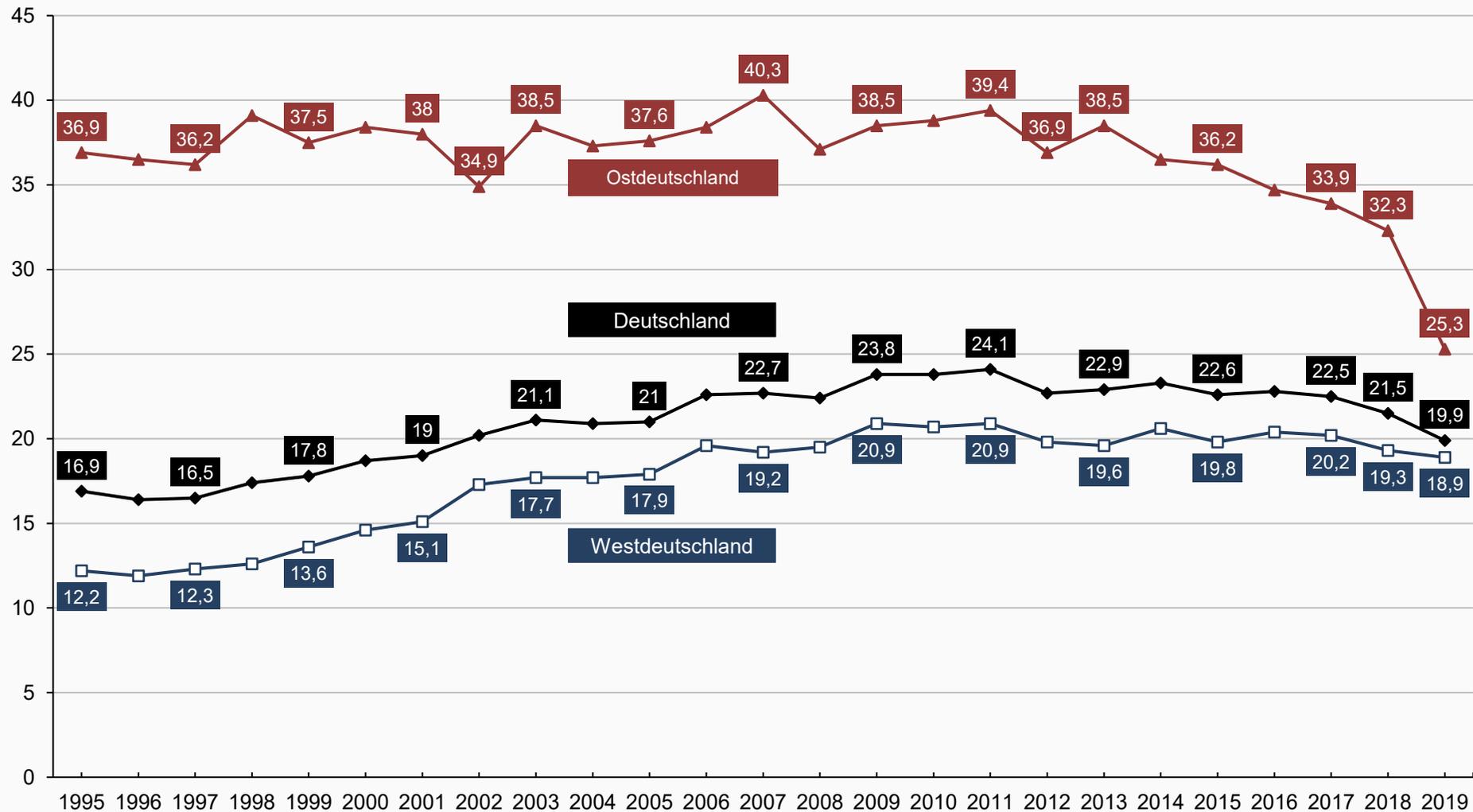


Niedriglohnbeschäftigung: Rückgang im Osten lässt Niedriglohnsektor schrumpfen

Entwicklung des Niedriglohnrisikos¹ in Deutschland 1995 - 2019 in % der Beschäftigten



¹ Niedriglohnschwelle: Zwei Drittel des mittleren Stundenlohns (Median).

Quelle: Kalina, T., Weinkopf, C. (2021), Niedriglohnbeschäftigung 2019, IAQ-Report 2021-06. Datenbasis SOEP



Niedriglohnbeschäftigung: Rückgang im Osten lässt Niedriglohnsektor schrumpfen

Kurz gefasst:

- Im Jahr 2019 arbeiteten knapp 19,9 % der Beschäftigten zu Stundenlöhnen, die unterhalb der Niedriglohnschwelle von 11,50 € lagen. Damit setzt sich der zuletzt zu beobachtende Rückgang des Niedriglohnsektors auch im Jahr 2019 fort. Im Vergleich zum Vorjahr ist der bisher deutlichste Rückgang (-1,6 Prozentpunkte) zu verzeichnen.
- Allerdings zeigt die Anzahl der Niedriglohnbezieher*innen, dass der Sektor nach wie vor eine große Gruppe von Beschäftigten erfasst. Im Jahr 2019 bezogen 7,2 Mio. Menschen niedrige Löhne. Das sind 500 Tsd. Personen weniger als im Jahr zuvor. Von einem ruckartigen Richtungswechsel kann daher nicht gesprochen werden.
- Die Verkleinerung des Niedriglohnsektors wird vor allem durch den Rückgang des Niedriglohnanteils in Ostdeutschland getragen. Vom Jahr 2018 auf 2019 sank der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten im Osten Deutschlands von 32,3 % auf 25,3 % – also immerhin ein Minus von 7 Prozentpunkten.
- Der bisher geltende gesetzliche Mindestlohn wirkt sich nur in begrenztem Maße auf den Umfang des Niedriglohnsektors aus. Das liegt vor allem an der auch im europäischen Vergleich geringen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns. Zudem blieb die Entwicklung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns seit seiner Einführung deutlich hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurück. Der gesetzliche Mindestlohn erfüllt damit lediglich die Funktion, das Ausfransen des Lohnspektrums nach unten zu begrenzen.
- Änderungen bei der Höhe und Verbreitung von tariflichen Verdiensten wirken sich nach wie vor stärker auf die Entwicklung des Niedriglohnsektors aus. Die untersten Stundenlöhne sind bereits im Vorfeld der Mindestlohneinführung angestiegen, damit in den Tarifsystemen der Abstand zu den unteren Lohngruppen gewahrt bleibt. Zum deutlichen Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung wird zudem beigetragen haben, dass in den meisten Branchen die zuvor unterschiedlich hohen tariflichen Verdienste in West- und Ostdeutschland inzwischen angeglichen worden sind.
- Eine deutliche und regelmäßige Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns könnte dazu beitragen, den Niedriglohnanteil aller Beschäftigten weiter zu senken. Auch eine stärkere Tarifbindung würde sicher dazu beitragen, den Niedriglohnsektor weiter zu verkleinern. Aber auch die Eindämmung von Minijobs würde zu einem Rückgang des Niedriglohnsektors beitragen, denn immerhin etwa ein Drittel aller Niedriglohnbeschäftigten sind Minijobber*innen. Es bleibt abzuwarten, ob sich für diese auch kürzlich politisch erneut diskutierte Forderung in der 20. Legislaturperiode eine Mehrheit finden wird.

Hintergrund

Im Jahr 2019 arbeitete etwa jede*r Fünfte abhängig Beschäftigte in Deutschland (19,9 %) im Niedriglohnsektor. Damit weist Deutschland weiterhin einen der größten Niedriglohnsektoren in Europa auf. Allerdings unterscheidet sich die Verbreitung niedriger Löhne im regionalen Vergleich: In Ostdeutschland lag der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen im Jahr 2019 bei 25,3 %, während in Westdeutschland der Niedriglohnanteil 18,9 % betrug. Als Niedriglöhne gelten Bruttoarbeitsentgelte in der Stunde, die niedriger liegen als zwei Drittel des durchschnittlichen Stundenlohnes (Median). Demnach lag die Niedriglohnschwelle in Deutschland im Jahr 2019 bei 11,50 €.

Die Entwicklung des Niedriglohnsektors hat im zeitlichen Verlauf unterschiedliche Richtungen eingeschlagen. Zwischen den Jahren 1995 und 2011 ist die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland von 16,9 % bis auf 24,1 % angestiegen, was vor allem auf eine deutliche Zunahme geringer Stundenlöhne in Westdeutschland zurückzuführen ist. Das Niedriglohnrisiko ist in Westdeutschland in diesem Zeitraum von 12,2 % im auf 20,9 % gestiegen und schwankte seitdem leicht. Erst ab dem Jahr 2016 (20,4 %) setzt in Westdeutschland ein moderater Rückgang bis auf 18,9 % im Jahr 2019 ein. In Ostdeutschland hingegen schwankte das Niedriglohnrisiko zwischen den Jahren 1995 bis 2011 auf deutlich höherem Niveau zwischen 34,9 % und 40,3 %. Danach setzt ein Rückgang ein, der vom Jahr 2018 auf 2019 mit einer Veränderung von 32,3 % auf 25,3 % (-7 Prozentpunkte) besonders deutlich ausfällt. Der Rückgang in Deutschland wurde somit zuletzt wesentlich durch den Rückgang des Niedriglohnanteils in Ostdeutschland getrieben.

Allerdings verdeckt der Anteilswert, dass die absolute Beschäftigungszahl von Personen mit Niedriglöhnen weiterhin auf einem hohen Niveau verharret. So waren im Jahr 2019 in Deutschland rund 7,2 Mio. Beschäftigte in einem Niedriglohnjob tätig. Im Vergleich zum Jahr 2018 sind im Jahr 2019 bekamen etwa 500 Tsd. Personen weniger nur einen Niedriglohn ausgezahlt.

Einflussfaktoren und Struktur des Niedriglohnsektors

Die Gründe für die beschriebene Entwicklung sind vielfältig. So haben Faktoren wie die rückläufige Organisations- und Vertretungskraft der Gewerkschaften, die Privatisierung von Staatsbetrieben, die Zunahme von (kleinen) Betrieben im Dienstleistungssektor und die (gesetzliche) Deregulierung des Arbeitsmarktes zu einer Ausbreitung des Niedriglohnsektors beigetragen. Politisch hat zuletzt besonders der mit der Einführung der so genannten Hartz-Gesetze verbundene Work-First-Ansatz eine Ausweitung des Niedriglohnsektors bewusst forciert. Durch eine gezielt nach unten ausdifferenzierten Lohnspreizung sollte ein Markt für „Einfacharbeiten“ (also gering qualifizierte, wenig produktive Tätigkeiten) entstehen, für die es beim geltenden Niveau der Arbeitskosten ansonsten keine Nachfrage gäbe. Ein Job mit (zu) niedrigem Stundenlohn könne dann eine Brücke in eine stabile, besser entlohnte Beschäftigung sein, so die weitere Annahme. Aus diesem Grund wurden auch die Regelungen des SGB II so gefasst, dass jede Arbeit, soweit sie nicht gegen das Gesetz (Mindestlohn) verstößt oder sittenwidrig ist, anzunehmen ist. Das gilt auch

dann als zumutbar, wenn die Löhne unterhalb von branchenüblichen oder qualifikationsangemessenen Standards liegen oder (deutlich) von den im jeweiligen Arbeitsumfeld gängigen Tariflöhnen abweichen (vgl. [Abbildung IV.80](#)).

Für die Beschäftigten steigt dadurch der Druck, auch Arbeit zu vergleichsweise schlechten Konditionen anzunehmen. Die sozialen und sozialpolitischen Negativwirkungen von Niedriglöhnen sind jedoch kaum zu übersehen. Dabei verweist die Analyse der strukturellen Merkmale darauf, dass der Niedriglohnsektor nicht nur einfache Tätigkeiten oder Randbelegschaften erfasst, sondern das vielfach auch reguläre, qualifizierte Beschäftigung lediglich niedrig entlohnt wird. In diesem Zusammenhang muss zunächst festgehalten werden, dass es sich bei den Betroffenen keineswegs um eine homogene Gruppe handelt. Ein besonders hohes Risiko, pro Stunde wenig zu verdienen, haben Arbeitnehmer*innen in prekären Beschäftigungsverhältnissen wie befristet Beschäftigte und mehr noch Minijobber*innen. Unter ihnen fällt die Niedriglohnquote mit 76,9% (Minijobber*innen) bzw. 36,8% (befristet Beschäftigte) besonders hoch aus. Aber auch Personen ohne Berufsausbildung (44%), Jugendliche unter 25 Jahren (47,6%) und Ausländer*innen (30,7%) weisen hohe Niedriglohnquoten auf (vgl. [Abbildung III.33](#)).

Um die Struktur des Niedriglohnsektors zu erfassen müssen die hohen Niedriglohnquoten der genannten Personengruppen jedoch mit ihrem Anteil an allen Beschäftigten gewichtet werden. Teilweise sind die Risikogruppen vergleichsweise klein. Die Struktur des Niedriglohnsektors wird folglich durch die Niedriglohnquote einzelner Gruppen und ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung bestimmt. Diese Unterscheidung ist besonders bei der Qualifikationsstruktur der Niedriglohnbeschäftigten von Bedeutung. Auch wenn die Niedriglohnquote von gering Qualifizierten im Jahr 2019 vergleichsweise hoch ausfiel, hatten fast zwei Drittel aller Niedriglohnbeschäftigten eine abgeschlossene Berufsausbildung und weitere knapp 11% sogar einen Hochschulabschluss. Darüber hinaus dominieren unter allen Beschäftigten im Niedriglohnsegment unbefristet Beschäftigte (77,4%) und Vollzeitstätige (39,3%) (vgl. [Abbildung III.33](#)).

Die am weitesten verbreiteten Kennzeichen des Niedriglohnsektors decken sich also keineswegs mit den Merkmalen einfacher Tätigkeiten oder Beschäftigungsverhältnissen mit eher kurzer Dauer. Das hat zur Folge, dass es auch bei formal guten Qualifikationen und/oder Vollzeitstätigkeiten dazu kommen kann, dass das Monatseinkommen nicht existenzsichernd ist oder sogar das Bedarfsniveau der Grundsicherung verfehlt. Die so genannten „Working Poor“, also all jene, die trotz Arbeit arm sind, können dann in Ergänzung zu ihrem Erwerbseinkommen aufstockende Leistungen der Grundsicherung beantragen (vgl. [Abbildung IV.81b](#)). Dadurch entsteht faktisch eine Kombilohn-Situation, in der niedrige Löhne durch den Sozialstaat subventioniert werden und zu steigenden Sozialausgaben führen. Das gilt nicht nur un- sondern auch mittelbar, weil die Gefahr steigt, dass lediglich geringe Rentenanwartschaften erworben und die Betroffenen auch im Alter auf ergänzende Sozialtransfers angewiesen sein werden.

Kein grundsätzlicher Kausalzusammenhang: Niedriglöhne, Tariflöhne und Mindestlöhne

Der Rückgang des Niedriglohnsektors in den letzten Jahren wird häufig auch mit Blick auf gesetzlichen Mindestlohn und Tariflöhne analysiert. Allerdings besteht keineswegs ein kausaler Zusammenhang zur Einführung des Mindestlohns. Im Gegenteil: Nach wie vor liegt der Mindestlohn (deutlich) unterhalb der Niedriglohnschwelle, ist in seiner Anpassung auch nicht daran gekoppelt und wird durch die positive allgemeine Lohnentwicklung in den letzten Jahren von der Niedriglohnschwelle abgehängt. So wies der Mindestlohn (8,50 €) im Jahr 2015 einen Abstand zur Niedriglohnschwelle (10,22 €) von 1,72 € auf. Im Jahr 2019 hat sich dieser Abstand auf immerhin 2,31 € pro Stunde vergrößert – mit einem Mindestlohn von 9,19 € gegenüber einer Niedriglohnschwelle von 11,50 €. Insofern trägt der Mindestlohn auch wenig zum Umfang des Niedriglohnsektors bei. Vielmehr sorgt er dafür, dass die Löhne am unteren Rand der Lohnverteilung zwar komprimiert, aber nicht zwangsweise über die Niedriglohnschwelle (2019: 11,50€) gehoben werden. Lediglich das „Ausfransen“ der Löhne nach unten wird abgebremst.

Ein stärkerer Zusammenhang lässt sich zwischen Mindestlohn, Tarifbindung und der Entwicklung des Niedriglohnsektors herstellen. Hier sind unterschiedliche Trends zu beobachten: So hat die Tarifbindung einerseits dazu geführt, dass die Stundenlöhne am unteren Rand des Lohnspektrums schon vor der Einführung des Mindestlohns seit dem Jahr 2013 überdurchschnittlich angestiegen sind. Ein Teil der Betriebe nahm die anstehende Mindestlohneinführung zum Anlass, die untersten Stundenlöhne der Beschäftigten teils im Vorfeld auf oder knapp über das Niveau des Mindestlohns anzuheben. Darüber hinaus wurden und werden in tarifgebundenen Branchen häufig auch die Löhne der Leistungsgruppen oberhalb des Mindestlohns erhöht, um die Abstände zu den unteren Lohngruppen zu wahren (so genannte „ripple effects“). Gleichzeitig ist die Organisations- und Vertretungskraft der Gewerkschaften in den letzten Jahren schwächer geworden und die Tarifbindung der Beschäftigten sinkt seit etwa zwei Dekaden nahezu stetig. Im Jahr 2019 lag der Anteil der Beschäftigten, die einer Tarifbindung unterliegen, bei 53% (Westdeutschland) (vgl. [Abbildung III.6](#)) bzw. 45% (Ostdeutschland) (vgl. [Abbildung III.7](#)). Damit wird aktuell rechtsverbindlich nur etwa die Hälfte aller Beschäftigten von kollektivvertraglichen Regelungen erfasst (vgl. [Abbildung III.8](#)).

Darüber hinaus bestand für einige Branchen bis zum Jahr 2017 die Möglichkeit, den Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde zeitweilig zu unterschreiten, wenn dem ein für allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag zugrunde lag. Diese Übergangsfrist wurde vor allem zur Anpassung des niedrigeren Niveaus der Stundenlöhne in Ostdeutschland genutzt. Zum deutlichen Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung in Ostdeutschland hat danach beigetragen, dass in den meisten Branchen die zuvor unterschiedlich hohen tariflichen Verdienste in West- und Ostdeutschland inzwischen angeglichen worden sind. Allerdings ist die Tarifbindung im Osten wie bereits skizziert weiterhin niedriger als in Westdeutschland, so dass auch im Jahr 2019 immer noch ein deutlich höherer Anteil der Beschäftigten in Ostdeutschland für einen Stundenlohn unterhalb von 11,50 € brutto pro Stunde arbeitete als in Westdeutschland.

Eindämmung von Niedriglöhnen

Die bislang eingeschränkte Durchschlagskraft des Mindestlohns auf den Umfang des Niedriglohnsektors ließe sich jedoch durch eine Reihe von Maßnahmen beheben (vgl. [Niedriglohnbeschäftigung 2019, IAQ-Report 6/2021](#)). An erster Stelle muss dabei eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns stehen. Dadurch könnte Deutschland auch im europäischen Vergleich aufschließen. Bislang steht der deutsche Kaitz-Index, mit dem das Verhältnis zwischen Mindestlohn und durchschnittlichem Bruttomonatsverdienst bei Vollzeitbeschäftigten angegeben wird, bei etwa 48 %, innerhalb der EU-Länder einer der niedrigsten Werte.

Die von verschiedenen Parteien, Verbänden und auch Ministern geforderte Größenordnung von mindestens 12 € pro Stunde könnte das zügig ändern. Um die Entwicklung des Mindestlohns aus der Normativität politischer Einzelentscheidungen zu lösen wären jedoch auch über eine einmalige Erhöhung des Mindestlohns hinausgehende Regelungen sinnvoll. Zusätzliche Prüfkriterien der Mindestlohnkommission (Mindestschutz für Arbeitnehmer*innen, Armutsgefährdungsquote) sind ein möglicher Ansatzpunkt. Darüber hinaus wäre aber auch eine in der Anpassung prozentual festgelegte Dynamisierung des Mindestlohns denkbar. Ein weiterer Vorschlag zielt darauf ab, dass die Anrechenbarkeit von bestimmten Lohnbestandteilen auf den Mindestlohnanspruch grundsätzlich nicht mehr zulässig sein soll. Durch diese Regelung könnten die Beschäftigten einfacher prüfen, ob der Mindestlohn von ihrem*ihrer Arbeitgeber*in auch tatsächlich eingehalten wird.

Von zentraler Bedeutung ist es eben auch, dass die Durchsetzung und Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns verbessert wird. Eine große Herausforderung besteht weiterhin auch darin, die Bekanntheit der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zu steigern. Aus den von der Mindestlohnkommission beauftragten Umfragedaten geht hervor, dass in Deutschland zwar nahezu alle Beschäftigten wissen, dass ein gesetzlicher Mindestlohn besteht, aber die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns kann nur ein kleiner Teil beziffern. Hier „rächt“ sich möglicherweise, dass in Deutschland weder im Vorfeld der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 noch bei den Erhöhungen in den folgenden Jahren Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Bevölkerung über anstehende Mindestloohnerhöhungen zu informieren.

Durch die Erhöhung und Durchsetzung des Mindestlohns allein wird sich der Umfang des Niedriglohnsektors jedoch nicht (nachhaltig) reduzieren lassen. Aus der internationalen Mindestlohnforschung ist bekannt, dass die Höhe der Tarifbindung einen deutlich stärkeren Einfluss auf den Umfang der Niedriglohnbeschäftigung hat als die Existenz und Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns. Das liegt vor allem an den oben bereits genannten „Ripple-Effekten“ also der Tendenz, dass ein Teil der Betriebe auch die Tariflöhne oberhalb des Mindestlohns erhöht, um den Abstand von gesetzlichem Mindestlohn zu den verschiedenen Tariflohngruppen zu wahren.

Zuletzt besteht ein möglicher Ansatzpunkt zur Verringerung des vergleichsweise hohen Anteils von Niedriglöhnen in Deutschland darin, die Zahl der Minijobs deutlich zu reduzieren. Etwa ein Drittel aller Niedriglohnbeschäftigten sind Minijobber*innen (vgl. [Abbildung III.33](#)) und Minijobs sind ausgesprochen anfällig für Verstöße gegen den Mindestlohn. Um die Verbreitung von Minijobs einzuschränken, könnte die Geringfügigkeitsgrenze auf eine reine Bagatellgröße von z.B. 200 oder 300 € pro Monat abgesenkt werden. Alternativ oder auch ergänzend könnte aber auch

festgelegt werden, dass Minijobs nur von bestimmten Personengruppen, wie z.B. Schüler*innen, Studierende und Rentner*innen ausgeübt werden. Sie verbleiben häufig nur eine gewisse Zeit in dieser Beschäftigungsform, so dass auch die Negativeffekte potenzieller Niedriglöhne (zeitlich) begrenzt wären. Es bleibt abzuwarten, ob sich in der aktuell anstehenden 20. Legislaturperiode für diese oder eine der anderen genannten Maßnahmen eine politische Mehrheit finden wird.

Methodische Hinweise

Die vorliegende Berechnung des Instituts Arbeit und Qualifikation beruht auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). Es handelt sich dabei um eine repräsentative Wiederholungsbefragung von über 30.000 Personen aus fast 15.000 Haushalten. Gefragt wird u.a. nach Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung und Gesundheit. Durch das Paneldesign der Befragung ist es möglich, langfristige soziale und gesellschaftliche Trends zu verfolgen. Anders als z.B. Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) erlaubt das SOEP auch die Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten und Minijobber*innen, die überproportional häufig für niedrige Stundenlöhne arbeiten.

Niedriglöhne werden als Stundenlöhne ausgewiesen, da Wochen- oder Monatsverdienste durch die unterschiedliche Arbeitszeit von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten verzerrt sind. Bei einer Berücksichtigung allein von Vollzeitbeschäftigten würden aber gerade die bei Teilzeitarbeit verbreiteten Niedriglöhne außer Acht gelassen. Der Schwellenwert des Niedriglohns lag im Jahr 2019 bei 11,50 € für Deutschland insgesamt.

Zur Bestimmung des Umfangs der Niedriglohnbeschäftigung wird gemäß der OECD-Definition eine Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns (Median) für Deutschland insgesamt verwendet. Die Stundenlöhne in den vorliegenden Auswertungen zur Niedriglohnbeschäftigung wurden auf der Basis der Bruttomonatsverdienste (ohne Sonderzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld) und den Angaben der Befragten zu ihrer tatsächlich geleisteten Arbeitszeit berechnet, wobei Überstunden in beiden Größen enthalten sein können. Für Beschäftigte, in deren Betrieb Arbeitszeitkonten geführt werden, wurde die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit an Stelle der tatsächlichen Arbeitszeit verwendet.

Die Analysen zur Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung im Jahr 2019 auf der Basis des SOEP beziehen sich auf alle abhängig Beschäftigten (einschließlich sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigter und Minijobber*innen). Selbständige und Freiberufler*innen sowie mithelfende Familienangehörige wurden ausgeschlossen, da sich für sie ein Stundenlohn nicht sinnvoll berechnen lässt. Nicht berücksichtigt wurden darüber hinaus auch Auszubildende, Praktikant*innen, Personen in Rehabilitation, Umschulung sowie in weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, Personen im Bundesfreiwilligendienst sowie Beschäftigte in Altersteilzeit. Zudem beschränkt sich unsere Auswertung auf Beschäftigte, die mindestens 18 Jahre alt sind.

Thema des Monats Juli 2021 – Kontakt:

Dr. Jutta Schmitz-Kießler | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 379 2154 | jutta.schmitz-kiessler@uni-due.de

Eine ausführliche Analyse der Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung findet sich aktuell in der Reihe IAQ-Report:

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2021): [Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland](#). IAQ-Report 2021-06.

*Die Autor*innen erreichen Sie unter:*

Dr. Thorsten Kalina | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 379 1352 | thorsten.kalina@uni-due.de

Dr. Claudia Weinkopf | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 379 1353 | claudia.weinkopf@uni-due.de