

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf
**Niedriglohnbeschäftigung 2019 –
deutlicher Rückgang vor allem in
Ostdeutschland**

2021
06

Auf den Punkt ...

- Im Jahr 2019 arbeiteten noch 25,3 % der ostdeutschen und 18,9 % der westdeutschen Beschäftigten für einen Niedriglohn von unter 11,50 € brutto pro Stunde. In Deutschland insgesamt waren rund 7,2 Millionen Beschäftigte in einem Niedriglohnjob tätig.
- In den Jahren 2011 bis 2019 hat sich der Niedriglohnanteil in Ostdeutschland von 39,4 % auf 25,3 % deutlich reduziert. Allein im Jahr 2019 sank der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten im Osten um sieben Prozentpunkte.
- In Westdeutschland erreichte der Niedriglohnanteil seinen höchsten Wert im Jahr 2011 (20,9 %) und schwankte danach zwischen 19,6 % und 20,6 %. Von 2016 bis 2019 ist die Niedriglohnquote von 20,4 % auf 18,9 % gesunken.
- Der deutliche Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung in Ostdeutschland hängt auch damit zusammen, dass in den meisten Branchen die zuvor unterschiedlich hohen tariflichen Verdienste in West- und Ostdeutschland inzwischen angeglichen worden sind.

1 Einleitung

In diesem IAQ-Report aktualisieren wir unsere Auswertungen zur Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob und wie sich der Umfang der Niedriglohnbeschäftigung im Jahr 2019 verändert hat und welche Beschäftigungsgruppen von niedrigen Löhnen besonders betroffen waren.

2 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 (vgl. OECD 1996: 70). 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.

Unsere Analysen zur Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung im Jahr 2019 auf der Basis des SOEP beziehen sich wie vergleichbare Auswertungen auf alle abhängig Beschäftigten.² 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. Darüber hinaus beschränkt sich unsere Auswertung auf Beschäftigte, die mindestens 18 Jahre alt sind.

3 Entwicklung der Niedriglohnschwelle und der Löhne im Niedriglohnbereich

Bei der Entwicklung der Niedriglohnschwelle lassen sich drei unterschiedliche Phasen erkennen: Von 1995 bis 2003 ist die Niedriglohnschwelle mit Ausnahme des Jahres 2000 durchgängig gestiegen. Von 2004 bis 2013 erhöhte sich die Niedriglohnschwelle hingegen kaum und sank in

¹ Das SOEP ist eine repräsentative jährliche Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 auch in Ostdeutschland durchgeführt wird (vgl. Goebel et al. 2018).

² Vgl. Grabka 2021, Grabka/Göbler 2020.

den Jahren 2006 sowie 2010 sogar. Zwischen 2014 und 2019 ist die Niedriglohnschwelle meist stärker gestiegen als in den vorherigen Zeiträumen. Die deutlichsten Erhöhungen sind im Jahr 2014 (+0,39 €) und insbesondere im Jahr 2018 (+0,42 €) zu erkennen ([Abbildung 1](#)).

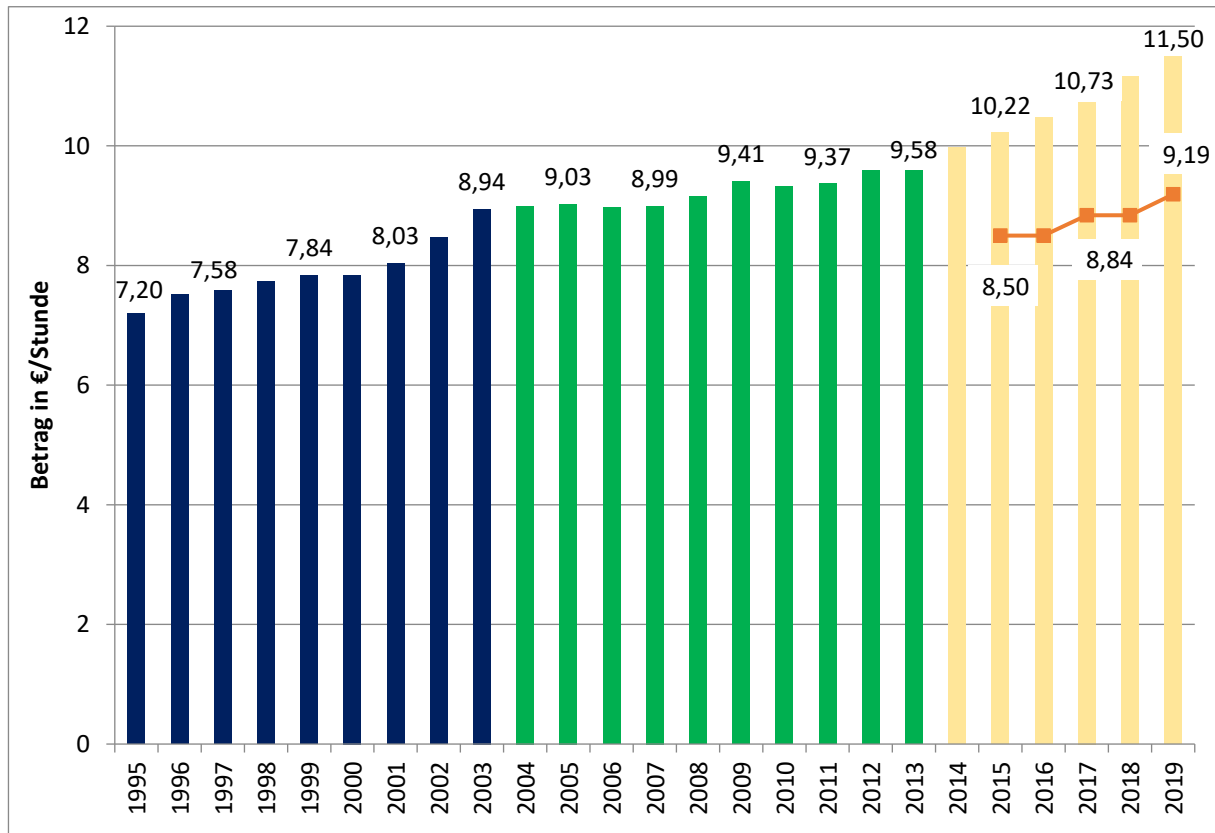
Der gesetzliche Mindestlohn lag im Jahr 2019 bei 9,19 € pro Stunde und damit weiterhin deutlich unter der Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des mittleren Stundenlohns) von 11,50 € in diesem Jahr. Bei der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 lag der Abstand zwischen der Niedriglohnschwelle (10,22 €) und der Höhe des Mindestlohns (8,50 €) bei 1,72 €. Bis 2019 hat sich die Differenz zwischen der Höhe des Mindestlohns und der Niedriglohnschwelle auf immerhin 2,31 € pro Stunde (9,19 € gegenüber 11,50 €) vergrößert.

Die Entwicklung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ist demnach seit 2015 deutlich hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückgeblieben.³ Dies bestätigt auch eine Analyse von Börschlein et al. (2021), die aufzeigen, dass die Entwicklung des Mindestlohns der allgemeinen Lohnentwicklung sowie der Entwicklung der Tariflöhne hinterherhinkt. Die Autoren gehen allerdings davon aus, dass dieses Defizit mit der nächsten Erhöhung auf 10,45 € ausgeglichen wird.

Bereits seit 2013 sind die Stundenlöhne am unteren Rand des Lohnspektrums in Deutschland überdurchschnittlich gestiegen, was u.a. daran lag, dass ein Teil der Betriebe die anstehende Mindestlohneinführung zum Anlass genommen hatte, die untersten Stundenlöhne der Beschäftigten (teils bereits vor der Mindestlohneinführung) auf das Niveau des Mindestlohns oder knapp darüber anzuheben (Bellmann et al. 2016). Gleichzeitig gab es für einige Branchen bis 2017 noch 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 (Bosch/Weinkopf 2013 und 2015).

³ Die Niedriglohnschwelle liegt bei zwei Dritteln des mittleren Lohns (Median).

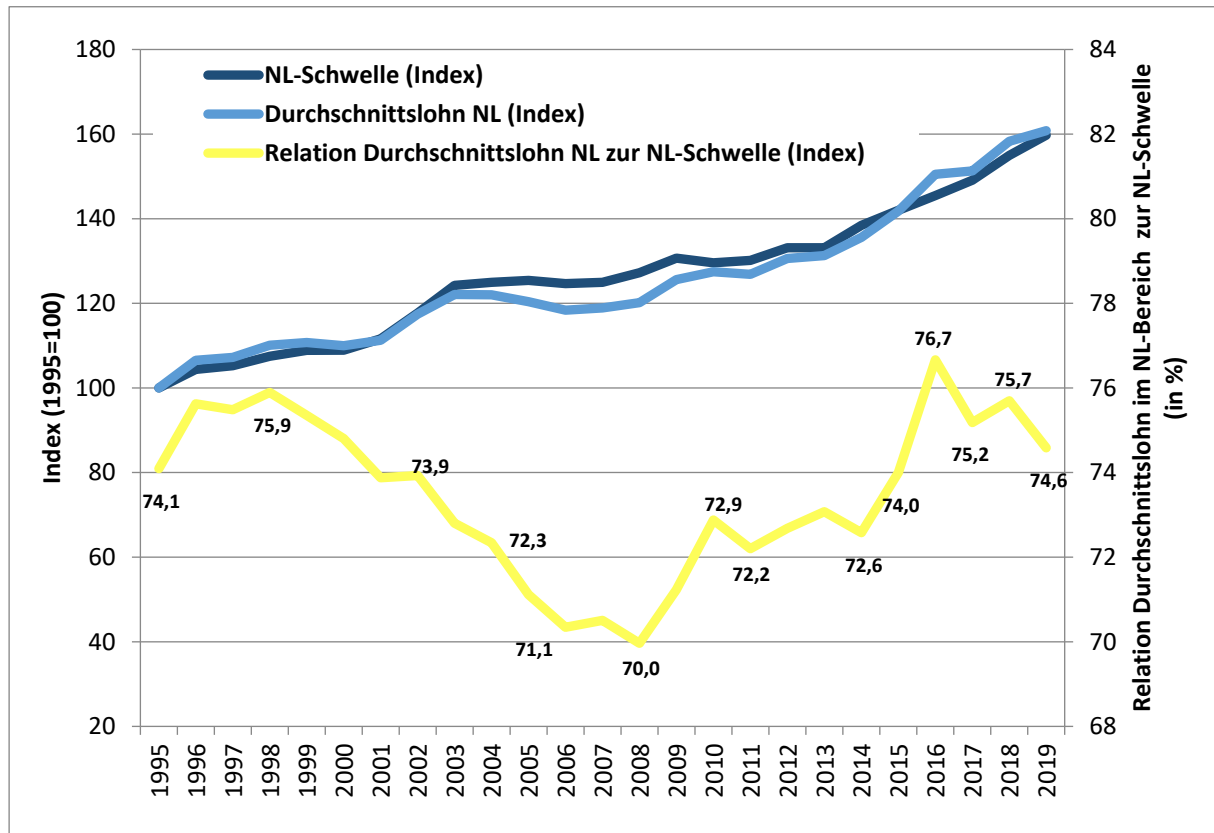
Abbildung 1: Entwicklung der Niedriglohnschwelle und des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, 1995–2019



Quelle: SOEP v36, eigene Berechnung.

Der durchschnittliche Stundenlohn im Niedriglohnbereich ist von knapp 73 % der Niedriglohnschwelle im Jahr 2014 auf fast 77 % der höheren Schwelle im Jahr 2016 gestiegen, seitdem aber wieder auf knapp unter 75 % im Jahr 2019 gesunken (Abbildung 2). Betrachtet man die längerfristige Entwicklung, ist erkennbar, dass der Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich schon seit 2008 stärker als die Niedriglohnschwelle gestiegen und damit näher an diese heranrückte. Im Zuge der Mindestlohneinführung im Jahr 2015 hat sich dieser Prozess weiter verstärkt.

Abbildung 2: Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich, Niedriglohnschwelle und Relation aus beidem (1995–2019)



Quelle: SOEP v36, eigene Berechnung.

Dahinter steht, dass die Löhne im Zuge der Einführung des Mindestlohns vor allem im unteren Bereich der Stundenlohnverteilung überproportional gestiegen sind (Burauel et al. 2018: 89). Der Mindestlohn hat also zu einer Kompression der Lohnstruktur unterhalb der Niedriglohnschwelle geführt und das „Ausfransen“ der Löhne nach unten gebremst. Die durchschnittlichen Löhne im Niedriglohnbereich sind nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zwischen 2014 und 2016 stärker gestiegen als die Niedriglohnschwelle. Dieser Prozess setzte bereits vor Einführung des Mindestlohns in den Jahren 2008/2009 ein. Seit 2016 hat sich diese Entwicklung jedoch umgekehrt und die durchschnittlichen Löhne im Niedriglohnbereich sind zuletzt in geringerem Maße gestiegen als die Niedriglohnschwelle.

Eine mögliche Erklärung hierfür besteht darin, dass es einem Teil der Beschäftigten infolge von Lohnerhöhungen am oberen Rand des Niedriglohnsektors gelungen ist, die Niedriglohnschwelle zu überwinden und damit aus dem Niedriglohnsektor heraus zu kommen. Hierdurch hat sich der Niedriglohnbereich etwas verkleinert und die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnsektor sind in Folge der Abgänge aus dem Niedriglohnbereich weniger stark gestiegen als der Median bzw. die Niedriglohnschwelle.

3.1 Niedriglohnbeschäftigung in der Gesamtwirtschaft

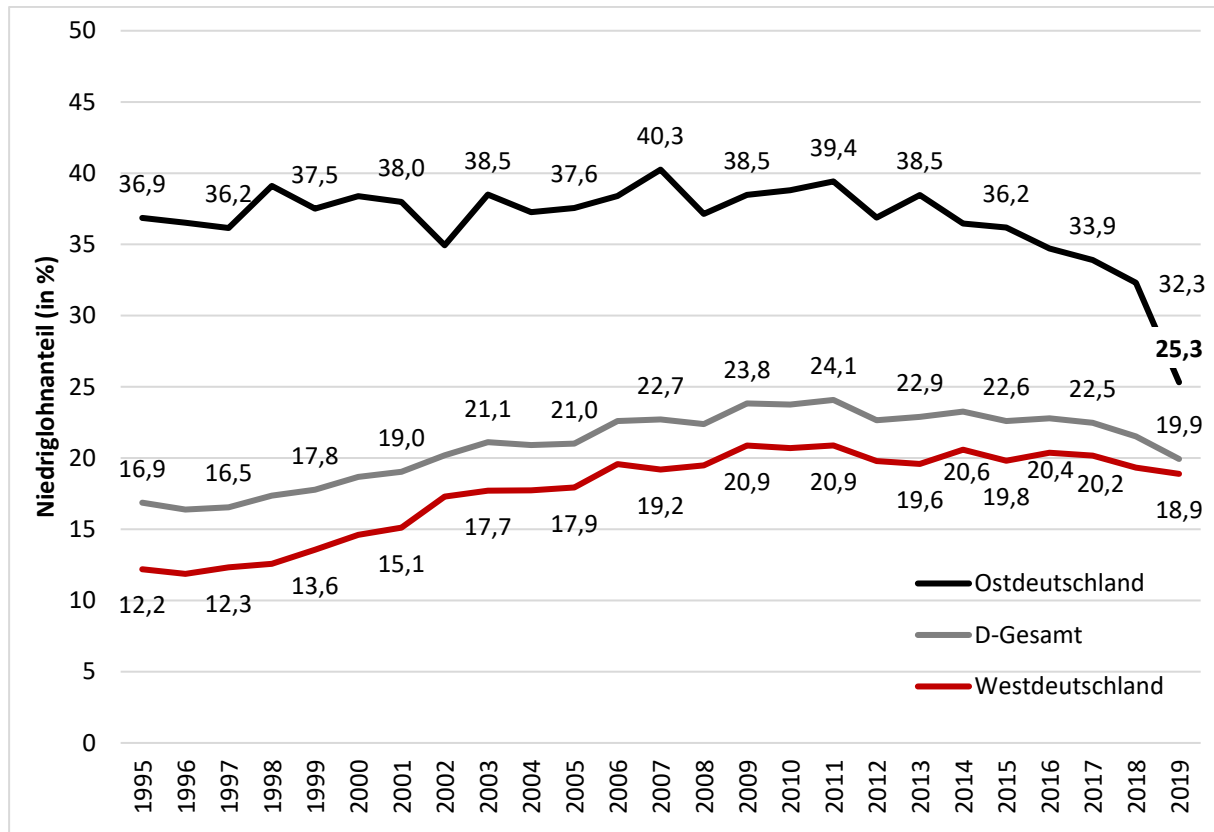
Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung stagnierte bis 2017 auf einem hohen Niveau von fast 23 % (Kalina/Weinkopf 2020). Erst seit dem Jahr 2018 – also drei Jahre nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland – ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten tatsächlich erstmals erkennbar auf 19,9 % im Jahr 2019 gesunken ([Abbildung 3](#)).⁴

Im Vergleich zum Jahr 2011, als der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten mit 24,1 % aller Beschäftigten einen historischen Höchstwert erreicht hatte, ist somit ein Rückgang des Niedriglohnanteils um immerhin gut vier Prozentpunkte zu verzeichnen.

In Ostdeutschland ließ sich bereits seit 2011 ein Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung erkennen. Diese Entwicklung setzte also schon vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein, wurde durch diesen aber weiter beschleunigt. In den Jahren 2011 bis 2019 hat sich der Niedriglohnanteil im Osten von 39,4 % auf 25,3 % deutlich reduziert. Allein von 2018 auf 2019 verringerte sich der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Ostdeutschland um rund sieben Prozentpunkte.

In Westdeutschland erreichte der Niedriglohnanteil seinen höchsten Wert mit 20,9 % im Jahr 2011 und schwankte in den folgenden Jahren zwischen 19,6 % und 20,6 %. Von 2016 bis 2019 hat sich die Niedriglohnquote von 20,4 % auf 18,9 % und damit um 1,5 Prozentpunkte reduziert.

⁴ Auf einen deutlichen Rückgang des Niedriglohnrisikos verweist auch Grabka (2021: 310).

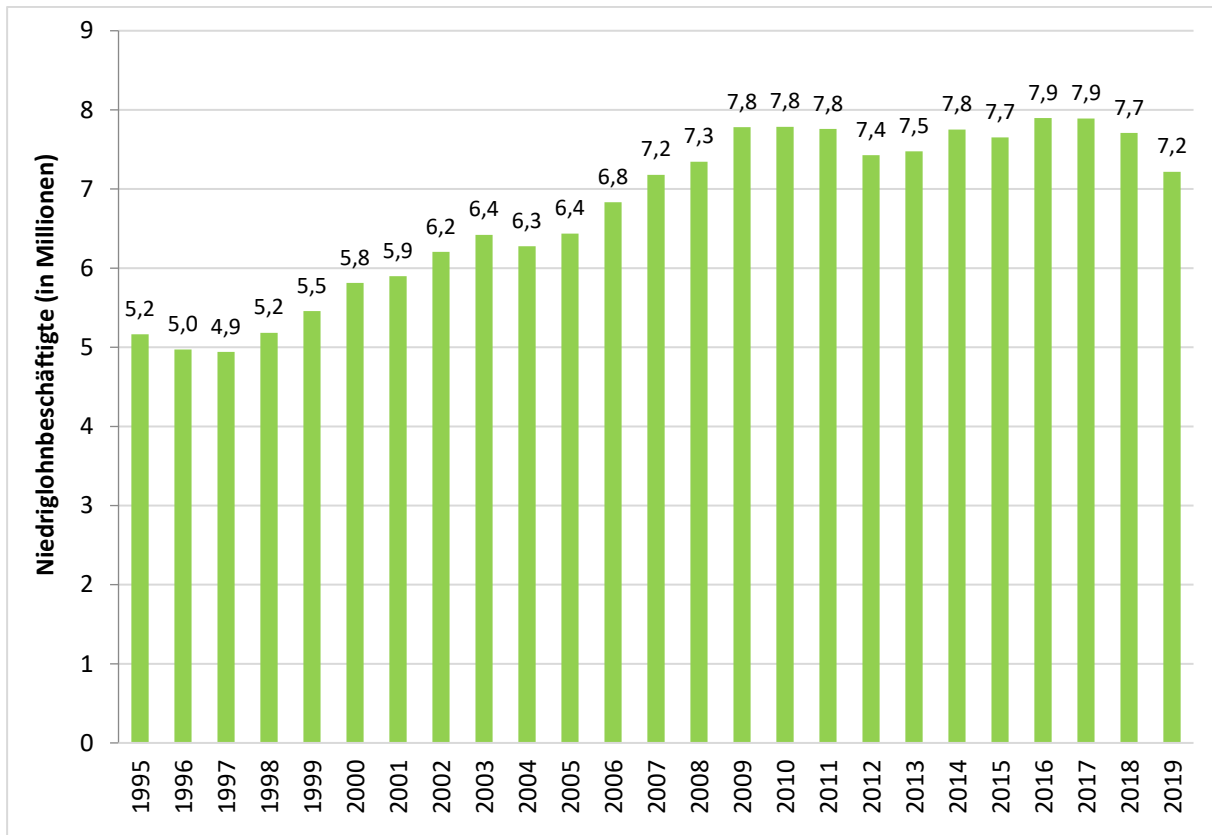
Abbildung 3: Entwicklung des Niedriglohnanteils 1995–2019 (in % der Beschäftigten)

Quelle: SOEP v36, eigene Berechnung.

Zum deutlichen Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung in Ostdeutschland hat sicherlich auch 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 weiterhin niedriger als in Westdeutschland, so dass auch im Jahr 2019 mit 25,3 % immer noch ein deutlich höherer Anteil der Beschäftigten in Ostdeutschland für einen Stundenlohn unterhalb von 11,50 € brutto pro Stunde arbeitete als in Westdeutschland (18,9 %).

Wesentlicher Treiber des Rückgangs der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland war demnach vor allem der sinkende Niedriglohnanteil in Ostdeutschland und dabei insbesondere die deutliche Reduzierung des Anteils von Niedriglohnbeschäftigten im Jahr 2019 um immerhin sieben Prozentpunkte.

Im Zeitverlauf ist die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten von rund 5 Millionen Mitte der 1990er Jahr auf 7,8 Millionen in den Jahren 2009 bis 2011 gestiegen. Nach einem leichten Rückgang wurde in den Jahren 2016 und 2017 mit jeweils 7,9 Millionen ein Höchstwert erreicht. Seitdem ist die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten auf 7,2 Millionen im Jahr 2019 wieder recht deutlich zurückgegangen (Abbildung 4).

Abbildung 4: Zahl der Niedriglohnbeschäftigten im Zeitverlauf (in Millionen), 1995–2019

Quelle: SOEP v36, eigene Berechnung.

3.2 Wer ist von Niedriglöhnen betroffen?

Besonders häufig arbeiteten im Jahr 2019 für einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle in Deutschland nach unseren Berechnungen vor allem Minijobber*innen (knapp 77 %), unter 25-Jährige (fast 48 %), Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung (44 %), befristet Beschäftigte (knapp 37 %), fast 31 % der Ausländer*innen und ein Viertel der Frauen (Tabelle 1).

Unsere Analyse nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen hat ergeben, dass das Niedriglohnrisiko im Vergleich der Jahre 2014 bis 2019 für alle Beschäftigtengruppen rückläufig war (im Durchschnitt um 14,3 %). Dahinter steht jedoch eine große Bandbreite. Im Folgenden steht die Frage im Mittelpunkt, welche Gruppen hiervon besonders stark bzw. weniger deutlich profitiert haben.

Tabelle 1: Niedriglohnrisiko nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen, 2014 und 2019 (in % der jeweiligen Beschäftigtengruppe)

Lesehilfe: Von allen abhängig Beschäftigten ohne Berufsausbildung verdienten im Jahr 2019 44,0 % weniger als 11,50 € pro Stunde (Niedriglohnschwelle). Gegenüber 2014 (48,9 %) ist das Niedriglohnrisiko damit um 10 % gesunken.

Kategorie	Ausprägung	Deutschland 2014	Deutschland 2019	Änderung relativ in %
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	48,9	44,0	-10,0
	Mit Berufsausbildung	23,6	20,3	-13,8
	Akademischer Abschluss	9,9	7,7	-21,4
Geschlecht	Männer	16,6	15,2	-8,5
	Frauen	30,5	25,0	-18,0
Alter	unter 25 Jahre	55,6	47,6	-14,3
	25 – 34	26,9	21,4	-20,6
	35 – 44	19,1	14,5	-24,2
	45 – 54	16,8	15,8	-6,1
	55+	24,8	22,1	-10,9
Nationalität	Deutsche	21,6	18,4	-14,7
	Ausländer/innen	38,8	30,7	-20,7
Befristung	Befristet	41,5	36,8	-11,4
	Unbefristet	18,8	16,9	-9,8
Arbeitszeitform	Vollzeit	14,4	12,0	-16,9
	Teilzeit	24,5	22,7	-7,7
	Minijob	78,6	76,9	-2,2
Gesamtwirtschaft		23,3	19,9	-14,3

Quelle: SOEP v36, eigene Berechnung.

Im Zeitraum von 2014 bis 2019 ist das Niedriglohnrisiko in der Gruppe der Beschäftigten im Alter von 35-44 Jahren am stärksten gesunken (um 24,2 %). Auch für Beschäftigte mit einem akademischen Abschluss hat sich das Niedriglohnrisiko um 21,4 % deutlich verringert. Fast gleichauf liegen die Ausländer*innen mit einem Rückgang des Niedriglohnrisikos um 20,7 % und die Beschäftigten im Alter von 25 bis 34 Jahren (Rückgang um 20,6 %). Bei den Frauen hat sich das Niedriglohnrisiko um 18 % verringert und für Vollzeitbeschäftigte um 16,9 %. Für Deutsche reduzierte sich das Risiko, für einen Niedriglohn zu arbeiten, im Betrachtungszeitraum um 14,7 %.

Mit einem Rückgang des Niedriglohnrisikos um 14,3 % lagen die unter 25-Jährigen genau auf dem Durchschnittswert der Veränderung des Niedriglohnrisikos über alle Beschäftigtengruppen hinweg - dicht gefolgt von den Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung, deren Niedriglohnrisiko um 13,8 % gesunken ist. Für Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung sank das Niedriglohnrisiko um 10 % und für unbefristet Beschäftigte um 9,8 %. Es folgen die männlichen Beschäftigten mit einem Rückgang des Niedriglohnrisikos um 8,8 % und die

sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten mit einem um 7,7 % reduzierten Niedriglohnrisiko. Für die Beschäftigten im Alter von 45–54 Jahren verringerte sich das Niedriglohnrisiko um 6,1 %.

An letzter Stelle stehen die geringfügig Beschäftigten, deren Niedriglohnrisiko sich innerhalb des Betrachtungszeitraumes lediglich um 2,2 % reduziert hat. Die deutliche Steigerung der Stundenlöhne für Minijobber*innen im Zuge der Mindestlohneinführung (um 9,2 %) im Jahr 2015 hat sich in den folgenden Jahren also nicht fortgesetzt (Burauel et al. 2017, S. 1121).

Hierbei hat sicherlich auch eine Rolle gespielt, dass die Niedriglohnschwelle im Jahr 2019 mit 11,50 € weiterhin erheblich über den für viele Minijobs „marktüblichen“ Stundenlöhnen lag. Nach unserer Berechnung verdienten Minijobber*innen mit einem Niedriglohnjob im Jahr 2019 im Durchschnitt nur 7,17 € brutto pro Stunde, was nicht nur deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle von 11,50 € liegt, sondern auch unter dem gesetzlichen Mindestlohn, was auf mangelnde Compliance hindeutet. Der Stundenlohn von Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor lag hingegen im Durchschnitt bei 9,20 € und für sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte bei 9,27 € pro Stunde, also deutlich näher an der Niedriglohnschwelle.

Mit Akademiker*innen, Vollzeitbeschäftigten und den mittleren Altersgruppen ist das Niedriglohnrisiko vor allem in Gruppen gesunken, die ohnehin ein eher geringes Niedriglohnrisiko haben. Mit Frauen und Ausländer*innen haben aber auch Beschäftigtengruppen mit einem überdurchschnittlichen Niedriglohnrisiko profitiert.

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 2](#)). Veränderungen dieser Anteile können mit einer Änderung des Niedriglohnrisikos oder auch mit Veränderungen des Anteils der Gruppe an den Beschäftigten insgesamt zusammenhängen.

Der Anteil der gering Qualifizierten an allen Niedriglohnbeschäftigten hat im Jahr 2019 gegenüber 2014 um vier Prozentpunkte zugenommen, während der Anteil der Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung etwa im gleichen Umfang zurückgegangen ist. Dahinter stehen Verschiebungen der Proportionen zwischen diesen Gruppen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, d.h. auch hier ist der Anteil berufsfachlich Qualifizierter zurückgegangen.

Tabelle 2: Struktur der Niedriglohnbeschäftigten, 2014 und 2019 im Vergleich (in %)

Lesehilfe: Im Jahr 2019 verfügten 60,2 % der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland über eine abgeschlossene Berufsausbildung.

Kategorie	Ausprägung	Anteil der jeweiligen Gruppe am Niedriglohnsektor		Anteil der jeweiligen Gruppe an der Gesamtbeschäftigung	
		2014	2019	2014	2019
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	25,3	29,3	12,0	13,3
	Mit Berufsausbildung	64,1	60,2	63,0	59,3
	Akademischer Abschluss	10,6	10,6	25,0	27,3
Geschlecht	Männer	37,2	39,5	52,1	51,7
	Frauen	62,8	60,5	47,9	48,3
Alter	unter 25 Jahre	13,1	13,5	5,5	5,7
	25 – 34	24,1	21,8	20,9	20,4
	35 – 44	18,4	16,1	22,4	22,3
	45 – 54	21,0	20,8	29,2	26,4
	55+	23,4	27,8	22,0	25,2
Nationalität	Deutsche	83,7	80,7	90,2	87,5
	Ausländer*innen	16,3	19,3	9,8	12,5
Befristung	Befristet	24,5	22,6	12,8	11,9
	Unbefristet	75,5	77,4	87,2	88,1
Arbeitszeitform	Vollzeit	41,3	39,3	67,3	66,6
	Teilzeit	23,0	27,4	22,0	24,6
	Minijob	35,7	33,4	10,7	8,8
Gesamtwirtschaft		100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: SOEP v36, eigene Berechnung. Der Wert von 100 % ergibt sich als Summe der Werte einer Kategorie (z.B. Qualifikation)

Der Anteil von Frauen am Niedriglohnsektor ist zwischen 2014 und 2019 um 2,3 Prozentpunkte zurückgegangen, obwohl ihr Anteil an den Beschäftigten insgesamt leicht zugenommen hat. Dies hängt mit dem deutlichen Rückgang des Niedriglohnrisikos bei Frauen zusammen.

Beim Alter hängt die Veränderung der Struktur des Niedriglohnsektors vor allem mit dem sinkenden Niedriglohnrisiko in den Altersgruppen zwischen 25 und 44 Jahren zusammen. Dies hat zu einer Verringerung des Anteils dieser Gruppen am Niedriglohnsektor geführt.

Die Zunahme des Anteils von Ausländer*innen am Niedriglohnsektor um 2,9 Prozentpunkte hängt vor allem mit der Ausweitung ihres Anteils an der Gesamtbeschäftigung zusammen. Der Anteilsgewinn unbefristet Beschäftigter an allen Niedriglohnbeziehenden resultiert ebenfalls aus einer Zunahme ihres Anteils an der Gesamtbeschäftigung

Die Veränderung des Anteils am Niedriglohnsektor nach Arbeitszeitkategorien ist stark durch die Strukturveränderungen in der Gesamtbeschäftigung geprägt. Die sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit hat gesamtwirtschaftlich an Bedeutung gewonnen, während die anderen Arbeitszeitformen an Gewicht verloren haben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland weiterhin nicht aus den Gruppen stammt, die traditionell ein überdurchschnittliches Niedriglohnrisiko haben, sondern aus den Kerngruppen des Arbeitsmarktes: 80,7 % der Niedriglohnbeschäftigten haben die deutsche Staatsangehörigkeit bzw. einen unbefristeten Arbeitsvertrag (rund 77 %). Jeweils gut 60 % sind Frauen bzw. haben eine abgeschlossene Berufsausbildung (60,2 %). Fast 59 % der Niedriglohnbeschäftigten sind zwischen 25 und 54 Jahre alt. Gut 39 % der Niedriglohnbeschäftigten waren im Jahr 2019 in Vollzeit tätig, 27,4 % arbeiteten in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und etwa ein Drittel in einem Minijob. Damit war die überwiegende Mehrheit der Niedriglohnbeziehenden (rund zwei Drittel) sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Der gesetzliche Mindestlohn hat vor allem am unteren Ende der Lohnverteilung gewirkt. Über Ripple-Effekte sind Beschäftigtengruppen über die Niedriglohnschwelle gehoben worden, deren Stundenlöhne zuvor knapp unter der Niedriglohnschwelle lagen (meist vergleichsweise gut Qualifizierte oder Vollzeitbeschäftigte). Die Stundenlöhne von gering Qualifizierten und Minijobber*innen liegen demgegenüber weiterhin meist deutlich unter der Niedriglohnschwelle.

Um die im Ländervergleich eher geringe Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zu steigern, könnte dieser einmalig überproportional angehoben werden. Noch wirkungsvoller wäre eine deutliche Steigerung der Tarifbindung, weil davon auch die in den letzten Jahren deutlich geschrumpfte Mittelschicht in Deutschland profitieren könnte (Bosch 2020).

3.3 Besonders von Niedriglöhnen betroffene Branchen

Von den rund 7,2 Millionen Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland im Jahr 2019 waren 16,1 % im Einzelhandel, 9,2 % in der Gastronomie, 9,1 % in der Gebäudebetreuung (Gebäudereinigung und Hausmeister Tätigkeiten), 8,5 % im Gesundheitswesen und 4,8 % im Bereich Erziehung und Unterricht beschäftigt (Tabelle 3). In diesen fünf Branchen war zusammen genommen fast die Hälfte aller Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland tätig. Gegenüber 2014 hat die Gebäudebetreuung deutlich an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 3: Branchen mit den absolut meisten Niedriglohnbeschäftigten (2014 und 2019 im Vergleich, in %)

Wirtschaftszweig	Niedriglohnrisiko		Anteil an allen Niedriglohnbeziehenden	
	2014	2019	2014	2019
Einzelhandel	42,6	40,1	16,9	16,1
Gastronomie	67,1	62,5	9,0	9,2
Gebäudebetreuung	54,3	61,2	5,6	9,1
Gesundheitswesen ⁵	21,9	16,4	8,6	8,5
Erziehung und Unterricht	16,2	11,7	5,7	4,8

Quelle: SOEP v36, IAQ-Berechnungen. Sortiert nach dem Anteil an allen Niedriglohnbeschäftigten im Jahr 2019.

Das Risiko, für einen Niedriglohn zu arbeiten, ist in den genannten Branchen sehr unterschiedlich. In der Gastronomie waren im Jahr 2019 mit rund 62,5 % fast zwei Drittel der Beschäftigten zu einem Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle beschäftigt. An zweiter Stelle folgt die Gebäudebetreuung, in der gut 61 % der Beschäftigten einen Niedriglohn erhielten. Auch im Einzelhandel ist das Niedriglohnrisiko mit rund 40 % überdurchschnittlich hoch, aber deutlich niedriger als in der Gastronomie oder der Gebäudebetreuung. Im Gesundheitswesen und im Bereich Erziehung und Unterricht hingegen ist das Niedriglohnrisiko mit 16,4 % bzw. 11,7 % unterdurchschnittlich. Diese Branchen sind für den Niedriglohnsektor aber gleichwohl relevant, weil sie gesamtwirtschaftlich ein großes Gewicht haben.

4 Zusammenfassung und Fazit

In diesem Report haben wir unsere alljährliche Berichterstattung zur Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland für 2019 aktualisiert. Im Jahr 2019 arbeiteten nach unseren Berechnungen 25,3 % der ostdeutschen und 18,9 % der westdeutschen Beschäftigten für einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle von 11,50 € brutto pro Stunde. Insgesamt waren im Jahr 2019 in Deutschland rund 7,2 Millionen Beschäftigte (19,9 %) in einem Niedriglohnjob tätig.

Besonders bemerkenswert erscheint uns die Entwicklung in Ostdeutschland: In den Jahren 2011 bis 2019 hatte sich der Niedriglohnanteil in Ostdeutschland von 39,4 % auf 25,3 % bereits erheblich reduziert. Allein von 2018 auf 2019 hat sich der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten im Osten weiter (um immerhin sieben Prozentpunkte) verringert.

In Westdeutschland ist der Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung hingegen seit Jahren wesentlich weniger dynamisch. Der höchste Wert wurde mit einem Anteil von 20,9 % im Jahr 2011 erreicht und schwankte danach nur noch leicht zwischen 19,6 % und 20,6 %. Von 2016 bis

⁵ Gegenüber früheren Untersuchungen wird eine andere Wirtschaftszweigsystematik verwendet, die Gesundheits- und Sozialwesen getrennt ausweist. Das Gesundheitswesen hat daher gegenüber früheren Auswertungen einen geringeren Anteil als Gesundheits- und Sozialwesen zusammen.

2019 ist die Niedriglohnquote von 20,4 % auf 18,9 % gesunken, was aber immer noch deutlich über dem EU-Durchschnitt von rund 15 % liegt (Eurostat 2021).

Ansatzpunkte, um die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland weiter einzudämmen, lassen sich auf unterschiedlichen Ebenen identifizieren. Da der Kaitz-Index des gesetzlichen Mindestlohns mit 48,2 % im Vergleich der EU-Länder einer der niedrigsten ist, wäre eine einmalige deutliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns empfehlenswert. Hierfür hat sich auch der Bundesarbeitsminister Hubertus Heil bereits mehrfach ausgesprochen und im März 2021 gemeinsam mit dem Finanzminister Olaf Scholz ein Papier veröffentlicht, in dem sie „Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung“ in Deutschland formuliert haben. In diesem Papier wird auch gefordert, den gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland im Jahr 2022 auf mindestens 12 € brutto pro Stunde anzuheben (Bundesministerium für Arbeit und Soziales / Bundesministerium für Finanzen 2021).

Darüber hinaus wird angeregt, dass die Mindestlohnkommission bei Entscheidungen zur Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns künftig auch das Prüfkriterium „angemessener Mindestschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ sowie den Aspekt der Armutsgefährdung stärker berücksichtigen soll. Von einer Armutsgefährdung sei auszugehen, wenn das Arbeitsentgelt auf Basis einer Vollzeitstelle unterhalb der Schwelle von 60 % des Medianlohnes liege (ebenda: 2). Hier besteht in Deutschland eine große Lücke und demnach ein besonderer Handlungsbedarf. Ein weiterer Vorschlag zielt darauf ab, dass die Anrechenbarkeit von bestimmten Lohnbestandteilen auf den Mindestlohnanspruch grundsätzlich nicht mehr zulässig sein soll (vgl. auch Weinkopf/Kalina 2020: 110). Diese Regelung soll es Beschäftigten erleichtern zu prüfen, ob der Mindestlohn von ihrem Arbeitgeber auch tatsächlich eingehalten wird.

Einige weitere Vorschläge zielen darauf ab, die Durchsetzung und Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns zu verbessern. So sollen die Zollbehörden Beschäftigte künftig durch konkrete Mitteilungs- und Hinweispflichten bei der Erkennung und zivilrechtlichen Verfolgung von Mindestlohnansprüchen unterstützen.⁶

Eine große Herausforderung besteht weiterhin auch darin, die Bekanntheit der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zu steigern. Befragungen von Beschäftigten im Auftrag der Mindestlohnkommission haben ergeben, dass zwar rund 95 Prozent der Beschäftigten wissen, dass in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn gilt. Allerdings konnten in den Jahren 2018/2019 nur jeweils etwa 18 Prozent der Befragten die damalige Höhe des gesetzlichen Mindestlohns von 8,84 Euro beziehungsweise 9,19 Euro korrekt angeben. Auch die ungefähre Höhe des Mindestlohns in einer Bandbreite von 50 Cent um den exakten Wert herum konnte nur etwa die Hälfte der Befragten nennen (Ipsos 2020).

Hier „rächt“ sich aus unserer Sicht 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 Mindestlohnerhöhungen zu informieren. In Großbritannien wurde demgegenüber früh erkannt,

⁶ Allerdings sind die Kapazitäten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit für solche zusätzlichen Aufgaben aufgrund der hohen Zahl nicht besetzter Stellen begrenzt (vgl. Bosch et al. 2019: 302ff).

dass sich die Einhaltung und Durchsetzung des Mindestlohns deutlich verbessern lässt, wenn anstehende Erhöhungen in den Medien und über Plakataktionen bekannt gemacht werden. Befragungen von Beschäftigten in Großbritannien haben ergeben, dass dort bis zu 90 Prozent der Befragten die jeweils neue Höhe des gesetzlichen Mindestlohns kannten (Benassi 2011: 12f; Low Pay Commission 2018: 24).

Von einem gesetzlichen Mindestlohn allein ist nicht zu erwarten, dass der Umfang des Niedriglohnssektors zurückgeht, weil fast alle gesetzlichen Mindestlöhne unterhalb der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medians liegen.⁷ Die internationale Mindestlohnforschung hat gezeigt, dass die Höhe der Tarifbindung einen deutlich stärkeren Einfluss auf den Umfang der Niedriglohnbeschäftigung hat als die Existenz und Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns (vgl. z.B. Hayter/Weinberg 2011; Grimshaw et al. 2014). Hintergrund ist, dass durch Tarifverträge sogenannte „Ripple-Effekte“ auftreten können, d.h. zur Wahrung des Abstandes des gesetzlichen Mindestlohnes zu den unterschiedlichen Tariflohngruppen erhöht ein Teil der Betriebe auch die Tariflöhne oberhalb des Mindestlohns, wenn dieser angehoben wird (Bosch/Weinkopf 2013; Bosch et al. 2021).

Ein möglicher Ansatzpunkt zur Verringerung des vergleichsweise hohen Anteils von Niedriglöhnen in Deutschland besteht darin, die Zahl der Minijobs deutlich zu reduzieren, weil geringfügige Beschäftigungsverhältnisse besonders anfällig für Verstöße gegen den Mindestlohn sind. Um dies zu erreichen, könnte die Geringfügigkeitsgrenze auf z.B. 250 oder 300 € pro Monat abgesenkt werden. Alternativ oder auch ergänzend könnte die Ausübung von Minijobs auch auf bestimmte Beschäftigtengruppen – wie z.B. Schüler*innen, Studierende und Rentner*innen – begrenzt werden, die meist nur eine gewisse Zeit in dieser Beschäftigungsform verbleiben (vgl. Bosch/Weinkopf 2017).

5 Literaturverzeichnis

- Bellmann, Lutz / Bossler, Mario / Dütsch, Matthias / Gerner, Hans-Dieter / Ohlert, Clemens** 2016: Folgen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. IAB-Kurzbericht 18. Nürnberg. <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1816.pdf>
- Benassi, Chiara** 2011: The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions. International Labour Office. Global Labour University Working Paper No. 12. Geneva. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/96391/1/glu-wp_no-12.pdf
- Bosch, Gerhard** 2020: Der deutsche Mindestlohn. In: Makroskop vom 10. Januar
- Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia** 2019: Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer VS
- Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia** 2020: Ansatzpunkte zur effektiveren Durchsetzung von Mindestlöhnen. IAQ-Report 1. Duisburg: IAQ https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00071448/IAQ-Report_2020_01.pdf

⁷ Hohe Mindestlöhne in Relation zum Median gibt es in der EU vor allem in Frankreich (61,4%) und Portugal (61%) (Lübker/Schulten 2021: 11).

- Bosch, Gerhard / Schulten Thorsten / Weinkopf, Claudia** 2021: The interplay of minimum wages and collective bargaining in Germany: How and why does it vary across sectors? In: Dingeldey, Irene / Grimshaw, Damian / Schulten, Thorsten (eds.): *Minimum Wage Regimes – Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels*: 115–136
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** 2013: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. *WSI Mitteilungen* 66 (6), S. 393–404 https://www.wsi.de/data/wsimit_2013_06_bosch.pdf
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** 2015: Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn? *Industrielle Beziehungen* 22 (3-4), S. 305–324 <https://www.budrich-journals.de/index.php/indbez/article/download/26809/23423>
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** 2017: Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/pub/2017_Bosch-6603.pdf
- Börschlein, Erik-Benjamin / Bossler, Mario / Wiemann, Jan Simon** 2021: Gesetzlicher Mindestlohn: 2022 dürfte der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung aufgeholt sein. IAB-Forum vom 15. Februar 2021 <https://www.iab-forum.de/gesetzlicher-mindestlohn-2022-duerfte-der-rueckstand-gegenueber-der-tariflohnentwicklung-aufgeholt-sein/?pdf=20431>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales / Bundesministerium für Finanzen** 2021: Fairer Mindestlohn – Starke Sozialpartnerschaft. Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung. Berlin <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf;jsessionid=908EDF5504614C591E37C2586B442487.delivery1-replication?blob=publicationFile&v=2>
- 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. *DIW Wochenbericht* 84 (49), S. 1109-1123 https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.572651.de/17-49-1.pdf
- 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 <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Lohnstruktur.pdf?blob=publicationFile&v=4>
- Eurostat** 2021: Low-wage earners as a proportion of all employees. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_pub1s&lang=en (Abruf am 21. Juni 2021)
- Goebel, Jan / Grabka, Markus M. / Liebig, Stefan / Kroh, Martin / Richter, David / Schröder, Carsten / Schupp, Jürgen** 2018: The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Journal of Economics and Statistics* 239 (29), 345–360 <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0022>
- Grabka, Markus M.** 2021: Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht. *DIW-Wochenbericht* 18 https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.817473.de/21-18-1.pdf
- Grabka, Markus M. / Göbler, Konstantin** (unter Mitarbeit von Carsten Braband) 2020: Der Niedriglohnsektor in Deutschland - Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte? Bertelsmann-Stiftung: Berlin https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/200624_Studie_Niedriglohnsektor_DIW_final.pdf

- Grimshaw, Damian / Bosch, Gerhard / Rubery, Jill** 2014: Minimum wages and collective bargaining: What types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes? *British Journal of Industrial Relations* 52 (3), pp. 470-498
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/bjir.12021>
- 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 global justice*. Cheltenham: Elgar, pp. 136–176
- Ipsos** 2020: Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. Ergebnisse von drei repräsentativen Befragungen von Beschäftigten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Hamburg.
https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2020-09/mindest-lohn_bericht_02.09.20.pdf
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia** 2020: Niedriglohnbeschäftigung 2018 – Erstmals Rückgang, aber nicht für gering Qualifizierte und Minijobber*innen. IAQ-Report 5. Duisburg https://due-publico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00071768/IAQ-Report_2020_05.pdf
- Low Pay Commission** 2018: Non-Compliance and Enforcement of the National Minimum Wage. London <https://www.gov.uk/government/publications/minimum-wage-underpayment-in-2021/non-compliance-and-enforcement-of-the-national-minimum-wage-a-report-by-the-low-pay-commission>
- Lübker, Malte / Schulten, Thorsten** 2021: WSI-Mindestlohnbericht 2021. Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen? WSI-Report Nr. 63. Düsseldorf
https://www.wsi.de/data/wsimit_2021_02_luebker.pdf
- OECD** 1996: OECD Employment Outlook 1996: July, OECD Publishing, Paris
https://doi.org/10.1787/empl_outlook-1996-en.
- Weinkopf, Claudia / Kalina, Thorsten** 2020: Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz. BMAS-Forschungsbericht 561. Berlin
https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/71244/ssoar-2020-weinkopf_et_al-Der_gesetzliche_Mindestlohn_und_Arbeitnehmerschutz.pdf

Die Autor*innen:

**Dr. Thorsten Kalina**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungs-
abteilung 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 2021-06

Redaktionsschluss: 24.06.2021

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

Redaktion:

Claudia Braczko
claudia.braczko@uni-due.de

Martin Brussig
martin.brussig@uni-due.de

IAQ im Internet

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

IAQ-Reports:

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

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

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

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/74521

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20210629-084730-1

Alle Rechte vorbehalten.