

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf

Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen

Auf den Punkt ...

- Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland hat in den Jahren 2015 und 2016 zu deutlichen Steigerungen der durchschnittlichen Stundenlöhne am unteren Rand des Lohnspektrums geführt.
- Der durchschnittliche Stundenlohn im Niedriglohnsektor erreichte im Jahr 2016 knapp 77% der Niedriglohnschwelle und damit immerhin fast vier Prozentpunkte mehr als 2014 (73%).
- Trotz dieser Lohnerhöhungen stagniert der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten auf einem im Vergleich der EU-Länder besonders hohen Niveau: 22,7% aller abhängig Beschäftigten in Deutschland arbeiteten im Jahr 2016 für einen Niedriglohn.
- Die Niedriglohnschwelle (berechnet auf Basis der *tatsächlich geleisteten Arbeitszeit*) hat sich in den letzten drei Jahren von 9,60 € pro Stunde im Jahr 2013 auf 10,44 € im Jahr 2016 erhöht.
- Die internationale Forschung legt nahe, dass zur Begrenzung des Anteils von Niedriglöhnen nicht nur ein gesetzlicher Mindestlohn, sondern vor allem auch eine hohe Tarifbindung wichtig ist.

Einleitung

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland Anfang 2015 sollte das starke Ausfransen des Lohnspektrums nach unten begrenzt werden. Tatsächlich ist der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen, seit der Einführung des Mindestlohns ab Anfang 2015 deutlich zurückgegangen. Der Anteil der Beschäftigten, deren Stundenlohn unterhalb der mit über 10 € deutlich höheren Niedriglohnschwelle lag, stagnierte im Jahr 2015 jedoch auf hohem Niveau (Kalina/Weinkopf 2017).

In diesem IAQ-Report aktualisieren wir unsere Auswertungen zur Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob und wie sich der Umfang des Niedriglohnsektors im Jahr 2016 verändert hat und welche Beschäftigtengruppen, Arbeitsplätze sowie Branchen besonders von Niedriglöhnen betroffen waren. Darüber hinaus gehen wir auch der Frage nach, wie sich die Stundenlöhne im unteren Bereich der Lohnverteilung nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2016 entwickelt haben.

Datengrundlage und methodisches Vorgehen

Datengrundlage unserer Berechnungen ist das sozio-ökonomische Panel (SOEP)¹, das – anders als z.B. Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) – auch die Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten und Minijobber_innen erlaubt, die überproportional häufig von niedrigen Stundenlöhnen betroffen sind.

Zur Bestimmung des Umfangs der Niedriglohnbeschäftigung verwenden wir gemäß der OECD-Definition eine Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns (Median) für Deutschland insgesamt. Die Stundenlöhne in den folgenden 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, haben wir die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit an Stelle der tatsächlichen Arbeitszeit verwendet (vgl. auch Brenke 2014; Amlinger u.a. 2014). Alternativ hierzu lassen sich Stundenlöhne auch auf Basis der *vertraglichen* Arbeitszeit berechnen. Gerade die neuere Mindestlohnforschung (so etwa Burauel u.a. 2017: 1112; Bonin u.a. 2018: 75f) hat die Unterschiede beider Berechnungsweisen deutlich gemacht.

¹ Das SOEP ist eine seit 1984 durchgeführte repräsentative Panelbefragung von Haushalten in Deutschland. Vgl. im Detail Wagner u.a. 2007.

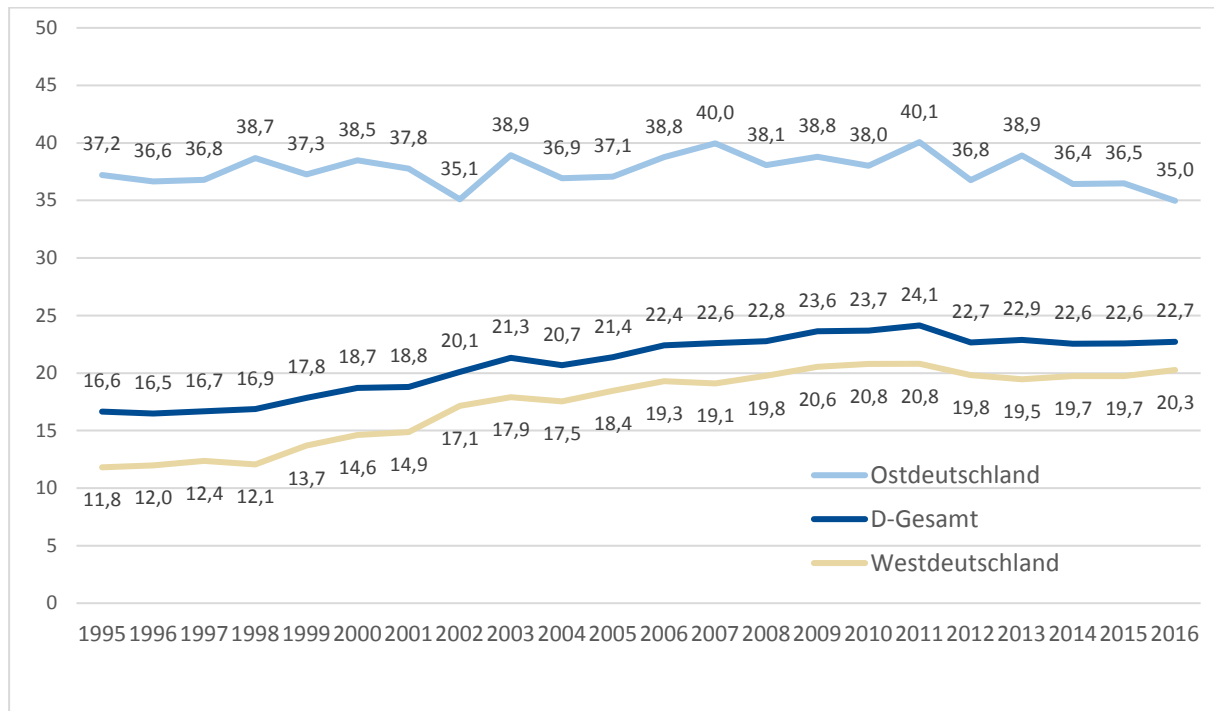
Da vertragliche Arbeitszeiten gegenüber tatsächlichen Arbeitszeiten keine Überstunden enthalten, wird der Monatsverdienst durch eine kleinere Stundenzahl geteilt und dementsprechend fallen die Stundenlöhne höher aus als bei der Berechnung auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit. Um deutlich zu machen, wie sich dies auf den Umfang der Niedriglohnbeschäftigung auswirkt, gehen wir an einigen Stellen dieses Reports auf die Ergebnisse beider Berechnungsvarianten ein. Unsere Analysen zur Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung auf der Basis des SOEP beziehen sich auf alle abhängig Beschäftigten (einschließlich sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit und Minijobs). 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 bezieht sich unsere Auswertung auf Personen, die mindestens 18 Jahre alt sind. Das Ausmaß des Niedriglohnsektors wird in unserer Auswertung eher unter- als überschätzt, da wir Nebentätigkeiten nicht einbezogen haben.

Niedriglohnbeschäftigung in der Gesamtwirtschaft

Für Deutschland insgesamt hat sich der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen seit 2012 kaum verändert. Mit 22,7% lag die Niedriglohnquote im Jahr 2016 auf dem gleichen Niveau wie 2012 (**Abbildung 1**). In Ostdeutschland arbeitete im Jahr 2016 mit 35% gut jeder dritte Beschäftigte für einen Niedriglohn. Dieser Anteil hat sich seit 2013 (38,9%) aber immerhin um fast vier Prozentpunkte verringert. In Westdeutschland schwankte der Niedriglohnanteil seit 2012 demgegenüber bei knapp unter 20%, ist aber im Jahr 2016 auf 20,3% und damit um 0,6 Prozentpunkte gestiegen.

Die Entwicklung des Niedriglohnsektors in den letzten Jahren lässt sich demnach so zusammenfassen: Der Anteil von Niedriglöhnen hat sich in Ostdeutschland seit 2013 von Jahr zu Jahr verringert, während er in Westdeutschland stagnierte und im Jahr 2016 sogar wieder gestiegen ist. Für Deutschland insgesamt ergibt sich aus diesen gegenläufigen Entwicklungen, dass der Niedriglohnanteil seit 2012 auf hohem Niveau von fast 23% stagniert.

Abbildung 1: Entwicklung des Niedriglohnanteils, 1995-2016 (Basis: tatsächliche Arbeitszeit), in % der Beschäftigten



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Anfang 2015 hat demnach auch im Jahr 2016 den Umfang des Niedriglohnsektors nicht verringert. Das erscheint auf den ersten Blick überraschend, wird aber verständlich, wenn man sich die Daten genauer anschaut. **Tabelle 1** veranschaulicht, dass sowohl die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnsektor als auch die Niedriglohnschwelle in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind. Die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnbereich (berechnet auf Basis der *tatsächlichen Arbeitszeit*) erhöhten sich von 7,05 € im Jahr 2013 auf 8,02 € im Jahr 2016 – also um fast 1 € (0,97 €). Dies entspricht prozentual einer Zunahme um immerhin 13,8%.

Die Niedriglohnschwelle ist auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit von 9,60 € im Jahr 2013 auf 10,44 € im Jahr 2016 gestiegen, was einer Zunahme um 8,8% entspricht. Weil der Durchschnittslohn aller Niedriglohnbeschäftigten stärker gestiegen ist als die Niedriglohnschwelle, sind die Niedriglohnbeschäftigten mit ihren Stundenlöhnen offenbar näher an die Niedriglohnschwelle herangerückt und die Lohnverteilung hat sich im unteren Bereich komprimiert.

Tabelle 1: Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Berechnung mit tatsächlicher und vertraglicher Arbeitszeit im Vergleich (Deutschland insgesamt)

Stundenlohn auf Basis der	Jahr	2013	2014	2015	2016
tatsächlichen Arbeitszeit	Niedriglohnschwelle	9,60 €	9,97 €	10,22 €	10,44 €
	Durchschnittlicher Stundenlohn im Niedriglohnbereich	7,05 €	7,26 €	7,56 €	8,02 €
	Niedriglohnanteil	22,9%	22,6%	22,6%	22,7%
	Median	14,40 €	14,95 €	15,33 €	15,65 €
vertraglichen Arbeitszeit	Niedriglohnschwelle	10,01 €	10,35 €	10,54 €	10,73 €
	Durchschnittlicher Stundenlohn im Niedriglohnbereich	7,54 €	7,68 €	8,00 €	8,31 €
	Niedriglohnanteil	20,4 %	20,8 %	21,3 %	20,6 %
	Median	15,02 €	15,52 €	15,81 €	16,10 €

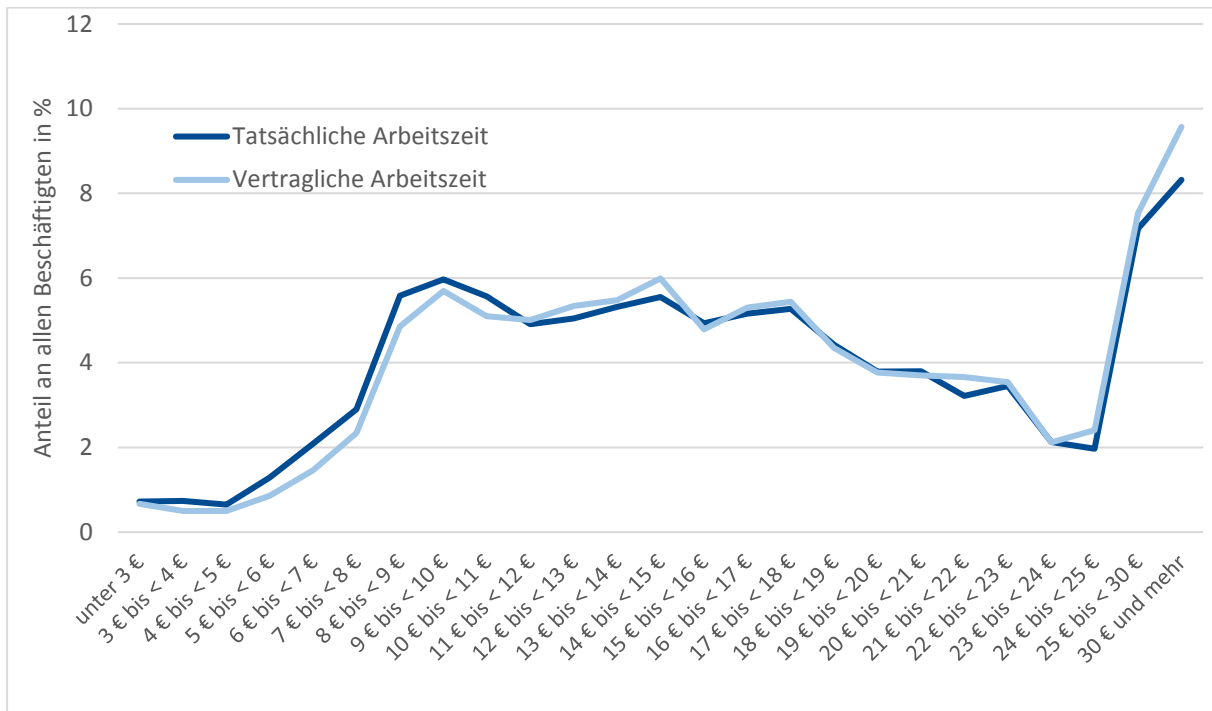
Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

Im Vergleich zu den Stundenlöhnen, die sich aus den Angaben der Beschäftigten zu ihrer *tatsächlichen* Arbeitszeit ergeben, liegen die Stundenlöhne auf Basis der *vertraglichen* Arbeitszeit etwas höher. Die Niedriglohnschwelle liegt bei dieser Berechnung mit 10,73 € knapp 0,30 € über der Schwelle auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit. Der durchschnittliche Stundenlohn ist auf Basis der vertraglichen Wochenarbeitszeit ebenfalls um knapp 0,30 € höher als auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit. Auffallend ist, dass der Niedriglohnanteil mit 20,6% zwei Prozentpunkte niedriger ist als bei der Berechnung auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit.

Abbildung 2 veranschaulicht, dass sich auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit ein größerer Anteil der Beschäftigten im Bereich bis zu einem Stundenlohn von etwa 11 € befindet. Bei etwa 12 € schneiden sich beide Kurven und bis etwa 15 € sind die Stundenlohngruppen beim Stundenlohn, der auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit berechnet wurde, stärker besetzt.

Somit ist der Anteil der Beschäftigten mit Löhnen unterhalb der Niedriglohnschwelle auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit kleiner und der Anteil oberhalb der Niedriglohnschwelle größer. Oberhalb des Medians, der auf Basis der *tatsächlichen* Arbeitszeit bei 15,65 € und auf Basis der *vertraglichen* Arbeitszeit bei 16,10 € liegt, unterscheiden sich beide Verteilungen kaum. Die Niedriglohnschwelle ist bei den auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit berechneten Stundenlöhnen geringfügig höher, vor allem durch die stärker besetzte oberste Stundenlohngruppe.

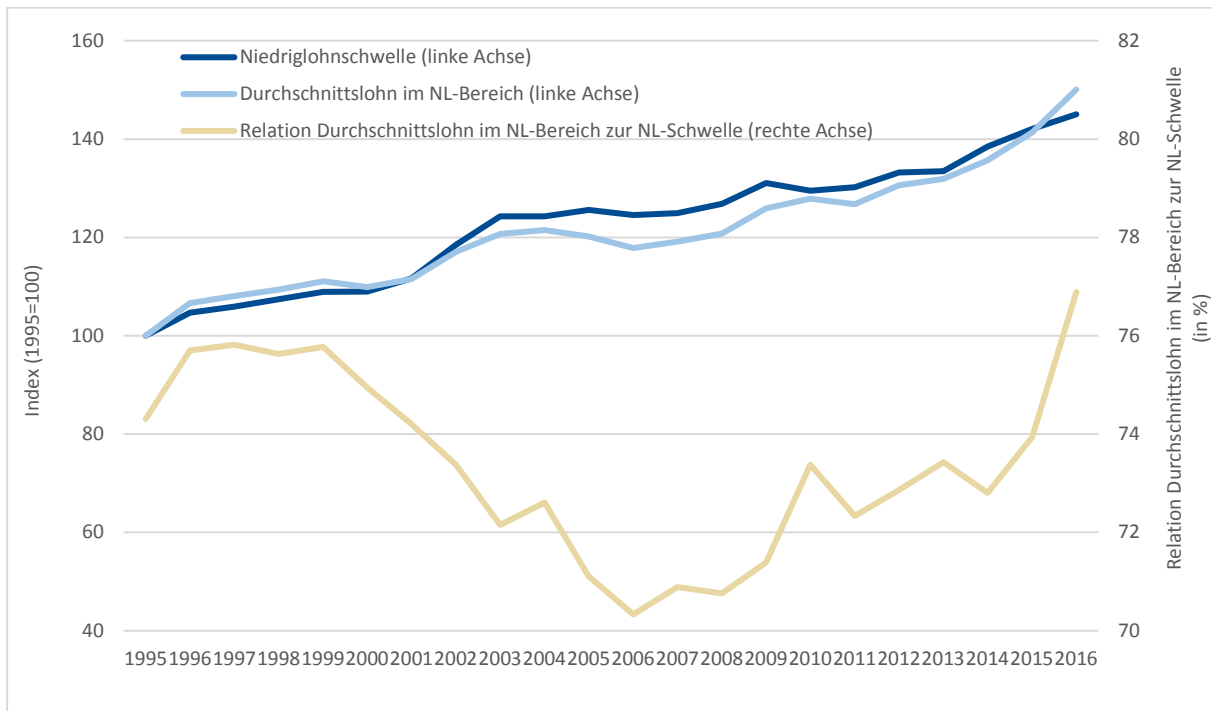
Abbildung 2: Stundenlohnverteilung 2016 im Vergleich – vertragliche und tatsächliche Arbeitszeit (Anteil Beschäftigte in der jeweiligen Stundenlohngruppe in %)



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

Der durchschnittliche Stundenlohn im Niedriglohnbereich ist von 73% der Niedriglohnschwelle im Jahr 2013 auf fast 77% der höheren Schwelle im Jahr 2016 gestiegen (**Abbildung 3**). Dahinter steht, dass die Löhne seit der Einführung des Mindestlohns gerade im unteren Bereich der Stundenlohnverteilung überproportional gestiegen sind (Burauel u.a. 2018: 89). Der Mindestlohn hat also zu einer Kompression der Lohnstruktur unterhalb der Niedriglohnschwelle geführt und das „Ausfransen“ der Löhne nach unten gebremst. Diese erfreuliche Entwicklung war allerdings offenbar nicht ausreichend, um den Umfang des Niedriglohnsektors in Deutschland zu verringern. Betrachtet man die längerfristige Entwicklung, zeigt sich, dass der Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich schon seit 2006 stärker als die Niedriglohnschwelle gestiegen und damit näher an diese herangerückt ist. Im Zuge der Mindestlohneinführung hat sich dieser Prozess nochmals verstärkt.

Abbildung 3: Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich, Niedriglohnschwelle und Relation aus beidem (1995-2016 – Basis: tatsächliche Arbeitszeit)



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

Wer ist von Niedriglöhnen betroffen?

Besonders häufig arbeiteten für einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle nach unseren Berechnungen im Jahr 2016 knapp 84% der Minijobber_innen, fast 59% der Beschäftigten unter 25 Jahre, 44% der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung, fast 39% der befristet Beschäftigten, gut 37% der Ausländer_innen und gut 29% der Frauen (**Tabelle 2**).

Unsere Analyse nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen zeigt für gering Qualifizierte von 2014 auf 2016 einen leichten Anstieg des Niedriglohnrisikos von 43,2% auf 44%. Dies überrascht insofern, als die Stundenlöhne von Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung nach Berechnungen des DIW im Jahr 2015 um 7,2% und damit deutlich stärker als im Durchschnitt (4,8%) gestiegen sind (Burauel u.a. 2017: 1121). Offenkundig reichte dieser Zuwachs aber nicht aus, um das Niedriglohnrisiko dieser Beschäftigtengruppe zu verringern. Bei den Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung und akademischen Abschlüssen hat sich das Niedriglohnrisiko demgegenüber von 2014 auf 2016 zumindest leicht verringert (um 0,2 bzw. 0,1 Prozentpunkte).

Tabelle 2: Niedriglohnrisiko nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen, 2014 und 2016 im Vergleich (in % der jeweiligen Beschäftigtengruppe; Basis: tatsächliche Arbeitszeit)

Lesehilfe: Von allen abhängig Beschäftigten ohne Berufsausbildung verdienten im Jahr 2016 44% weniger als 10,44 € pro Stunde (Niedriglohnschwelle).

Kategorie		Anteil von Niedriglohnbeschäftigten in der jeweiligen Gruppe (Niedriglohnrisiko)	
		2014	2016
Qualifikation ²	Ohne Berufsausbildung	43,2	44,0
	Mit Berufsausbildung	22,3	22,1
	Universität/ Fachhochschule	9,2	9,1
Geschlecht	Männer	16,0	16,6
	Frauen	29,7	29,2
Alter	unter 25 Jahre	53,1	58,6
	25 – 34	26,4	22,9
	35 – 44	18,3	17,2
	45 – 54	16,7	18,4
	55+	24,0	25,1
Nationalität	Deutsche	21,1	21,0
	Ausländer_innen	36,9	37,4
Befristung	Befristet	39,9	38,7
	Unbefristet	18,4	19,3
Arbeitszeitform	Vollzeit	13,9	13,9
	Sozialversicherungspflichtige Teilzeit	23,5	23,8
	Minijob	78,5	83,6
Gesamtwirtschaft		22,6	22,7

Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

Differenziert nach Geschlecht hat sich das Niedriglohnrisiko von Frauen etwas reduziert (von 29,7% auf 29,2%), während es bei den Männern von 16% auf 16,6% leicht gestiegen ist. Die Auswertungen nach Altersgruppen zeigen unterschiedliche Veränderungen: Besonders stark ist das Niedriglohnrisiko der unter 25-Jährigen gestiegen (von 53,1% auf 58,6%). Einen leichten Anstieg gab es darüber hinaus auch bei den Beschäftigten, die 45 Jahre oder älter waren (45-54 Jahre: +1,7 Prozentpunkte; 55 und älter: +1,1 Prozentpunkte). In den beiden anderen Altersgruppen hat sich das Niedriglohnrisiko verringert – besonders deutlich in der Altersgruppe der

² Bei der Klassifizierung des Qualifikationsniveaus wird jeweils der höchste erreichte Abschluss berücksichtigt.

25- bis 34-Jährigen (um 3,5 Prozentpunkte), während der Rückgang bei den Beschäftigten im Alter von 35-44 Jahren mit 1,1 Prozentpunkten deutlich geringer ausfiel.

Für Ausländer_innen ist das Niedriglohnrisiko leicht gestiegen (+0,6 Prozentpunkte), bei Deutschen zeigt sich ein leichter Rückgang um 0,1 Prozentpunkte. Eher überraschend erscheint, dass das Niedriglohnrisiko von unbefristet Beschäftigten gestiegen ist (von 18,4% auf 19,3%), während es bei befristet Beschäftigten von 39,9% auf 38,7% leicht rückläufig war.

Differenziert nach Beschäftigungsform hat sich das Niedriglohnrisiko von Vollzeitbeschäftigten nicht verändert und bei sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten ist ebenfalls nur ein leichter Anstieg um 0,3 Prozentpunkte erkennbar. Auffällig ist demgegenüber, dass das Niedriglohnrisiko von Minijobber_innen von 78,5% im Jahr 2014 auf 83,6% im Jahr 2016 nochmals deutlich gestiegen ist. Dies überrascht auch insofern, als die Stundenlöhne dieser Beschäftigtengruppe nach Berechnungen des DIW im Zuge der Mindestlohneinführung im Durchschnitt um 9,2% und damit besonders stark gestiegen sind (Burauel u.a. 2017: 1121). Möglicherweise spielt hierbei eine Rolle, dass die Niedriglohnschwelle im Jahr 2016 bei 10,44 € und damit offenbar über den für viele Minijobs „marktüblichen“ Stundenlöhnen lag.

Neben der Betroffenheit bzw. dem Risiko, für einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle zu arbeiten, ist auch von Interesse, wie sich die Beschäftigten mit geringen Stundenlöhnen auf die unterschiedlichen Beschäftigtengruppen verteilen (**Tabelle 3**).

Die Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland sind weiterhin Deutsche (82,5%), unbefristet Beschäftigte mit fast 77%, Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung (63,5%), Frauen (knapp 63%) und Beschäftigte aus den mittleren Altersgruppen (zwischen 25 und 54 Jahre) mit gut 60%.

Nach Arbeitszeitformen differenziert waren im Jahr 2016 knapp 41% der Niedriglohnbeschäftigten in Vollzeit tätig, fast ein Viertel arbeiteten in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und knapp 36% in einem Minijob. Damit ist die überwiegende Mehrheit der Niedriglohnbeziehenden (rund zwei Drittel) sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Tabelle 3: Struktur der Niedriglohnbeschäftigten, 2014 und 2016 im Vergleich (in %; Basis: tatsächliche Arbeitszeit)

Lesehilfe: Von allen Niedriglohnbeschäftigten hatten im Jahr 2016 25,6% keine abgeschlossene Berufsausbildung

Kategorie		Anteil der jeweiligen Gruppe am Niedriglohnsektor	
		2014	2016
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	24,5	25,6
	Mit Berufsausbildung	64,9	63,5
	Universität / Fachhochschule	10,7	10,9
Geschlecht	Männer	36,8	37,4
	Frauen	63,2	62,6
Alter	unter 25 Jahre	12,3	13,5
	25 – 34	24,4	20,2
	35 – 44	18,3	16,8
	45 – 54	21,7	23,2
	55+	23,4	26,3
Nationalität	Deutsche	84,8	82,5
	Ausländer_innen	15,2	17,5
Befristung	Befristet	23,9	23,2
	Unbefristet	76,1	76,8
Arbeitszeitform	Vollzeit	41,1	40,7
	Sozialversicherungspflichtige Teilzeit	22,8	23,8
	Minijob	36,1	35,5
Gesamtwirtschaft		100,0	100,0

Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

Veränderungen dieser Anteile können mit einer Änderung des Niedriglohnrisikos ebenso wie mit dem Anteil der Gruppe an den Beschäftigten insgesamt zusammenhängen. Der Anteil der gering Qualifizierten an allen Niedriglohnbeschäftigten hat leicht zugenommen, während der Anteil der Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung etwas zurückgegangen ist. Eine Erklärung für diese Veränderung liegt im Anstieg des Niedriglohnrisikos für gering Qualifizierte. Zudem ist auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene eine Verlagerung der Beschäftigung von

mittleren Qualifikationsniveaus hin zu gering und zu hoch Qualifizierten zu erkennen, was sich auch auf die Zusammensetzung des Niedriglohnssektors auswirkt.³

Nach Geschlecht hat sich die Zusammensetzung des Niedriglohnssektors kaum verändert. Es ist allerdings interessant, welche Hintergründe dies hat: Der Anteil von Frauen an der Gesamtbeschäftigung ist von 2014 bis 2016 leicht gestiegen und gleichzeitig ist ihr Niedriglohnrisiko leicht zurückgegangen. Bei den Männern war es genau umgekehrt. Hier kompensieren sich also entgegengesetzte Einflussfaktoren und führen zu einer weitgehend unveränderten Struktur des Niedriglohnssektors nach Geschlecht.

Beim Alter hängt die Veränderung der Struktur des Niedriglohnssektors stark mit dem veränderten Niedriglohnrisiko in den jeweiligen Altersgruppen zusammen. Für Beschäftigte zwischen 25 und 44 Jahren ging das Niedriglohnrisiko zurück, während es für die Älteren und Jüngeren stieg. Die Veränderung der Zusammensetzung des Niedriglohnssektors nach Altersgruppen erfolgt adäquat zur Änderung des Niedriglohnrisikos. Durch die Änderung der Beschäftigtenstruktur insgesamt wird diese Entwicklung noch verstärkt. Es gab im Jahr 2016 weniger Beschäftigte in den mittleren und mehr in den höheren Altersgruppen.

Sehr ausgeprägt ist die Zunahme des Anteils von Ausländer_innen am Niedriglohnssektor. Hier wirkt ein leichter Anstieg des Niedriglohnrisikos mit einer Zunahme des Anteils dieser Gruppe an der Beschäftigung insgesamt zusammen. Die Zunahme des Anteils unbefristet Beschäftigter an allen Niedriglohnbeziehenden hängt vor allem mit dem Anstieg ihres Niedriglohnrisikos zusammen. Die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung wirkt dem entgegen, weil im Jahr 2016 etwas weniger Personen unbefristet beschäftigt waren als noch 2014.

Die Veränderung des Anteils am Niedriglohnssektor nach Arbeitszeitkategorien ist stark durch die Veränderung der Gesamtbeschäftigung beeinflusst. Hier hat sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit weiter an Bedeutung gewonnen, während der Anteil der anderen Arbeitszeitformen an der Gesamtbeschäftigung zwischen 2014 und 2016 gesunken ist.

Besonders von Niedriglöhnen betroffene Branchen

Von allen Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb der Niedriglohnschwelle waren im Jahr 2016 knapp 17% im Einzelhandel, fast 16% im Gesundheitswesen, knapp 11% im Gastgewerbe, fast 9% in unternehmensnahen Dienstleistungen sowie knapp 5% im Bereich Erziehung und Unterricht tätig (**Tabelle 4**). In diesen Branchen arbeiteten im Jahr 2016 zusammengenommen fast 57% aller Niedriglohnbeschäftigten. Gegenüber 2014 hat sich die Reihenfolge der Branchen mit den absolut meisten Niedriglohnbeschäftigten nicht verändert. Der Anteil der genannten

³ Zur Polarisierung der Beschäftigtenstruktur nach Qualifikation vgl. OECD (2017: 121).

Branchen am gesamten Niedriglohnbereich hat sich nur geringfügig um 0,4 Prozentpunkte auf 57,3% erhöht.

Das Niedriglohnrisiko ist in den genannten Branchen allerdings sehr unterschiedlich: Während im Gastgewerbe im Jahr 2016 gut zwei Drittel der Beschäftigten für einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle arbeiteten, war dies im Bereich Erziehung und Unterricht mit 14,1% nur bei jedem siebten Beschäftigten der Fall. Mit Ausnahme des Bereichs Erziehung und Unterricht ist das Niedriglohnrisiko in allen genannten Branchen gestiegen. Im Gesundheitswesen, im Gastgewerbe und bei den unternehmensnahen Dienstleistungen hat dies zu einem leichten Anstieg des Anteils am gesamten Niedriglohnsektor geführt. Im Einzelhandel führte der Anstieg des Niedriglohnrisikos nicht zu einer Ausweitung des Anteils am Niedriglohnsektor, da sich der Anteil des Einzelhandels an der Beschäftigung insgesamt von 9,1% auf 8,8% verringert hat. Im Bereich Erziehung und Unterricht ist das Niedriglohnrisiko von 15,5% auf 14,1% zurückgegangen und der Anteil an der Beschäftigung insgesamt hat sich von 8,2% auf 7,7% verringert. Beide Veränderungen zusammen führten zu einem Rückgang des Anteils dieser Branche am gesamten Niedriglohnsektor von 5,9% (2014) auf 4,9% (2016).

Tabelle 4: Branchen mit den absolut meisten Niedriglohnbeschäftigten (2014 und 2016, in %; Basis: tatsächliche Arbeitszeit)

Wirtschaftszweig	Niedriglohnrisiko		Anteil an allen Niedriglohnbeschäftigten	
	2014	2016	2014	2016
Einzelhandel	41,4	42,5	17,6	16,9
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	23,2	24,0	15,0	15,7
Gastgewerbe	65,4	67,2	10,1	10,6
Unternehmensnahe Dienstleistungen	31,2	32,8	8,7	8,8
Erziehung und Unterricht	15,5	14,1	5,9	4,9

Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnung.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass sich trotz der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 € der Umfang der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland im Jahr 2016 nicht verringert hat. Offenbar hat der gesetzliche Mindestlohn die Löhne im unteren Bereich komprimiert, sie aber in den meisten Fällen nicht über die mit 10,44 € deutlich über dem Mindestlohn liegende Niedriglohnschwelle angehoben.

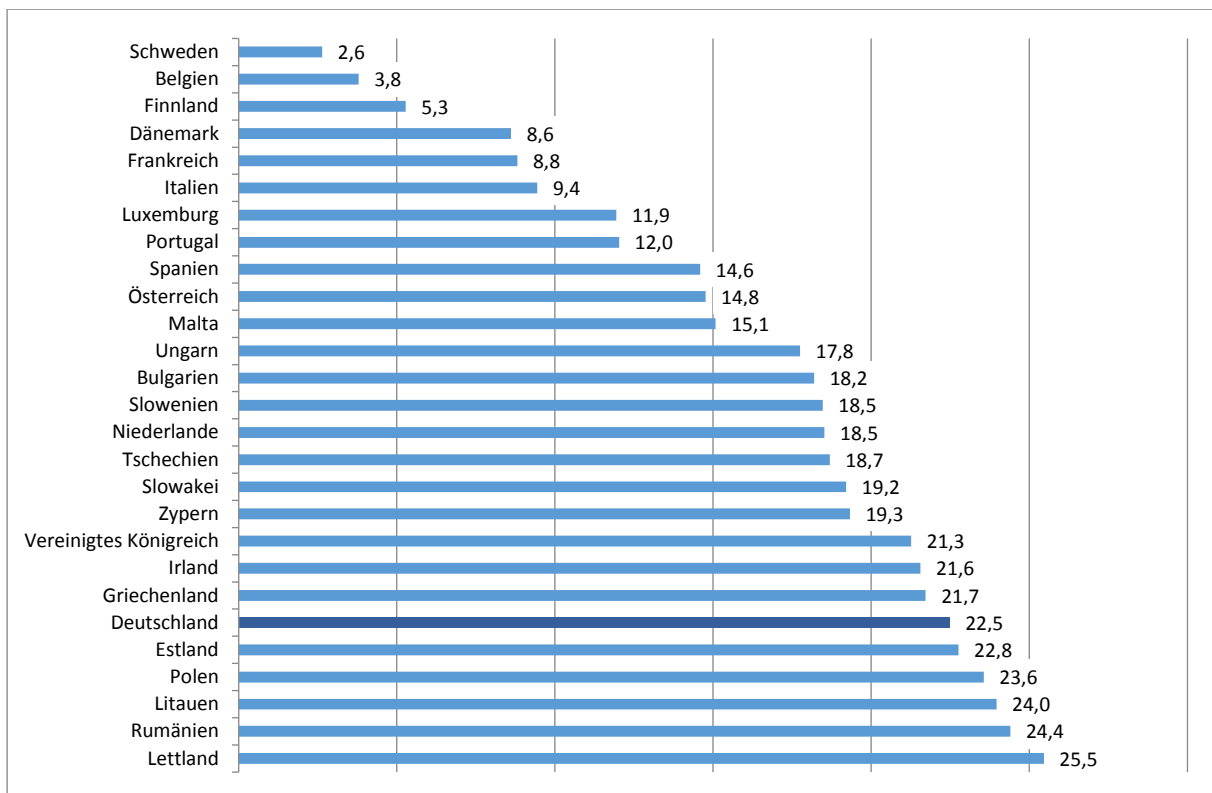
Niedriglohnbeschäftigung und Höhe der Mindestlöhne im EU-Vergleich

Im EU-Vergleich weist Deutschland mit 22,7% (2016) nach wie vor einen besonders hohen Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen auf. Dies veranschaulicht auch eine Auswertung von Eurostat zum Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in den EU-Staaten, die sich allerdings auf das Jahr 2014 bezieht, weil die Datenerhebung nur alle vier Jahre stattfindet (**Abbildung 4**).

Im Jahr 2014 lag der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen in Deutschland demnach bei 22,5%. Noch höhere Niedriglohnanteile hatten zu diesem Zeitpunkt nur Estland, Polen, Litauen, Rumänien und Lettland – also allesamt kleinere und weniger entwickelte Länder in Mittel- und Osteuropa.

Die geringsten Niedriglohnanteile von zwischen 2,6% und 9,4% im Jahr 2014 wiesen die skandinavischen Staaten sowie Belgien, Frankreich und Italien auf. Selbst wirtschaftlich schwächeren EU-Mitgliedsländern wie z.B. Portugal, Spanien, Malta, Ungarn, Bulgarien oder Slowenien gelingt die Eindämmung von Niedriglöhnen offenkundig deutlich besser als Deutschland.

Abbildung 4: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in den EU-Staaten, 2014



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Eurostat (earn_ses_pub1s).

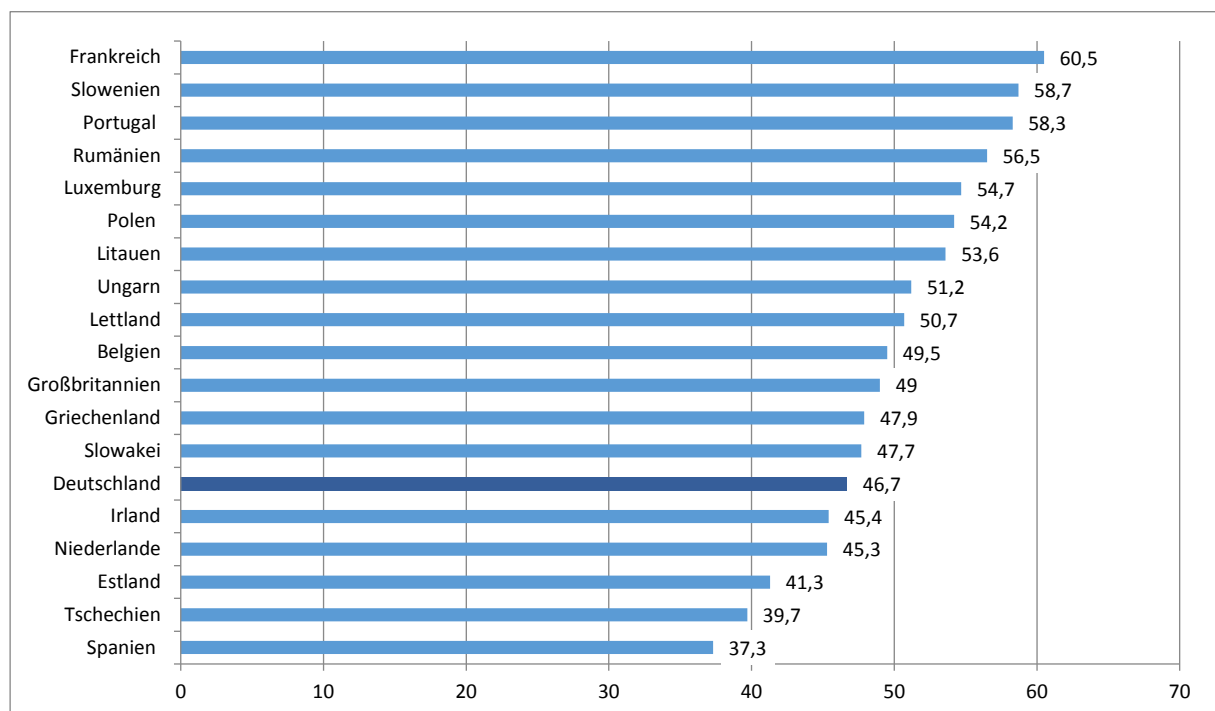
http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=earn_ses_pub1s&language=en&mode=view

Bemerkenswert ist, dass unter den sechs Ländern mit Niedriglohnanteilen von weniger als 10% nur in Belgien und Frankreich ein gesetzlicher Mindestlohn existiert. Gemeinsam ist diesen sechs Ländern demgegenüber, dass sie eine fast flächendeckende Tarifbindung von über 85% haben.

Dies bestätigt die auch für andere Länder vorliegenden Befunde, dass der Umfang des Niedriglohnsektors stärker von der Tarifbindung als von der Existenz und eines gesetzlichen Mindestlohns beeinflusst wird. Mindestlöhne können den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nur verringern, wenn ihr Niveau nah an der Niedriglohnschwelle von zwei Drittel des Medianlohns liegt. Da gesetzliche Mindestlöhne sich jedoch meist an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der schwächeren Branchen orientieren, werden sie i.d.R. sehr vorsichtig angehoben und liegen in der Praxis überwiegend deutlich *unterhalb* der Niedriglohnschwelle. Wie wir in diesem Report veranschaulicht haben, gilt dies auch und insbesondere für Deutschland.

Denn die relative Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland lag im Jahr 2016 (gemessen am Anteil des Mindestlohns am durchschnittlichen Stundenlohn von Vollzeitbeschäftigten in der Gesamtwirtschaft – dem sogenannten „Kaitz-Index“) mit 46,7% im Ländervergleich nur im hinteren Mittelfeld (**Abbildung 5**).

Abbildung 5: Gesetzliche Mindestlöhne in Europa, in % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten, 2016



Quelle: Eigene Darstellung nach Lübker/Schulten 2018.

Gemessen am Kaitz-Index deutlich höhere Mindestlöhne als in Deutschland hatten demnach im Jahr 2016 nicht nur westeuropäische Nachbarländer wie Frankreich, Luxemburg und Belgien, sondern auch wirtschaftlich deutlich schwächere Länder wie z.B. Slowenien, Portugal, Rumänien, Polen und Litauen sowie Ungarn und Lettland. Auch wenn man die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in € pro Stunde im Jahr 2018 vergleicht, liegt Deutschland mit einem Mindestlohn von nunmehr 8,84 € pro Stunde weiterhin deutlich hinter Luxemburg (11,55 €), Frankreich (9,88 €), den Niederlanden (9,68 €), Irland (9,55 €) und Belgien (9,47 €).

Da sich die Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland dem „Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG)“ zufolge im Wesentlichen nachlaufend an der Entwicklung der Tariflöhne orientieren sollen, sind überproportionale Steigerungen des Mindestlohns auch in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Hierfür wäre eine Veränderung des Anpassungsmechanismus des gesetzlichen Mindestlohns erforderlich, die in mehreren Stellungnahmen zur Anhörung der Mindestlohnkommission im Jahr 2018 auch gefordert worden ist (vgl. z.B. Herzog-Stein u.a. 2018).

In jüngster Zeit haben sich auch Politiker_innen aus mehreren Parteien für eine deutliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ausgesprochen – darunter auch Bundesfinanzminister Olaf Scholz, der einen Mindestlohn von 12 € fordert (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Oktober 2018). Allerdings ließ er offen, wie dies in der Praxis umgesetzt werden könnte.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnsektor in Deutschland sind in den Jahren 2015 und 2016 in Folge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deutlich gestiegen. Der Anteil von Beschäftigten mit einem Niedriglohn hat sich demgegenüber auch im Jahr 2016 nicht verringert. Hintergrund ist vor allem, dass sich auch die Niedriglohnschwelle auf 10,44 € relativ stark erhöht hat. Noch deutlicher sind die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnsektor gestiegen. Diese Lohnsteigerungen reichten aber offenbar nicht aus, um den Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen in Deutschland zu verringern.

Aus der internationalen Forschung ist bekannt, dass die Tarifbindung einen deutlich stärkeren Einfluss auf den Umfang der Niedriglohnbeschäftigung hat als die Existenz und Höhe von Mindestlöhnen (Hayter/Weinberg 2011; Bosch/Weinkopf 2013 und 2015).

Vor diesem Hintergrund war die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Januar 2015 in das so genannte „Tarifautonomiestärkungsgesetz“ eingebettet, das darauf abzielte, die Tarifbindung in Deutschland zu erhöhen. Bislang ist dies jedoch nicht gelungen (Schulten 2018). Im Gegenteil: Der Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen

hat sich im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr von 59% auf 57% in Westdeutschland und von 47% auf 44% in Ostdeutschland weiter verringert (Ellguth/Kohaut 2017: 280 und 2018: 300).

Nur im Gastgewerbe in Nordrhein-Westfalen (2015) und in Bremen (2018) sind Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE) erfolgreich gewesen. In NRW gilt die AVE für die untersten drei tariflichen Lohngruppen, während es in Bremen sogar gelungen ist, das gesamte Tarifgitter für allgemeinverbindlich zu erklären (Lakeband 2018).

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist außerdem vereinbart worden, einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag für die Pflegebranche einzuführen. Dies könnte ein erster wichtiger Schritt zur Stärkung der Tarifbindung in Deutschland sein. Allerdings wird derzeit noch darüber gestritten, ob und wie dies tatsächlich umgesetzt werden könnte (Groll 2018).

Literaturverzeichnis

- Amlinger, Marc / Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten** 2014: Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? WSI Report 1. Düsseldorf
- Bonin, Holger / Isphording, Ingo / Krause, Annabelle / Lichter, Andreas / Pestel, Nico / Rinne, Ulf / Caliendo, Marco / Obst, Cosima / Preuss, Malte / Schröder, Carsten / Grabka, Markus** 2018: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** 2013: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: WSI-Mitteilungen 66 (6), S. 393–404
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** 2015: Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn? In: Industrielle Beziehungen 22 (3-4), S. 305–324
- Brenke, Karl** 2014: Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen. In: DIW-Wochenbericht 5, S. 71-77
- Burauel, Patrick / Caliendo, Marco / Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten / Schupp, Jürgen / Wittbrodt, Linda** 2017: Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. In: DIW-Wochenbericht 49, S. 1109-1123
- Burauel, Patrick / Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten / Caliendo, Marco / Obst, Cosima / Preuss, Malte** 2018: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne** 2017: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016. In: WSI-Mitteilungen 70 (4), S. 278–286
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne** 2018: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2017. In: WSI-Mitteilungen 71 (4), S. 299–306

- Frankfurter Allgemeine Zeitung** 2018: Finanzminister Scholz: „Zwölf Euro Mindestlohn sind angemessen“. Ausgabe vom 31. Oktober. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/mindestlohn-olaf-scholz-fuer-12-euro-15866204.html>
- Groll, Tina** 2018: Löhne wie im öffentlichen Dienst für alle Pflegekräfte. Ver.di hat eine Tarifkommission gegründet, um die Voraussetzungen für einen allgemein verbindlichen Tarifvertrag zu schaffen. Doch die privaten Arbeitgeber wehren sich. In: Die ZEIT von 16. Oktober 2018. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-10/altenpflege-verdi-allgemeinverbindlicher-tarifvertrags-spahn-hubertus-heil>
- Hayter, Susan / Weinberg, Bradley** 2011: Mind the gap: collective bargaining and wage inequality. In: Hayter, Susan (ed.): The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for social justice. Cheltenham, pp. 136–186
- Herzog-Stein, Alexander / Lübker, Malte / Pusch, Toralf / Schulten, Thorsten / Watt, Andrew** 2018: Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission. Policy Brief Nr. 24. Düsseldorf: WSI
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia** 2017: Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. IAQ-Report 2017-06. Duisburg
- Lakeband, Stefan** (2018): Neuer Tarifvertrag in Bremens Hotel- und Gaststättengewerbe. In: Weser Kurier vom 14. Mai 2018. https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-wirtschaft_artikel,-neuer-tarifvertrag-in-bremens-hotel-und-gaststaettengewerbe-_arid,1729900.html
- Lübker, Malte / Schulten, Thorsten** 2018: WSI-Mindestlohnbericht 2018. Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse. WSI-Report Nr. 39. Düsseldorf
- OECD** 2017: OECD Employment Outlook 2017. OECD Publishing. Paris
http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en
- Schulten, Thorsten** 2018: The role of extension in German collective bargaining. In: Hayter, Susan / Visser, Jelle (eds.): Collective agreements: Extending labour protection. Genf: ILO, pp. 65–92
- Wagner, Gert G. / Frick, Joachim R. / Schupp, Jürgen** 2007: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements. In: Schmollers Jahrbuch 127 (1), pp. 139–169

Die Autor/innen:

**Dr. Thorsten Kalina**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsabteilung Flexibilität und Sicherheit

Kontakt: thorsten.kalina@uni-due.de

**Dr. Claudia Weinkopf**

Leiterin der Forschungsabteilung Flexibilität und Sicherheit

Kontakt: claudia.weinkopf@uni-due.de

IAQ-Report 2018-06

Redaktionsschluss: 07.11.2018

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

Redaktion:

Ute Klammer
ute.klammer@uni-due.de

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de/>

IAQ-Reports:

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.