

# Eine Bestandsaufnahme Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

Niedriglohnbeschäftigung hat viele Gesichter: Mini-Jobs, Arbeitskontrakte für Saisonkräfte, Ein-Euro-Jobs, aber auch niedrig bezahlte Arbeits in „normaler“ sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Manche gering bezahlte Tätigkeiten werden um Transferleistungen ergänzt, andere bilden die einzige Einkommensquelle. Die Formen sind so unterschiedlich und so schwer vergleichbar, dass man im Grunde nicht von einem, sondern von mehreren Niedriglohnsektoren sprechen müsste.

## Abgrenzungsprobleme

Die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse stellen nach wie vor die wichtigste Beschäftigungsform dar – für knapp 80 Prozent aller Erwerbstätigen. Wie sind dabei die Niedrigverdiener von den Normalverdienern oder den Besserverdienenden abzugrenzen? Ab welcher Schwelle kann man von Niedriglohn sprechen? Darauf gibt es keine allgemeingültige Antwort.

Jedoch wird in nationalen und internationalen Analysen mittlerweile überwiegend folgende Abgrenzung verwendet: Ein Lohn, der weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns (Medianlohns) aller Beschäftigten beträgt, gilt als Niedriglohn. Maßgebend für die Einordnung ist der effektiv gezahlte Brutto-Lohn, nicht der Tariflohn. Da sich der mittlere Lohn im Zeitverlauf ändert, ändert sich auch die Niedriglohnschwelle.



Über die Entgelte von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten können recht zuverlässige Informationen aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit gewonnen werden. Welches Bild ergibt sich nun, wenn man Vollzeitbeschäftigte, deren Löhne am besten miteinander vergleichbar sind, im Alter von 15 bis 64 Jahren (ohne Auszubildende) heranzieht und die besagte Niedriglohnschwelle ansetzt?

Mitte der 90er Jahre lag – nach diesem Ansatz – der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an allen Vollzeitbeschäftigten noch unter 16 Prozent. Seitdem ist er gestiegen und betrug im Jahre 2005 gut 18 Prozent. Das waren rund 3,6 Mio. Arbeitnehmer. Die Vollzeit-Niedriglohnschwelle lag 2005 bei knapp 1.700 € Monatsgehalt (ohne Einrechnung von Jahres-Sonderzahlungen). Umgerechnet ergibt das einen Betrag zwischen 9,50 € und 10 € pro Stunde.

In Abbildung 1 (siehe Seite 10) sind die Beschäftigtenzahlen angegeben, die sich bei der Wahl von niedrigeren Schwellenwerten ergeben. Beispielsweise liegen noch rund 1,56 Mio. Personen unter 1.200 € monatlich, davon gut 1

Mio. in Westdeutschland. Darüber hinaus ist interessant, wie die Einkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle verteilt sind. Darauf wird im Kasten „Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien“ näher eingegangen.

### Betroffenheit

Welche Personen sind es nun, die im Niedriglohnbereich arbeiten bzw. ein überdurchschnittliches Niedriglohnrisiko tragen? Die am stärksten Betroffenen sind

- **Frauen**, die nur gut ein Drittel aller Vollzeitbeschäftigten stellen, aber fast 60 Prozent aller vollzeitbeschäftigten Geringverdiener;
- **in Ostdeutschland Beschäftigte**; sie tragen – relativ gesehen – ein viel höheres Risiko. Allerdings ist die Mehrzahl der Geringverdiener im Westen beschäftigt. Auch sind Beschäftigte mit sehr niedrigen Einkommen stark auf Westdeutschland konzentriert (s. Abb. 1 auf Seite 10);
- **Jugendliche bzw. junge Erwachsene**
- **Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung**; allerdings haben über 60 Prozent der Geringverdiener eine abgeschlossene Berufsausbildung;
- **Beschäftigte in Kleinbetrieben**;
- **Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit**; allerdings weisen sie insgesamt gegenüber Deutschen nur ein leicht erhöhtes Niedriglohnrisiko auf.

Ferner konzentrieren sich Niedriglohnjobs auf bestimmte Branchen und Berufe. Sie sind eher im Dienstleistungsbereich zu finden als in der Industrie und hier vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Einzelhandel und bei personenbezogenen Dienstleistungen.

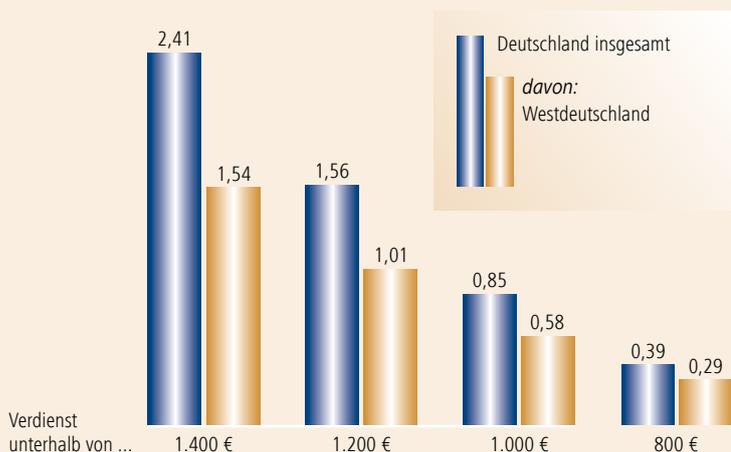
Das ist auch nicht erstaunlich, da weite Bereiche dieser Branchen entweder ganz „tariffrei“ sind oder die einschlägigen Tariflöhne sehr niedrig. Unter den Berufen liegen die Friseure mit einem Niedriglohnrisiko von über 90 Prozent an der Spitze. Besonders betroffen sind auch Leiharbeitnehmer: Rund drei Viertel sind Geringverdiener.

Schließlich noch ein Blick auf den Bereich der Teilzeitarbeit und der Mini-Jobs: Natürlich kann man ein Halbtags-Gehalt oder gar nur 400 € pro Monat per se als Niedriglohn ansehen. Für Vergleiche sollte man aber Stundenlöhne verwenden. Hierzu liefert das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) brauchbare Informationen.



Abbildung 1

### Sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte in Deutschland unterhalb einer bestimmten Verdienstschwelle, 2005 – in Mio.



Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, 2. Welle 2005, Stichtag 30.6.2005

©IAB

Danach haben die „klassischen“ Teilzeitjobs (z.B. Halbtagsarbeit im Büro) beim Stundenlohnvergleich ein nur leicht erhöhtes Niedriglohnrisiko gegenüber Vollzeitarbeitsplätzen. Anders sieht es bei Mini- und Midijobbern aus: Sie liegen überwiegend unter der Niedriglohngrenze, rund 20 Prozent gar unter einem Stundenlohn von 6 € brutto. Sofern es sich um Minijobber handelt, stimmen allerdings Brutto- und Nettolohn überein, da sie von Abgaben befreit sind.

*Exkurs: zum Niedriglohnsektor werden häufig auch die sogenannten Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten) für ALG-II-Empfänger gerechnet. Im Jahr 2005 waren im Jahresdurchschnitt über 220.000 Personen, in 2006 schon über 300.000 Personen in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt. Im Juni 2007 waren es gut 333.000.*

*Allerdings stellen die Arbeitsgelegenheiten keine normalen Arbeitsverhältnisse dar. Sie sind ganz überwiegend auf gemeinnützige Tätigkeiten begrenzt, die sonst nicht*

### Arbeitskräfte aus mittel- und osteuropäischen Ländern

Wenn in der öffentlichen Diskussion von „Lohndumping“ die Rede ist, wird häufig auf Migranten aus mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE) verwiesen. Hierbei sind zwei Personenkreise zu unterscheiden: Erstens diejenigen, die einen normalen unbefristeten Aufenthaltsstatus haben. Das sind rund 600.000 Personen. Davon sind etwa 40 Prozent erwerbstätig. Sie haben gegenüber anderen EU-Ausländern kein auffällig erhöhtes Niedriglohnrisiko.

Die übrigen Arbeitskräfte aus den MOE-Ländern erhalten auch nach dem EU-Beitritt nur eine temporäre Aufenthaltserlaubnis. Ihre Arbeitsmöglichkeiten sind stark reglementiert und auf Branchen begrenzt, in denen Niedriglohnarbeit weit verbreitet ist.

Den größten Teil der registrierten Arbeitskräfte aus den MOE-Ländern stellen mit gut 300.000 Personen (2006) die Saisonarbeitnehmer, die wiederum zu 90 Prozent in der Landwirtschaft tätig sind, vor allem als Erntehelfer. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sie nur in begrenztem Umfang durch

einheimische Arbeitskräfte ersetzt werden können. In anderen Branchen, beispielsweise der Fleischverarbeitung oder der Gebäudereinigung, sind Personen aus MOE-Ländern auch als Werkvertragsarbeitnehmer bzw. als Scheinselbständige tätig geworden.

Der Gesetzgeber und die Tarifparteien haben hier inzwischen reagiert und über das Entsendegesetz z.B. für die Gebäudereinigung die Einführung von Mindestlöhnen beschlossen. Alles in allem dürfte somit in den genannten Branchen die Gefahr des Lohndumping geringer sein als es gelegentlich in der Presse dargestellt wird.

Die haushaltsnahen Dienstleistungen spielen in der Vermittlungsstatistik nur eine untergeordnete Rolle. Doch dürfte es hier eine umfangreiche Grauzone geben. Manches deutet darauf hin, dass im Bereich der häuslichen Pflege zunehmend „Billig-Arbeitskräfte“ aus osteuropäischen Ländern illegal beschäftigt sind – nach Schätzungen des bpa (Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste) weit über 100.000.

ausgeführt würden (Kriterium der Zusätzlichkeit). Sie sind grundsätzlich zeitlich befristet, um die soziale Integration und Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen zu fördern, aber auch, um ihre Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt zu prüfen. Wegen dieser Besonderheiten sind die Ein-Euro-Jobs nicht mit regulären Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnbereich zu vergleichen.

### Niedriglohnarmut

Was bedeutet ein Niedriglohnjob für die Lebenssituation der Betroffenen? Wie verbreitet ist Niedriglohnarmut? Einerseits ist zu berücksichtigen, dass ein sehr niedriger Lohn nicht zwangsläufig auch Armut bedeutet. Denn der heute gebräuchliche Armutsbegriff orientiert sich am verfügbaren Haushaltseinkommen und nicht (nur) am individuellen Erwerbseinkommen. Das spielt vor allem dann eine Rolle, wenn mehrere Personen in einem Haushalt erwerbstätig sind. Andererseits müssen oft mehrere Personen von einem Einkommen leben. Dann schützt auch ein Lohn oberhalb der Niedriglohnschwelle nicht immer vor Armut.

Für alleinstehende Personen lässt sich die Verbindung zwischen Lohnhöhe und Armutsrisiko am ehesten aufzeigen. Die „Armutsgefährdungsgrenze“ lag im Jahre 2005 für einen Einpersonenhaushalt bei einem monatlich verfügbaren Einkommen von 876 €.

Mit dem vorher genannten Bruttolohn von knapp 1.700 € an der Niedriglohnschwelle würde ein Alleinstehender in Steuerklasse 1 auf über 1.100 € netto kommen, läge also deutlich über dieser Grenze. Erst bei einem Bruttolohn von etwa 1.170 € wäre die Armutschwelle erreicht – natürlich nur dann, wenn keine weiteren Einkünfte erzielt werden.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) stellte fest, dass Geringverdiener in Deutschland überwiegend in Mehrpersonenhaushalten leben, in denen mehrere Einkommen das Haushaltseinkommen über die Armutschwelle heben. Das gilt vor allem für Geringverdiener in Teilzeitbeschäftigung oder in Minijobs, die mit in die Studie einbezogen waren. Als typisches Beispiel gilt bei Ehepaaren der Hinzuverdienst der Ehefrau.

So waren im Jahre 1993 etwa 13 Prozent aller Geringverdiener zugleich auch arm – mit steigender Tendenz. Denn 2003 waren es schon 20 Prozent. Besonders gefährdet sind Haushalte, bei denen der Niedriglohn die einzige Einkommensquelle im Haushalt ist. Das gilt vor allem für Alleinerziehende. Dem Kreis der „working poor“ sind auch die knapp 480.000 Vollzeitbeschäftigten zuzurechnen, die im Januar 2007 ergänzende Leistungen zur Grundsicherung nach dem SGBII bezogen (vgl. den Artikel auf S. 20 ff).

Ein erhöhtes Armutsrisiko wäre indes in Kauf zu nehmen, wenn es sich nur um einen vorübergehenden Zustand handelte. Dazu müsste der Niedriglohnbereich zu einer echten Brücke in den ersten Arbeitsmarkt werden, auch im „normalen“ Bereich sozialversicherungspflichtiger Niedriglohnbeschäftigung.

Die Aufstiegschancen aus solchen Jobs in besser entlohnte Tätigkeiten sind aber in den letzten 20 Jahren gesunken, wie Analysen des IAB zeigen. Das gilt noch mehr für Mini-Jobs, die faktisch oft nur Zuverdienst sind – auch für ALG-II-Bezieher, die bei den geltenden Anrechnungsregeln ihre Unterstützung um 160 € aufstocken können. Dann ist ihr Einkommen möglicherweise so hoch, dass ein „normaler“ Vollzeitjob mit niedrigem Lohn uninteressant wird, der unter der Abgabenlast weiter dahinschmilzt. So fern sich ein solcher Arbeitsplatz denn überhaupt findet. Es besteht also weiterhin Reformbedarf, um eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit gegenüber einer Kombination von Mini-Job und Transferbezug attraktiver zu machen.

### Literatur

Brenke, K., 2006: Wachsender Niedriglohnbereich in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll? DIW Wochenbericht Nr. 15-16/2006.

Eichhorst, W., Gartner, H., Krug, G., Rhein, T., Wiedemann, E., 2005: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich. In: Allmendinger, J., Eichhorst, W., Walwei, U. (Hg.), IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Campus Verlag, Frankfurt.

Göbel, J., Krause, P., Schupp, J., 2005: Mehr Armut durch steigende Arbeitslosigkeit. DIW Wochenbericht Nr. 10/2005.

Kalina, T., Weinkopf, C., 2006: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report, 2006-03.

Rhein, T., Stamm, M., 2006: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. IAB Forschungsbericht Nr. 12/2006.



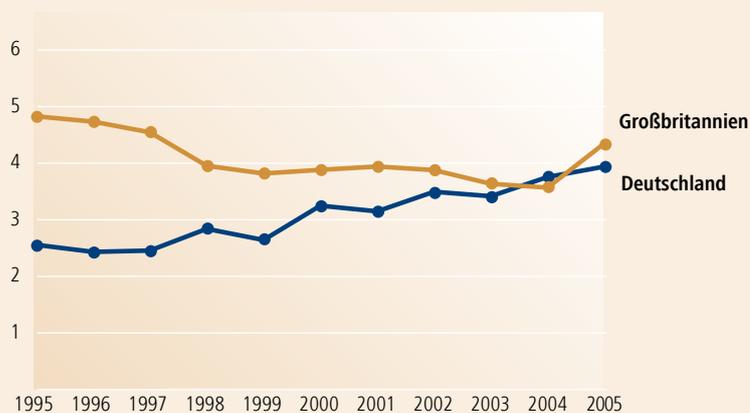
## Ein Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien

Um sich ein besseres Bild vom Umfang der Niedriglohnbeschäftigung hierzulande machen zu können, sollte man Deutschland anderen Länder gegenüberstellen. Großbritannien bietet sich für einen solchen Vergleich nicht zuletzt deshalb an, weil der britische Niedriglohnsektor zu den größten in Europa gehört.

Abbildung 2

### Entwicklung der Niedriglohnlücke – relativer Abstand zur Niedriglohnschwelle

Deutschland und Großbritannien im Vergleich – in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen anhand von SOEP (Deutschland), BHPS (Großbritannien)

©IAB

Für die Analyse wurden zwei gut vergleichbare Datenquellen verwendet: das bereits erwähnte Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) für Deutschland und der British Household Panel Survey (BHPS) für Großbritannien. Es werden abhängig Vollzeitbeschäftigte im Alter zwischen 20 und 65 Jahren betrachtet.

Für diese Gruppe hat sich der Anteil der Niedriglohnbezieher in den letzten Jahren in beiden Ländern unterschiedlich entwickelt. Während die Niedriglohnquote in Großbritannien zwischen 1995 und 2005 relativ konstant bei ca. 20 Prozent lag, ist sie in Deutschland im selben Zeitraum stets gestiegen. Lagen 1995 noch 12,4 Prozent aller Beschäftigten unterhalb der Niedriglohnschwelle, betrug dieser Anteil zehn Jahre später schon 17,4 Prozent. Damit ist der Niedriglohnsektor in Deutschland zwar immer noch etwas kleiner als in Großbritannien. Der Unterschied zwischen den Ländern ist aber beträchtlich geschrumpft.

Eine andere Sicht auf die Niedriglohnbeschäftigung kommt aus der Armutsforschung. Neben der Armutsrate, die den Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung misst, wird oftmals auch die Armutslücke berechnet.

Sie gibt Auskunft über die „Tiefe“ der Armut. Übertragen auf den Niedriglohnsektor bedeutet dies, dass für alle Niedriglohnbezieher der Abstand zwischen Niedriglohnschwelle und individuellem Lohn gemessen und ins Verhältnis zur Niedriglohnschwelle gesetzt wird.

Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse für beide Länder. In Großbritannien verringerte sich der relative Abstand zur Niedriglohnschwelle im Durchschnitt von 4,8 Prozent in 1995 auf 3,6 Prozent in 2004. Auch wenn die Lücke in 2005 wieder etwas größer wird, liegt der Wert unter dem von 1995. Über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg hat sich diese Kennzahl demnach positiv entwickelt.

In Deutschland ist ein gegenläufiger Trend zu beobachten. Der relative Abstand zwischen Lohn und Niedriglohnschwelle ist kontinuierlich gestiegen. Deutsche Niedriglohnverdiener sind in 2005 im Durchschnitt „weiter weg“ von der Niedriglohnschwelle als noch vor zehn Jahren. Die Lücke zwischen beiden Ländern – Mitte der Neunziger Jahre noch deutlich erkennbar – hat sich fast geschlossen. Die Einführung von Mindestlöhnen 1998 in Großbritannien hat möglicherweise dazu beigetragen.

Wenn man also nicht nur die Größe des Niedriglohnssektors betrachtet, sondern auch die Verteilung der Löhne unterhalb der Niedriglohnschwelle, so hat mittlerweile das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung in beiden Ländern nahezu das gleiche Niveau erreicht.

### Die Autoren



**Dr. Carola Grün**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.

[carola.gruen@iab.de](mailto:carola.gruen@iab.de)



**Thomas Rhein**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.

[thomas.rhein@iab.de](mailto:thomas.rhein@iab.de)