiben Fragen zur Armut trotz Erwerbstätigkeit („Working Poor“) ausgeblendet.

Im ersten Abschnitt liegt der Fokus auf dem Ausmaß des Niedriglohnsektors, wobei ein Ländervergleich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union angestellt wird. Im zweiten Abschnitt stehen die Auswirkungen der Niedriglohnbeschäftigung auf die langfristige individuelle soziale Absicherung im Mittelpunkt. Im dritten Abschnitt werden die Rückwirkungen der Niedriglohnbeschäftigung auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme analysiert. Im vierten Abschnitt sind die Ergebnisse einer Modellberechnung enthalten. Auf der Grundlage des WIFO-Mikrosimulationsmodells werden die Auswirkungen eines reduzierten Abgabentarifs für untere Einkommensgruppen sowohl im Hinblick auf die Einkommenssituation und auf die Einkommensverteilung der Personen und Haushalte, als auch auf das Sozialversicherungsbeitragsaufkommen und das Lohnsteueraufkommen untersucht.

## 1. Niedriglohnbeschäftigung

Österreich blickt auf Jahrzehnte zunehmender Arbeitsmarktpartizipation der Frauen zurück. Insgesamt konnte die sinkende Männererwerbsquote durch die steigende Frauenerwerbsquote kompensiert werden, sodass die Erwerbsquote insgesamt zunahm.

Nach einer kontinuierlichen Zunahme der unselbständigen Beschäftigung bis in die 1990er Jahre, stagnierte die Beschäftigungsquote im Bereich der Unselbständigkeit im folgenden Jahrzehnt und nimmt seit 2005 wieder deutlich zu. Der Anteil der selbständig Beschäftigten an der Bevölkerung im Erwerbsalter reduzierte sich bis zur Jahrtausendwende, steigt aber ebenfalls seither wieder deutlich an.

In der Periode der annähernd stagnierenden Beschäftigungsquoten (1990 bis 2005) veränderten sich die Beschäftigungsformen in Richtung Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, befristeter Arbeitsverträge, Werkverträge, geringfügiger Beschäftigung etc. Lange Zeit stand die Entwicklung dieser atypischen Beschäftigungsverhältnisse im Mittelpunkt wissenschaftlicher Diskurse (beispielsweise *Tálos, 1999, Fink et al., 2005, Dörre, 2005*). Ihre Zunahme ging in Österreich mit der Einbindung in die Sozialversicherungspflicht einher, sodass die individuelle sozialrechtliche Absicherung in den vergangenen Jahren verbessert wurde (*Lutz – Mayrhuber, 2010*). Dennoch führt das Einkommensniveau in diesen Beschäftigungsformen oftmals nicht zu existenzsichernden Bezügen, weder während der aufrechten Beschäftigung noch bei den daraus abgeleiteten Sozialleistungen (*Becker, 2002*). Im Bereich der Armutsgefährdung – hier stellen die Haushalte und nicht die Einzelpersonen den Bezugsrahmen dar – trat eine Entwicklung zum Vorschein die zeigte, dass ein Normalarbeitsverhältnis kein Garant gegen Armutsgefährdung ist. Während in den USA bereits seit den 1980er Jahren Armut trotz Erwerbstätigkeit analysiert wurde (*Kaufman, 1976, Klein – Roncs, 1989, Levitan – Shapiro, 1987*), rückte in Europa und in Österreich die Höhe des

Einkommens und die Armutsgefährdung der Haushalte deutlich später in den Mittelpunkt wissenschaftlicher und politischer Debatten (Schäfer, 2003).

Waren atypische Beschäftigungsverhältnisse anfangs meist als zusätzliche Einkommensquellen der Haushalte konzipiert, zeigen die jüngsten Entwicklungen vor allem in Deutschland, dass Einkommen aus atypischen Beschäftigungsverhältnissen zunehmend die Haupteinkommensquelle in den Haushalten übernehmen (Lohmann, 2007, Steiner, 2007). Darüber hinaus kommen in Deutschland die negativen Auswirkungen der Mini- und Midi-Jobs auf die Rentenhöhen in der Alterssicherung zum Vorschein (Seils, 2013). Deutschland hat im Vergleich zu Österreich einen größeren Anteil von Gering-Entlohnerten. Die langfristigen Auswirkungen des Niedriglohnssektors stehen hier stärker im Mittelpunkt von arbeitsmarkt-, und verteilungspolitischen Analysen (Hohendanner – Walwei, 2013) als in Österreich.

Die Armutsforschung brachte den Zusammenhang von niedrigen Löhnen und erhöhtem Armutsrisiko zu Tage. Wurde das Armutsrisiko aus Niedriglohnjobs als Massenphänomen in den USA auf den deregulierten Arbeitsmarkt und auf das liberale Wohlfahrtsstaatsmodell zurückgeführt (Rhein, 2009, Buchinger, 2010), zeigt sich jetzt auch in Europa eine steigende Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit (Eurofound, 2010). Die Zunahme des Niedriglohnssektors erfolgte in Deutschland durch die Einführung der Mini- und Midi-Jobs. Gleichzeitig wurden in anderen Ländern Modelle der Lohnergänzungsleistungen („in work benefits“) entwickelt, um die Einkommenssituation der Niedriglohnbeziehenden zu verbessern und die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme im Bereich von geringen Löhnen zu erhöhen (OECD, 2005).

Die De-Standardisierung der Beschäftigungsverhältnisse, die Zunahme der atypischen Beschäftigungsverhältnisse und die steigende Zahl von Niedriglohnbeschäftigten sind mitverantwortlich für die gestiegene Einkommensungleichheit in Europa und darüber hinaus (OECD, 2011, OECD, 2013).

Fragen der ökonomischen Absicherung wie auch Armutsfragen in einer Gesellschaft brauchen demgegenüber die Einbeziehung aller Personen, unabhängig davon ob sie ihre ökonomische Existenzsicherung aus selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit beziehen. Für Österreich ergeben Analysen eine größere Ungleichheit der Einkommensverteilung bei den Selbständigeneinkommen als bei den Unselbständigeneinkommen (Leoni et al., 2010; Humer et al., 2013, Guger et al., 2013). Die größere Einkommensspreizung – beispielsweise auf der Grundlage der Steuerstatistik – ergibt sich sowohl aus dem großen Anteil an Personen mit geringen (Selbständigen-)Einkommen, wie auch die im Vergleich zu den Unselbständigeneinkommen deutlich höheren Spitzeneinkommen (Statistik Austria, 2013a).

Die Einkommensverteilung in Österreich – einem Land mit einem im Vergleich zu den EU-27 unterdurchschnittlichen Niedriglohnsektor – ist im abgelaufenen Jahrzehnt deutlich ungleicher geworden. Werden unselbständig Beschäftigte mit ihren lohnsteuerpflichtigen Jahreseinkommen gereiht und in fünf gleich große Personengruppen (Quintile) geteilt, zeigt sich folgendes Bild: Zwischen 2000 und 2010 reduzierte sich der Einkommensanteil im 1. Quintil

von 2,5% auf 2,0%, das heißt die 20% der unselbständig Erwerbstätigen mit den niedrigsten Einkommen bezogen 2000 noch 2,5% des gesamten lohnsteuerpflichtigen Einkommens, 10 Jahre später waren es nur mehr 2%. Im 2. Quintil reduzierte sich der Einkommensanteil von 10,2% auf 9,2%. Am oberen Ende der Einkommensskala ist im selben Zeitraum in Österreich der Einkommensanteil im 5. Quintil von 45,7% auf 47,4% angestiegen (*Mayrhuber et al.*, 2011). Bei hohen Einkommen ist das Wachstum nicht nur in Österreich, sondern auch in den Industrieländern überdurchschnittlich hoch (z.B. *Bach et al.*, 2009, *Atkinson*, 2013). In den steigenden Einkommensspreizungen manifestieren sich unter anderem auch die wachsenden Anteile der Beschäftigten, die im Niedriglohnsektor beschäftigt sind. Diese Entwicklung soll nachfolgend für die Europäische Union genauer nachgezeichnet werden.

### **Betrachtete Beschäftigungsformen**

Geringe Einkommenshöhen kommen sowohl bei selbständig als auch bei unselbständig Erwerbstätigen vor. Gemäß der Integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik hatten selbständig erwerbstätige Frauen geringere Durchschnittseinkommen als unselbständig erwerbstätige Frauen (Statistik Austria, 2013a). Die Selbständigeneinkünfte sind insgesamt ungleicher verteilt als Löhne und Gehälter (*Leoni et al.*, 2010). In der vorliegenden Studie liegt das Augenmerk ausschließlich auf unselbständig Beschäftigten. Es bleiben damit Personen mit Selbständigeneinkünften ebenso ausgeblendet wie Personen die häufig zwischen unselbständiger und selbständiger Tätigkeit wechseln, ebenso wie Beschäftigungsverhältnisse die unentgeltlich verrichtet werden (Volontariat).

Eine große Heterogenität der Beschäftigungs- und damit der Einkommensformen ist sowohl bei den Selbständigen (Werkverträge, Ein-Personen-Unternehmen, etc.) wie bei den Unselbständigen (Teilzeit, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung etc.) aber auch an der Schnittstelle zwischen Ausbildung und Beschäftigung beobachtbar. An dieser Schnittstelle sind zum Beispiel die sogenannten „Praktika“ angesiedelt. Dabei handelt es sich um Beschäftigungsverhältnisse ohne bzw. geringer Entlohnung. Praktika werden im Rahmen einer (schulischen) Ausbildung absolviert, sind aber immer häufiger auch als Einstiegsweg in einen Beruf vorhanden. Diese Praktika werden weder im Arbeitsrecht noch im Sozialversicherungsrecht als solche geregelt, sie können in Form von unselbständigen Arbeitsverhältnissen, freien Dienstverhältnissen oder Volontariaten stattfinden (*Eichmann – Saupe*, 2011). In der vorliegenden Niedriglohnanalyse sind Praktika definitionsgemäß dann berücksichtigt, wenn sie Entlohnung verbunden sind. Lehrlinge bzw. Lehrlingsverhältnisse sind in den Auswertungen nicht enthalten.

### **Definition der Niedriglöhne**

Bei der Niedriglohnbeschäftigung handelt es sich um kein neues Phänomen am Erwerbsarbeitsmarkt. Bisher gibt es aber keine allgemein einheitliche Definition des Begriffes Niedriglohnbeschäftigung, sondern unterschiedliche definitorische Abgrenzungen. Die

vorhandenen relativen Maßzahlen stellen – wie jene im Bereich der Armutskennzahlen – unterschiedliche Operationalisierungen dar.

Eine relative Maßzahl für die Abgrenzung der Niedriglohnbeschäftigung ist die Verteilung der Unselbständigeneinkommen nach Dezilen: Personen, die aufgrund ihres geringen Einkommens ins erste und ins zweite Einkommens-Dezil eingereiht werden, können als Niedriglohnbeschäftigte bezeichnet werden. Eine andere Definition der Niedriglohnbeschäftigung ist das Verhältnis vom individuellen Einkommen zum Durchschnittseinkommen. Von der Europäischen Kommission und der OECD wird auf dieser Grundlage eine Niedriglohnschwelle definiert. Dafür wird im ersten Schritt ein länderspezifisches gesamtwirtschaftliches Medianeinkommen berechnet. Vorteil des Medianeinkommens gegenüber dem arithmetischen Mittel liegt in der relativen Resistenz gegenüber Extremwerten<sup>1</sup>. Im zweiten Schritt wird als Niedriglohnschwelle ein Prozentsatz des Medianeinkommens definiert. Gemäß OECD, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der EU liegt diese Schwelle bei zwei Drittel des Medianeinkommens. Die Schwelle beruht in Arbeiten der EU auf Brutto-Stundenlöhnen (*Eurostat*, 2012). In diesem relativen Maß der Niedriglohndefinition ist die individuell geleistete Arbeitszeit bereits Stundenlöhne umgerechnet und damit direkt vergleichbar.

Das mediane Stundeneinkommen eines Landes bzw. die darauf aufbauende Niedriglohnschwelle geht von einer Gleichbewertung der geleisteten Arbeit aus, unabhängig davon ob der – wie im EU-Konzept auf eine Stunde standardisierte – geleistete Arbeitseinsatz von Frauen oder Männern, von Jungen oder Älteren, von Dienstleistungs- oder Produktionsbeschäftigten etc. geleistet wird. Nachdem der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten ermittelt ist, kann der Frage nachgegangen werden welche Faktoren eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor begünstigen oder reduzieren. Die Stärke der so festgelegten Niedriglohnschwelle liegt in der Vergleichbarkeit der Verdienste innerhalb eines Landes auf der grundlegenden Annahme, dass Arbeit entsprechend der Produktivität entlohnt wird und unabhängig davon ist, von wem sie geleistet wird. Gruppenspezifische Niedriglohnschwellen (Land- und Forstwirtschaft, Beschäftigte in Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Dienstleistungssektor, Arbeiter, Angestellte, Frauen, Männer etc.) entsprechen weder dem Vergleichbarkeitskriterium (sie gelten nur für die vorausgewählte Gruppe), noch den Gleichbewertungskriterium. Persönliche, berufs- und branchenspezifische Charakteristika spielen allerdings eine große Rolle bei der Ursachenanalyse von Niedrigentlohnung.

In Deutschland gibt es einen abweichenden Ansatz. Da zwischen Ost- und Westdeutschland abweichende Richtsätze im Zusammenhang mit Transferbezügen existieren, berechneten *Kalina – Weinkopf* (2013) unterschiedliche Niedriglohnschwellen. Es zeigt sich, dass eine einheitliche Niedriglohnschwelle zu einem kleineren Niedriglohnsektor in Westdeutschland

---

<sup>1</sup> Bei drei Einkommen von 1.500 €, 1.600 € und 4.000 € liegt der Median (50% der Personen verdienen bis zum Medianeinkommen, 50% der Personen verdienen über dem Medianeinkommen) für diese drei Einkommen bei 1.600 €, das Durchschnittseinkommen – geprägt vom hohen Wert 4.000 € – liegt hingegen bei 2.367 €.

und einem deutlich größeren Niedriglohnsektor in Ostdeutschland gegenüber einer einheitlichen Schwelle (Kalina – Weinkopf, 2013) führt.

## 1.1 Ausmaß und Struktur des Niedriglohnsektors in Europa

### 1.1.1. Statistische Grundlagen

Die Definition von Niedriglohn sollte in der empirischen Forschung zumindest dem Kriterium der Kontextbezogenheit – also der Eignung der Niedriglohn-Abgrenzung für die jeweilige Fragestellung – folgen. Geht es um Fragen wie groß der Niedriglohnsektor im Ländervergleich ist, bedarf es neben einer einheitlichen Definition der Niedriglohnschwelle auch einer entsprechend vergleichbaren Datenbasis auf deren Grundlage die jeweilige nationale Niedriglohnschwelle beruht. Für Ländervergleiche auf europäischer Ebene steht u.a. die Verdienststrukturerhebung (kurz VESTE) zur Verfügung.

Diese Erhebung wird in den Mitgliedsländern der Europäischen Union alle vier Jahre – zuletzt 2010 – durchgeführt. Erfasst werden die Bruttostunden-, Bruttomonats- und Bruttojahresverdienste, die Arbeitszeit und weitere arbeitsplatz- und personenbezogene Daten. Die Bruttostundenverdienste (vor Abzug von Steuern und Sozialabgaben) beziehen sich auf das Referenzmonat Oktober 2010, sie beinhalten Überstundenzahlungen, Zuschläge, Vergütungen, etc<sup>2</sup>. Zur Umrechnung der Verdienste von Nicht-Euro-Landeswährung in Euro wurden die jährlichen Durchschnitte der Wechselkurse für 2010 verwendet. Die Befragung beruht auf Unternehmen der Wirtschaftsabschnitte B-N sowie P-S (ÖNACE, 2008) mit zehn und mehr Beschäftigten<sup>3</sup>. In Österreich wurden insgesamt 11.160 Unternehmen in die Befragung einbezogen. Die Wirtschaftsbereiche Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Öffentliche Verwaltung und Verteidigung, private Haushalte und extra-territoriale Organisationen sind nicht Teil der Erhebung. Die Vergleichsbasis in dieser Erhebung bilden die Brutto-Stundenverdienste. Unterschiede in der Arbeitszeit (Teilzeitquote) etc. können durch die Basis der Stundenverdienste ausgeblendet werden.

Die Stärke dieser Statistik liegt in der systematischen und damit vergleichbaren Erfassung der Verdienste unselbständig Beschäftigter in den Mitgliedsländern. Die auf dieser Grundlage berechneten Größen der länderspezifischen Niedriglohnsektoren sind miteinander vergleichbar.

Da nur Unternehmen mit zehn und mehr Beschäftigte über die Verdienste befragt werden, können strukturelle Unterschiede in den Betriebsgrößen zu Verzerrungen führen: Überwiegen Kleinbetriebe in der Beschäftigungsstruktur in einem Land/Wirtschaftsbereich mehr als in einem

---

<sup>2</sup> Auswertungen von Statistik Austria (vgl. Geisberger, 2013) berücksichtigen die Verdienste für Mehr- und Überstunden nicht.

<sup>3</sup> Bergbau (B), Herstellung von Waren (C), Energieversorgung (D), Wasser- u. Abfallentsorgung (E), Bau (F), Handel (G), Verkehr (H), Beherbergung und Gastronomie (I), Information & Kommunikation (J), Finanz- und Versicherungsleistungen (K), Grundstücks- und Wohnungswesen (L), Freiberufliche/technische Dienstleistungen (M), Sonst. wirtschaftliche Dienstleistungen (N), Erziehung und Unterricht (P), Gesundheits- und Sozialwesen (Q), Kunst, Unterhaltung und Erholung (R), Sonst. Dienstleistungen (S).

anderen, kann dies zu einer Unter- bzw. Überschätzung des Niedriglohnssektors führen. Gerade in Österreich dominiert eine kleinbetriebliche Struktur: Knapp zwei Drittel der Unternehmen sind Einzelunternehmen mit einer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl von 3 Personen (Statistik Austria, 2013c). Kapitalgesellschaften (rund 20% der Unternehmen) und Personengesellschaften (rund 13% der Unternehmen) kommen im Schnitt auf 22 bzw. 15 Beschäftigte und sollten in der Verdienststrukturerhebung besser abgebildet sein.

Weiters bezieht die europäische Erhebung (VESTE) nur die Verdienste der unselbständig Beschäftigten mit ein. Die Einkommenssituation der Selbständigen ist also nicht enthalten. Werden Tätigkeiten in einem Land eher im Rahmen einer selbständigen Tätigkeit und in einem anderen Land eher im Rahmen einer unselbständigen Beschäftigung durchgeführt, ist dieser Unterschied in der Verdienststrukturerhebung nicht enthalten.

Mit der Analyse der Erwerbseinkommen unter der Niedriglohnschwelle wird per se keine Aussage darüber getroffen, wie viele Menschen überhaupt in das Beschäftigungssystem integriert sind. Dementsprechend sind die länderspezifischen Ergebnisse in Abhängigkeit von den dahinter liegenden Beschäftigungs- und Erwerbsquoten zu interpretieren.

### *1.1.2. Empirische Befunde*

Entsprechend den Unterschieden in den europäischen Ökonomien schwanken die Medianeinkommen<sup>4</sup> gemäß Verdienststrukturerhebung 2010 zwischen 1,5 € brutto pro Stunde in Bulgarien und 25 € in Dänemark. Österreich liegt mit einem Median-Stundenlohn von 13,0 € an Platz 10 in der EU-27. Die Streuung der Medianeinkommen in der Europäischen Union ist bei den Frauen geringer als bei den Männern: Das höchste Medianeinkommen mit 26,7 € haben Männer in Dänemark, auch dänische Frauen erreichen im Ländervergleich die höchsten Medianeinkommen, diese liegen mit 23,8 € pro Stunde bei 89% der vergleichbaren Männereinkommen.

Wird die Niedriglohnschwelle bei zwei Drittel des medianen Stundenlohns festgelegt, bewegt sich die Niedriglohnschwelle in der EU zwischen 1 € in Bulgarien und 16,6 € in Dänemark. Entsprechend dieser Definition gemäß Eurostat liegt die österreichische Niedriglohnschwelle im Jahr 2010 bei 8,6 € brutto pro Stunde, das entspricht bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden einem Monatsverdienst von knapp 1.500 € brutto.

In der nachstehenden Abbildung 1 sind die Länder nach der Größe ihres Niedriglohnssektors geordnet: Während in Schweden nur 2,5% der unselbständig Beschäftigten Bruttostundenlöhne unter der schwedischen Niedriglohnschwelle von 9,9 € erzielen, finden sich in Lettland 27,8% der unselbständig Beschäftigten unter der lettischen Grenze von 1,9 € wider. Gemäß diesen vergleichbaren Berechnungen fallen in Österreich 15% der unselbständig Beschäftigten mit ihren Bruttostundenlöhnen unter die Niedriglohnschwelle von

---

<sup>4</sup> Die Umrechnung der Verdienste von Nicht-Euro-Landeswährung in Euro erfolgte auf der Grundlage des durchschnittlichen Wechselkurses im Jahr 2010.

8,6 €. Österreich<sup>5</sup> liegt mit seinem Niedriglohnanteil unter dem EU-27 Durchschnitt von 17%, kleiner ist der Niedriglohnsektor noch in Schweden, Finnland, Frankreich, Belgien, Dänemark, Italien, Luxemburg und Spanien.

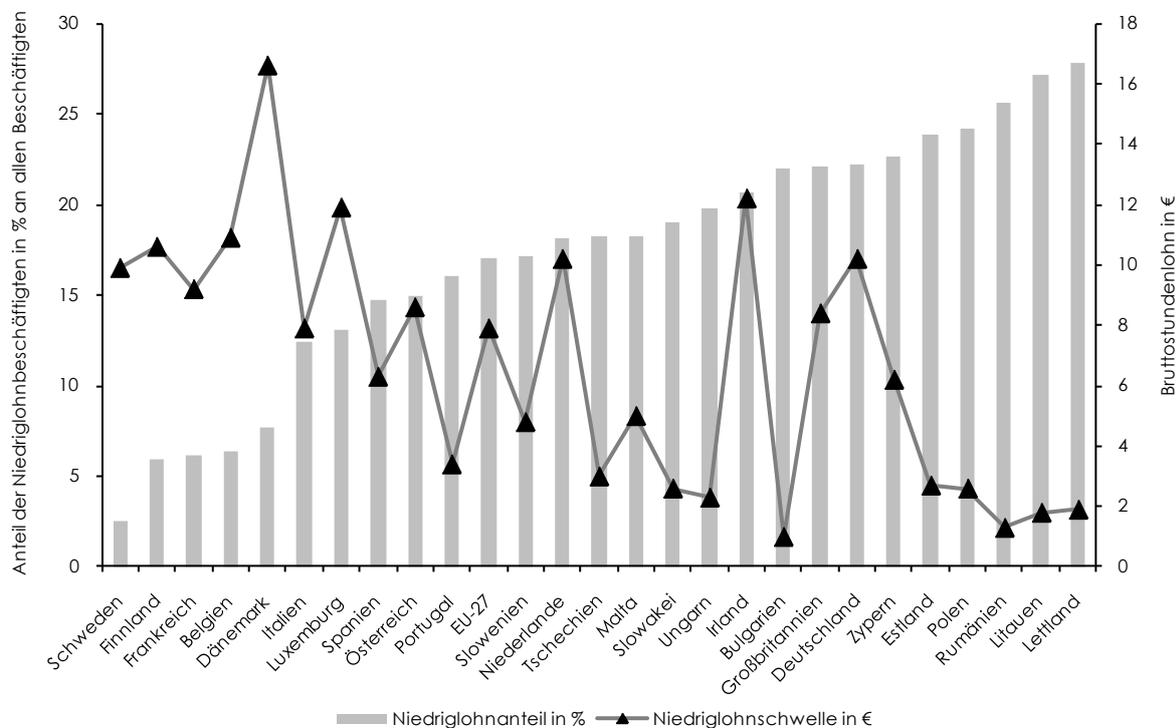
Da die Vergleichsbasis hier die Bruttostundenlöhne sind, zeigt die Größe des Niedriglohnsektors den Anteil der Geringverdienerinnen und Geringverdiener an allen aktiv unselbständig Beschäftigten. Das Ausmaß der Arbeitsmarkteteiligung (Beschäftigungsquoten) und die Höhe der Arbeitslosigkeit bleiben beim Vergleich der Größe des Niedriglohnsektors unberücksichtigt. So liegt in Spanien der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor in etwa gleich hoch wie in Österreich. Die Beschäftigungsquote in Spanien betrug 2010 nur 58,6% (mit Rückgang auf 55,4% bis 2012) versus 71,7% in Österreich (mit Anstieg auf 72,5% bis 2012). Die Arbeitslosenquote in Spanien erreichte mit 25,2% den europäischen Höchstwert.

Rückschlüsse aus der Größe des Niedriglohnsektors auf die ökonomische Lage der gesamten Erwerbsbevölkerung können vor diesem Hintergrund nicht direkt abgeleitet werden. Wie das Beispiel Spanien zeigt, ist hier die ökonomische Lage der Erwerbsbevölkerung stärker von der Arbeitslosigkeit und der geringen Beschäftigungsquote bestimmt, als vom relativ geringen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten innerhalb der (relativ kleinen) Gruppe jener, die einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen.

---

<sup>5</sup> Ohne Berücksichtigung der Verdienste aus Mehr- und Überstunden lag die Niedriglohnschwelle bei 8,7 €.

Abbildung 1: Niedriglohnschwelle in € pro Stunde (brutto) und Niedriglohnanteil in der EU, 2010



Q: Eurostat, VESTE, WIFO-Berechnungen. – Anm.: Daten für Griechenland nicht verfügbar.

Die Gegenüberstellung von Niedriglohnschwelle und Niedriglohnanteil eines Landes zeigt, dass Hochlohnländer (in Relation zum EU-27 Durchschnitt) wie Schweden, Finnland, Frankreich, Belgien und Dänemark tendenziell einen kleinen Niedriglohnsektor (< 7,7%) haben. Deutliche Ausnahmen bilden hier Luxemburg und auch Irland mit einem Niedriglohnsektor im Ausmaß von 13% bzw. 21% und einer vergleichsweise hohen Niedriglohnschwelle. Am anderen Ende der Reihung liegen die jüngeren EU-Mitgliedstaaten mit geringen Medianeinkommen und großen Niedriglohnsektoren. Das Hochlohnland Deutschland hat mit 22,2% einen ausgeprägt großen Niedriglohnsektor. Hierfür sind vergangene Politikmaßnahmen verantwortlich: Das Hartz-Konzept vom August 2002 hatte zum Ziel, die Arbeitslosigkeit von vier Millionen Personen innerhalb von vier Jahren durch zahlreiche Arbeitsmarktreformen (Einführung von Mini- bzw. Midi-Jobs<sup>6</sup> etc.) zu halbieren (Büchner et al., 2005). Insgesamt können sowohl arbeitsmarktpolitische Gründe für einen großen Niedriglohnsektor (Beispiel Deutschland, Irland) wie auch eine wirtschaftlich angespannte Lage (Beispiel Lettland, Litauen, Rumänien, Estland, Zypern etc.) für die Ausbreitung des Niedriglohnsektors in den Ländern der Europäischen Union mitverantwortlich gemacht

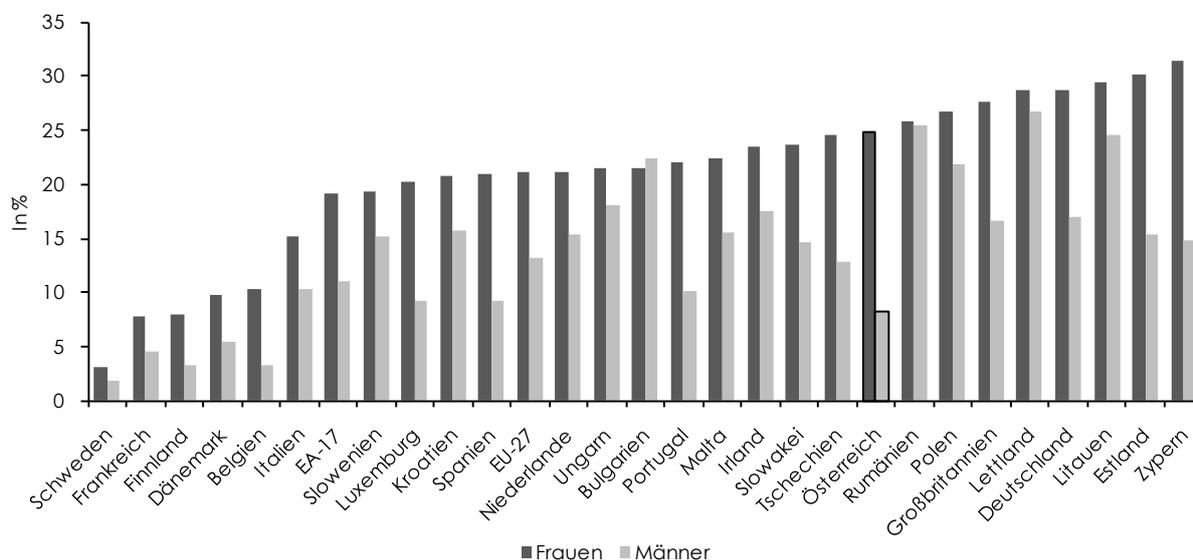
<sup>6</sup>) Mit 2003 wurde bei der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland die Stundenobergrenze von 15 Stunden aufgehoben, die Geringfügigkeitsgrenze von 400 € (2013: 450 €) konnte auch mit einer Arbeitsleistung von mehr als 15 Stunden verbunden sein. Weiters wurde eine Wahlmöglichkeit bei der Sozialversicherungspflicht geschaffen.

werden. Insgesamt gibt es in diesem Bereich noch einen großen Bedarf an empirischen Ursachenanalysen.

Generell sind Frauen häufiger mit Niedriglöhnen konfrontiert als Männer. Die Median-Bruttostundenlöhne der Frauen in Österreich liegen gemäß der Verdienststrukturerhebung bei 78% der Männereinkommen, das Medianeinkommen der Frauen 2010 lag ohne Sonderzahlungen bei brutto knapp 1.900 € und jenes der Männer bei brutto 2.450 €.

In der EU-27 arbeiten 21,2% der Frauen und 13,3% der Männer zu Niedriglöhnen (2010), der Durchschnitt daraus beträgt 17%. Einzig in Bulgarien übersteigt der Anteil der Männer in Niedriglöhnen jenen der Frauen. Die höchsten geschlechtsspezifischen Unterschiede mit 16,6 Prozentpunkten finden sich in Österreich und Zypern, Estland (14,6 Prozentpunkte), Portugal, Spanien, Deutschland und Tschechien mit jeweils rund 12 Prozentpunkten.

Abbildung 2: Anteil der im Niedriglohnsektor beschäftigten Frauen und Männer, 2010



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Österreich nimmt mit dem Niedriglohnanteil von 15% aller unselbständig Beschäftigten den neuntniedrigsten Platz ein und liegt um zwei Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert der Europäischen Union von 17%. Dahinter verbirgt sich in Österreich ein relativ geringer Niedriglohnanteil bei Männern und ein relativ hoher Niedriglohnanteil bei Frauen: Bei Frauen findet sich Österreich im Länderranking auf Platz 19.<sup>7</sup> Der Niedriglohnsektor für Frauen ist nur noch in Rumänien, Polen, Großbritannien, Lettland, Deutschland, Litauen, Estland und Zypern größer als in Österreich. In der Reihung der Niedriglohnbetroffenheit der Männer nimmt

<sup>7</sup> Da der Niedriglohnsektor auf Basis der Stundenlöhne berechnet wird, spielen Unterschiede in den Teilzeitquoten zwischen den Ländern keine Rolle für den Vergleich der Niedriglohnquoten.

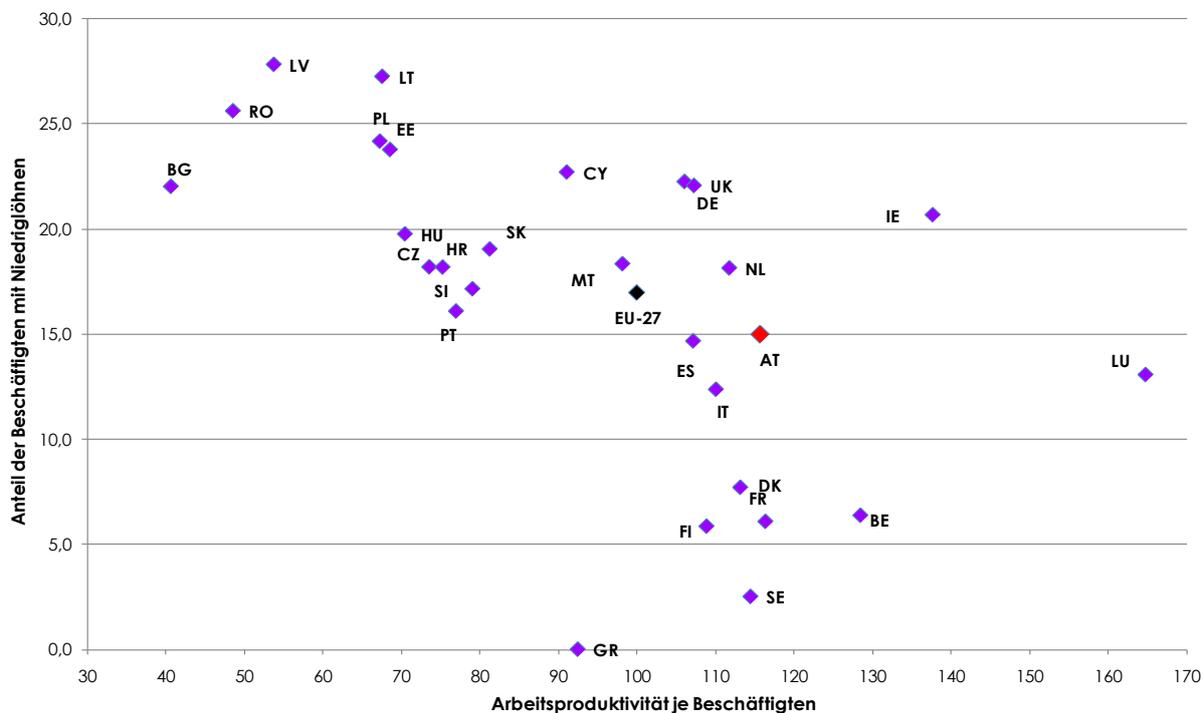
Österreich hingegen den 6. Rang ein, nur in Schweden, Belgien, Finnland, Frankreich und Dänemark sind noch weniger Männer im Niedriglohnsegment beschäftigt als in Österreich.

Die europäische Verdienststrukturerhebung zeigt zudem, dass mit steigender Qualifikation der unselbständig Erwerbstätigen die Wahrscheinlichkeit auf einen Niedriglohnjob tendenziell sinkt. Unselbständige mit tertiärer Ausbildung sind in der Europäischen Union zu 5,8% im Niedriglohnsektor beschäftigt; bei jenen mit Pflichtschulabschluss und keiner weiterführenden Ausbildung sind es hingegen 29%. Eine tertiäre Ausbildung schützt aber nicht in allen Ländern gleichermaßen vor Niedriglöhnen: In Großbritannien und in Irland sind knapp 12% bzw. 13% der Personen mit tertiären Bildungsabschlüssen niedriglohnbeschäftigt. In Rumänien, Zypern und Deutschland, Länder mit einem Niedriglohnsektor von größer als 22% der Unselbständigen, haben hingegen Personen mit tertiärer Ausbildung zu 4% bzw. 2% (Deutschland) Niedriglöhne. In diesen Ländern übernimmt Qualifikation zu einem stärkeren Ausmaß die Funktion der Einkommensniveausicherung für die einzelnen Beschäftigten. In Österreich sind 3,2% der Beschäftigten mit tertiären Abschluss im Niedriglohnsektor, Personen mit mittleren Qualifikationsabschlüssen zu 12,4% (EU-27: 19%) und jene mit Pflichtschulabschluss zu 35,2% (EU-27: 19,2%) im Niedriglohnsektor beschäftigt (Eurostat, 2012). In Österreich entspricht der Anteil der hoch qualifizierten Niedriglohnbeschäftigten dem Anteil im Euroraum, während ausschließlich Pflichtschulabschluss die Betroffenheit von Niedrigverdiensten überdurchschnittlich steigen lässt.

### **Bestimmungsfaktoren für Niedriglöhne**

Auf der Grundlage der theoretischen Annahme, Arbeit werde zu den Grenzkosten entlohnt, würde ein großer Niedriglohnsektor auf eine geringe gesamtwirtschaftliche Produktivität hindeuten. In Bulgarien, Rumänien, Portugal und den drei baltischen Staaten trifft eine geringe Arbeitsproduktivität auf einen großen Niedriglohnsektor. Es gibt aber Länder mit einer in Relation zum EU-27 Durchschnitt hohen Arbeitsproduktivität aber auch einem großen Niedriglohnsektor, dies trifft auf Großbritannien, Deutschland, die Niederlande und Irland zu. Auf dieser Ebene (vgl. Abbildung 3) lassen sich keine Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen gesamtwirtschaftlicher Arbeitsproduktivität und der Größe des Niedriglohnsektors erkennen.

Abbildung 3: Größe des Niedriglohnsektors (in % aller unselbständig Beschäftigten) und Arbeitsproduktivität je ArbeitnehmerIn, 2010



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – Für Griechenland (GR) gab es 2010 keine Angaben zur Größe des Niedriglohnsektors.

Weitere Einflüsse auf die Größe des Niedriglohnsektors gemäß der Theorie industrieller Beziehungen können von Lohnverhandlungssystemen ausgehen. Die Verhandlungssysteme sind für die Reallohnentwicklung und damit indirekt für die Größe des Niedriglohnsektors mitbestimmend (Calmfors, 1993): Zentralisierte oder koordinierte Lohnverhandlungen orientieren sich stärker an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, dezentrale oder unkoordinierte Lohnverhandlungen hingegen eher an der branchenspezifischen bzw. betriebsspezifischen Produktivität. Die branchenspezifischen Lohnunterschiede sollten damit bei zentralen Lohnverhandlungssystemen geringer sein und auch der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor.

Das österreichische Beschäftigungssystem ist gekennzeichnet von einer hohen horizontalen und vertikalen geschlechtsspezifischen Segmentierung: Frauen sind auf wenige Branchen konzentriert, sie arbeiten stärker in Branchen mit geringen Einkommensniveaus (Leitner, 2001). Gleichzeitig sind die branchenspezifischen Entgeltunterschiede hoch. Differenzen im Bildungsgrad zwischen Frauen und Männern spielen eine untergeordnete Rolle in der Erklärung der Differenzen. Das Qualifikationsniveau hat sich angenähert, der Anteil der Maturantinnen und Universitätsabsolventinnen übertrifft bereits teilweise den Männeranteil einer Jahrgangskohorte (Völker et al. 2014).

Segmentierung des Beschäftigungssystems in Verbindung mit der Bewertung der Arbeitsplätze (Dienstleistungsberufe sind geringere bewertete und damit geringer entlohnt als Produktionsberufe) sind erklärende Faktoren der unterschiedlichen Niedriglohnanteile von Frauen und Männern in Österreich wie auch in den Ländern der Europäischen Union. Darüber hinaus müsste eine detaillierte Ursachenanalyse sowohl die Größe der unterschiedlichen Wirtschaftssektoren (Land- und Forstwirtschaft, produzierender Bereich und Dienstleistungsbereich), die Bildungsstruktur der Frauen und Männer wie auch die institutionellen Rahmenbedingungen (Sozialrecht) mit einbeziehen. Ob das Ausmaß der Arbeitsmarktintegration (unbefristete – befristete Beschäftigungsverhältnisse, etc.) mit der Betroffenheit von Niedriglöhnen verbunden ist, hängt auch mit den rechtlichen Regulierungen der Arbeitsmärkte (Kündigungsbestimmungen etc.) zusammen. Im Ländervergleich zeigte sich teilweise auch eine ‚positive Selektion‘ der Frauen in das Beschäftigungssystem: Bei insgesamt geringer Frauenerwerbsbeteiligung finden erwerbstätige Frauen ähnliche (Entlohnungs-)Bedingungen wie Männer vor (Kroatien, Italien, Belgien). Hier bewegt sich die Größe des Niedriglohnsektors unter dem europäischen Durchschnitt.

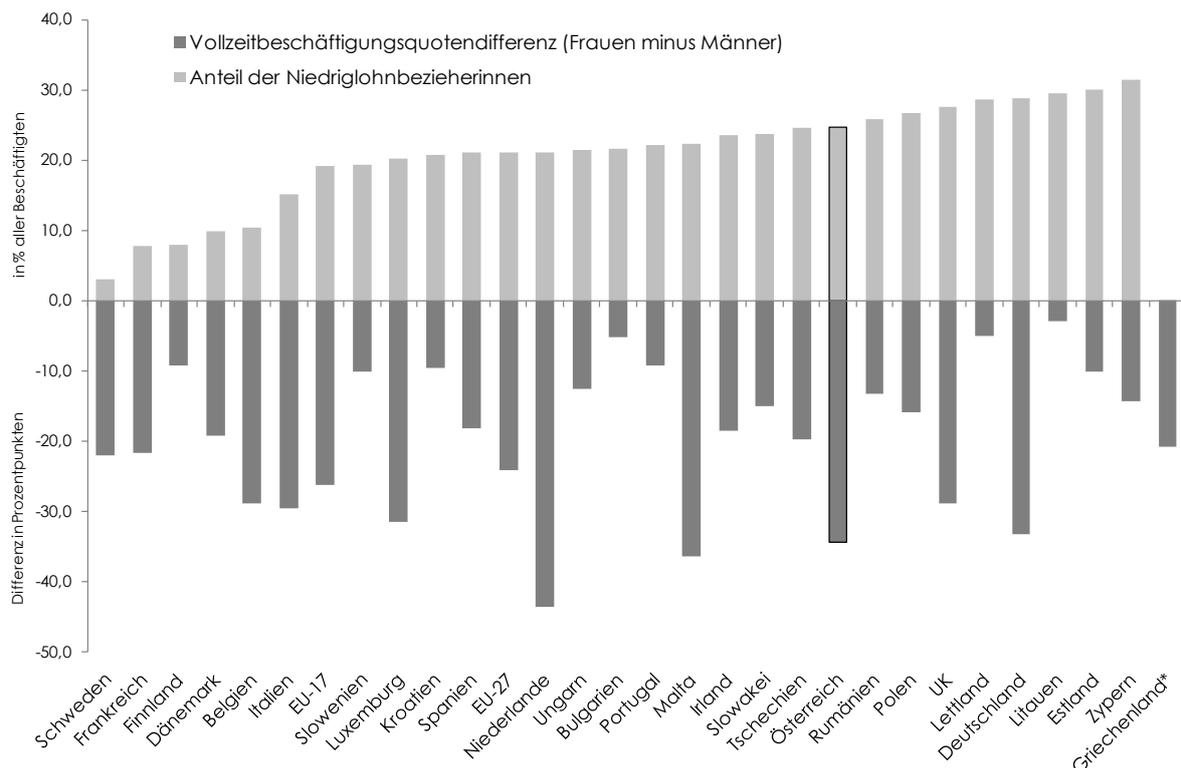
Unterschiede im Ausmaß der Arbeitsmarktpartizipation (Vollzeit- und Teilzeit) von Frauen und Männern allein scheint die großen Unterschiede der länderspezifischen Niedriglohnsektoren nicht erklären zu können. In der nachfolgenden Abbildung 4 findet sich in der unteren Hälfte die Differenz der Vollzeitbeschäftigungsquoten von Frauen gegenüber Männern. In den Niederlanden, Malta, Österreich und Deutschland beträgt diese Differenz über 30 Prozentpunkte. Von den beschäftigten Frauen arbeiten in den Niederlanden 16,3% Vollzeit, bei den Männern sind es 59,9%, in den Niederlanden liegt die Differenz bei 43,6 Prozentpunkten. Gleichzeitig erreicht die Frauenerwerbsquote in den Niederlanden mit 70,4% gleich hinter Schweden (71,8%) einen Höchstwert. Andererseits sind Frauen in Malta im Vergleich dazu viel weniger am Arbeitsmarkt integriert, die Frauenerwerbsquote liegt hier bei 44,2%, der Niedriglohnanteil bei den beschäftigten Frauen entspricht aber in etwa dem europäischen Durchschnitt.

In den drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen unterscheidet sich die Vollzeitbeschäftigungsquote der Frauen sehr wenig von jener der Männer, dennoch ist hier der Anteil der Frauen in Niedriglohnjobs überdurchschnittlich hoch. Die Differenzen in den Vollzeitbeschäftigungsquoten in Belgien und Italien sind demgegenüber relativ hoch und der Anteil der Niedriglohnjobs bei den Frauen wiederum relativ gering. Österreich hat – ähnlich wie Deutschland – eine hohe Differenz in der Vollzeitbeschäftigungsquote von Frauen und Männern und einen großen Niedriglohnsektor.

Insgesamt lassen sich die Länder anhand der Erwerbsintegration in vier Gruppen zusammenfassen: (1) Länder mit hoher Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und Männern und einem kleinen Anteil von Frauen im Niedriglohnsektor (Schweden, Frankreich, Finnland, Dänemark). (2) In Belgien, Italien, Luxemburg, den Niederlanden gibt es große Unterschiede bei den Vollzeitbeschäftigungsquoten von Frauen und Männern, der Niedriglohnsektor der Frauen liegt aber unter dem europäischen Durchschnitt. (3) Trotz geringer Unterschiede in der

Arbeitsmarktpartizipation sind in Ungarn, Bulgarien, Slowakei, Rumänien, Polen, Lettland, Estland, Litauen und Zypern Frauen überdurchschnittlich im Niedriglohnsektor beschäftigt. (4) In der letzten Ländergruppe (Niederlande, Malta, Österreich, Großbritannien und Deutschland) sind sowohl die Unterschiede in der Arbeitsmarktintegration zwischen Frauen und Männern groß als auch das Ausmaß der niedriglohnbeschäftigten Frauen.

Abbildung 4: Anteil der Niedriglohnbezieherinnen und Differenzen der Vollzeitbeschäftigungsquoten zwischen Frauen und Männern, 2010



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen; für Griechenland liegen keine Information über den Anteil der Niedriglohnbezieherinnen vor.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Niedriglohnsektor in den Ländern der Europäischen Union ein paar gemeinsame Strukturen aufweist: Frauen sind häufiger als Männer und Geringqualifizierte häufiger als Höherqualifizierte im Niedriglohnbereich beschäftigt. Niedriglohnbeschäftigung ist gemäß Eurostat (2012) zudem bei unter 30-jährigen unselbständig Beschäftigten häufiger verbreitet als bei den über 30-jährigen Beschäftigten (Eurostat, 2012).

## 1.2 Ausmaß und Struktur des Niedriglohnssektors in Österreich

Gemäß der europäischen Verdienststrukturerhebung waren 2010 in Österreich 24,8% der unselbständig beschäftigten Frauen und 8,2% der Männer Niedriglohnbeschäftigte. Niedriglöhne sind bei destandardisierten Beschäftigungsverhältnissen häufiger vorhanden als bei Normalarbeitsverhältnissen (*Statistik Austria*, 2013b).

Über diese international vergleichbare Datenbasis hinaus gibt es zusätzliche länderspezifische Analysen zur Struktur und Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung basierend auf verschiedenen nationalen Datenquellen. In Deutschland wird etwa das Sozialökonomische Panel (SOEP) dafür genutzt. Für Österreich gibt es Studien des WIFO basierend auf den Sozialversicherungsdaten in Kombination mit Informationen des Mikrozensus von Statistik Austria, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Aufgrund der Verschiedenheit der Datengrundlagen und der daraus resultierenden sonstigen methodischen Unterschiede erlauben diese Studien aber keinen Vergleich mehr zwischen verschiedenen Ländern, sie ermöglichen jedoch weiterführende Analysen für das jeweilige Land, welche die Verdienststrukturerhebung nicht zulässt. Bedingt durch die methodischen Unterschiede weichen zudem die nachfolgenden Fakten zum österreichischen Niedriglohnsektor von den Befunden des vorhergehenden Abschnittes ab.

Auf der Grundlage der Versicherungsdaten aller unselbständig Erwerbstätigen in Österreich analysierten *Lutz – Mahringer* (2010) die Übergangsdynamiken von Niedriglohnbeschäftigten von/in Arbeitslosigkeit und von/in höher bezahlte Jobs. Im Mittelpunkt der Betrachtung standen dabei Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse im Zeitraum von 1998 bis 2006.

### Methodische Grundlagen

In Österreich bilden die Individualdaten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger eine umfangreiche Datenbasis für Detailanalysen. Diese anonymisierten Individualdaten mit allen sozialversicherungsrelevanten Informationen stehen auch dem WIFO für wissenschaftliche Analysen zur Verfügung.

Der Datensatz enthält unter anderem zu jeder Person in Österreich seit 1972 das Beginn und Enddatum jeder einzelnen Beschäftigungsepisode sowie die jeweiligen Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung. Nicht enthalten ist demgegenüber das vertragliche oder geleistete Stundenausmaß, da mit der Arbeitszeit keine sozialrechtlichen Tatbestände verbunden sind. Damit steht hinter den Angaben zum Erwerbseinkommen ein höchst unterschiedlicher zeitlicher Arbeitseinsatz, um den aus den Versicherungsdaten allein auch nicht bereinigt werden kann.

Für die Definition und Abgrenzung des Niedriglohnbereichs bedarf es einer Standardisierung auf einen einheitlichen Arbeitseinsatz, weil die Entlohnung je Zeiteinheit im Mittelpunkt steht. Aus diesem Grund wurden mit Hilfe ökonomischer Methoden Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse im Versicherungsdatensatz voneinander isoliert und die weiteren Analysen zur Niedriglohnbeschäftigung ausschließlich für die Vollzeitbeschäftigung

durchgeführt. Dabei handelt es sich um eine ‚second best‘ Lösung: Da keine Standardisierung auf eine Stundenentlohnung möglich war, wurde angenommen, zumindest die Erwerbseinkommen bei Vollzeitbeschäftigung (insbesondere jene im untersten Einkommenssegment) würden auf einem gleich hohen stundenmäßigen Arbeitseinsatz beruhen.

Für die Ermittlung der Vollzeitarbeitsplätze nutzten *Lutz – Mahringer (2010)* das Wissen, dass Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigungen nicht zufällig über die Personen und Arbeitsbereiche verteilt sind: Auf Basis der Mikrozensus von zehn Jahren und der darin enthaltenen Informationen über die Arbeitszeit und sonstige Merkmale zu den Personen und Tätigkeiten wurde für die Personen mittels Probit-Schätzung die Wahrscheinlichkeit ermittelt, entweder einer Vollzeit- oder einer Teilzeitbeschäftigung nachzugehen. Vollzeitbeschäftigung wurde dabei über Arbeitszeiten ab 36 Stunden pro Woche definiert. Als erklärende Variablen dienten neben dem Geschlecht das Alter, der sozialrechtliche Status, die höchste abgeschlossene Ausbildung, die Nationalität, das Bundesland, die Wirtschaftsklasse und bei Frauen auch die Anzahl bzw. das Alter der Kinder. Alle diese Merkmale<sup>8</sup> sind auch aus den Versicherungsdaten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger (HVSV) ersichtlich, sodass die ermittelten Wahrscheinlichkeiten den einzelnen Beschäftigungsverhältnissen zugeordnet werden konnten. In weiterer Folge wurden alle Beschäftigungsverhältnisse<sup>9</sup> in absteigender Reihenfolge nach der Höhe der Wahrscheinlichkeit sortiert, wobei bis zum Erreichen der jeweiligen Randverteilungsgröße (basierend auf den Anteilen laut Mikrozensus nach Altersgruppe, Geschlecht und Jahr) die einzelnen Episoden als Vollzeitbeschäftigungen gekennzeichnet wurden.

Die Niedriglohnschwelle wurde bei 2/3 des Einkommens-Medians, basierend auf dem Brutto-Monatslohn inklusive anteiliger Sonderzahlungen, bei unselbständiger Vollzeitbeschäftigung der 18 bis 59 Jahre alten unselbständig Erwerbstätigen (ohne BeamtInnen) zu einem jährlichen Stichtag angesetzt.

In die weiterführenden Analysen zum Niedriglohnsegment wurden aber ausschließlich unselbständig Beschäftigte im Alter zwischen 25 und 54 Jahren einbezogen. Durch die Altersabgrenzung wurden auf der einen Seite hauptsächlich Lehrlinge wie auch Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteiger ausgeschlossen. Damit kann die zunehmende Übergangsdauer beim Berufseinstieg, die gemäß *Deutsch et al. (2010)* im Wesentlichen erst im Alter von 24 (Frauen) bzw. 26 (Männer) abgeschlossen ist, ausgeblendet werden. Auf der anderen Seite ist die Kohorte mit pensionsbedingten Erwerbsaustritten ebenfalls ausgeschlossen. Zusätzlich wurde der öffentliche Sektor (definiert als die Wirtschaftsklassen

---

<sup>8</sup> Lediglich die Ausbildung ist im HV-Datensatz nicht vollständig direkt erfasst. Zur Ermittlung der höchsten abgeschlossenen Ausbildung wurden daher zusätzlich zu den akademischen Abschlüssen laut Versicherungsdaten sowie den Ausbildungsinformationen des Arbeitsmarktservice ebenfalls Schätzungen zur Imputation fehlender Angaben vorgenommen. Siehe dazu im Detail *Lutz-Mahringer 2010*.

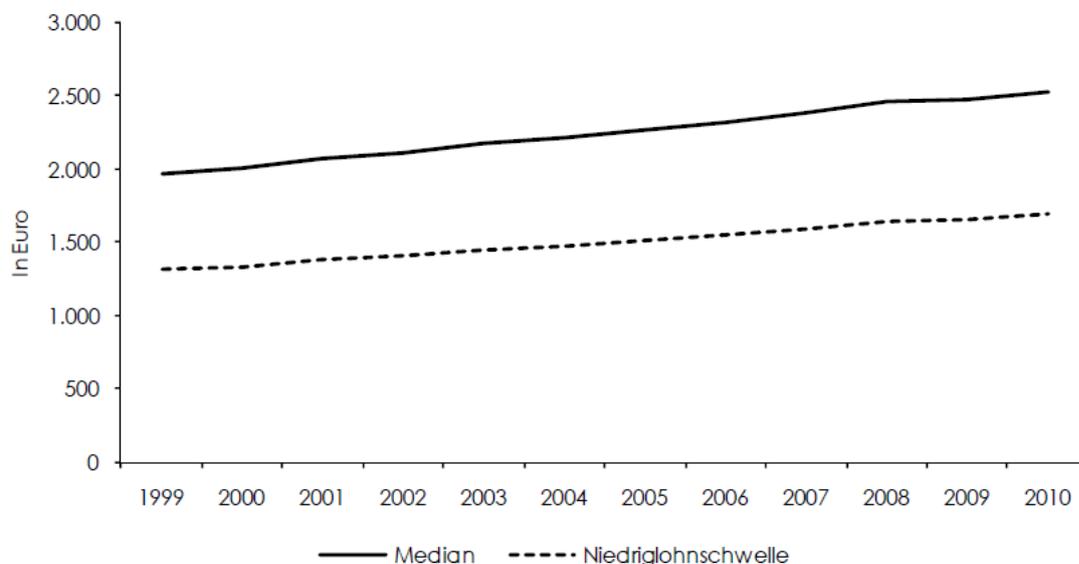
<sup>9</sup> A priori als Teilzeitbeschäftigungen codiert wurden Beschäftigungsverhältnisse mit Brutto-Monatseinkommen unter 500€.

öffentliche Verwaltung, Bildung, Gesundheit und Soziales) aus der näheren Beobachtung ausgeschlossen.

## Ergebnisse

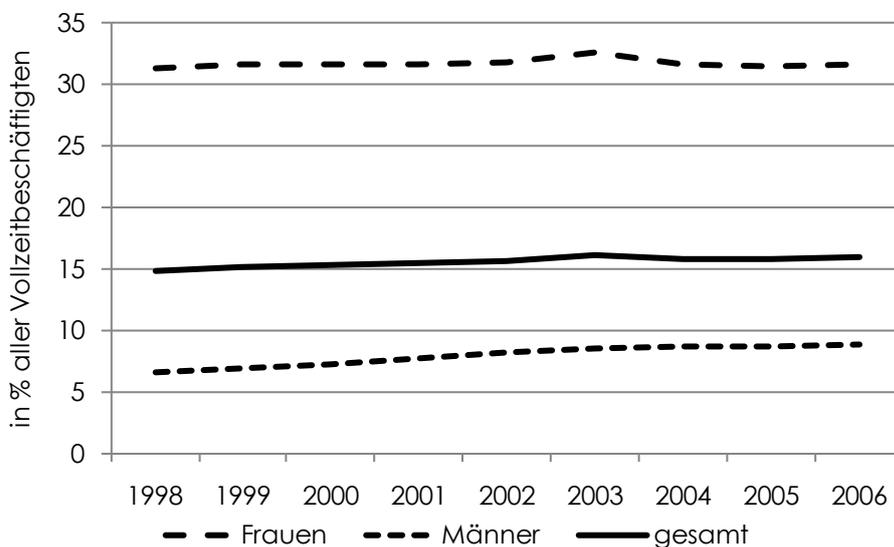
Das berechnete hypothetische Bruttomedianeinkommen einschließlich anteiliger Sonderzahlungen (13. und 14. Monatsgehalt) betrug in dieser Abgrenzung 2.493 €, die daraus abgeleitete Niedriglohnschwelle für das Jahr 2006 lag bei 1.662 € (Lutz – Mahringer, 2010). Ohne Berücksichtigung der Sonderzahlungen lag die Niedriglohnschwelle im Jahr 2006 bei monatlich 1,414 €. Da die Niedriglohnschwelle als zwei Drittel des Medianeinkommens definiert ist, entwickelt sie sich auch parallel mit dem Medianeinkommen (Abbildung 5). Gemäß den Analysen von Lutz - Mahringer (2010) sind knapp 32% der unselbständig beschäftigten Frauen auf Vollzeitarbeitsplätzen und knapp 9% der unselbständig beschäftigten Männer Niedriglohnbeschäftigte, verdienen also weniger als zwei Drittel des Medianeinkommens von Vollzeitarbeitsplätzen (Abbildung 6).

Abbildung 5: Medianeinkommen und Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianeinkommens) der Vollzeitbeschäftigten im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, 1999 bis 2010



Q: Eppel – Horvath – Mahringer, 2013; WIFO-Berechnungen auf Basis der INDI-DV, STATAT, Arbeitsmarktservice, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. - Die Niedriglohnschwelle wird für jedes Jahr als zwei Drittel des Medianeinkommens (monatliche Beitragsgrundlage zur Sozialversicherung inkl. Sonderzahlungen) der unselbständig Vollzeitbeschäftigten (ohne Beamtinnen und Beamte) berechnet.

Abbildung 6: Niedriglohnanteil der vollzeitbeschäftigten Frauen und Männer im Alter zwischen 25 und 54 Jahren, 1998 bis 2006



Q: Lutz – Mahringer, 2010, Abbildung 3, S.39.

Die Analysen von Lutz – Mahringer (2010) brachten folgende Charakteristika des österreichischen Niedriglohnsektors zu Tage:

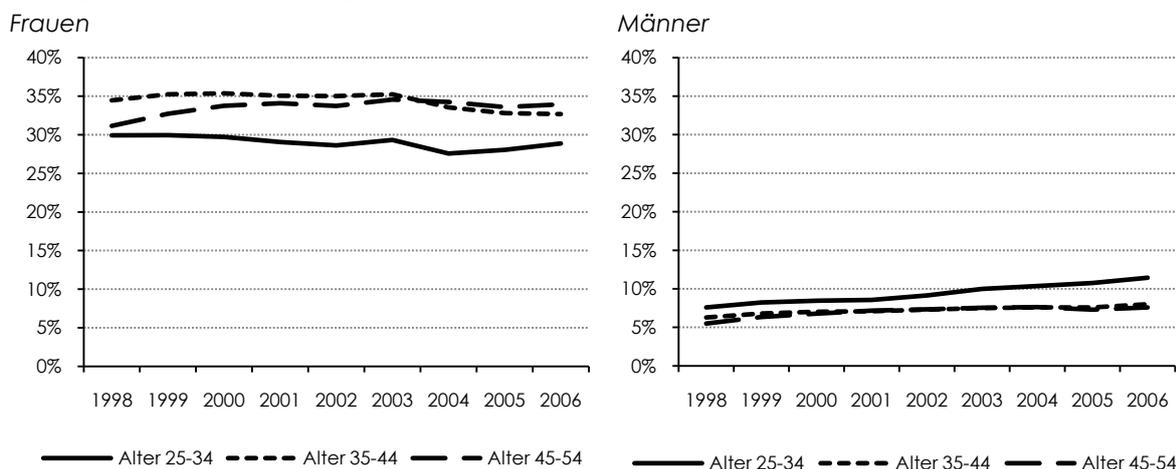
- Die Auswertung mit den österreichischen Individualdaten zur unterschiedlichen Betroffenheit der Altersgruppen ergibt ein geschlechtsspezifisch differenziertes Bild (Abbildung 7): Während junge Männer stärker von Niedriglöhnen betroffen sind, nimmt der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten ab dem 35. Lebensjahr ab. Unselbständig beschäftigte Frauen unter 35 Jahren sind zu rund 30% in Niedriglohnjobs, in der Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen sind es 33%, in der Gruppe der 45- bis 55-Jährigen liegt der Anteil bei 34%. Während im Zeitraum 1998 bis 2006 bei den Jüngeren (unter 35-Jährigen) und bei den 35- bis 44-jährigen Frauen der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten leicht zurück gegangen ist, nimmt er in der Altersgruppe der 45- bis 55-jährigen Frauen zu. Zwischen 1998 bis 2006 stieg bei jungen Männern der Anteil von Niedriglohnjobs, während er bei den über 35-Jährigen annähernd konstant blieb.
- Auf Betriebsebene zeigt sich eine deutliche Ungleichverteilung der Niedriglohnbeschäftigten am jeweiligen Personalstand: Während 38% der Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten keine Niedriglohnbeschäftigten hatten, konzentriert sich Niedriglohnbeschäftigung auf 20% der Betriebe: Im Zeitraum von 9 Jahren (1998-2006) war für 90% der Vollzeit-Niedriglohnbeschäftigten dieses Fünftel der Betriebe der Arbeitgeber. Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, dem Gaststättenwesen und den sonstigen persönlichen Dienstleistungen sind für Männer die häufigsten Niedriglohnarbeitgeber, bei den Frauen sind es neben der Land- und Forstwirtschaft,

dem Gaststättenwesen noch die Betriebe in der Textil- und Nahrungsmittelbranche. Mit steigender Betriebsgröße steigt bei den Männern der Anteil an Geringverdienern. Niedriglohnbeschäftigte Frauen konzentrieren sich hingegen auf Kleinbetriebe bis zu 10 Beschäftigten, mit steigender Betriebsgröße nimmt ihr Anteil hingegen ab.

- Die Persistenz von Niedriglohnbeschäftigung unterscheidet sich deutlich: Frauen sind zu 68% bzw. Männer zu 61% im Folgejahr ebenfalls niedriglohnbeschäftigt. Im Segment der Unselbständigen mit Einkünften über der Niedriglohnschwelle ist die Beharrlichkeit etwas höher: 92% dieser Männer und 83% dieser Frauen sind im Folgejahr auf Einkommen über der Niedriglohnschwelle.
- Arbeitslose nehmen sehr ungleich niedrig und höher entlohnte Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse auf: Von den Beschäftigungsaufnahmen beginnen 28% der Männer und 62% der Frauen einen Niedriglohnjob. Die Beschäftigungsaufnahmen der Frauen finden zu zwei Fünftel im Hotel- und Gaststättenwesen statt. Von arbeitslosen Männern, die in Vollzeitbeschäftigung übertreten, findet sich die meisten Niedriglohnjob im Bereich der persönlichen Dienstleistungen.

Das Risiko einer Arbeitslosigkeit aus einer Niedriglohnbeschäftigung steigt mit zunehmendem Alter, wobei hier Frauen ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko haben als Männer. Bei geringem Ausbildungsniveau steigt ebenfalls die Häufigkeit bei Niedriglohnjobs arbeitslos zu werden. Auch die Beschäftigung in einer saisonabhängigen Wirtschaftsbranche erhöht das Übergangsrisiko in Arbeitslosigkeit.

Abbildung 7: Niedriglohnanteil der Vollzeitbeschäftigung nach Geschlecht und Altersgruppen: Entwicklung 1998 bis 2006



Q: Lutz – Mahringer, 2010.

Die Funktion der Niedriglohnbeschäftigung für die individuellen Erwerbschancen der Versicherten im Zeitverlauf manifestiert sich an den Chancen, die sich durch Niedriglohnbeschäftigung erhöhen oder verschließen: Würde Niedriglohnbeschäftigung als

Einstieg in den Arbeitsmarkt dienen und fänden die Beschäftigten im Anschluss daran höher entlohnte Beschäftigungsverhältnisse, hätte das für die arbeits- bzw. sozialpolitische Bewertung des großen österreichischen Niedriglohnssektors Auswirkungen. Die empirischen Befunde bei *Lutz – Mahringer (2010)* zeigen, dass Niedriglohnbeschäftigung eher für junge Männer mit höheren Qualifikationen eine Sprungbrettfunktion zu höher entlohnter Beschäftigung darstellt als für Frauen. Andererseits haben Niedriglohnbeschäftigte insgesamt ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, sie befinden sich öfters in einem no-pay-low-pay Kreislauf (*Lutz – Mahringer, 2010 S. 26*). Ihre generell schlechte Arbeitsmarktintegration führt neben der häufigeren Arbeitslosigkeit auch häufiger zu Positionen außerhalb des Arbeitsmarktes, also zum Abgang aus dem Arbeitskräfteangebot.

Bestimmend für die geringe Aufwärtsmobilität bei Frauen mit Niedriglöhnen sind die generell hohen Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen, da Frauen stärker in Branchen Beschäftigung finden, wo das Einkommensniveau unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt. Frauen arbeiten darüber hinaus in einem größeren Ausmaß in einem betrieblichen Umfeld (Kleinbetriebe), das Lohnmobilität nicht begünstigt. Strategien zur Reduktion des Niedriglohnssektors müssten neben einer Verbesserung des Qualifikationsniveaus auch in höheren Altersgruppen, den Abbau der Arbeitsmarktsegregation ebenso adressieren, wie die Qualifizierung von Mädchen und Frauen in nicht typischen Berufsfeldern.

## 2. Rückwirkungen von Niedriglöhnen auf die individuelle Absicherung

Wie im vorigen Abschnitt gezeigt wurde, wächst der Niedriglohnsektor auch in Österreich tendenziell. Unabhängig davon, ob Stundenlöhne und –gehälter oder Vollzeitbeschäftigungslöhne und –gehälter betrachtet werden, sind vor allem Frauen auf Arbeitsplätzen tätig, deren Einkommen zwei Drittel des Medianeinkommens nicht erreichen. Gemäß den Berechnungen in *Lutz – Mahringer (2010)* hat jede 3. vollzeitbeschäftigte Frau einen Niedriglohnjob, bei den Männern ist es jeder 15.te. Im Jahr 2006 (2012) waren knapp 922.000 (947.000) Frauen vollzeitbeschäftigt, rund 646.000 von ihnen in der Altersgruppe der 25- bis 54-Jährigen. Von den Vollzeitbeschäftigten bezogen 2006 rund 205.000 Frauen und 114.000 Männer Entlohnungen unter der Niedriglohnschwelle bei unselbständiger Vollzeitbeschäftigung. Niedrige Löhne stellen damit für einen erheblichen Teil der vollzeitbeschäftigten Frauen und auch Männer eine Tatsache dar.

Wie *Lutz – Mahringer (2010)* ausführlich zeigten, dienen Niedriglohnjobs eher für Männer als für Frauen als Sprungbrett hin zu höheren Verdienstsegmenten. Niedriglohnbeschäftigung zeigt bei Frauen insgesamt eine höhere Persistenz als bei Männern, während bei Männern mit Niedriglöhnen ein Arbeitslosigkeits-Niedriglohn-Arbeitslosigkeitsmuster deutlich wird. Niedriglohnbeschäftigte haben insgesamt ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko.

Zur Beurteilung der Wirkungsweise von Niedriglöhnen können verschiedene Betrachtungsperspektiven und Kriterien verwendet werden. Der Ausbau des Niedriglohnsektors in Deutschland verfolgte das arbeitsmarktpolitische Ziel der Beschäftigungsausweitung bzw. der Arbeitslosigkeitsreduktion. Niedriglöhne können aus arbeitsmarktpolitischer Sicht zur Verbesserung des Berufseinstiegs konzipiert sein. Die vorhandene empirische Evidenz zur Beschäftigungsförderung, Wiedereinstiegserleichterung etc. des Niedriglohnsektors ist nicht eindeutig (*IMK, 2007, Andreß – Krüger, 2006, Steiner, 2006, Eppel et al., 2013*). Effekte, die für einzelne Länder oder Beschäftigten-, Alters-, oder Qualifikationsgruppen gelten, können nicht verallgemeinert werden. Jedenfalls treten deutliche Zielkonflikte zutage. Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation von Geringqualifizierten im Niedriglohnsektor versus Erhöhung der individuellen Armutsgefährdung; Niedriglöhne als Übergangsmöglichkeiten in höhere Einkommensbereiche versus Niedriglohnjob als Sackgasse; höhere Arbeitsmarktpartizipation versus mangelnde langfristige soziale Absicherung von Niedriglöhnen etc. (*Bach – Schupp, 2003, Voss – Weinkopf, 2012 etc.*).

Zum einen führte die steigende Frauenerwerbsbeteiligung zwar zur Verbesserung der finanziellen Unabhängigkeit. Andererseits bedeuten Teilzeit- bzw. Niedriglohneinkünfte nicht automatisch auch finanziell autonome Lebensverhältnisse. Allerdings sollten Einkommen durch Erwerbstätigkeit positive Einkommenseffekte gegenüber einer Nicht-Erwerbstätigkeit und einer stärkeren innerfamiliären Abhängigkeit haben. Darüber hinaus kann eine geringe Einkommenshöhe oder eine mäßige Pro-Kopf-Einkommensentwicklung durch die steigende Zahl an erwerbstätigen Frauen auf der Ebene der Haushalte kompensiert werden. Frauen haben derzeit eine über dem Gesamtdurchschnitt liegende Armutsgefährdung; in der

Altersgruppe der alleinstehenden über 65-jährigen Frauen liegt die Armutsgefährdung mit 19% um 6 Prozentpunkte über den Gesamtdurchschnitt (Werte für 2011, BMASK, 2013).

## 2.1 Durchschnittliche Persistenz von Niedriglohnbeschäftigungsverhältnissen

Die große Arbeitsmarktdynamik in Österreich stellt die Messung der Dauer von Niedriglohnbeschäftigung einzelner Personen vor große Herausforderungen. Neben der markanten Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, allein im abgelaufenen Jahrzehnt stieg die Frauenerwerbsquote um 5,8 Prozentpunkte auf 67,5% an, war auch ein Anstieg bei den destandardisierten Beschäftigungsverhältnissen und bei der Arbeitslosigkeit vorhanden. Damit steigt auch der Anteil der jährlich neu abgeschlossenen und aufgelösten Beschäftigungsverhältnisse an.

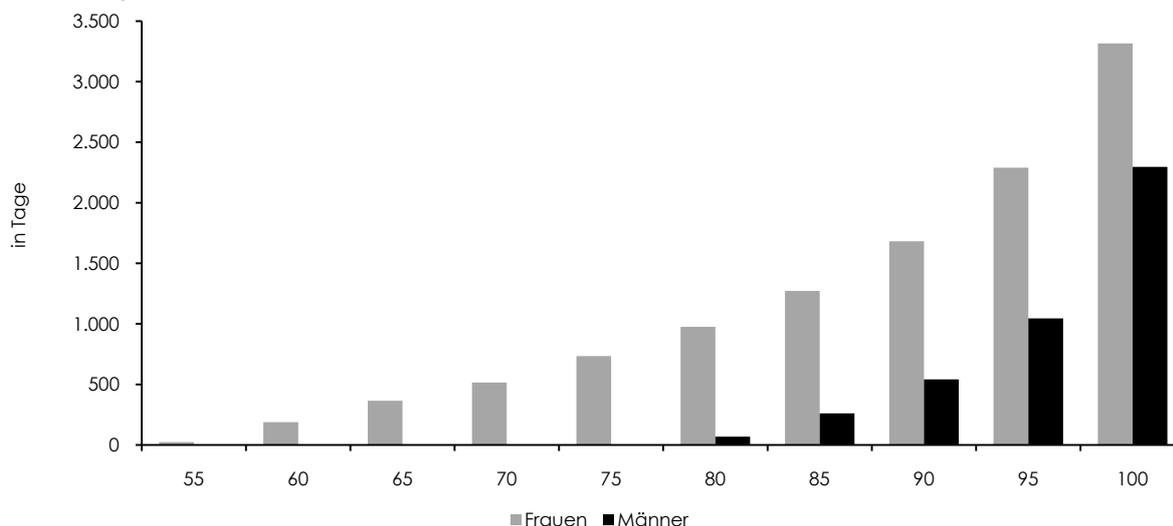
*Eppel et al.* (2013) analysierten einen Zeitraum von zehn Jahren und gingen der Frage über die durchschnittliche Dauer von verschiedenen Arbeitsmarktstatus nach. Im Mittelpunkt standen die Formen der unselbständigen Beschäftigung (Vollzeit, Teilzeit, Leiharbeit, Geringfügigkeit), sowie der Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität etc. und der Verteilung dieser Phasen entlang unterschiedlicher Beschäftigtengruppen. Für den Zeitraum 2000 bis 2010 wurden die Erwerbszustände der im Jahr 2000 15- bis 64-Jährigen auf Tagesbasis beobachtet und die Kalendertage in den verschiedenen Erwerbszuständen, einschließlich der - in Anlehnung an Lutz – Mahringer (2010) ermittelten - Vollzeitbeschäftigung mit Hoch/Niedriglöhnen aggregiert. Anhand der Anteile der Kalendertage im Beobachtungszeitraum in den unterschiedlichen Arbeitsmarktstatus berechneten *Eppel et al.* (2013) folgende Befunde für vollzeitbeschäftigte Erwerbstätige:

- In Relation zur gesamten Bevölkerung im Erwerbsalter hatten im Schnitt 33,7% der Personen in den zehn Beobachtungsjahren Vollzeitjobs mit Einkommen über der Niedriglohngrenze und 5,8% Vollzeitjobs unter dieser Grenze. Erwartungsgemäß sind die Anteile der Frauen mit Niedriglohnjobs höher als bei den Männern. Würde nur ein einzelnes Jahr (2000) in die Analyse einbezogen, haben 8% der Bevölkerung im Erwerbsalter Niedriglohnjobs. Die Ausdehnung der Betrachtung auf zehn Jahre führt zu einer sinkenden Betroffenheit von Niedriglöhnen gegenüber der Betrachtung nur eines Jahres.
- Niedriglohnbeschäftigung bei Vollzeiterwerbstätigkeit konzentriert sich auf eine relativ kleine aber stark betroffene Personengruppe. Im 10-Jahres-Zeitraum hatten 55% der Frauen und 80% der Männer keine Niedriglohnbeschäftigung (Abbildung 8). Auf der anderen Seite konzentrierten sich auf 10% der Niedriglohnbeschäftigten 35% aller registrierten Niedriglohnepisoden im 10-jährigen Beobachtungszeitraum.
- Der hohe geschlechtsspezifische Unterschied von Niedriglohnbeschäftigung verstärkt sich mit der Länge des Beobachtungszeitraum: Bei Frauen ist der Anteil an Tagen in Niedriglohnbeschäftigung 2,5-mal so hoch wie bei den Männern. Frauen mit Niedriglohnbeschäftigung im Zeitraum von 2000 bis 2010 arbeiteten im Schnitt 1,6 Jahre (568 Tage), bei den Männern 0,6 Jahre (211 Tage) zu Niedriglöhnen. Der

Niedriglohn streut aber nicht nur zwischen Frauen und Männern, sondern auch innerhalb der Frauen: Während 60% der Frauen nicht mehr als 198 Niedriglohntage hatten, hatten die 5% der am längsten im Niedriglohnsektor beschäftigten Frauen durchschnittlich 2.290 Tage bzw. 6,3 Jahre. Von den beobachteten 10 Jahren hatten sie 63% der Zeit eine Niedriglohnbeschäftigung. Der vergleichbare Wert der Männer war bei 28% der 10 Beobachtungsjahre.

- Die 5% an Personen mit den meisten Niedriglohntagen zwischen 2000 und 2010 hatten folgende Strukturmerkmale: Frauen haben ein 3-mal so hohes Risiko gegenüber Männer in diese Gruppe zu fallen. Personen mit Geburtsort im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien haben eine 2,5-mal so hohe Wahrscheinlichkeit als InländerInnen. Mit steigender Ausbildung sinkt das Risiko einer langjährigen Niedriglohnbeschäftigung (mit einem Lehrabschluss um 20% mit einer Tertiärausbildung um 40%).

Abbildung 8: Verteilung der Tage in Niedriglohnbeschäftigung im Zeitraum von 2000 bis 2010 (3.650 Tage), Frauen und Männer



Q: Eppel – Horvath – Mahringer, 2013.

## 2.2 Erwerbsverläufe von Niedriglohnbeschäftigten

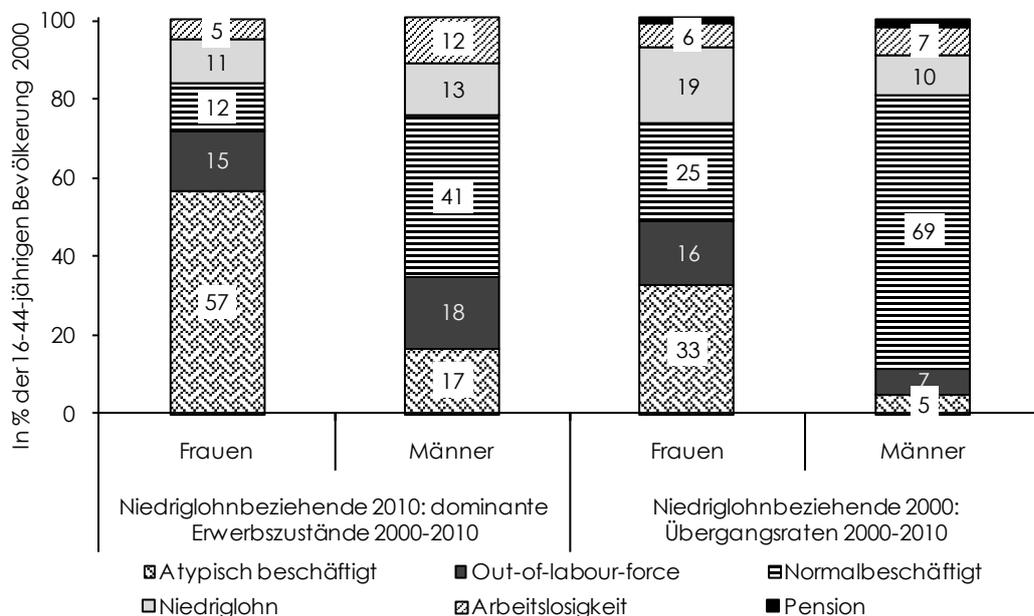
Niedriglohnbeschäftigung – so wie auch Arbeitslosigkeit – ist nicht über alle Beschäftigte gleichverteilt, sondern konzentriert sich auf Personengruppen mit tendenziell geringen Qualifikationen, MigrantInnen und Frauen. Zur Beurteilung der Auswirkungen von Niedriglöhnen auf die individuelle finanzielle Position ist die Dauer dieses Erwerbszustands über den Erwerbsverlauf entscheidend. *Eppel et al.* (2013) berechneten für den Beobachtungszeitraum von 10 Jahren Erwerbszustände, die dann als dominant definiert wurden, wenn in Zweijahresschritten eine Person mehr als die Hälfte oder zwischen 25% und 50% im jeweiligen Zustand verbracht hat und kein andere Zustand das Ausmaß von 25% erreichte. Insgesamt ergaben sich sechs Erwerbstypen: dominant Normalbeschäftigte, dominant atypisch Beschäftigte, dominant Arbeitslose, dominant pensionsbeziehend, dominant nicht am Arbeitsmarkt, dominant Niedriglohnbeschäftigte. Die Gruppe der dominant Niedriglohnbeschäftigten umfasste im Beobachtungszeitraum 7,2% der Frauen und 2,9% der Männer.

In der Gruppe der 2009/2010 Niedriglohnbeschäftigten zeigt sich vor allem bei den Frauen, dass der Niedriglohnphase meist atypische Beschäftigungsformen vorgelagert sind: Von den Niedriglohnbezieherinnen 2009/2010 waren innerhalb des 10-jährigen Beobachtungszeitraumes 57% dominant atypisch beschäftigt, 15% waren nicht am Arbeitsmarkt aktiv, 12% waren normalbeschäftigt. Von den 2009/2010 niedriglohnbeschäftigten Frauen waren 11% im gesamten Beobachtungszeitraum dominant niedriglohnbeschäftigt (Abbildung 9, linke Balken). Im Gegensatz zu den Frauen dominiert bei den Männern die Normalbeschäftigung vor ihrer Niedriglohnbeschäftigung, knapp 41% waren im Beobachtungszeitraum dominant normalbeschäftigt, 18% dominant inaktiv, 17% atypisch und 13% niedriglohnbeschäftigt.

Von den Personen die bereits 1999/2000 niedriglohnbeschäftigt waren, hatten 69% der Männer in der Periode 2000 bis 2010 einen Übergang in eine Normalbeschäftigung, bei den Frauen waren es nur 25%. Ein Drittel der im Jahr 2000 niedriglohnbeschäftigten Frauen waren im Beobachtungszeitraum dominant atypisch beschäftigt, 19% niedriglohnbeschäftigt und 16% zogen sich aus dem Arbeitsmarkt zurück.

Abbildung 9: Niedriglohnbeschäftigte der Jahre 2009/2010 mit ihrem davorliegenden Erwerbszustand

in % der 16- bis 44-jährigen Wohnbevölkerung aus 2000 und Übergangsraten der 2000 dominant Niedriglohnbeschäftigten im Beobachtungszeitraum 2000 bis 2010



Q: Eppel – Horvath – Mahringer, 2013, Abbildung 37, Abbildung 38.

Eppel et al. (2013) bestätigen die Befunde von Lutz – Mahringer (2010) sowohl bezüglich der ungleichen Betroffenheit der Erwerbsbevölkerung von Niedriglohnbeschäftigung als auch bezüglich der Persistenz von Niedriglohnphasen.

Die Erwerbstypisierung für den Zeitraum von zehn Jahren zeigt deutliche Unterschiede der Betroffenheit und Dauer von vollzeitbeschäftigten Frauen mit Niedriglöhnen gegenüber den Männern. Insgesamt wird hier bestätigt, dass Niedriglohnbeschäftigung eher Männern für eine Verbesserung ihrer Arbeitsmarktposition in Richtung Normalarbeitsverhältnis dient als Frauen.

Gerade der enge Zusammenhang von atypischen Beschäftigungsformen, Inaktivität und Niedriglohnbeschäftigung führt zur Bildung von Gruppen schwach arbeitsmarktintegrierter Frauen und in einem kleineren Ausmaß auch Männer, bei denen Niedriglohnphasen ein fester Bestandteil ihrer Erwerbsbiographie darstellt. Bei dieser Gruppe der schwach Arbeitsmarktintegrierten ist sowohl während der Phasen der Niedriglohnbeschäftigung als auch in Phasen der einkommensabhängigen Transferbezüge eine angespannte finanzielle Lage zu vermuten. Die Auswirkungen von hypothetischen Niedriglohnphasen auf das Lebenseinkommen und auf die Alterssicherung sind im nachfolgenden Kapitel näher beleuchtet.

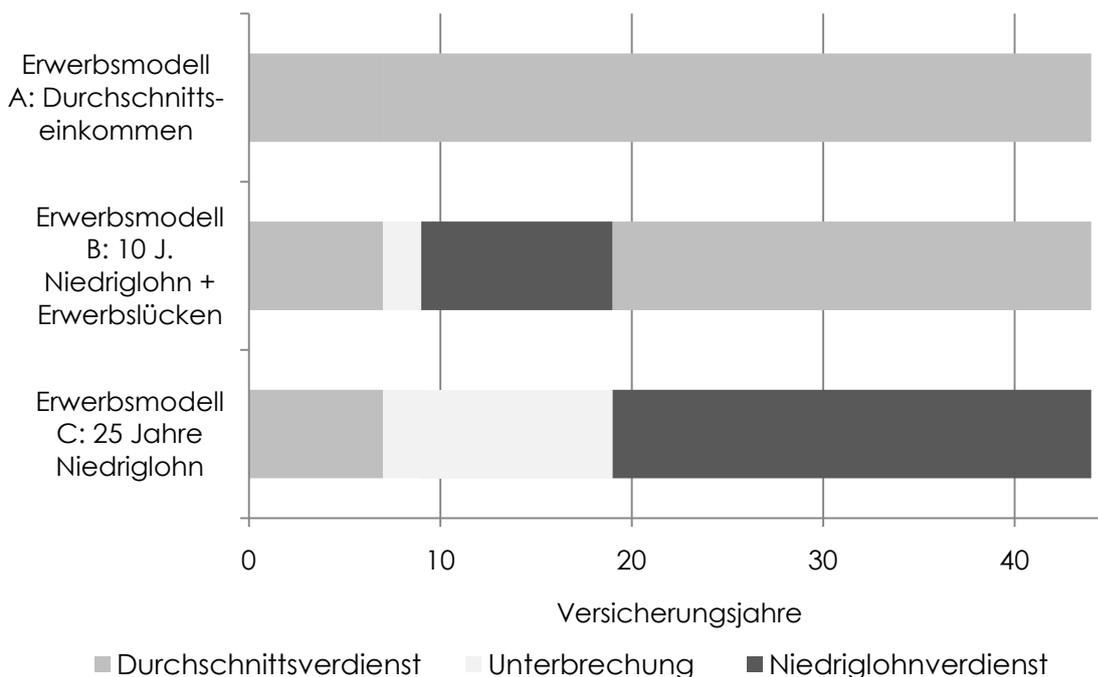
### **2.3 Niedriglohnbeschäftigung und Auswirkung auf das individuelle Lebenseinkommen**

Da die Sozialversicherung österreichischer Prägung auf der individuellen Einkommenshöhe und der Versicherungsdauer beruht, determiniert die Einkommenshöhe auch das Sicherungsniveau im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit (Entgeltfortzahlung, Krankengeld) und Alter. Besonders im Bereich der (eigenständigen und abgeleiteten) Alterssicherung in Österreich orientieren sich die monetären Transfers am Erwerbseinkommensverlauf innerhalb einer bestimmten Rahmenfrist. Diese Rahmenfrist erstreckt sich im Alterssicherungssystem derzeit (2014) auf 26 Jahre und wird bis 2028 auf 40 Jahre erhöht. Durch die Einführung dieser lebenslangen Durchrechnung ab dem Jahr 2028 bei der Pensionshöhenberechnung wirken sich alle im Erwerbsverlauf erzielten Einkommen und die Einkommensersatzleistungen (Arbeitslosengeldbezug) auf die Pensionshöhe aus. Das Alterssicherungssystem stellt damit den Zweig der Sozialversicherung in Österreich dar, in dem die Höhe und das Ausmaß von Niedriglohnbeschäftigungsphasen am stärksten und dauerhaftesten wirken können.

In der folgenden Ausführung werden diese langfristigen Auswirkungen entlang von drei hypothetischen Erwerbsverläufen verdeutlicht. Da Frauen stärker von Niedriglohnbeschäftigung betroffen sind, steht die Einkommenssituation der Frauen im Mittelpunkt (Böheim – Himpele – Lutz – Mahringer – Zulehner, 2013). Niedriglohnphasen im Erwerbsleben werden Erwerbsverläufe ohne Niedriglohnphasen gegenüber gestellt: Erwerbsmodell A bildet einen kontinuierlichen Erwerbsverlauf zum Durchschnittseinkommen ab, hier liegen 45 pensionsrelevante Versicherungsjahre vor. Im Erwerbsmodell B wird eine Niedriglohnphase im Ausmaß von zehn Jahren sowie eine Erwerbsunterbrechung (Arbeitslosigkeit, Kindererziehung) von zwei Jahren angenommen, was ebenfalls 45 pensionsrelevante Versicherungsjahre (Beitragszeiten und Teilversicherungszeiten) ergibt. Erwerbsmodell C stellt einen Erwerbsverlauf mit schwacher Arbeitsmarktintegration mit insgesamt 35 pensionsrelevanten Versicherungsjahren dar: Erwerbzlücken im Ausmaß von zehn Jahren, Niedriglohnphasen von 25 Jahren und weitere 10 Erwerbsjahre über der Niedriglohnschwelle.

Die drei Modelle helfen die Wirkungsweise von Niedriglohnphasen bei unterschiedlichen Erwerbsverläufen ceteris paribus zu quantifizieren. Es geht um die Verdeutlichung der langfristigen Folgen von Niedriglohnphasen für die persönliche Einkommenssituation. In den Modellen können zukünftige Veränderungen im Bereich der Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung nicht abgebildet werden. Die Modellverläufe nehmen auch einen Verbleib zeitlebens im selben Beruf bzw. in derselben Einkommensklasse (mit Ausnahme der beschriebenen Statuswechsel) an.

Abbildung 10: Erwerbsmodelle mit unterschiedlichen Niedriglohnbeschäftigungsphasen



Quelle: WIFO

Insgesamt wird bei allen drei Erwerbsmodellen von einer hohen Anzahl von Versicherungsjahren ausgegangen. Hierin spiegelt sich sowohl die gestiegene Frauenerwerbsbeteiligung als auch die Reduktion der vorzeitigen Pensionierungsmöglichkeiten. Die pensionsrelevanten Versicherungsjahre sind schon in der Vergangenheit deutlich angestiegen, eine Entwicklung, die sich in Zukunft fortsetzen sollte. Unselbständig beschäftigte Frauen mit zuerkannter Eigenpension im Jahr 2012 hatten im Schnitt bei krankheitsbedingten Pensionen 27,5, bei Alterspensionen 35,2 Versicherungsjahre. Neuzuerkannte krankheitsbedingte Pensionen (2012) an Männer hatten im Schnitt 32 und Alterspensionen im Schnitt 40,5 Versicherungsjahre. Da für Frauen des Geburtsjahrgangs 1968 das Regelpensionsalter bei 65 Jahren und damit gleichauf mit dem Regelpensionsalter der Männer liegt, sollte die Anzahl an pensionsrelevanten Versicherungsjahren (Beitragszeiten und Teilversicherungszeiten) der Frauen jedenfalls ansteigen.

Die angenommenen Modellverläufe zeigen deutlich die dämpfenden Effekte von Niedriglohnphasen und Erwerbsunterbrechungen sowohl auf das Einkommen während der Erwerbsphase, als auch auf den darauf aufbauenden Transferbezug im Alterssicherungssystem. Bei einem hypothetischen Erwerbseinstieg im Alter von 20 Jahren und einen Pensionsübertritt zum zukünftigen Regelpensionsalter von 65 Jahren dauert die Erwerbsphase 45 Jahre (Erwerbsmodell A, vgl. Abbildung 10). Wird die Aktivphase um zwei Kinderbetreuungsjahre verkürzt und fallen 10 Jahre lang ein Niedriglohneinkommen oder

Einkünfte aus einer Teilzeitbeschäftigung<sup>10</sup> an, reduziert sich das Lebenseinkommen (Erwerbseinkommen und Pensionseinkommen) um rund 15% (Erwerbsmodell B). Dauert die Niedriglohnbeschäftigung 25 Jahre und sind darüber hinaus Erwerbslücken im Ausmaß von zehn Jahren vorhanden, sinkt das Lebenseinkommen erwartungsgemäß noch einmal. Die Reduktion gegenüber einem durchgehenden Durchschnittsverdienst liegt bei 56% (Erwerbsmodell C). In diesen hypothetischen Verläufen und Entwicklungen sind die konkreten Bedingungen, denen Niedriglohnbeschäftigte darüber hinaus ausgesetzt sind (Arbeitslosigkeitsgefährdung etc.), nicht berücksichtigt. Dennoch zeigen die drei Modellerwerbsverläufe die langfristigen Folgen kurz- bzw. mittelfristiger Arbeitsmarktpositionen deutlich auf.

Zur Verdeutlichung und Unterstreichung der Relationen lassen sich konkrete Durchschnittsbezüge heranziehen. Die bereits erwähnte Verdienststrukturerhebung (2010) enthält Bruttostundenverdienste der unselbständig erwerbstätigen Frauen und Männer getrennt nach Voll- und Teilzeit. Frauen hatten 2010 einen medianen Bruttostundenverdienst in der Höhe von 11,8 €. Bei Vollzeitbeschäftigung und durchgängiger Erwerbstätigkeit würde sich das Erwerbseinkommen real auf 0,976 Mio. € summieren. Die Restlebenserwartung von 65-jährigen Frauen lag 2013 bei knapp 22 Jahren. Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten spielt hierbei eine wichtige Rolle. *Klotz – Doblhammer (2008)* zeigten eine um drei Jahre höhere Lebenserwartung von Frauen mit einem höheren Bildungsabschluss. Die Lebenserwartung von Männern mit höherer Bildung steigt sogar um sechs Jahre gegenüber jenen mit geringem Qualifikationsniveau.

Unter der Annahme einer Pensionsbezugsdauer von 22 Jahren und der Rechtslage des Allgemeinen Pensionsgesetzes (APG) aus dem Jahr 2005 beträgt der Pensionsbezug knapp 343.000 €. Das Lebenseinkommen bei 45 Versicherungsjahren zum medianen Durchschnittsbezug beträgt damit insgesamt rund 1,32 Mio. €.

Wird dem durchgängigen Versicherungsverlauf das Lebenseinkommen mit zehn Jahren Niedriglohn (Erwerbsmodell B) bzw. mit 25 Jahren Niedriglohn und zehn Jahren Unterbrechung aufgrund von Kindererziehung (Erwerbsmodell C) gegenüber gestellt, zeigt sich folgendes Bild: Das Lebenseinkommen vom Erwerbsmodell A von rund 1,32 Mio. €, verringert sich im Erwerbsmodell B (zehn Jahre Niedriglohn) um rund 180.000 € auf 1,10 Mio. € und im Erwerbsmodell C (Lücke von zehn Jahren und einer 25-jährigen Niedriglohnphase) sinkt es um mehr als die Hälfte auf 0,57 Mio. € (*Lutz – Mayrhuber, 2010*).

Die Unterschiede in den berechneten individuellen Lebenseinkommensunterschieden zwischen durchgängigen Erwerbsverläufen mit Durchschnittseinkommen zu relativ durchgängigen Erwerbsverläufen mit Niedriglohnphasen bzw. Phasen mit atypischer Beschäftigung sind erheblich. Ein Beschäftigungsjahr zu Einkommen unter der Niedriglohnschwelle kann das Lebenseinkommen gegenüber durchschnittlichen Einkommensverläufen – je nach Erwerbsmodell - um bis zu 5% reduzieren.

---

<sup>10</sup> Für die Pensionshöhenberechnung ist ausschließlich das Einkommen nicht aber die Wochenarbeitszeit relevant.

In unserer Gesellschaft bildet das Einkommen aus Erwerbstätigkeit die ökonomische Lebensgrundlage für den überwiegenden Teil der Erwerbsbevölkerung. Da die Stabilität von Partnerschaften wie auch die Beschäftigungs- und Einkommensstabilität der Männer sinkt, gewinnt eine eigenständige finanzielle Absicherung der Frauen über bezahlte Erwerbsarbeit weiter an Bedeutung. Beschäftigungsdauer und Einkommenshöhen garantieren die momentane aber auch die zukünftige Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter.

Frauen mit Kinderbetreuungspflichten sind in einem hohen Maße mit Beschränkungen durch das Erwerbs- und Betreuungssystem konfrontiert. Auch beeinflussen institutionelle Rahmenbedingungen die Erwerbsentscheidungen und Erwerbsmöglichkeiten. Untersuchungen zeigten, dass vor allem Frauen mit geringeren Verdienstchancen ihre Berufstätigkeit aufgrund der Kinderbetreuung länger unterbrechen (beispielsweise *Lutz, 2004*). Der Verdienstrückgang gegenüber kinderlosen Frauen reduziert sich zwar mit zunehmendem Alter des Kindes, kann allerdings auch langfristig gegenüber gleich qualifizierten kinderlosen Frauen, und generell gegenüber vergleichbaren Männern, nicht mehr aufgeholt werden.

### 3. Rückwirkungen von Niedriglöhnen auf die Systeme der sozialen Sicherheit

Die dargestellte Persistenz der Niedriglohnbeschäftigung zeigt im österreichischen einkommensorientierten Sozialversicherungssystem insgesamt und im Alterssicherungssystem im Besonderen nachhaltige Folgewirkungen. Zum einen führt das Prinzip der Lebensstandardsicherung im Alterssicherungssystem zu einem niedrigen Lebensstandard, im Alter, wenn auch die Erwerbsphase von geringen Einkommenshöhen geprägt war. Neben der individuellen Betroffenheit stehen zum anderen die beitragsfinanzierten Systeme der sozialen Sicherheit in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Anzahl der beitragsleistenden Beschäftigten und ihren Einkommen. Die Wechselwirkungen zwischen Einkommensniveauentwicklung und Sozialversicherungsfinanzierung steht nachfolgend im Mittelpunkt der Analyse.

Auf der Grundlage aller verwendeten Daten und Analysen zeigt sich für Österreich ein hoher Anteil an unselbständig erwerbstätigen Frauen, die zu Niedriglöhnen beschäftigt sind. Dieser Befund ergibt sich sowohl bei der Abgrenzung der Niedriglöhne auf Bruttostundenlohnbasis als auch auf der Grundlage der Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse. Über einen Beobachtungszeitraum von zehn Jahren zeigt sich eine hohe Persistenz von Niedriglöhnen bei einer kleinen Gruppe von Betroffenen, hauptsächlich von Frauen. Als gesamtwirtschaftliche Folge der stetigen Zunahme des Niedriglohnsektors – auch im Bereich der selbständig Erwerbstätigen vergrößert sich die Gruppe mit geringen Einkünften (*Guger et al., 2008, Guger et al., 2014*) – kommt es zu Veränderungen in der Basis der Sozialstaatsfinanzierung.

#### 3.1 Niedriglöhne und Sozialversicherungseinnahmen

Einkünfte über der Geringfügigkeitsgrenze unterliegen der Sozialversicherungspflicht ebenso wie Einkünfte der Selbständigen, beginnend bei der Mindestbeitragsgrundlage. Für Einkünfte über den genannten Grenzen fallen die Sozialversicherungsabgaben für das gesamte Einkommen bis zur Höchstbeitragsgrundlage an. Der Sozialversicherungsbeitragsatz der ArbeitnehmerInnen beträgt prinzipiell<sup>11)</sup> 17,62% und jener der ArbeitgeberInnen 22,8% vom beitragspflichtigen Einkommen. Die Sozialversicherungsabgaben lagen 2013 für ArbeitnehmerInnen an der Höchstbeitragsgrundlage bei 782,3 € und für ArbeitgeberInnen bei 1.012,8 €. Bis zu einem Bruttoeinkommen von knapp 3.000 € fallen für die ArbeitnehmerInnen höhere Abgaben in der Sozialversicherung an als in der Lohnsteuer. Bei Bruttoeinkommen von etwa 3.000€ erreichen sowohl die Sozialversicherungsbeiträge als auch Lohnsteuer den Absolutbetrag von rund 550 €. An der Höchstbeitragsgrundlage (2014) 4.530 € im Monat fallen rund 818 € (18%) Sozialversicherungsabgaben und rund 1.093 € (24%) Lohnsteuer an. Für Einkommen zwischen 3.000 € und der Höchstbeitragsgrundlage reduziert die Lohnsteuer das individuelle Einkommen relativ stärker als die Sozialversicherungsabgaben, für Einkommen unter 3.000 € geht eine relativ stärkere Belastung von den Sozialversicherungsabgaben aus.

---

<sup>11)</sup> Für Einkommen unter 1.497 € pro Monat (Wert für 2013) verringert sich der ArbeitnehmerInnenbeitragsatz zur Arbeitslosenversicherung auf bis zu 0%.

Das Medianeinkommen gemäß HV-Beitragsgrundlagenstatistik der Arbeiterinnen und Arbeiter lag 2012 bei 2.069 € bzw. 2.636 € (Angestellte) monatlich. Einzig der Median der angestellten Männer bewegt sich mit 3.591 € monatlich deutlich über jenen Betrag von knapp 3.000 €, wo die Lohnsteuer die relativ höhere Abgabe gegenüber den Sozialversicherungsbeiträgen darstellt.

Die Einkommensverteilungsdaten zeigen, dass die Mehrheit der unselbständig Beschäftigten höhere Beiträge zur Sozialversicherung als zu Lohnsteuer leisten. Dementsprechend ist die Nettoeinkommensposition von EinkommensbezieherInnen bis ca. 3.000 € monatlich stärker von den Sozialabgaben als von den Lohnsteuerabgaben bestimmt.

Die Zunahme von Niedriglohn- oder auch von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen geht mit einer gedämpften Entwicklung der Sozialversicherungsbeitragseinnahmen gegenüber einer Zunahme von Vollzeitjobs mit Einkommen über der Niedriglohnschwelle einher. Eine nachhaltige Finanzierung der beitragsorientierten Sozialversicherungssysteme braucht nicht nur ein hohes Beschäftigungsniveau, sondern auch ein entsprechendes Lohnniveau (Eichhorst et al., 2011). Zur Verdeutlichung dieses Faktors sind nachfolgend die Niedriglöhne als Finanzierungsbasis für die Sozialversicherung genauer beleuchtet.

### **Hypothetischer Niedriglohnsektor 2012**

Um die Wechselwirkungen zwischen Niedriglohn und Sozialversicherungsfinanzierung zu quantifizieren, braucht es Informationen zur Anzahl der Niedriglohnbeschäftigten und ihren Einkünften. Basierend auf den folgenden Annahmen wird das Volumen der (entgangenen) Sozialversicherungsbeitragseinnahmen im Zusammenhang mit Niedriglohnbeschäftigung angenähert:

- Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten auf Vollzeitarbeitsplätzen entwickelt sich annahmegemäß seit 2006 im Gleichklang mit den Zuwächsen der Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse gemäß Mikrozensus. Näherungsweise waren es damit 2012 in der Altersgruppe der 25- bis 55- Jährigen rund 221.000 Frauen und 114.000 Männer.
- Im Jahr 2006 lag die Niedriglohnschwelle bei 1.662 €, ohne Berücksichtigung der Sonderzahlungen bei 1.414 € (Lutz – Mahringer, 2010). Mit der Wertanpassung auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex würde das Medianeinkommen zwischen 2006 und 2012 auf 2.778 € ansteigen, die Niedriglohnschwelle käme bei 1.852 € zu liegen. Tatsächlich betrug das Medianeinkommen 2012 2.651 € und die daraus abgeleitete Niedriglohnschwelle 2012 bei 1.767 € (Glocker et al. 2014).
- Alle Beschäftigte im Niedriglohnsektor beziehen annahmegemäß Einkommen genau an der Niedriglohnschwelle. Tatsächlich erreicht gemäß Verdienststrukturerhebung 2010 der Stundenlohn in der Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten mit 7,3 € nur 85% der Niedriglohnschwelle von 8,6 €.
- Die betrachteten Beschäftigten sind Ganzjahresbeschäftigte, haben also Einkünfte in allen Kalendermonaten, einschließlich anteiliger Sonderzahlungen.

Auf der Grundlage dieser Annahmen wird für die 335.000 vollzeitbeschäftigten NiedriglohnbezieherInnen des Jahres 2012 ihr monatliches Bruttoeinkommen von der Niedriglohnschwelle hypothetisch auf das Medianeinkommen angehoben. Diese höheren Einkommen führen ceteris paribus zu zusätzlichen Sozialversicherungseinnahmen im Ausmaß von 777 Mio. Euro für ein Jahr. Die gesamten Einnahmen in den drei Zweigen der Sozialversicherung (Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung) unselbständig Beschäftigter (ohne Beamte) betragen 2012 knapp 40,5 Mrd. Euro, 78,5% davon bzw. 31,8 Mrd. Euro sind direkte Versicherungsbeiträge der unselbständig Beschäftigten.

Die hypothetische Anhebung der Einkünfte der knapp 335.000 Niedriglohnbeschäftigten auf das Medianeinkommen würde die Beiträge der Versicherten um 2,4% bzw. die Gesamteinnahmen der Sozialversicherung um 1,9% erhöhen. Diese Schätzung stellt eine Untergrenze dar, da (1) nur Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse berücksichtigt wurden, der Bereich der niedrigentlohnerten Teilzeitbeschäftigungen ausgeblendet blieb; (2) Niedriglöhne entsprechen nicht genau der Niedriglohnschwelle liegen im Schnitt darunter. Dennoch zeigt sich eine hohe Reagibilität der Sozialversicherungseinnahmen auf den Niedriglohnsektor: Würden innerhalb eines Jahres nur 10% der Niedriglöhne auf das Medianeinkommen gehoben werden, hätte die Sozialversicherung rund 78 Mio. € Mehreinnahmen.

Die Lohnsteuereinnahmen dieser hypothetischen Anhebung der Niedriglöhne entwickeln sich aufgrund des progressiven Steuertarifs dynamischer als die Sozialversicherungsbeiträge. Während vom Bruttojahreseinkommen in der Höhe von 25.928 € (entspricht 1.852 € brutto monatlich) knapp die Hälfte (11.000 €) lohnsteuerfrei ist und dann der Tarif von 36,5% greift, liegt beim medianen Jahreseinkommen von 38.000 € der steuerfreie Anteil bei knapp 28%. Eine hypothetische Anhebung der Niedriglöhne auf die medianen Durchschnittslöhne der Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2012 würde die Lohnsteuereinnahmen um rund 1 Mrd. € erhöhen.

Insgesamt hat Ausmaß und Dynamik des Niedriglohnsektors unmittelbare Rückwirkungen auf die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Höhere Einkommen im Niedriglohnsegment hätten nicht nur eine verbesserte Einkommenspositionen der Betroffenen zur Folge, sondern auch kurzfristig eine Finanzierungsverbesserung der sozialen Sicherungssysteme. Allerdings kann eine Verbesserung in der individuellen Einkommensposition der Niedriglohnbeschäftigten auch durch Veränderung ihrer Abgabenstruktur ohne Veränderungen der Bruttolöhne erreicht werden. Im Abschnitt 4 finden sich die finanziellen Wirkungen von veränderten Sozialabgaben auf die Einkommensposition der Beschäftigten und der Sozialversicherung. Zuvor sind noch weitere Instrumente der Einkommensverbesserung dargestellt.

### **3.2 Ansatzpunkte zur Gestaltung der Niedriglöhne**

Veränderungen in den Produktionsbedingungen sowohl in technologischer als auch in organisatorischer Hinsicht und vernetzte Güter- und Arbeitsmärkte stellen die ArbeitnehmerInnen und Unternehmen vor neue Herausforderungen und haben

Wechselfolgen auf das Entlohnungsniveau. Die rückläufige Zahl der Sachgüterindustriebeschäftigten - wo lange Zeit auch formal Geringqualifizierte an der Einkommensprosperität beteiligt waren - zu Gunsten des Dienstleistungssektors ist ebenfalls mit einer Verschiebung in den Einkommensmöglichkeiten für die Erwerbsbevölkerung verbunden. Die Liberalisierung der Arbeitsmärkte und die Zunahme der de-standardisierten Beschäftigungsverhältnisse verändert auch das Lohngefüge im Bereich der regulären Vollzeitarbeitsplätze, wie dies *Böhlke (2014)* für Deutschland empirisch zeigt. In Deutschland wurde der Ausbau des Niedriglohnsektors ab dem Jahr 2005 als Weg zur Reduktion der hohen Arbeitslosigkeit eingesetzt (*Voss – Weinkopf, 2012*). Österreich erfuhr bislang keine gezielte Forcierung dieses Bereichs. Insgesamt scheinen das institutionelle Gefüge, allen voran die höhere kollektivvertragliche Abdeckung gegenüber Deutschland und die Kooperation zwischen den Interessenvertretungen (*Casey – Gold, 2000*), aber auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dämmend auf die Ausbreitung des österreichischen Niedriglohnsektors zu wirken.

Arbeitsmarktregulierungen, Sozial- und Steuerrecht beeinflussen Arbeitsmarkt- und Einkommensbedingungen innerhalb eines Landes. Während Beschäftigungsniveaus nur indirekt von gesetzlichen Vorgaben steuerbar sind, kommt der öffentlichen Hand eine wesentliche Funktion in der Förderung, Regulierung und auch Reduktion des Niedriglohnsektors zu. Die öffentliche Hand übernimmt eine bedeutende Rolle in der Gestaltung und Steuerung des Niedriglohnsektors.

Aufbauend auf dem existierenden Arbeitsmarktgefüge stehen der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, um die Wirkungszusammenhänge zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherungen zu gestalten:

#### 1. Modelle der Lohnzuzahlungen für ArbeitnehmerInnen und Betriebe

Das Kombilohnmodell in Deutschland ist als Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienenden konzipiert. Mit dem „Hamburger-Modell“ (sowohl ArbeitnehmerInnen als auch Betriebe enthalten einen befristeten Lohnkostenzuschuss) wurde das Ziel einer Beschäftigungsintegration von Langzeitarbeitslosigkeit verfolgt und auch erreicht, *Jirjahn – Pfeifer – Tsertsvadze (2006)* kommen zu positiven Beschäftigungseffekten. Die in Deutschland im Jahr 2005 mit dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) eingeführte Grundsicherung - auch bei geringen Erwerbseinkommen - wird kritisch gesehen. Da es bislang keine verbindlichen Stundenlohnuntergrenzen gibt, stellt die Ergänzungsleistung eine Subventionierung von Betrieben, die Niedriglöhne bezahlen, dar (*Bosch – Weinkopf – Kalina, 2009*).

Der österreichische Kombilohn zählt zu den Lohnsubventionsmodellen. Für die Re-Integration von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen stellt die Eingliederungsbeihilfe ein wirksames Instrument dar (*Eppel et al., 2011*). Ob mit beiden Instrumenten allerdings der Bereich des Niedriglohnsektors adressiert wird, hängt jeweils von den konkreten Arbeitsplatzgegebenheiten ab.

## 2. Gesetzliche Mindestlöhne

Mindestlöhne definieren die unterste Stufe der Lohnskala. Die länderspezifischen Ausgestaltungen der Modelle variieren zwischen gesetzlichen Mindestlöhnen auf Stundenbasis für die gesamte Wirtschaft bis hin zu verschiedenen Mindestlöhnen für Branchen. Von den 28 Ländern der Europäischen Union haben derzeit 20 einen gesetzlichen Mindestlohn (Czech, 2009). Österreich stellt hier ebenso wie Dänemark, Finnland, Italien und Schweden eine Ausnahme dar: In den genannten Ländern sind die Entlohnungsuntergrenzen kollektivvertraglich geregelt.

Weder auf der Grundlage der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie, der zur Folge Lohnuntergrenzen zu Beschäftigungsverlusten führen, noch auf der Grundlage der Theorie des monopsonistischen Arbeitsmarktes – wo Lohnuntergrenzen zu einer Stärkung der Kaufkraft und damit zu Beschäftigungssteigerungen führen, können zuverlässige Wirkungsvorhersagen zu Mindestlöhnen getätigt werden. Einkommens- oder Beschäftigungseffekte der Mindestlöhne hängen (1) von der konkreten Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und (2) mit dem institutionellen Gefüge zusammen, das die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik mitbestimmt (Bachmann et al. 2013).

Mindestlohnhöhe:

- Eine Evaluierung vorhandener empirischer Arbeiten zur Wirkungsweise von Mindestlöhnen auf das Einkommensniveau zeigt, dass die Einführung eines Mindestlohns in der Nähe vom Medianlohn die Einkommensungleichheit reduziert (Bosch – Weinkopf – Kalina, 2009).
- Bosch – Weinkopf (2012) zeigen darüber hinaus, dass Mindestlöhne in innovationsfreudigem Umfeld den Qualitätswettbewerb fördern, während sie in innovationsschwachen Branchen eher zu einem Lohnkostenwettbewerb führen.

Institutionelles Gefüge:

- Hall – Soskice (2001) betonen, dass ähnliche Interventionen im Bereich der Mindestlöhne in einer Branche bzw. in einem Land Wirkungen zeigen können, die in einem anderen Zweig/Land die gegenteiligen Vorzeichen haben: Reduktion der Beschäftigung in Branchen, wo der Mindestlohn im Vergleich zum Durchschnittslohn hoch ist, versus keine Reaktion in Branchen wo der Durchschnittslohn deutlich über dem Mindestlohn liegen (OECD, 1998).
- Allen voran sind hier die nationalen oder branchenspezifischen Lohnverhandlungsmechanismen zu nennen: Bei einer hohen kollektivvertraglichen Abdeckungsquote der ArbeitnehmerInnen hat ein gesamtwirtschaftlicher Mindestlohn eine geringere Relevanz als in Ländern mit einer geringen Abdeckungsquote bzw. in Systemen, wo Lohnverhandlungen auf betrieblicher Ebene dominieren. Auch bei einer hohen Dynamik wie beispielsweise in Deutschland, wo zwischen 1990 und 2010 die Tarifbindung von 85% auf 61% sank, würde ein Mindestlohn andere Effekte entwickeln als beispielsweise in Österreich mit einer Abdeckungsquote von 97% (ICTWSS, 2013).

Welche Einflüsse der Mindestlohn auf die Größe des Niedriglohnssektors hat und wie die Dynamik am Niedriglohnsektor durch Mindestlöhne mitbestimmt wird, ist gegenwärtig empirisch noch wenig untersucht.

3. Abgabenreduktion zur Verbesserung der Nettoeinkommensposition der Beschäftigten Neben Lohnzuzahlungsmodellen und den kollektivvertraglichen oder gesetzlichen Mindestlöhnen, kann eine einkommensabhängige Abgabengestaltung ebenfalls zur Verbesserung der individuellen Einkommenssituation von Niedriglohnbeziehenden führen, wengleich dadurch die Wachstumsdynamik des Niedriglohnsektors als solche nicht beeinflusst wird.

Schon derzeit sind Einkommen bis zu einer jährlichen Grenze von 11.000 € einkommensteuerbefreit. Die Einkommen im Bereich zwischen 11.001 und 25.000 € sind mit einem Steuersatz von 36,5% belegt, dieser steigt für Einkommen über 60.000€ auf 50% an. Der Lohn- bzw. Einkommensteuersatz ist also progressiv ausgestaltet. Die Sozialversicherungsabgaben kennen derzeit keine Freigrenze: Während Einkommen bis zur Geringfügigkeitsgrenze von 395,31 € (2014) nur in der Unfallversicherung pflichtversichert sind, fallen beim Überschreiten dieser Grenze – im Gegensatz zur Lohnsteuer – für den gesamten Betrag die volle Sozialversicherungspflicht (18,2% für ArbeitnehmerInnen und 21,7% für ArbeitgeberInnen) an. Für Einkommensteile über der Höchstbeitragsgrundlage (4.540 € 2014) monatlich fallen keine Sozialabgaben mehr an. Für bestimmte Gruppen gibt es allerdings reduzierte Beitragssätze: ArbeitnehmerInnen mit Einkommen bis 1.530 € (2014) im Monat haben reduzierte Arbeitslosenversicherungsbeitragssätze, für Beschäftigte ab Vollendung des 60. Lebensjahres entfällt der Unfallversicherungsbeitrag, sowie der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds. Diese Regelungen sollten beschäftigungsfördernde Maßnahmen sein. Der Sozialversicherungstarif wirkt insgesamt aber – im Gegensatz zur Lohnsteuer – regressiv, belastet geringe Einkommen relativ stärker als hohe Einkommen. Beide Abgabebereiche reduzieren das Nettoeinkommen der Beschäftigten und werden üblicherweise auch gemeinsam wahrgenommen. Für das Arbeitsangebotsverhalten spielt dabei neben der Abgabenhöhe vor allem die Grenzbelastung eine Rolle: Wie hoch ist der Nettoeinkommenseffekt einer Lohnerhöhung, einer längeren Wochenarbeitszeit etc.? Gerade beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze reduziert sich durch die volle Sozialversicherungspflicht das Nettoeinkommen.

Es braucht eine gemeinsame Betrachtung der Lohnsteuer mit den Sozialversicherungsabgaben, um solche negativen Effekte zukünftig zu verhindern. Die Vorschläge eines integrierten Steuer- und Abgabentarifs (beispielsweise *Farny et al. 2002*) verfolgen mehrere Ziele: Eine insgesamt progressive Wirkung des österreichischen Steuer- und Abgabensystems, Verstärkung der beschäftigungsfördernden Anreize über eine Verbesserung der Nettoeinkommensposition, Vereinfachung des Systems etc. Da das österreichische Sozialversicherungssystem beitragsorientiert ist und die Sozialversicherungsträger autonom sind, muss ein integrierter Tarif aus zwei Modulen (Sozialversicherung, Steuer) bestehen, um diese Prinzipien auch bei einem integrierten Tarif

aufrecht zu halten. Eine Verbesserung der Nettoeinkommensposition im Bereich der Niedriglöhne ist über die Absenkung der Beiträge zur sozialen Sicherheit erreichbar. In diesem Modell würden die Bruttoeinkommen konstant gehalten, aber die Arbeitnehmer- bzw. die Arbeitgeberbeiträge durch geringere Sozialversicherungsabgabebesätze reduziert, die Anreize zur Beschäftigung für beide Seiten gestärkt.

Ein integrierter Tarif würde aber vielschichtige Anpassungen und begleitende Reformmaßnahmen erforderlich machen. Insgesamt würde aber ein erheblicher Umgestaltungsbedarf des gesamten österreichischen Abgabensystems entstehen:

- Reduzierte Sozialversicherungsbeitragsätze führen zu einer Reduktion der Einnahmen für die Sozialsysteme. Damit wäre eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherheit verbunden. Angesichts der anhaltenden Budgetengpässe wäre die Sozialstaatsfinanzierung verstärkt auch Teil der jährlichen Budgetverhandlungen.
- Ebenso braucht es eine einheitliche Bemessungsgrundlage zwischen den verschiedenen Einkunftsarten (*Farny et al. 2002*), um den neuen Tarif gleichermaßen anwenden zu können.
- Bei mehreren Einkünften (unselbständige und selbständige Einkünfte) und einem integrierten Tarif müssen die derzeit besonders im Bereich der Pensionsversicherung unterschiedlichen Beitragsätze angeglichen werden.
- Die Beitragsgestaltung verschiedener Vertragstypen (DienstnehmerIn, freie DienstnehmerIn, Neue Selbständige, FreiberuflerInnen etc.) müsste vereinheitlicht werden, etc.

Ein integrierter Tarif würde jedenfalls das Prinzip der proportionalen Beitragsleistungen aufgeben und die sozialen Ausgleichsmechanismen stärken. Ob neben der Verbesserung der individuellen Netto-Einkommenspositionen auch die Dynamik des Niedriglohnsektors insgesamt verändert werden kann, ist eine wichtige Fragestellung für weitere Forschungsarbeiten. Nachfolgend werden daher mögliche Implikationen einer spezifischen Reform zur Verringerung der Sozialabgaben für die ArbeitnehmerInnen im unteren Einkommensbereich mit seinen Auswirkungen auf die veränderten Einkommenspositionen der Haushalte in Österreich näher beleuchtet.

#### **4. Auswirkungen einer Reform zur Entlastung niedriger Einkommen – eine Mikrosimulationsstudie für Österreich**

In der Diskussion über alternative Modelle zur Entlastung niedriger Einkommen unterscheiden sich die Ansätze hinsichtlich ihrer Zielsetzung. In beschäftigungspolitisch ausgerichteten Modellen steht die Absenkung der Arbeitskosten (z.B. durch Kombilöhne und aufstockende Transfers) im Mittelpunkt.<sup>12</sup> Verteilungspolitisch orientierte Modelle zielen vorrangig darauf ab, die Nettoeinkommenslage von BezieherInnen niedriger Einkommen durch eine Abgabentlastung zu verbessern.

In Österreich ist insbesondere die hohe marginale Abgabenbelastung auf Arbeitnehmerseite, die mit dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung einhergeht, bemerkenswert. Während Einkommen bis zu der Geringfügigkeitsgrenze von monatlich 395,31 € (Stand 2014) keiner Sozialversicherungspflicht unterliegen, wird sobald diese Grenze erreicht ist, auf das gesamte Einkommen bis zu einer Höchstbeitragsgrundlage von 4.530 € der gleiche Sozialversicherungsbeitragsatz für die Pensions- und Krankenversicherung erhoben.<sup>13</sup> Im Gegensatz dazu ist der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung seit 2008 sozial gestaffelt: die Beiträge variieren je nach Einkommen zwischen 0 und 3%. Die Konsequenz dieses Systems ist, dass niedrige Einkommen beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze einer sehr hohen Grenzbelastung unterliegen. Darüber hinaus liegen aber auch die durchschnittlichen Sozialversicherungsabgaben vor allem bei geringen Gehältern deutlich über dem OECD-Durchschnitt (Aiginger *et al.*, 2008; OECD, 2013).

Da die Einkommen im unteren Teil der individuellen Lohnverteilung in Österreich weniger durch Steuern, als durch Sozialversicherungsbeiträge belastet werden, werden in diesem Beitrag im Rahmen einer Mikrosimulation die Verteilungs- und Aufkommenswirkungen einer konkreten, häufig vorgeschlagenen Reform der Sozialversicherungsbeitragsstruktur untersucht, die die Arbeitseinkommen im unteren Einkommensbereich entlasten soll. Die Auswirkungen auf die Einkommenssituation von NiedriglohnbezieherInnen werden gesondert betrachtet. Wenn man davon ausgeht, dass sich höhere Nettolöhne in einem höheren Arbeitsangebot niederschlagen, sprechen nicht nur verteilungspolitische sondern auch beschäftigungspolitische Argumente für eine Reform der Abgabenstruktur im unteren Einkommensbereich.

##### **4.1 Datengrundlage und methodische Vorgehensweise**

Da die individuellen Einkommensauswirkungen einer Änderung in einzelnen Bereichen des Steuer-Transfer Systems von der Art des Haushalts abhängen, wird für die Ermittlung der Reformeffekte ein Mikrosimulationsmodell verwendet, das auf Individual- und Haushaltsdaten basiert, die für die österreichische Bevölkerung repräsentativ sind. Konkret wird für die

---

<sup>12</sup> Siehe Schneider (2007) für einen Überblick über staatliche Instrumente zur Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich.

<sup>13</sup> Bei den Beiträgen zur Krankenversicherung weichen die Sätze von ArbeiterInnen und Angestellte leicht ab.

Untersuchung das WIFO-Mikrosimulationsmodell verwendet, das auf den Daten des EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) für Österreich basiert.<sup>14</sup> Bei den EU-SILC Daten handelt es sich um eine jährliche Haushaltsbefragung, die Informationen über die Lebensbedingungen einer repräsentativen Stichprobe von Privathaushalten in den Mitgliedsstaaten der EU sammelt. Im Gegensatz zur Europäischen Verdienststrukturhebung, die auf Unternehmensbefragungen beruht, sind im EU-SILC Datensatz damit auch Beschäftigte im öffentlichen Dienst sowie Personen, die in kleinen Unternehmen (weniger als 10 Personen) angestellt sind, berücksichtigt. Der Datensatz beinhaltet neben Informationen über die Zusammensetzung des Haushalts (u.a. PartnerIn, Kinder) auch Daten über die Beschäftigungssituation, das Erwerbseinkommen, sonstige Einkommensquellen und die bezahlten Arbeitszeiten der einzelnen Haushaltsmitglieder.

Der im WIFO-Mikrosimulationsmodell implementierte Steuer-Transferrechner ermöglicht die Berechnung der Nettoerwerbseinkommen sowie des gesamten Nettohaushaltseinkommens unter unterschiedlichen hypothetischen Reformszenarien.<sup>15</sup> Grundlage der Analyse bildet die letztverfügbare SILC-Welle aus dem Jahr 2011, die die Einkommen im Jahr 2010 erfasst. Dementsprechend wird vom Status Quo der gesetzlichen Regelungen im österreichischen Steuer-, Sozialversicherungs- und Transfersystem im Jahr 2010 ausgegangen und für dieses Jahr eine Reform der Sozialversicherungsbeitragsstruktur simuliert.

Zunächst wird gezeigt, wie sich die Reform auf die Verteilung der individuellen Nettomonatslöhne auswirkt. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Einkommenseffekte von NiedriglohnbezieherInnen gelegt. Danach werden die Verteilungswirkungen auf das verfügbare Haushaltseinkommen untersucht. Abschließend werden die fiskalischen Kosten der Reform anhand der Hochrechnungsfaktoren in EU-SILC quantifiziert. Potentielle reforminduzierte werden ausgeblendet.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Siehe Grünberger (2009) und Rabethge (2009) für eine Beschreibung der Struktur des WIFO-Mikrosimulationsmodells.

<sup>15</sup> Folgende staatliche Instrumente sind im WIFO-Mikrosimulationsmodell implementiert: Sozialversicherungsabgaben (Arbeitslosen-, Pensions-, Krankenversicherung), Wohnbauförderung, Arbeiterkammerumlage, Einkommensteuer, Werbekosten, Sonderausgaben, Absetzbeträge (Alleinverdiener-, Alleinerzieher-, Verkehrs-, Arbeitnehmer-, Kinderabsetzbetrag), Transferleistungen (Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Schulgeld, Mehrkindzuschlag, Sozialhilfe (Bedarfsorientierte Mindestsicherung)).

<sup>16</sup> Eine umfassendere Analyse bedarf der Berücksichtigung von potentiellen reforminduzierten Verhaltensänderungen, die u.a. von der Wahl der Gegenfinanzierung abhängen.

## 4.2 Reformvorschlag

Ziel der hypothetischen Reform ist die Entlastung niedriger Einkommen und die damit einhergehende Anhebung der Nettolöhne. Im Konkreten werden folgende Änderungen vorgenommen. Zum einen wird die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung von 366,33 € (Status Quo im Jahr 2010) auf 450 € angehoben. Zudem wird (in Anlehnung an DGB, 2003; Schneider – Bonin, 2005; Guger – Leoni, 2006) die Geringfügigkeitsgrenze in einen Freibetrag umgewandelt. In diesem Fall unterliegt nicht mehr das gesamte Einkommen, sondern lediglich das den Freibetrag überschreitende Einkommen der Sozialversicherungspflicht<sup>17</sup>. Damit weist das Beitragssystem einen progressiven Verlauf auf. Der Freibetrag läuft bei einem monatlichen Bruttolohn von 1.500 € aus<sup>18</sup>.

Übersicht 1: Sozialversicherung Arbeitnehmeranteil, 2010

Geringfügigkeitsgrenze	366,33 €	
Höchstbemessungsgrundlage	4.110,00 €	
Arbeitslosenversicherung		
	0%	bis 1.219 €
	1%	1.220 – 1.330 €
	2%	1.331 – 1.497 €
	3%	ab 1.497 €
Pensionsversicherung	10,25%	
Krankenversicherung Angestellte	3,82%	
Krankenversicherung Arbeiter	3,95%	
Wohnbauförderung	0,50%	
Arbeiterkammerumlage	0,50%	

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Wie hoch sich die Abgabenbelastung auf BezieherInnen niedriger Einkommen gestaltet, ist in Abbildung 11 ersichtlich. Die durchgezogene Linie stellt die durchschnittlichen monatlichen Sozialversicherungsbeiträge eines bzw. einer ganzjährig beschäftigten Angestellten in

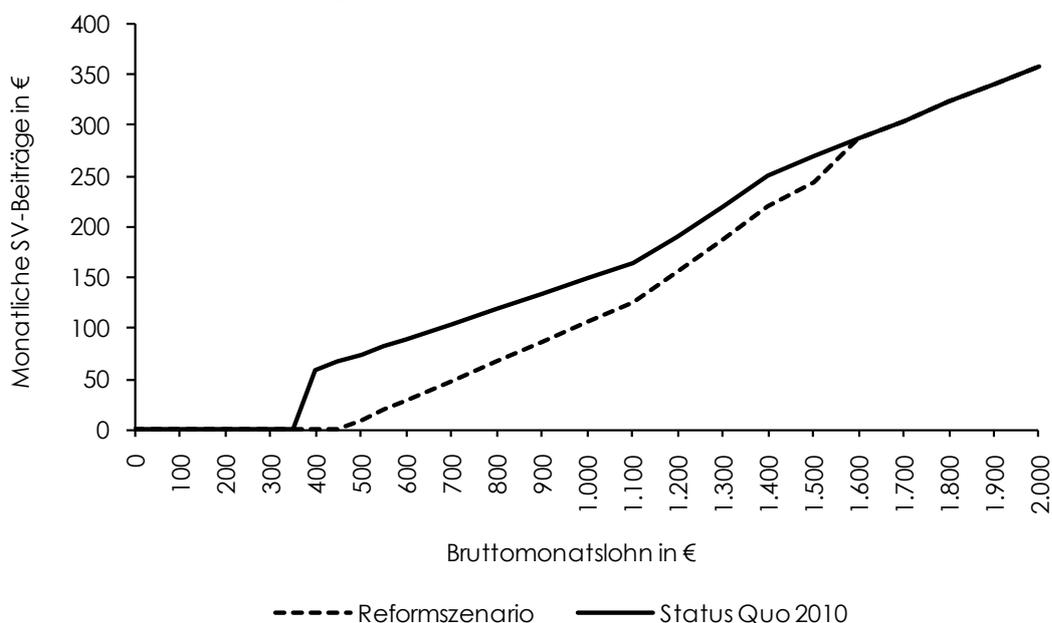
<sup>17</sup> Neben den Beiträgen zur Pensions-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung werden in der nachfolgenden Simulation die Wohnbauförderung und die Arbeiterkammerumlage zu den Sozialversicherungsbeiträgen hinzugezählt.

<sup>18</sup> Um den Tarifverlauf der arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeiträge im Einkommensbereich zwischen 450 und 1500 € abzuflachen, wird das sozialversicherungspflichtige Einkommen bis zur Grenze von 1.500 € mit einem Faktor von 1,3 multipliziert.

Abhängigkeit vom monatlichen Bruttolohn gemäß der Regelungen im Jahr 2010 dar (siehe Übersicht 1).

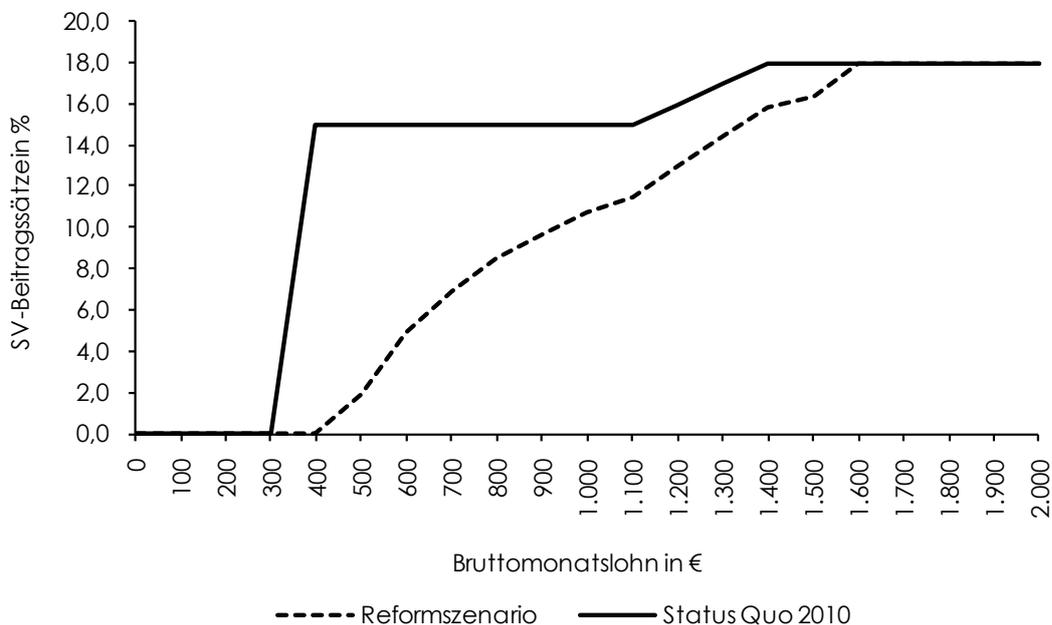
Die gestrichelte Linie in Abbildung 11 zeigt die Höhe der entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge im vorgeschlagenen Reformszenario. Die Reform wirkt sich auf Bruttomonatslöhne im Bereich zwischen 366 und 1.500 € aus. Bei einem Bruttomonatslohn von beispielsweise 700 € reduzieren sich die Sozialversicherungsbeiträge, die von den ArbeitnehmerInnen zu leisten sind, um mehr als die Hälfte, nämlich von monatlich 104,5 € im Status Quo auf 48,5 € im Reformszenario; dies entspricht einer Senkung des Beitragssatzes von 15% auf 7%. Abbildung 12 bildet die entsprechenden arbeitnehmerseitigen Beitragssätze in der Sozialversicherung im Status Quo und im Reformszenario für den reformrelevanten Einkommensbereich ab.

Abbildung 11: Durchschnittliche monatliche arbeitnehmerseitige Sozialversicherungsbeiträge in Euro im Status Quo (2010) und im Reformszenario



Q: WIFO-Mikrosimulation.

Abbildung 12: Arbeitnehmerseitiger Sozialversicherungsbeitragssatz in % des Bruttomonatslohns im Status Quo (2010) und im Reformszenario



Q: WIFO-Mikrosimulation.

### 4.3 Beschreibung der Stichprobe

Die Stichprobe des EU-SILC 2011 umfasst 8.197 Personen im Alter zwischen 16 und 59 Jahren. Hochgerechnet entspricht dies etwa 5,13 Millionen Personen.

Für die Untersuchung der individuellen Erwerbseinkommen werden ausschließlich unselbständig Erwerbstätige betrachtet, die nicht mehr als ein Beschäftigungsverhältnis aufweisen und den Arbeitsplatz in den letzten 12 Monaten vor der Befragung nicht gewechselt haben. Außerdem werden Präsenz- und Zivildienstler, Lehrlinge, freie Dienstnehmer, Personen, die auf Grund eines Werkvertrags tätig sind und Personen mit Einkünften aus selbständiger Arbeit exkludiert. Da auch Teilzeitbeschäftigte einbezogen sind und die von den Befragten angegebene bezahlte Arbeitszeit zu berücksichtigen ist, werden darüber hinaus Personen ausgeschlossen, die im Kalenderjahr vor der Befragung den Status zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung wechselten. Damit besteht die Untersuchungsgruppe aus 4.121 (hochgerechnet 2,48 Millionen) Personen, davon 47% Frauen. Tatsächlich betrug die Zahl der unselbständig Beschäftigten im Alter zwischen 16 und 59 Jahren gemäß Sozialversicherungsstatistik 3,41 Millionen. Rund 926.000 Personen die den festgelegten Kriterien nicht entsprechen bleiben damit unberücksichtigt.

Die Wahl der Stichprobe ergibt sich aus der zugrunde liegenden Forschungsfrage, wie Niedriglohnbezieherinnen und Niedriglohnbezieher von einer Änderung der Sozialabgabenstruktur betroffen wären. Da Niedriglohnbeschäftigung über den Stundenlohn

definiert wird, musste die Stichprobe auf jene Personen, die relativ stabil beschäftigt sind, eingeschränkt werden. Würden alle Erwerbstätigen in die Untersuchungstichprobe aufgenommen, könnte man keine zuverlässigen Stundenlöhne berechnen bzw. wären diese mehr oder weniger stark verzerrt und damit nicht repräsentativ. Der Grund ist, dass sich die Informationen über das Einkommen und die Beschäftigungsmonate auf das Kalenderjahr 2009 beziehen, während sich die Angabe zu den geleisteten Wochenstunden für das Jahr 2010 relevant ist.

Für die Analyse der Nettohaushaltseinkommenseffekte, die durch die Reform im Bereich der Unselbständigeneinkommen ausgelöst werden, wird eine andere Stichprobe verwendet als für die individuellen Erwerbseinkommen. In diesem Fall werden alle Haushalte mit mindestens einer unselbständig erwerbstätigen Person aus der oben beschriebenen Stichprobe berücksichtigt. Haushalte mit PensionistInnen werden aus der Betrachtung ausgeschlossen, da die Wirkungen des Reformvorschlags für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Mittelpunkt steht. Die Haushaltsstichprobe besteht damit aus 2.576 Haushalten mit 5.266 Personen (hochgerechnet etwa 1,48 Millionen Haushalte und 3,19 Millionen Personen).

#### 4.4 Niedriglohnbeschäftigung

Um die Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten zu ermitteln, werden zunächst für alle unselbständig Erwerbstätigen die Bruttostundenlöhne berechnet. Dies geschieht auf Basis der Information über das Bruttojahreseinkommen (einschließlich des anteiligen 13. und 14. Monatsgehalts) aus unselbständiger Erwerbstätigkeit, sowie der Angaben über die Monate und die Wochenstunden der bezahlten Arbeitszeit. Der Median des derart errechneten Bruttostundenlohns liegt für die verwendete Stichprobe im Jahr 2010 bei 14,8 € (Durchschnitt: 16,3 €). Die Abgrenzung der Niedriglohnbeschäftigung erfolgt nach der EU-weit gebräuchlichen Definition. Demnach liegt die Niedriglohnschwelle bei zwei Drittel des Medians des Bruttostundenlohns. 15,1% der unselbständig Erwerbstätigen sind entsprechend dieser Abgrenzung als NiedriglohnbezieherInnen eingestuft. Dies entspricht einer Zahl von über 365.000 unselbständig Beschäftigten. Eine geschlechtsspezifische Betrachtung zeigt, dass fast zwei Drittel aller NiedriglohnbezieherInnen Frauen sind (Übersicht 2). Gleichzeitig ist die Niedriglohnquote der Frauen mit 21% mehr als doppelt so hoch als die der Männer (10%).

Übersicht 2: NiedriglohnbezieherInnen nach Geschlecht

	Anzahl	In %*
Insgesamt	365.371	15,1
Männer	126.669	10,0
Frauen	238.702	20,7

Unselbständig Beschäftigte im Alter von 16 bis 59 Jahren. \*In % der unselbständig Beschäftigten. Q: WIFO-Berechnung auf Basis von EU-SILC 2011.

Da die Sozialversicherungsbeiträge von den monatlichen Bruttolöhnen abhängen, die wiederum neben dem Stundenlohn auch von dem geleisteten und bezahlten

Stundenausmaß abhängen, ist die getrennte Betrachtung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten im Verlauf der Analyse sinnvoll. Aus Übersicht 3 geht hervor, dass 43% der Frauen teilzeitbeschäftigt sind und dass sich die Niedriglohnquote der vollzeitbeschäftigten Frauen (20%) kaum von der Niedriglohnquote der teilzeitbeschäftigten Frauen unterscheidet (22%).<sup>19</sup> Da die Anzahl der vollzeitbeschäftigten Frauen größer ist, ist auch die Gruppe der vollzeitbeschäftigten Niedriglohneempfängerinnen quantitativ bedeutender als die der teilzeitbeschäftigten Niedriglohneempfängerinnen.<sup>20</sup> Eine Vollzeitbeschäftigung ist bei den Männern hingegen mit einer geringeren Niedriglohnquote verbunden als eine Teilzeitbeschäftigung. Da in Österreich nur wenige Männer teilzeiterwerbstätig sind und Frauen im Durchschnitt einen deutlich niedrigeren Stundenlohn erzielen als Männer, führt eine undifferenzierte Betrachtung häufig zu dem Schluss, dass Teilzeitbeschäftigte häufiger von Niedriglöhnen betroffen sind als Vollzeitbeschäftigte (Böheim – Rocha-Akis – Zulehner, 2013).

Übersicht 3: NiedriglohnbezieherInnen nach Geschlecht und Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung

	Frauen		Männer	
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit
Anzahl	661.500	490.200	1.216.700	51.400
Niedriglohn in %*	20	22	9	23

Unselbständig Beschäftigte im Alter von 16 bis 59 Jahren. \*In % der unselbständig Beschäftigten. Q: WIFO-Berechnung auf Basis von EU-SILC 2011.

#### 4.5 Auswirkungen der Reform auf die individuellen Löhne

Übersicht 4 fasst zusammen, wie sich die hypothetische Reform der Sozialversicherungsbeitragsstruktur auf die Nettomonatslöhne auswirken würde. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass etwa 9% der Personen in der Stichprobe nicht ganzjährig beschäftigt waren, errechnet sich im Status Quo ein Median des monatlichen Nettolohns von 1.745,8 € (einschließlich anteiligen Sonderzahlungen).<sup>21</sup> Der durchschnittliche Nettomonatslohn (arithmetisches Mittel) betrug 1.948,4 €. Für Frauen lag der Median bei 1.477,6 € (Durchschnitt: 1.585,8 €) und für Männer bei 2.004,7 € (Durchschnitt: 2.273,5 €).

Insgesamt wären 25,2% der unselbständig Erwerbstätigen von der Reform betroffen.<sup>22</sup> Im Durchschnitt würden die Nettomonatslöhne der Betroffenen, die im Status Quo bei 1.071,0 €

<sup>19</sup> Die Kategorisierung in Teil- und Vollzeitbeschäftigung erfolgt anhand der Angaben der Befragten, ob sie in Teil- oder Vollzeit beschäftigt sind.

<sup>20</sup> Zudem ist die Teilzeitquote in der Gruppe der Niedriglohnbezieherinnen mit 45% nur marginal höher als in der Gruppe der Nicht-Niedriglohnbezieherinnen (42%).

<sup>21</sup> Würde die Information über die Monate in Beschäftigung vernachlässigt und statt dessen unterstellt, dass alle unselbständig erwerbstätigen Personen in der Stichprobe ganzjährig beschäftigt waren, ergäbe sich ausgehend von der Information über das Jahreserwerbseinkommens ein niedrigeres monatliches Erwerbsbeinkommen: die Division des Jahresnettoloehns durch 12 Monate ergibt einen durchschnittlichen Monatsnettoloeh (inkl. anteiligen Sonderzahlungen) von 1.899,4 € (Median: 1.712,4 €).

<sup>22</sup> Etwa 0,3% aller Beschäftigten wären negativ betroffen, weil durch den reforminduzierten Anstieg der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer bestimmte Ansprüche (z.B. Alleinerzieherabsetzbetrag) wegfallen würden.

liegen, um 3,8% (41,0 €) steigen.<sup>23</sup> Wie erwartet, wären Frauen von der Neuregelung in einem stärkeren Ausmaß betroffen als Männer. Bei über 40% der Frauen würde der Nettomonatslohn um durchschnittlich 4,1% (43,0 €) höher ausfallen. Im Gegensatz dazu würden etwa 12% der Männer einen Nettolohnanstieg von durchschnittlich 3% (35,0 €) erfahren.

Aus Übersicht 4 lässt sich zudem entnehmen, dass unter den Niedriglohnbeziehern Männer zu 87% und Frauen zu 90% mit einem höheren Nettolohn rechnen könnten. Ausgehend von einem Durchschnitt von 998,4 € würden die Nettomonatslöhne der betreffenden Frauen um 4,6% steigen. Bei den Männern würden sich die Nettolöhne, die durchschnittlich bei 1.097,1 € liegen, um 3,5% erhöhen. Im Durchschnitt würden die Nettomonatslöhne der NiedriglohnbezieherInnen um etwa 43,5 € monatlich (4,2%) steigen.

Übersicht 4: Auswirkungen der Reform auf die individuellen Monatsnettolöhne

	Betroffene Personen	Nettomonatslohn der Betroffenen		
		Durchschnitt vor Reform	Veränderung durch Reform	
	in %	in €	in €	in %
Insgesamt	25,2	1.071,0	41,0	3,8
Männer	11,6	1.158,1	35,0	3,0
Frauen	40,4	1.043,0	43,0	4,1
NiedriglohnbezieherInnen	89,1	1.031,7	43,5	4,2
Männer	86,6	1.097,1	38,3	3,5
Frauen	90,4	998,4	46,1	4,6

Unselbständig Beschäftigte im Alter von 16 bis 59 Jahren. Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation.

Weil die Reform (bzw. das österreichische Steuer- und Sozialversicherungssystem) an der Höhe der Monatslöhne ausgerichtet ist und letztere in einem hohen Ausmaß von den bezahlten Arbeitsstunden abhängen, ist auch bei den Auswirkungen eine getrennte Betrachtung von vollzeit- und teilzeitbeschäftigten Frauen sinnvoll. Ein genauerer Blick auf die Einkommenseffekte der Frauen in Abhängigkeit von ihrem Arbeitsstundenausmaß weist auf eine potentielle Schwäche der Reform hin. Wie Übersicht 5 zeigt, würden Frauen, die Teilzeit arbeiten, aufgrund ihres niedrigeren Bruttomonatslohns in einem deutlich stärkeren Ausmaß (66%) von der Reform begünstigt. Vollzeitwerbstätige Frauen wären seltener von der Reform betroffen (21%) und würden wegen ihres höheren Monatslohns einen niedrigeren relativen Einkommenszuwachs erfahren. Der Nettomonatsverdienst vollzeiterwerbstätiger Frauen würde im Durchschnitt lediglich um 2,9% steigen, während der von teilzeitbeschäftigten Frauen um 4,7% angehoben würde. Allerdings zeigt sich, dass die teilzeitbeschäftigten Frauen, die von der Reform betroffen wären, im Status Quo einen deutlich höheren Bruttostundenlohn als Erstere erzielen. Daraus lässt sich ableiten, dass Frauen mit einem (gemessen an ihrem

<sup>23</sup> Personen, deren Bruttomonatsentgelt unter der Geringfügigkeitsgrenze bzw. über 1500 € liegt, wären nicht von der Reform betroffen.

Bruttostundenlohn) höheren Einkommenspotential deswegen besonders von der Reform begünstigt wären, weil sie weniger Stunden arbeiten. Die Reform wäre also mit einer Teilzeitprämie verbunden. Wie aus Übersicht 5 hervorgeht, unterscheiden sich die Stundenlöhne der Voll- und Teilzeitbeschäftigten im Status Quo kaum voneinander, wenn man ausschließlich die Gruppe der niedriglohnbeschäftigten Frauen betrachtet. Auch hier zeigt sich, dass durch die Veränderung der Beitragsstruktur teilzeitbeschäftigte Frauen mit einem durchschnittlich 7,7% höheren Nettomonatslohn deutlich mehr profitieren würden als vollzeitbeschäftigte Frauen, die – ungeachtet ihres vergleichbar niedrigen Stundenlohns – lediglich eine durchschnittliche Steigerung des Nettomonatslohns von 2,8% erfahren würden.

Übersicht 5: Auswirkungen der Reform, Teilzeit- und vollzeitbeschäftigte Frauen

	Betroffene Personen	Nettomonatslohn der Betroffenen			Wochenstunden der Betroffenen	Stundenlohn der Betroffenen vor der Reform	
		Durchschnitt vor Reform	Veränderung durch Reform			Brutto	Netto
	in %	in €	in €	in %		in €	in €
Frauen TZ	66,3	989,8	46,8	4,7	23,3	12,0	9,7
Frauen VZ	21,2	1166,8	34,1	2,9	40,4	8,3	6,6
Frauen TZ, Niedriglohn	87,8	787,6	60,3	7,7	25,6	8,0	6,7
Frauen VZ, Niedriglohn	92,1	1162,1	32,8	2,8	40,5	8,1	6,4

Unselbständig Beschäftigte im Alter von 16 bis 59 Jahren. TZ = Teilzeit, VZ = Vollzeit. Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation.

Angesichts der Tatsache, dass die Reform insbesondere bei sehr geringen Bruttomonatsverdiensten wirksam sein sollte, ist es angebracht, den unteren Teil der Verteilung der Monatslöhne im Detail zu untersuchen. Dafür werden die Personen nach ihren Nettomonatslöhnen im Status Quo den Einkommensperzentilen zugeteilt. Übersicht 6 macht deutlich, dass die Steigerung der Nettomonatslöhne im 1.-5. Perzentil am höchsten wäre. Die Nettolöhne würden in diesem Bereich um etwa 10% steigen. Gleichzeitig ist ersichtlich, dass die Reform für ein Viertel der Personen innerhalb des 1.-5. Perzentils mit keinerlei Nettolohnsteigerung verbunden wäre, da ihre Einkünfte unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze liegen. Bei der geschlechtsspezifischen Betrachtung im unteren Einkommensbereich ist ersichtlich, dass sich die Effekte kaum unterscheiden – wobei man bedenken muss, dass der Anteil der Frauen im jeweiligen Perzentil deutlich höher ist als der Anteil der Männer. Nettomonatslöhne über dem 30. Perzentil würden kaum erhöht.

Übersicht 6: Auswirkungen der Reform auf die Nettolohnverteilung

	Perzentile Nettomonatslohn	Betroffene Personen in den entsprechenden Perzentilen	Nettomonatslohn (gesamte Stichprobe)		
			Durchschnitt vor Reform	Veränderung durch Reform	
				in €	in €
		in %	in €		
Insgesamt	1. – 5.	74,5	523,2	51,3	9,8
	6. – 10.	100,0	871,1	56,0	6,4
	11. – 20.	100,0	1.158,9	35,7	3,1
	21. – 30.	60,1	1.354,8	13,9	1,0
	31. – 40.	1,8	1.523,0	0,4	0,0
Männer	1. – 5.	69,8	476,6	49,3	10,3
	6. – 10.	100,0	874,1	55,5	6,3
	11. – 20.	100,0	1.177,6	34,2	2,9
	21. – 30.	62,5	1.354,3	14,2	1,0
	31. – 40.	1,9	1.524,6	0,1	0,0
Frauen	1. – 5.	75,7	534,5	51,7	9,7
	6. – 10.	100,0	870,5	56,1	6,4
	11. – 20.	100,0	1.153,8	36,1	3,1
	21. – 30.	58,9	1.355,1	13,7	1,0
	31. – 40.	1,7	1.521,3	0,6	0,0

Unselbständig Beschäftigte im Alter von 16 bis 59 Jahren. Die Perzentile beziehen sich auf die Verteilung der Nettomonatslöhne insgesamt (Männer und Frauen) im Status Quo. Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation.

#### 4.6 Auswirkungen der Reform auf die Haushaltseinkommen

Eine wichtige Frage betrifft das Ausmaß, in dem sich die reforminduzierten Lohnerhöhungen im unteren Teil der Lohnverteilung in höheren Nettohaushaltseinkommen niederschlagen.

Einen ersten Überblick liefert Übersicht 7. Hier wird einerseits in Spalte 2 für unterschiedliche Haushaltstypen erfasst, wie hoch der Anteil der Haushalte in der jeweiligen Gruppe ist, deren Haushaltseinkommen sich aufgrund der Reform ändert.

Das Haushaltseinkommen umfasst neben dem Erwerbseinkommen auch Einkommen aus Kapital (Zinsen, Dividenden, Vermietung, Verpachtung) sowie Transfereinkommen<sup>24</sup>. Haushalte verfügen je nach Konstellation (wie Größe und Alter der Haushaltsmitglieder) über unterschiedliche Kapazitäten, die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zusammenzulegen und zu nutzen, sie unterscheiden sich aber typischerweise auch hinsichtlich ihrer Bedürfnisse. Um heterogene Haushalte vergleichbar zu machen, wird das Haushaltseinkommen nach der sogenannten neuen OECD-Skala gewichtet.<sup>25</sup> Damit wird

<sup>24</sup> Siehe Fußnote 15.

<sup>25</sup> Die neue OECD-Skala (EU-Skala) weist der ersten Person im Haushalt ein Gewicht von 1 zu; jede weitere erwachsene Person im Haushalt erhält ein Gewicht von 0,5 und jedes Kind unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3. Das

innerhalb eines Haushalts jedem Haushaltsmitglied ein identisches sogenanntes äquivalisiertes (pro Kopf) Einkommen zugewiesen. Spalte 3 weist für die betroffenen Haushalte in der jeweiligen Gruppe das durchschnittliche äquivalisierte verfügbare Haushaltseinkommen vor der Reform aus, während Spalte 4 dessen Veränderung im Zuge der Reform zeigt.

Insgesamt wären 23,6% aller Haushalte mit einer Veränderung im verfügbaren Haushaltseinkommen konfrontiert. Ausgehend von einem durchschnittlichen jährlichen äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen der betroffenen Haushalte von etwa 19.300 € würde dieses um etwa 335 € (1,7%) steigen. Dass die Reform insbesondere die Einkommen von Teilzeiterwerbstätigen beeinflusst, ist auch im Haushaltskontext klar erkennbar. Über 40% der Haushalte mit einer teilzeitbeschäftigten Person wären von der Reform betroffen. Im Gegensatz dazu würde sich die Reform nur auf etwa 9% der Paarhaushalte mit lediglich einem Verdienner bzw. auf 19% der Single-Haushalte auswirken, da das Einkommen der unselbständig erwerbstätigen Person zu einem hohem Ausmaß außerhalb des reformrelevanten Bereichs liegt. Allerdings weisen gerade diese Haushaltstypen deutlich geringere äquivalisierte verfügbare Haushaltseinkommen auf. Je nach Haushaltstyp variieren die prozentuellen Einkommenssteigerungen zwischen 1,5 (Paarhaushalt, beide arbeiten Vollzeit) und 2,4% (Single-Haushalt).

*Übersicht 7: Auswirkungen der Reform nach Haushaltstypen: Alleinlebende und Paarhaushalte mit unterschiedlicher Erwerbsintensität*

Haushaltstypen	Betroffene Haushalte des jeweiligen Typs in %	Äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen der Betroffenen (p.a.)		
		Durchschnitt vor der Reform in €	Veränderung durch die Reform	
			in €	in %
Insgesamt	23,6	19.293,0	334,8	1,7
Paarhaushalte	26,0	20.773,1	323,1	1,6
Single-Haushalte	18,7	15.038,3	368,4	2,4
Paarhaushalt: beide VZ	12,7	24.622,6	358,3	1,5
Paarhaushalt: 1 VZ	25,5	20.347,7	333,5	1,6
Paarhaushalt: 1 TZ	43,6	21.041,7	360,1	1,7
Paarhaushalt: 1 VZ + 1 TZ	40,6	21.549,2	371,3	1,7
Paarhaushalt: 1VZ + 1 Person ohne Erwerbseinkommen	9,3	13.566,2	248,0	1,8

Haushalte mit mindestens einer unselbständig beschäftigten Person im Alter von 16 bis 59 Jahren. Gewichtung nach der neuen OECD-Skala. Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation.

Wenn man die Haushalte in jene mit und ohne Kinder sowie in jene mit und ohne PartnerIn unterteilt, ergibt sich ein konsistentes Bild zu den Ergebnissen in Übersicht 7: Haushaltstypen, die häufiger mit einer Teilzeitbeschäftigung von Frauen einhergehen, also Haushalte mit Kindern und Paarhaushalte, sind häufiger von der Reform betroffen (siehe Übersicht 8).

---

äquivalisierte Haushaltseinkommen erhält man, indem man das Haushaltseinkommen durch die Summe der Gewichte im jeweiligen Haushalt teilt.

Prozentuell (im Verhältnis zum pro-Kopf Haushaltseinkommen) profitieren hingegen vor allem Single-Haushalte aufgrund des relativ niedrigen monatlichen Bruttoerwerbseinkommens.

Übersicht 8: Auswirkungen der Reform nach Haushaltstypen: Haushalte (Alleinerziehende und Paare) mit und ohne Kinder

Haushaltstypen	Betroffene Haushalte des jeweiligen Typs in %	Äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen der Betroffenen (p.a.)		
		Durchschnitt vor Reform in €	Veränderung durch Reform	
			in €	in %
Haushalte mit Kind(ern)	28,5	19.248,3	309,8	1,6
Haushalte ohne Kind(er)	20,2	19.337,4	359,7	1,9
Paar mit Kind(ern)	27,4	19.709,8	309,1	1,6
Paar ohne Kind(er)	21,7	22.749,8	376,7	1,7
Single mit Kind(ern)	38,3	16.418,0	314,1	1,9
Single ohne Kind(er)	19,4	17.352,7	349,8	2,0

Haushalte mit mindestens einer unselbständig beschäftigten Person im Alter von 16 bis 59 Jahren. Gewichtung nach der neuen OECD-Skala. Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation.

Übersicht 9 ist die Wirkung der Reform auf die Verteilung der äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen zu entnehmen. Dafür werden die Haushalte im Status Quo 2010 nach der Höhe ihrer äquivalisierten verfügbaren Einkommen geordnet und in Dezile eingeteilt. Demnach beziehen etwa Personen im ersten Dezil ein jährliches pro-Kopf-Nettohaushaltseinkommen von rund 12.000 €. Spalte 2 weist den Anteil der Personen aus, deren äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen in dem jeweiligen Dezil direkt oder indirekt durch die Reform beeinflusst wird. Erst wenn der Haushaltskontext berücksichtigt wird, wird erkennbar, dass die Reform relativ moderate Auswirkungen auf die gesamte Einkommensverteilung hat. Aus dieser Perspektive zeigt sich, dass das Haushaltseinkommen im ersten Einkommensdezil bei etwa 48 % aller Personen steigen würde. Der durchschnittliche Einkommenszuwachs beläuft sich allerdings nur auf 1,3% (oder 162 € im Jahr, äquivalisiert). Die Ergebnisse deuten auf den Umstand hin, dass der Zusammenhang zwischen den reforminduzierten Veränderungen der Personeneinkommen und jenen der Haushaltseinkommen relativ schwach ist. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass häufig nur ein Teil der Haushaltsmitglieder (unselbständig) beschäftigt ist und ein Einkommen im reformrelevanten Einkommensbereich hat. Dementsprechend wird der durch die Reform ausgelöste Einkommenszuwachs auf alle Haushaltsmitglieder aufgeteilt, was sich in einem relativ niedrigen Zuwachs des äquivalisierten Haushaltseinkommens niederschlägt. Zudem führt die individuelle Steigerung des Einkommens durch die Reform in einigen Fällen dazu, dass einkommensabhängige Transfers, die vom Haushaltskontext abhängen, reduziert werden oder wegfallen. Die Tatsache, dass auch noch im 6. bis 8. Dezil 15 bis 20% der Personen eine Einkommenssteigerung erfahren würden, lässt sich auf den Umstand zurückführen, dass es auch in Haushalten mit einem relativ hohen verfügbaren pro-Kopf-Einkommen Personen gibt, die relativ niedrige Monatslöhne erzielen.

Übersicht 9: Auswirkungen der Reform auf die Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen

Dezile des äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommens	Betroffene Personen im jeweiligen Dezil	Äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen insgesamt (p.a.)		
		Durchschnitt vor Reform	Veränderung durch Reform	
		in €	in €	in %
	in %			
1	47,9	12.057,3	162,2	1,3
2	50,3	16.057,2	150,6	0,9
3	43,0	18.679,4	159,8	0,9
4	31,4	20.844,1	118,9	0,6
5	21,4	23.011,8	90,3	0,4
6	19,5	25.149,9	88,6	0,4
7	18,3	27.554,4	97,1	0,4
8	15,8	30.493,6	98,7	0,3
9	7,7	34.864,8	56,6	0,2
10	3,2	54.464,6	33,3	0,1

Haushalte mit mindestens einer unselbständig beschäftigten Person im Alter von 16 bis 59 Jahren. Gewichtung nach der neuen OECD-Skala. Die Dezile beziehen sich auf die Verteilung der äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen im Status Quo. Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation.

Wenn man die gleichen Einkommensdezile beibehält, aber ausschließlich die Einkommen der durch die Reform betroffenen Personen berücksichtigt, wird das Ausmaß, in dem diese von der Reform profitieren würden, erkennbar. Im 8. Einkommensdezil etwa, würde das jährliche verfügbare pro-Kopf-Haushaltseinkommen, das bei etwa 31.000 € liegt, um durchschnittlich 400 € steigen. Die absolute Steigerung fällt hingegen in den unteren Einkommensdezilen deutlich niedriger aus.

Dass die Auswirkungen dieser Reform in der Gesamtbetrachtung relativ schwach wären, lässt sich auch anhand gängiger Ungleichheitsmaße der Einkommensverteilung zeigen. Der Gini-Koeffizient der äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen etwa würde nur moderat um 0,1 Prozentpunkte fallen. Die Armutsquote würde nur marginal (um 0,16 Prozentpunkte) fallen, wenn angenommen wird, dass die Armutsgefährdungsschwelle bei 50% des Medians der äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen liegt (das entspricht einem Jahresbetrag von 12.048 €).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Wird die Armutsgefährdungsschwelle bei 60% des Medians des äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommens (14.457,6 €) angesetzt, fällt die Armutsquote durch die Reform um 0,27 Prozentpunkte.

Übersicht 10: Auswirkungen der Reform auf die verfügbaren Haushaltseinkommen der betroffenen Personen

Dezile des äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommens	Betroffene Personen im jeweiligen Dezil	Äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen der Betroffenen (p.a.)		
		Durchschnitt vor Reform	Veränderung durch Reform	
	in %	in €	in €	in %
1	47,9	11.650,7	332,0	2,8
2	50,3	15.988,6	272,3	1,7
3	43,0	18.737,3	341,5	1,8
4	31,4	20.862,9	324,0	1,5
5	21,4	22.938,5	311,5	1,4
6	19,5	25.042,4	293,3	1,2
7	18,3	27.346,1	377,6	1,4
8	15,8	30.949,0	402,5	1,3
9	7,7	34.593,2	370,6	1,1
10	3,2	[59.331,7]	[380,0]	[0,6]

Haushalte mit mindestens einer unselbständig beschäftigten Person im Alter von 16 bis 59 Jahren. Gewichtung nach der neuen OECD-Skala. Die grauen Werte in Klammern sind aufgrund der geringen Fallzahl statistisch nicht zuverlässig. Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation.

#### 4.7 Fiskalische Kosten der Reform

An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Arbeitszeit gegenüber dem Status Quo sowohl hinsichtlich der Monate als auch der Wochenstunden konstant gehalten wird. Auf dieser Grundlage ist einerseits mit einem Beitragsausfall in der Sozialversicherung bzw. einer Entlastung der niedrigen Einkommen in der Höhe von 333,4 Millionen € zu rechnen. Mehr als die Hälfte dieses Betrags (174,6 Millionen €) wäre auf Mindereinnahmen von ganzjährig Teilzeitbeschäftigten zurückzuführen. Der Rückgang bei den Sozialversicherungsbeiträgen von ganzjährig Vollzeitbeschäftigten belief sich auf 128,8 Millionen €. Der Restbetrag wäre auf die Ausfälle von unterjährig Beschäftigten zurückzuführen. Andererseits ist zu bedenken, dass die Reform mit einer höheren Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer einhergeht. Konkret würden die Steuereinnahmen um 44,3 Millionen € steigen. Die Nettokosten der Reform würden daher insgesamt bei etwa 290 Millionen € liegen.

## 4.8 Fazit

Das österreichische Abgabensystem belastet NiedriglohnbezieherInnen relativ stark. Daher wird die Dringlichkeit einer Reform des Sozialversicherungsabgabensystems mit dem Ziel der Entlastung niedriger Einkommen betont (Aiginger et al., 2008; Eckerstorfer – Steiner – Wakolbinger, 2013). Die in den vorigen Abschnitten untersuchte Simulation greift wesentliche Elemente einer vieldiskutierten Reform auf, die eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge für BezieherInnen niedriger Monatslöhne mittels Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in einen allgemeinen Freibetrag bei den Sozialabgaben vorsieht (DGB, 2003; Schneider – Bonin, 2005; Guger – Leoni, 2006). Die Verteilungseffekte der Reform wurden auf der Grundlage der Daten des EU-SILC 2011 und unter Verwendung des WIFO-Mikrosimulationsmodells analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass etwa 90% der NiedriglohnbezieherInnen – ermittelt über die Brutto-Stundenlöhne – von der Reform betroffen wären und ihre monatlichen Nettolöhne im Schnitt um 44 € (4,2%) steigen würden. Da das durchschnittliche Erwerbseinkommen der Frauen deutlich unter dem der Männer liegt, würde sich die Reform vor allem bei Frauen positiv auswirken.

Allerdings zeigt sich auch, dass, obwohl 89% der Niedriglohnbeschäftigten einen monatlichen Bruttolohn im reformrelevanten Einkommensbereich (366 – 1500 €) haben, nur 50% der Beschäftigten mit einem Bruttolohn innerhalb dieser Einkommensgrenzen tatsächlich (aufgrund ihres niedrigen Stundenlohnes) NiedriglohnbezieherInnen sind. Damit würden neben den NiedriglohnbezieherInnen auch Personen von der Reform begünstigt, die lediglich aufgrund eines geringen Arbeitsstundenausmaßes einen niedrigen Monatslohn aufweisen.<sup>27</sup>

Auch weisen 43% der armutsgefährdeten Beschäftigten (*Working Poor*) einen Bruttomonatslohn auf, der über 1.500 € liegt.<sup>28</sup> Armutsgefährdete Personen mit einem relativ hohen Arbeitsstundenausmaß würden daher aufgrund des relativ hohen individuellen Monatslohns aus dem Kreis der Begünstigten ausgeschlossen. Die Simulationen zeigen, dass insbesondere teilzeitbeschäftigte Frauen mit einem (gemessen an ihrem Bruttostundenlohn) hohen Einkommenspotential von der Reform profitieren würden. Dementsprechend würden auch Haushalte mit einem relativ hohen verfügbaren Haushaltseinkommen einen Nettoeinkommenszuwachs erfahren. Die absolute pro-Kopf-Einkommenssteigerung würde in den oberen Dezilen des verfügbaren Haushaltseinkommens sogar höher ausfallen als in den unteren Dezilen. Dies erklärt die schwachen Auswirkungen der Reform auf diverse

---

<sup>27</sup> Ähnliche Ergebnisse liefert eine Studie von Steiner – Wrohlich (2005), in der die Auswirkungen der sog. Minijob-Reform in Deutschland, die ebenfalls eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze und eine Reduktion der arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeiträge beinhaltet, untersucht werden. Auf Basis eines Mikrosimulationsmodells werden neben den Einkommens- auch die Arbeitsangebotseffekte ermittelt. Die Schätzungen zeigen, dass die Reform zu einer geringen Zunahme geringfügig beschäftigter Personen führt und dass bereits Beschäftigte ihre Arbeitszeit reduzieren. Insgesamt wird ein Rückgang des Arbeitsvolumens erwartet.

<sup>28</sup> Der Begriff *Working Poor* bezeichnet Personen, die erwerbstätig sind und deren äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt. Die Armutsgefährdungsschwelle wird im Allgemeinen bei 60% des Medians des äquivalisierten Haushaltseinkommens angenommen.

Verteilungsmaße. Die fiskalischen Kosten dieser Reform würden sich bei einem unveränderten Arbeitsangebot auf etwa 290 Millionen € belaufen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im österreichischen Steuer- und Sozialversicherungssystem niedrige Einkommen über den Monatslohn definiert werden. Niedriglohnbeschäftigung wird aber über die relative Höhe des Stundenlohns definiert. Dahinter steht die Idee, dass Beschäftigte sich in ihrem Arbeitseinsatz (bzw. Arbeitsleid), der eingesetzt werden muss, um ein bestimmtes Einkommen zu erreichen, unterscheiden. Reformvorschläge, die darauf abzielen, niedrige Einkommen zu entlasten, müssen zunächst die Ziele der Reform klar formulieren. Sollen vorrangig die Nettoeinkommen von NiedriglohnempfängerInnen gesteigert werden? Oder möchte man in erster Linie Anreize setzen, die die Partizipation und/oder das Ausmaß der Beschäftigung von ZweitverdienerInnen erhöhen? Oder ist das Reformziel eine Verringerung der Armutsgefährdung von Erwerbstätigen? Eine verteilungspolitisch motivierte Reform müsste in jedem Fall neben der Einkommenshöhe auch die Arbeitsintensität berücksichtigen. Ein vielversprechender Ansatz bietet das im Januar 2005 in Belgien eingeführte „Bonus à l'emploi“ (siehe *Bargain et al.*, 2010; *Orsini*, 2007), das die arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeiträge im unteren Einkommensbereich in Relation zum vollzeitäquivalenten Bruttolohn verringert.

## 5. Zusammenfassung

In den Ländern der Europäischen Union arbeiten immer mehr Menschen im Niedriglohnbereich. Die Auswirkungen der Zunahme des Niedriglohnsektors sind vielschichtig, sie reichen vom engen finanziellen Spielraum der Betroffenen über eine geringe mittel- und langfristige Absicherung in den sozialen Sicherungssystemen bis hin zu einer Zunahme der gesamtwirtschaftlich vorhandenen Einkommensschere.

Die Studie analysiert die Wechselwirkungen der Niedriglohnbeschäftigung mit dem langfristigen individuellen Sicherungsniveau, der Entwicklung der Beitragseinnahmen in der Sozialversicherung und den Möglichkeiten zur Erhöhung der Nettoeinkommensposition von Personen mit Niedriglöhnen. Die durchgeführten Analysen beruhen ausschließlich auf der Einkommenssituation der unselbständig Beschäftigten, selbständig Beschäftigte bleiben unberücksichtigt.

Die Zunahme der de-standardisierten Beschäftigungsformen, Arbeitsmarktflexibilisierungen, der sinkende Deckungsgrad von Beschäftigten mit Tarifverträgen aber auch die politische Forcierung des Niedriglohnsektors mit dem Ziel der Verringerung der Arbeitslosigkeit (Beispiel Deutschland) begünstigt das Wachsen des Niedriglohnsektors.

Die Größe des Niedriglohnsektors hängt – neben den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – von der Definition der Niedriglöhne ab. Die Niedriglohnabgrenzung setzt bei der Messung des mittleren Einkommens unselbständig Beschäftigter an. Die europäische Verdienststrukturerhebung ermöglicht die Berechnung eines vergleichbaren Medianeinkommens auf Bruttostundenlohnbasis. Die relative Niedriglohnschwelle wird hier bei zwei Drittel des Medianeinkommens festgelegt. Durch den Vergleich von Stundenlöhnen ist der gemessene Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen nicht von der Wochenarbeitszeit abhängig.

Auf der Grundlage der europäischen Verdienststrukturerhebung lag die österreichische Niedriglohnschwelle im Jahr 2010 bei 8,6€ brutto pro Stunde, das entspricht einem Monatsverdienst von rund 1.500 € brutto (ohne Sonderzahlungen) bei Vollzeitbeschäftigung.

Österreich verfolgte – im Gegensatz zu Deutschland - bislang keine explizite Strategie zur Forcierung des Niedriglohnsektors. Dennoch ist eine Erhöhung des Beschäftigtenanteils im Niedriglohnbereich beobachtbar. Gemäß der europäischen Verdienststrukturerhebung stieg hierzulande der Anteil der unselbständig Beschäftigten mit Niedriglöhnen zwischen 2006 und 2010 von 14,1 auf 15,1% an.

Österreich lag 2010 mit seinem Niedriglohnanteil damit um zwei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Europäischen Union. Anders stellt sich die relative Position Österreichs in den Ländern der Europäischen Union beim Anteil der niedriglohnbeschäftigten Frauen dar: Einen höheren Anteil an unselbständig beschäftigten Frauen, die im Niedriglohnbereich arbeiten, gibt es nur noch in Rumänien, Polen, Großbritannien, Lettland, Deutschland, Litauen, Estland und Zypern. Bei der Reihung Anteile der Männer mit Niedriglöhnen nimmt Österreich

hingegen den 6. Rang ein. Nur in Schweden, Belgien, Finnland, Frankreich und Dänemark sind anteilmäßig weniger Männer als in Österreich im Niedriglohnbereich beschäftigt.

Werden auf der Grundlage von Sozialversicherungsdaten ausschließlich vollzeitbeschäftigte Frauen und Männer berücksichtigt, zeigt sich, dass in Österreich jede 3. vollzeitbeschäftigte Frau im Niedriglohnbereich tätig ist, bei den Männern ist es jeder 15te. Im Jahr 2012 hatten insgesamt 221.000 Frauen und 114.000 Männer auf Vollzeitarbeitsplätzen eine Entlohnung unter der Niedriglohnschwelle. Die Betroffenheit von Niedriglöhnen bei Vollzeitjobs verteilt sich über die Erwerbsbevölkerung sehr ungleich. Die Faktoren geringe formale Qualifikation, Geburtsort Ausland und Geschlecht Frau erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines Niedriglohnjobs. Niedriglöhne haben eine hohe Persistenz bei einer Gruppe von Betroffenen, hauptsächlich bei Frauen.

Die Niedriglohneinkommen dämpfen mittel- und langfristig auch die Höhe der individuell zugänglichen Sozialleistungen. Niedriglohnphasen führen zu einem geringeren Sicherungsniveau gegenüber Beschäftigten mit weitgehend durchgängigen Erwerbsverläufen und durchschnittlichen Einkommen. Die berechneten Unterschiede zeigen eine Reduktion des Lebenseinkommens (Erwerbseinkommen und Pensionseinkommen) um bis zu 5% für jedes Jahr einer Niedriglohnbeschäftigung.

Der Bezug von Niedriglöhnen bei Vollzeitbeschäftigung bestimmt nicht nur die gegenwärtige wie auch langfristige Einkommensposition der Betroffenen sondern auch die finanzielle Performanz der Sozialversicherungssysteme. Würden die knapp 335.000 Vollzeitbeschäftigten mit Einkünften unter der Niedriglohnschwelle zum Medianeinkommen entlohnt werden, entstünden deutliche Mehreinnahmen in der Sozialversicherung. An Stelle einer Anhebung der Einkommen, die mit einem Anstieg der Arbeitskosten in Verbindung steht, ist eine Verbesserung der individuellen Einkommenspositionen durch Veränderungen in der Relation Brutto- zu Nettoeinkommen erreichbar.

Es steht außer Zweifel, dass das österreichische Abgabensystem Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen relativ stark belastet. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Abgabenstruktur für die Sozialversicherung im Vergleich zur Lohnsteuer nicht progressiv, sondern proportional bzw. angesichts der Höchstbeitragsgrundlage degressiv verläuft.

Eine Reform des österreichischen Sozialversicherungsabgabensystems mit dem Ziel der Entlastung niedriger Einkommen hat daher hohe Priorität. Die in der Arbeit modellierte Reform sieht die Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in einen Freibetrag in der Höhe von 450 € pro Monat vor. Nur Einkommensteile die diesen Betrag überschreiten wären sozialversicherungspflichtig. Derzeit fallen bei Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze Sozialabgaben für das gesamte Einkommen an. Außerdem wurde ein mit dem Erwerbseinkommen langsamer Anstieg der Sozialversicherungsbeitragsätze angenommen. Insgesamt würden dadurch die gegenwärtig hohe Grenzbelastung beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze wegfallen, sowie die Nettoeinkommen unterhalb von 1.500 € erhöht.

Die Verteilungseffekte und die fiskalischen Kosten dieser Reform auf der Grundlage der Daten des EU-SILC 2011 und unter Verwendung des WIFO-Mikrosimulationsmodells führen zu folgenden Ergebnissen. Basierend auf einer Stichprobe von unselbständig Beschäftigten mit relativ stabilen Beschäftigungsverhältnissen zeigt sich, dass etwa ein Viertel der unselbständig Beschäftigten (12% der Männer und 40% der Frauen) von der Reform betroffen wäre. In der Gruppe der NiedrigeinkommensbezieherInnen wären es 90%, wobei die Nettomonatslöhne der Betroffenen im Schnitt um 4,2% gegenüber dem Status Quo höher liegen würden.

Da der durchschnittliche Monatslohn der Frauen deutlich unter dem der Männer liegt, würde sich die Reform vor allem bei Frauen auswirken und hier vor allem bei teilzeitbeschäftigten Frauen: In Gleichklang mit dem Einkommensteuersystem beruht die modellierte Reform auf der Höhe der Monateinkommen und nicht auf der Höhe des Stundenlohns.

Unter den NiedriglohnbezieherInnen würde der Nettolohn bei Teilzeitbeschäftigung durch die Reform mehr als doppelt so stark steigen als der Nettolohn bei Vollzeitbeschäftigung. Auch noch im 8. Dezil der Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen erfahren mehr als 15% der Personen eine Einkommenssteigerung, die deutlich höher ist, als die Einkommenssteigerung in den unteren Dezilen. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die Reform zu einem großen Ausmaß jenen Haushalten zugutekommt, in denen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungsformen aufeinander treffen. Diese verteilungspolitisch motivierte Reform könnte durch eine Koppelung der reduzierten ArbeitnehmerInnenbeiträge zur Sozialversicherung an einen vollzeitäquivalenten Bruttobezug treffsicher gestaltet werden.

Die fiskalischen Nettokosten dieser Reform, also die Mindereinnahmen in den Systemen der sozialen Sicherheit und die Mehreinnahme in der Lohnsteuer, werden auf etwa 290 Millionen € geschätzt. Dies stellt auch die Gesamtsumme dar, die den Haushalten nach der Reform zusätzlich zur Verfügung stünde.

Die geschätzten Einkommenseffekte müssten in einem weiteren Schritt mit den induzierten Verhaltensanpassungen (Veränderungen im Erwerbsverhalten) der unselbständig Beschäftigten ergänzt werden, um die Einkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen des entwickelten Modells umfassend beurteilen zu können.

Angesichts der Befunde und berechneten Ergebnisse erscheint es wichtig, Modelle zu entwickeln, die sowohl die Einkommensposition der NiedriglohnbezieherInnen verbessern, als auch positive Verteilungswirkungen zeigen. Die Entwicklung eines integrierten Sozialversicherungs- und Steuertarif stellt hierfür einen wichtigen Ansatzpunkt dar.

## 6. Literatur

- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., „Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz“, WIFO, Wien, 2008.
- Andreß, H. J., Seeck, T., „Ist das Normalarbeitsverhältnis noch armutsvermeidend?“, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2007, 59(3), S. 459-492.
- Andreß, H. Krüger, A., „Ausstiege aus dem unteren Einkommensbereich“, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 2006, (68).
- Atkinson, A., „Income Distribution in Europe and the United States“, Oxford Review of Economic Policy, 1996, (12).
- Atkinson, A., „Reducing income inequality in Europe“, IZA Journal of European Labor Studies, 2013, pp. 2-12.
- Bach, St., Corneo, G., Steiner, V., „From Bottom to Top: The Entire Income Distribution in Germany, 1992 – 2003“, Review of Income and Wealth, 2009, (55), pp. 303-330.
- Bach, St., Schupp, J., „Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Probleme, Lösungsansätze und wirtschaftspolitische Implikationen“, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2003, (72), S. 1, 5–9.
- Bachmann, R., Bauer, Th., Kluve, J., Schaffner, S., Schmidt, Ch., Mindestlöhne in Deutschland, Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte, RWI Heft 3/2013.
- Bäcker, G. et al., „Niedrige Arbeitseinkommen und Armut bei Erwerbstätigen in Deutschland“, Sozialer Fortschritt, 1998, 47(7), S. 165-173.
- Bargain, O., Caliendo, M., Haan, P., Orsini, K., „Making work pay“ in a rationed labor market“, Journal of Population Economics, 2010, vol. 23(1), pages 323-351, January.
- Becker, I., „Niedrige Lohnneinkommen: ein Indiz für prekäre Einkommenssituation im Haushaltskontext?“, Zeitschrift für Sozialreform, 2000, 46(10), S. 891-908.
- Böheim, R., Himpele, K., Mahringer, H., Zulehner, Ch., „The gender wage gap in Austria: eppur si muove!“, Empirica, 2013, (4), pp. 585-606.
- Böheim, R., Rocha-Akis, S., Zulehner, Ch., „Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern: Die Rolle von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung“, WIFO-Monatsberichte, 2013, 86(11), S. 883-896.
- Böhlke, N., „Wie deutsche Lohnpolitik Deutschland und Europa schadet“, in Bogner, St., Buchinger, B., Schmidjell, C., (Hg.), Die im Dunkeln sieht man nicht, Salzburg, 2014.
- Bonoli, G., Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, Comparative Political Studies, 40, 5, 2007, S. 495-520.
- Bosch, G., Weinkopf, C., Kalina, Th., „Mindestlöhne in Deutschland“, WISO-Diskurs – Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2009.
- Bosch, G., Weinkopf, C., Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. WISO-Diskurs, November 2012.
- Buchinger, B., In der Mitte der Gesellschaft: Zur sozialen Lage und Armutsgefährdung von niedrigverdienenden Beschäftigten im Bundesland Salzburg, Salzburg, 2010.
- Büchner, Ch., Gründel, O. (Hrsg.), „Hartz IV und die Kommunen. Konzepte, Umsetzungsstrategien und erste Ergebnisse“, KWI-Arbeitshefte, Universität Potsdam 2005, (8).
- Calmfors, L., „Centralization of wage bargaining and macroeconomic performance: A survey.“ OECD Economic Studies, Paris, 1993, (21).
- Casey, B., Gold, M., Social Partnership and Economic Performance- The Case of Europe, Cheltenham, 2000.
- Czech, B., „Minimum Wages in January 2009“, Population and social conditions, Luxemburg, 2009, (29).
- Deutsch, E., Althaler, K., Wolf, A., Erwerbsprofile, Einkommensverläufe und Risikogruppen am Arbeitsmarkt, WISO 1/2010, 49-75.
- DGB (2003): Mut zum Umsteuern – Für Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit. Diskussionspapier für eine wirtschafts- und sozialpolitische Reformagenda des DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 8. Mai 2003.
- Dörre, K., „Prekäre Beschäftigung – ein unterschätztes Phänomen in der Debatte um die Marktsteuerung und Subjektivierung von Arbeit“, in Lohr, K., Nickel, H. (Hrsg.), Subjektivierung von Arbeit, Riskante Chancen, Münster, 2005, S. 180-206.

- Eichmann, H., Saupe, B., Praktika und Praktikanten/Praktikantinnen in Österreich. FORBA-Forschungsbericht 4/2011.
- Eichhorst, W. (IZA), Gerard, M. (IDEA Consult), Kendzia, M. (IZA), Mayrhuber, Ch. (WIFO), Nielsen, C. (NIRAS), Rünstler, G. (WIFO), Url, Th. (WIFO), Pension systems in the EU – contingent liabilities and assets in the public and private sector, Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, Brussels, 2011.
- Eckerstorfer, P., Steiner, V., Wakolbinger, F., Steuerreformvorschläge in der Diskussion - Eine Mikrosimulationsanalyse der Aufkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen für Österreich, Economics working papers 2013-14, Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria 2013.
- Eppel, R., Horvath, Th., Mahringer, H., Die Struktur und Dynamik von Arbeitslosigkeit, atypischer Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung in der Längsschnittanalyse 2000/2010, WIFO, Wien, 2013.
- Eppel, R., Mahringer, H., Weber, A., Zulehner, Ch., Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe, WIFO, Wien, 2011.
- Esping-Andersen, G., Welfare states in transition: National adaptations in global economies, 1996, pp. 1-31.
- EU-Kommission, Memorandum über Lebenslanges Lernen, Brüssel, 2000, <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumDe.pdf>.
- Eurostat, "Statistics in Focus. Population and social conditions", Luxemburg, 2010, (3).
- Eurostat, "Statistics in Focus. Population and social conditions", Luxemburg, 2012, (48).
- Farny, O., Lunzer, G., Saringer, M., Gedanken zu einer umfassenden Steuerreform, Wien, 2002.
- Fink, M., Riesenfelder, A., Tálos, E., Wetzel, P., Neue Selbständige in Österreich, Wien, 2005, <http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/7/2/7/CH0683/CMS1232609166837/neueselbststaendige.pdf>.
- Geisberger, T., „Ausmaß und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich 2010“, Statistische Nachrichten, 2013, (7), S. 544-558.
- Glocker, Ch., Horvath, Th., Mayrhuber, Ch., Rocha-Akis, S., Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich, in: Sozialministerium (Hg.) Sozialbericht 2013-2014, 249-292.
- Grünberger, K., Strukturelle Modelle des Arbeitsangebots: Eine Schätzung erwerbsbezogener Präferenzen österreichischer Haushalte, Diplomarbeit, Universität Wien, 2009.
- Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., „Die Entwicklung und Verteilung der Einkommen“, in Bericht über die soziale Lage, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2008, S. 259-273.
- Guger, A., Leoni, Th., WIFO-Weißbuch: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung - Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation- Teilstudie 15, WIFO, Wien, 2006.
- Guger, A., Mayrhuber, Ch., Scheiblecker, M., Möglichkeiten zur Ermittlung und Systematisierung der Nicht-Lohn-Erwerbseinkommen und ihrer Verteilung in Österreich, im Erscheinen.
- Hall, Peter A.; Soskice David 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York: Oxford University Press.
- Hanzl-Weiß, D.; Vidovic, H.; Sanoussi, F., Working Poor in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin, 2010.
- Häusermann, S., Schwander, H., "Who are the Outsiders and What Do they Want? Welfare State Preferences in Dualized Societies", Les Cahiers européens de Sciences Po, Centre d'études européennes (CEE), Sciences Po, Paris, 2011, (1), [http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp\\_2011\\_1.pdf](http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2011_1.pdf)
- Hemerijck, A., Eichhorst, W., Whatever Happend to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms. IZA DP, No. 4085, March 2009.
- Hohendanner, Ch., Walwei, U., „Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung“, WSI-Mitteilung, 2013, (6), S. 239-247.
- Humer, St., Moser, M., Schnetzer, M., Ertl, M., Kilic, A., „Einkommensverteilung in Österreich: Eine komparative Analyse von Mikrodatensätzen“, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Wien, 2014, (125).
- IMK, „Was tun im Niedriglohnbereich?“, IMK-Report, 2007, (18).
- Immervoll, H., Kleven, H. J., Kreiner, C. T., Saez, E., "Welfare Reform in European Countries: A Micro-simulation Analysis", Economic Journal, 2007, 117(517), pp. 1-44.
- Jirjahn, U., Pfeifer, Ch., Tsertsvadze, G., „Mikroökonomische Beschäftigungseffekte des Hamburger Modells zur Beschäftigungsförderung“, IAB Discussion Paper, 2006, (25).

- Kalina, Th., Weinkopf, C., „Niedriglohnbeschäftigung 2011 – Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn“, IAG Report, 2013, (1).
- Kaufmann, B., „Does foreign trade benefit the American working poor?, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, Madison, 1976.
- Klein, B. W., Rones, Ph. L., „A Profile of the Working Poor“, Monthly Labour Review, 1989, (10), pp. 3-11.
- Klotz, J., Doblhammer, G., „Soziale Unterschiede in der Sterblichkeit - zeitliche Trends, Bildungsspezifische Mortalitätsrisiken 1981/1982, 1991/1992 und 2001/2002“, Statistische Nachrichten, 2008, (12), S. 1112-1121.
- Leitner, A., Frauenberufe - Männerberufe: Zur Persistenz geschlechtshierarchischer Arbeitsmarktsegregation, in: Institut für Höhere Studien, Reihe Soziologie Nr.47, Wien 2001
- Leoni, Th., Marterbauer, M., Mayrhuber, Ch., Entwicklung und Verteilung der Einkommen. Grundlagen zum Sozialbericht 2010, WIFO-Monographie, 12/2010.
- Levitan, S., A., Shapiro, I., Working but poor: America's Contradiction, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987.
- Lohmann, H., Armut von Erwerbstätigen in europäischen Wohlfahrtsstaaten. Niedriglöhne, staatliche Transfers und die Rolle der Familie, Wiesbaden, 2007.
- Lutz, H., Mahringer, H., Niedriglohnbeschäftigung – Brücke in dauerhafte Beschäftigung oder Niedriglohnfalle? WIFO, Wien, 2010.
- Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Folgen der Einführung neuer Arbeitsformen für die Finanzierung der Sozialversicherung, WIFO, Wien, 2010.
- Lutz, H., Wiedereinstieg und Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern, WIFO, Wien, 2004.
- Mayrhuber, Ch., Bock-Schappelwein, J., Rückert, E., Neue soziale Risiken in Österreich im europäischen Vergleich, WIFO, Wien, 2012.
- Mayrhuber, Ch., Glocker, Ch., Horvath, Th., „Die Entwicklung und Verteilung der Einkommen“, in Sozialbericht 2011-2012, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2012.
- Mayrhuber, Ch., Guger, A., Scheiblecker, M., Möglichkeiten zur Ermittlung und Systematisierung der Nicht-Lohn-Erwerbseinkommen und ihrer Verteilung in Österreich, WIFO, Wien, 2013.
- OECD 1998: Making Most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty, in: Employment Outlook. Paris, S. 31 - 79.
- OECD, Divided We Stand - Why Inequality Keeps Rising, Paris, 2011.
- OECD, Economic Outlook, Paris, 2013.
- OECD, Employment Outlook, Paris, 2005.
- OECD, Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? – Einkommensverteilung und Armut in OECD Ländern, Paris, 2009.
- OECD, Taxing Wages 2013, OECD Publishing, 2013.
- Orsini, K., Is Belgium "making work pay"?, Brussels Economic Review, vol. 50 (2), 2007.
- Rabethge, B., Die Methode der Mikrosimulation am Beispiel einer Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrags, Diplomarbeit, Universität Wien, 2009.
- Rhein, Th., „Arbeit und Armut im transatlantischen Vergleich“, IAB-Kurzbericht, Nürnberg, 2009, (1).
- Schäfer, C., „Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland“, in WSI-Mitteilung, 2003, (7), S. 420-428.
- Schneider, H., Bonin, H., „Wohlfahrts- und Verteilungseffekte eines allgemeinen Freibetrags bei den Sozialabgaben“, IZA Discussion Papers, 2005, 1490, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Seils, E., „Armut im Alter – aktuelle Daten und Entwicklungen“, in WSI-Mitteilung, 2013, 66(7), S. 360-369.
- Sesselmeier, W., „Widersprüche sozialer Integration in Zeiten der Ökonomisierung sozialer Sicherung“, Sozialer Fortschritt, 2012, 61(5), S. 104-110.
- Statistik Austria, „Armutgefährdung in Österreich“, Sozialpolitische Studienreihe, Wien, 2009, (2).
- Statistik Austria, „Niedriglohnbeschäftigung in Österreich“, Statistische Nachrichten, Wien, 2013b, (7), S. 544-559.
- Statistik Austria, Integrierte Lohn- und Einkommensteuer 2010, Wien, 2013a.
- Statistik Austria, Statistik zur Unternehmensdemografie, Wien, 2013c.

- Statistik Austria, Systematik der Wirtschaftstätigkeiten ÖNACE 2008, Wien, 2008.
- Steiner, V., „Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Ein Ausweg aus der Beschäftigungskrise?“, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2006, (5), S. 203-216.
- Steiner, V., „Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich: Wege und Irrwege“, *Discussion papers, German Institute for Economic Research*, No. 747, 2007.
- Steiner, V., Wrohlich, K., „Work incentives and labor supply effects of the 'Mini-jobs reform' in Germany“, *Empirica*, 2005, 32(1), S. 91-116.
- Tálos, E. (Hrsg.), *Atypische Beschäftigung: Internationale Trends und Sozialstaatliche Regulierungen*, Wien, 1999.
- Till-Tentschert, U., *Armut- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich: Ergebnisse aus EU-SILC 2010*, Wien, 2011.
- Voss, D., Weinkopf, C., „Niedriglohnfalle Minijob“, *WSI-Mitteilungen*, 2012, (1), S. 5-12.
- Völkerer, P., Pirklbauer, S., Hauer, G., Prenner, P., *FRAUEN – BILDUNG – ARBEITSMARKT. Die Entwicklung der Qualifikationsstruktur von Frauen und Männern 1981-2010 in Österreich und Wien*, Wien 2014.
- Xowell, F. A., „Measurement of Inequality“, in Atkinson, A.B., Bourguignon F., (eds), *Handbook of Income Distribution*, North Holland, Amsterdam, 1999.