

**Institut Arbeit und Technik**

im Wissenschaftszentrum  
Nordrhein-Westfalen

**Jahrbuch 2005**

## **Inhaltsverzeichnis**

### **Franz Lehner**

„Alte“ und „neue“ Industrie ..... 8

### **Gerhard Bosch und Thorsten Kalina**

Entwicklung und Struktur der  
Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland ..... 29

### **Gerhard Bosch und Jürgen Nordhause-Janz**

Arbeitsmarkt NRW: Entwicklungen und  
Herausforderungen..... 47

### **Renate Büttner, Martin Brussig und Walter Weiß**

Die Deutschen gehen wieder später in Rente -  
arbeiten sie auch länger? ..... 65

### **Stephan von Bandemer und Michael R. Hübner**

Gesundheitsreform, Versorgungsqualität und  
Kostenentwicklung: Das Beispiel Implantierbarer  
Cardioverter Defibrillatoren..... 77

### **Michael Cirkel**

Fit for age – Die Nachfrage Älterer als  
Wirtschaftsfaktor im Freizeitsport..... 94

### **Lars Czommer und Oliver Schweer**

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in  
ARGEn - oder im Argen? ..... 117

**Karin Esch und Sybille Stöbe-Blossey**

Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung – Anforderungen  
an die Neustrukturierung eines  
Dienstleistungsangebots ..... 133

**Dagmar Grote Westrick, Josef Muth und Dieter Rehfeld**

Clustermanagement im europäischen Vergleich ..... 153

**Thomas Haipeter und Gabi Schilling**

Tarifbindung und Organisationsentwicklung: OT-  
Verbände als Organisationsstrategie der  
metallindustriellen Arbeitgeberverbände ..... 169

**Bettina Hieming, Karen Jaehrling und Achim Vanselow**

Personalarbeit bei einfachen Dienstleistungen – (k)ein  
Problem? ..... 185

**Dirk Langer**

Vernetztes Weiterbildungsmarketing – neue Chancen  
für Volkshochschulen in der beruflichen  
Weiterbildung? ..... 204

**Dieter Rehfeld**

Perspektiven der Strukturpolitik nach 2006 ..... 220

**Dorothea Voss-Dahm**

Verdrängen Minijobs „normale“ Beschäftigung? .... 232

**Claudia Braczko**

Öffentlichkeitsarbeit im elektronischen Zeitalter ..... 247

**Jochen Bleckmann**

Organisation, Personal und Haushalt..... 257

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts Arbeit  
und Technik ..... 260

**Ahmad Anagreh und Melanie Wolf**

Veranstaltungen 01.08.2004 - 30.06.2005 ..... 263

**Britta Reussing und Karin Weishaupt**

Veröffentlichungen aus dem IAT vom 01.08.2004 bis  
zum 30.06.2005..... 271

*Gerhard Bosch und Thorsten Kalina*

## **Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland**

### **1 Einleitung**

Über den Umfang der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland wird heftig diskutiert. In internationalen Vergleichen wird Deutschland Mitte der 90er Jahre häufig als Land mit einer geringen Einkommensspreizung eingestuft. Im Vergleich zu den USA und dem Vereinigten Königreich hatte Deutschland damals eine relativ ausgeglichene Einkommensstruktur und einen niedrigen Anteil von gering bezahlten Arbeitskräften (OECD 1996; OECD 1997). Nur in den skandinavischen Ländern war die Einkommensungleichheit noch geringer. Die international vergleichenden Untersuchungen der OECD zeigten weiterhin, dass die Chancen gering verdienender Beschäftigter, auf einen besser bezahlten Arbeitsplatz aufzusteigen, in Deutschland höher waren als in den USA, einem Land mit größerer Einkommensungleichheit. Dies ist häufig die Rechtfertigung für politische Maßnahmen und Reformen, die versuchen, Niedriglohnbeschäftigung auszuweiten.

Die Ursachen für die geringe Einkommensungleichheit in Deutschland wurden in dem besonderen Produktportfolio Deutschlands und den ihm zugrunde liegenden institutionellen Strukturen der Finanz-, Produkt- und Arbeitsmärkte in Deutschland gesehen. Mit ihrer diversifizierten Qualitätsproduktion erzielten deutsche Unternehmen dank der guten Qualität und dem hohen Innovationsgehalt trotz hoher Preise Exporterfolge auf dem Weltmarkt. Die unterstützenden Strukturen waren alle auf langfristige Beziehungen orientiert. Auf dem Finanzmarkt waren viele Unternehmen des Produktions- aber auch des Finanzsektors untereinander durch gegenseitigen Aktienbesitz verflochten, wodurch gemeinsame Strategien gefördert wurden. Der Anteil öffentlichen Eigentums in wichtigen Infrastrukturbereichen, wie Energie, Wasser, Transport und Telekommunikation war hoch, und förderte ebenfalls langfristige Investitionsstrategien. Ausgefeilte Systeme von technischen und Qualitätsstandards, die für alle Betriebe verbindlich waren, orientierten die Unternehmen in vielen Branchen auf einen Qualitätswettbewerb.

Durch das duale System der beruflichen Bildung, das die Qualitätsorientierung unterstützte, durch flächendeckende Tarifverträge, die Mitbestimmung in Aufsichtsräten der Unternehmen und über die Betriebsräte in den Betrieben sowie eine Arbeitsgesetzgebung, die Entlassungen erschwerte, wurden auch die Arbeitsbeziehungen und die Arbeitsverträge auf eine dauerhafte Basis gestellt und Löhne wurden weitgehend aus dem Wettbewerb genommen.

In den letzten Jahren sind die Risse im deutschen Beschäftigungsmodell allerdings unübersehbar geworden. Seit Ende der 90er Jahre nimmt die Ungleichheit in der Entlohnung und der Anteil von Niedriglohnjobs zu (EU 2004: 168). Die Chance, aus einem Niedriglohnjob in eine besser bezahlte Tätigkeit aufzusteigen, ist an der Jahrtausendwende innerhalb der EU nur in Großbritannien ebenso so schlecht wie in Deutschland (European Commission 2004: 172). Diese Zahlen, wie auch unsere eigenen Berechnungen (siehe Abschnitt 3) deuten eine Trendwende an, für die es vielfältige Gründe gibt.

In einem auf den männlichen Alleinernährer ausgerichteten Beschäftigungsmodell erfolgte die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit vor dem Hintergrund deutlicher Einkommensdifferenzen zwischen Männern und Frauen. Die deutsche Wiedervereinigung belastete mit ihren hohen Folgekosten die Sozialsysteme und heizte infolge der hohen Arbeitslosigkeit zunächst in Ostdeutschland und dann im gesamten Deutschland die Lohnkonkurrenz an. Die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa verstärkte aufgrund der zentralen Lage Deutschlands in Europa die Lohnkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und ließ auch Ostdeutschland im internationalen Vergleich zum Hochlohnland werden.

Diese unterschiedlichen externen Schocks für das deutsche Modell haben die Wachstumskräfte in Deutschland geschwächt und den internen Konsens der Akteure, den eigentlichen Kitt für die graduellen Reformen der vergangenen Jahrzehnte, aufgelöst. Viele Unternehmer und ihre Verbände fordern einen Systemwechsel und werden dabei nicht nur von der christdemokratischen und liberalen Partei sondern bis weit hinein ins sozialdemokratische Lager unterstützt. Die Forderung nach mehr Lohndifferenzierung ist eine Schlüsselforderung in den Programmen für einen Systemwechsel. Die rot-grüne Bundesregierung, die in der ersten Legislaturperiode zunächst noch auf die Weiterentwicklung

des deutschen Sozialmodells setzte, hat zu Beginn der zweiten Legislaturperiode (ab 2002) weitreichende Arbeitsmarktreformen mit dem expliziten Ziel, Arbeitslose auch in niedrig bezahlte Arbeit zu vermitteln, beschlossen, die vermutlich mittelfristig zu einer größeren Lohnspreizung führen werden.

Vor dem Hintergrund dieser veränderten Rahmenbedingungen kam es zu einem Rückgang in der Bindung der Beschäftigten durch Tarifverträge und Betriebsräte. Wir gehen davon aus, dass hierin eine wesentliche Ursache für die Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung liegt. Daher werden wir diesen Aspekt im nächsten Abschnitt im Detail untersuchen. In Abschnitt 3 wird die Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung im Zeitverlauf, nach Strukturmerkmalen der Niedriglohnbeschäftigten und nach Unternehmensmerkmalen analysiert und zu den in Abschnitt 2 ausgeführten Entwicklungen in Beziehung gesetzt.

## **2 Abnehmender Einfluss von Gewerkschaften und Betriebsräten**

Die Mitgliederzahl der Gewerkschaften ging von 11,86 Millionen im Jahr 1993 auf 8,89 Millionen (2003) zurück. Die Mitgliederzahl des DGB verringerte sich von 10,29 Millionen (1993) auf 7,3 Millionen in 2003 (Eiro 2004). Nach der Wiedervereinigung stieg die Mitgliederzahl der Gewerkschaften beträchtlich an, als die westdeutschen Gewerkschaften zu Beginn der 90er auch Mitglieder in Ostdeutschland organisierten. Wegen der quasi obligatorischen Mitgliedschaft organisierte der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund fast alle Beschäftigten und hatte eine Gewerkschaftsdichte von über 95 %. Wegen des Verlustes vieler Gewerkschaftsmitglieder in Ostdeutschland nach dem Systemwechsel, wegen des Verlustes der Möglichkeit der Gewerkschaften, ihren Mitgliedern wie zuvor in der DDR besondere soziale Vergünstigungen (wie organisierte Urlaubsfahrten etc.) zu bieten, wegen Firmenschließungen und Kündigungen vor allem in Ostdeutschland nach dem Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft aber auch in Westdeutschland mit dem strukturellen Übergang zum Dienstleistungssektor, verloren die Gewerkschaften viele Mitglieder, und die Gewerkschaftsdichte fiel in Deutschland von 35 % im Jahr 1980 auf 25 % im Jahr 2000 (OECD 2004a: 145).

Untersuchungen der OECD zeigen, dass die Tarifbindung in Deutschland von 80 % (Rang 4 unter allen OECD Ländern) 1980 auf 63 % (Rang 13) im Jahr 2000 fiel (OECD 2004a: 145). Detailliertere Daten über die Tarifbindung, basierend auf einer Befragung von 9.000 Betrieben, sind durch das Betriebspanel des IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) seit 1995 verfügbar. Die Auswertungen zur Tarifbindung zeigen auffallende Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland sind vor allem die neu gegründeten Betriebe keiner Arbeitgebervereinigung beigetreten, während andere ihre Mitgliedschaft beendet haben, um in der Lage zu sein, niedrigere Löhne zu zahlen. Andere sind an Tarifverträge gebunden, zahlen aber weniger als den vereinbarten Lohn wegen einer wirtschaftlich schwierigen Situation, in einigen Fällen mit dem Einverständnis ihres Betriebsrates, in anderen unter Nutzung der Möglichkeit von tariflichen Öffnungsklauseln (Bosch 2004). Industrieweite Tarifverträge erodieren ebenfalls in Westdeutschland, allerdings nicht im selben Umfang. Die Tarifbindung ist besonders niedrig im schnell expandierenden privaten Dienstleistungssektor (Tabelle 1).

Demnach haben Tarifverträge als Folge der deutschen Wiedervereinigung und wegen der hohen Arbeitslosigkeit in Gesamtdeutschland einen Teil ihrer Bindungskraft verloren, was die Verbreitung von Niedriglohnbeschäftigung fördert. In 2003 waren 70 % der westdeutschen und 54 % der ostdeutschen Beschäftigten durch einen Branchen- oder Firmentarifvertrag gebunden. Die Unterschiede zwischen Branchen sind beträchtlich, z. B. von 95 % im Bereich Bergbau/Energie bis 35 % in Dienstleistungen für Unternehmen in Westdeutschland (Tabelle 1). Viele Betriebe sind nicht tarifgebunden, orientieren sich jedoch am Tarifvertrag um Transaktionskosten zu reduzieren und die gewerkschaftliche Organisation zu vermeiden. Detailliertere Auswertungen zeigen, dass die Tarifbindung mit der Betriebsgröße zunimmt. Neue Unternehmen sind seltener tarifgebunden als ältere, ein beträchtlicher Teil der Betriebe wechselt zwischen Branchentarifverträgen und Firmentarifverträgen oder individuellen Verträgen und umgekehrt.

Die Nicht-Einhaltung der vereinbarten Standards wurde gesellschaftsfähig und wurde sogar von wichtigen Vertretern der Arbeitgeberverbände öffentlich unterstützt (Bispinck 1998: 13). Um die Flucht der Betriebe aus den Tarifverträgen aufzuhalten, vereinbarten die Gewerk-

schaften so genannte „Härtefallklauseln“, die es Firmen ermöglichen, in wirtschaftlichen Notlagen tariflich vereinbarte Lohnsätze zu unterschreiten. Die Gewerkschaften haben ohne Erfolg versucht, die Ausweitung von Härtefallklauseln auf Ostdeutschland zu beschränken.

**Tabelle 1: Tarifbindung west- und ostdeutscher Beschäftigter 2003 (Anteil der Beschäftigten in %)**

Branche	Branchentarifvertrag		Firmentarifvertrag		Kein Tarifvertrag (davon Orientierung der Löhne an einem Tarifvertrag)	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
<b>Landwirtschaft u. a.</b>	60	19	8	6	33 (35)	75 (46)
<b>Bergbau/Energie</b>	82	65	13	23	5 (45)	12 (76)
<b>Grundstoffverarbeitung</b>	71	40	7	12	22 (73)	48 (58)
<b>Investitionsgüter</b>	65	27	9	16	26 (65)	57 (51)
<b>Verbrauchsgüter</b>	68	36	8	13	24 (54)	51 (49)
<b>Baugewerbe</b>	78	39	2	8	20 (71)	54 (69)
<b>Handel/Reparatur</b>	63	34	5	8	32 (58)	58 (50)
<b>Verkehr/Nachrichten</b>	52	21	21	34	27 (49)	44 (38)
<b>Kredit/Versicherung</b>	86	72	6	5	8 (42)	24 (69)
<b>Dienste für Unternehmen</b>	29	33	6	8	66 (37)	59 (42)
<b>Sonstige Dienste</b>	58	45	7	11	36 (56)	44 (56)
<b>Org. ohne Erwerbscharakter</b>	61	37	7	12	32 (55)	52 (67)
<b>Gebietskörperschaften/Sozialversicherung</b>	89	92	9	7	2 (57)	1 (40)
<b>Insgesamt</b>	62	43	8	11	30 (53)	46 (52)

Quelle: IAB Betriebspanel 2003, entnommen aus Ellguth/Kohaut 2004: 451

Heute wird das deutsche System der Branchentarifverträge zusätzlich durch den internationalen Kostenwettbewerb für Investitionsprojekte in Frage gestellt. Zu Beginn der 1990er waren große deutsche Unternehmen wie Daimler, BMW oder Siemens vor allem nationale Unterneh-

men. Sie exportierten Produkte, produzierten aber vor allem in Deutschland.

Lange Zeit haben sich Betriebsräte nicht darauf beschränkt, nur tarifliche Vereinbarungen zu implementieren, sondern sie haben relativ unabhängig über eine wachsende Zahl von Themenbereichen verhandelt. Darüber hinaus sind Betriebsräte heute de facto die betrieblichen Basisorganisationen der Gewerkschaften geworden. Gewerkschaftliche Vertrauensleute sind heute nur in wenigen Arbeitsstätten vorhanden und aktiv. Die Existenz von Betriebsräten ist oft der Faktor, der entscheidet, ob ein Betrieb dem Arbeitgeberverband angehört und den Tarifvertrag einhält. In Großunternehmen sind Betriebsräte weitgehend von der Arbeit freigestellt, sie nehmen regelmäßig an Fortbildungen in gewerkschaftlichen Weiterbildungseinrichtungen teil und sind hochgradig professionalisiert. Besonders in kleinen und mittleren Unternehmen ist es für Gewerkschaften und Beschäftigte schwierig, einen Betriebsrat zu gründen (Tabelle 2).

**Tabelle 2: Verbreitung von Betriebsräten und anderen Formen der Mitarbeitervertretung nach Betriebsgröße (2003)**

<b>Betriebsgrößenklasse</b>	<b>Anteil mit Betriebsrat oder Mitarbeitervertretung in %</b>	
	<b>West</b>	<b>Ost</b>
<b>5-50</b>	11	10
<b>51-100</b>	55	47
<b>101-199</b>	72	71
<b>200-500</b>	87	77
<b>501 und mehr Beschäftigte</b>	97	86
<b>Insgesamt</b>	15	14

*Quelle: Ellguth/Kohaut 2004, Basis: IAB-Betriebspanel 2003; Basis: privatwirtschaftliche Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten (ohne Landwirtschaft)*

Da die durchschnittliche Betriebsgröße zurückgeht und Betriebsräte in kleinen und mittleren Betrieben seltener sind, hat der tatsächliche Einfluss der Tarifverhandlungen auf Arbeits- und Beschäftigungsbedin-

gungen abgenommen. Einen Betriebsrat in einer oft feindseligen Umgebung einzurichten ist nicht einfach, da die im alten Betriebsverfassungsgesetz enthaltenen langen und bürokratischen Wahlprozeduren dem Management viele Möglichkeiten boten, Druck auf mögliche Kandidaten in der Belegschaft auszuüben. Die rot-grüne Koalition aus SPD und der Grünen Partei hat daher das Betriebsverfassungsgesetz 2001 verbessert. Die Hauptabsicht der Reform war es, die Wahlen in kleinen und mittleren Betrieben zu erleichtern und Betriebsräte in diesen Betrieben zu stärken.

### **3 Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung**

Obwohl in Deutschland viel über Niedriglohnbeschäftigung diskutiert wird, sind die Informationen über den Umfang, die Struktur und die zeitliche Entwicklung bisher unzureichend. Daher haben wir im Rahmen des internationalen Forschungsprojektes „Einfache Tätigkeiten im internationalen Vergleich“ eine eigene Analyse der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland vorgenommen. Datengrundlage der folgenden Auswertungen sind zwei Datensätze, die auf Sozialversicherungsdaten der Bundesagentur für Arbeit basieren und unterschiedliche Untersuchungszeiträume abdecken. Die IAB-Beschäftigtenstichprobe ist ein Datensatz für die wissenschaftliche Nutzung, der anonymisierte Daten von einem Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über einen Zeitraum von 21 Jahren (1975-1995) enthält (vgl. Bender et al. 2000). Das BA-Beschäftigtenpanel enthält ähnliche Informationen über 1,92 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für den Zeitraum 1998 bis 2002 und ermöglicht dadurch aktuellere Auswertungen.<sup>1</sup>

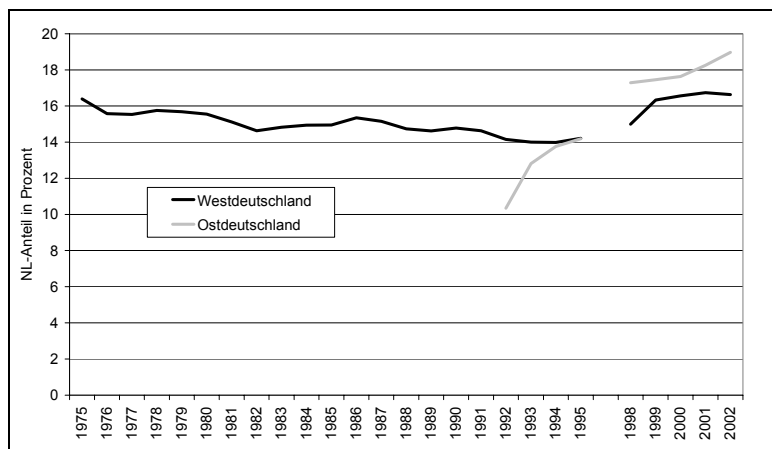
---

<sup>1</sup> Beim BA-Beschäftigtenpanel handelt es sich um anonymisierte Quartalsdaten aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Das Beschäftigtenpanel kann über das Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (Köln) bezogen werden. Für die Verwendung der Daten in diesem Beitrag trägt die Bundesagentur für Arbeit keine Verantwortung.

Als Niedriglohngrenze verwenden wir die OECD-Definition von  $2/3$  des Medianentgeltes<sup>2</sup> (vgl. OECD 1996). Die folgenden Auswertungen beziehen sich nur auf Vollzeitbeschäftigte, da für den Einbezug von Teilzeitbeschäftigung die Monatsentgelte in Relation zur Wochenarbeitszeit gesetzt werden müssten. Diese Arbeitszeitinformation ist in den verwendeten Datensätzen aber nicht enthalten. Auszubildende wurden ebenfalls nicht in die Analyse einbezogen.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die zeitliche Entwicklung des Anteils der Niedriglohnbezieher unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Der Anteil der Niedriglohnbezieher unter den sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten lag in Westdeutschland 1975 bei 16,4 % und ist bis 1994 auf 14 % zurückgegangen. Seitdem jedoch ist der Anteil bis auf 16,6 % im Jahre 2002 gestiegen.

**Abbildung 1: Anteil der Niedriglohnbezieher unter den sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten**



Quelle: BA-Beschäftigtenpanel und IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1995, eigene Berechnungen.

<sup>2</sup> Sortiert man alle Beschäftigten aufsteigend nach ihrem Erwerbseinkommen, teilt der Median die unteren 50 % der Beschäftigten von den oberen 50 %. Ein Grund für die Verwendung des Median statt des arithmetischen Mittels ist die Zensierung der Einkommensverteilung durch die Beitragsbemessungsgrenze.

Die zeitliche Entwicklung deckt sich mit den Analysen der OECD (1996), die für Deutschland einen Rückgang der Einkommensungleichheit im unteren Einkommensbereich (Relation D5/D1) im Zeitraum 1983 bis 1993 zeigen. Aufgrund dieser Ergebnisse kennzeichnete die OECD Deutschland als einziges Land, in dem sich die Einkommensungleichheit in diesem Zeitraum verringert hatte. Dieser Trend scheint sich jedoch seit Mitte der 90er Jahre umgekehrt zu haben. Nach unseren Auswertungen verdienen in Westdeutschland 16,6 % und in Ostdeutschland 19,0 % der Vollzeitbeschäftigten in 2002 weniger als 2/3 des Medianentgeltes. Das sind in Westdeutschland weniger als 1.709 Euro pro Monat und in Ostdeutschland weniger als 1.296 Euro pro Monat (Brutto).

### **Strukturmerkmale der Niedriglohnbezieher**

Nachdem gezeigt wurde, dass es schon heute ein beträchtliches Ausmaß an Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland gibt, wird in diesem Abschnitt herausgearbeitet, welche Personengruppen besonders von Niedriglöhnen betroffen sind. Diese Analyse bezieht sich wie alle weiteren Auswertungen auf Westdeutschland. Die Strukturanalyse zeigt besonders hohe Niedriglohnanteile unter Personen ohne Berufsausbildung (29,3 %), Frauen (31,3 %), Jüngeren (unter 25 Jahre) mit 39,2 % und unter Ausländern mit 25,9 % (vgl. Tabelle 3).<sup>3</sup> Die Niedriglohnanteile in diesen Gruppen liegen über dem Niedriglohnanteil in der Gesamtwirtschaft Westdeutschlands (16,6 %). Dennoch sind nicht nur diese Gruppen von Niedriglohnbeschäftigung betroffen: 71,6 % der Niedriglohnbezieher haben eine abgeschlossene Berufsausbildung, 33,6 % sind Männer, die meisten (73,4 %) sind mittleren Alters (25-54 Jahre) und Deutsche (87,2 %), was zeigt, dass Niedriglohnbeschäftigung für alle Beschäftigten relevant ist und nicht nur als Problem spezieller Gruppen gesehen werden kann.

---

<sup>3</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen für die genannten Merkmale kommen Bispinck et al. 2003, Rhein et al. 2005

**Tabelle 3: Strukturmerkmale der Niedriglohnbezieher (Westdeutschland 2002, Vollzeitbeschäftigte)**

	<b>Kategorie</b>	<b>NL-Anteil in der jew. Kategorie</b>	<b>Anteil an allen NL-Beziehern</b>
<b>Qualifikation</b>	ohne Berufsausbildung	29,3%	26,5%
	mit Berufsausbildung	16,0%	71,6%
	FH/Uni	3,1%	2,0%
<b>Geschlecht</b>	Männer	8,6%	33,6%
	Frauen	31,3%	66,4%
<b>Alter</b>	unter 25	39,2%	18,7%
	25 – 34	16,4%	25,9%
	35 – 44	14,1%	27,7%
	45 – 54	13,9%	19,8%
	55 +	14,1%	7,9%
<b>Nationalität</b>	Deutsche	15,8%	87,2%
	Ausländer	25,9%	12,8%
<b>Gesamtwirtschaft</b>		16,6%	100%

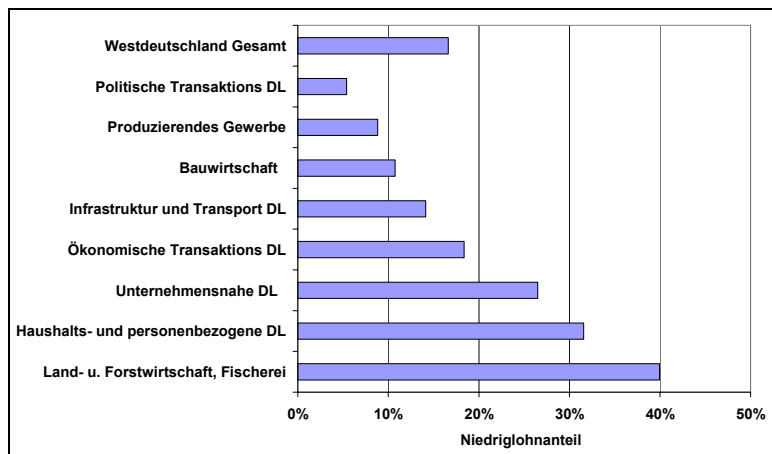
*Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, eigene Berechnungen*

### **Niedriglöhne nach Wirtschaftszweigen**

Im BA-Beschäftigtenpanel sind Wirtschaftszweige auf 2-Steller Ebene auswertbar, wobei allerdings einige Wirtschaftszweige aggregiert wurden. Für den Stichtag 31.12.2002 liegen Informationen über 48 Wirtschaftszweige vor. Um zunächst einen Gesamtüberblick zu geben, werden diese zu übergreifenden Gruppen aggregiert, anschließend werden Wirtschaftszweige mit sehr hohem und sehr niedrigem Niedriglohnan-

teil ausgewertet. Für die Auswertung der Beschäftigung nach Wirtschaftsgruppen wird eine im IAT entwickelte Systematik verwendet, die sich vor allem dadurch auszeichnet, dass der Dienstleistungsbereich detailliert abgebildet wird.<sup>4</sup>

**Abbildung 2: Niedriglohnanteile in aggregierten Wirtschaftsgruppen (Westdeutschland 2002, Vollzeitbeschäftigte)**



Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, eigene Berechnungen

Die Auswertung aggregierter Wirtschaftsgruppen zeigt hohe Niedriglohnanteile in der Landwirtschaft, in den haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen und in den unternehmensnahen Dienstleistungen. Die ökonomischen Transaktionsdienstleistungen, darunter fallen Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Grundstücks- und Wohnungswesen, bewegen sich etwa auf dem Niveau der Gesamtwirtschaft. Infrastruktur- und Transportdienstleistungen, Bauwirtschaft, Produzierendes Gewerbe und politische Transaktionsdienstleistungen (öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung, Interessenvertretungen und kirchliche Vereinigungen) weisen Werte unter dem gesamtwirtschaftlichen Niveau auf.

<sup>4</sup> Zur verwendeten Systematik vgl. Worthmann 2002.

Differenziertere Auswertungen (Tabelle 4) zeigen, dass die Wirtschaftszweige mit hohen Niedriglohnanteilen zu Bereichen mit unterdurchschnittlicher Tarifbindung der Beschäftigten zählen (vgl. Tabelle 1). Die Erbringung von sonstigen Dienstleistungen mit einem Niedriglohnanteil von 75,6 % und das Gastgewerbe mit einem Niedriglohnanteil von 71,6 % zählen zu den Wirtschaftszweigen mit den höchsten Niedriglohnanteilen. In der Systematik des IAB-Betriebspanels gehören sie zu den sonstigen Dienstleistungen, die mit 65 % eine unterdurchschnittliche Tarifbindung der Beschäftigten haben. Die privaten Haushalte mit einem Niedriglohnanteil von knapp 75 % zählen zu den Organisationen ohne Erwerbscharakter, die mit 68 % Tarifbindung ebenfalls unter dem Durchschnitt liegen. Gleiches gilt auch für die Landwirtschaft mit einem Niedriglohnanteil von 40 % und 68 % Tarifbindung und im Einzelhandel mit knapp 33 % Niedriglohnanteil und 63 % Tarifbindung. Extrem niedrig ist die Tarifbindung in den Dienstleistungen für Unternehmen mit 35 %, in denen der Niedriglohnanteil bei gut 32 % liegt.

**Tabelle 4: Niedriglöhne in einzelnen Wirtschaftszweigen (Westdeutschland 2002, Vollzeitbeschäftigte)**

Hoher Niedriglohnanteil (in %)		Geringer Niedriglohnanteil (in %)	
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	75,6%	Chemische Industrie/ Kokerie, Mineralölverarbeitung	3,1%
Private Haushalte	74,9%	Metallerzeugung und -bearbeitung	3,0%
Gastgewerbe	71,6%	Kreditgewerbe	2,7%
Landwirtschaft, gewerbliche Jagd/Forstwirtschaft/Fischerei und Fischzucht	40,0%	Sonstiger Fahrzeugbau	1,9%
Ernährungsgewerbe, Tabakverarbeitung	33,3%	Versicherungsgewerbe	1,9%
Einzelhandel	32,7%	Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	0,9%
Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	32,2%	Kohlebergbau, Torfgewinnung	0,8%

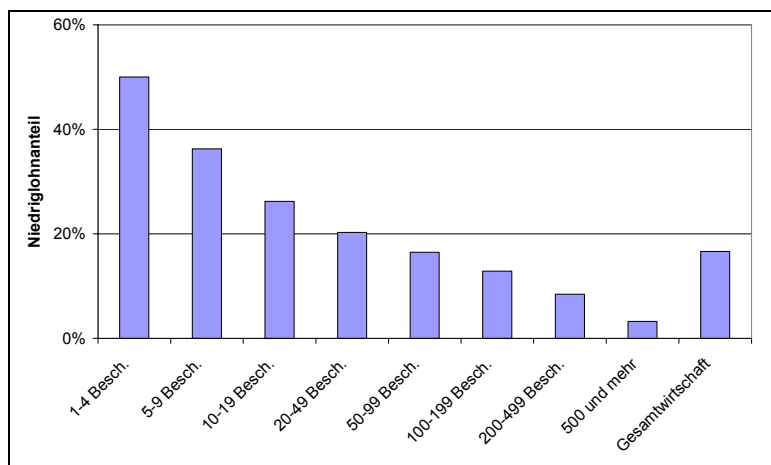
Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, eigene Berechnungen

Der geringste Niedriglohnanteil zeigt sich mit 0,8 % beim Kohlebergbau. Mögliche Erklärung könnte die hier sehr starke Position von Arbeitnehmervertretern durch die Montanmitbestimmung, der mit 95 % hohe Verbreitungsgrad von Tarifverträgen oder der hohe Anteil qualifizierter Arbeitnehmer sein. Ähnliche Argumente ließen sich anführen für den Kraftfahrzeugbau, das Kredit- und Versicherungsgewerbe, die Metallverarbeitung und die Chemische Industrie mit Niedriglohnanteilen zwischen 0,9 % und 3,1 %. Der Kraftfahrzeugbau zählt im IAB-Betriebspanel zu den Investitionsgütern, die mit 74 % eine überdurchschnittliche Tarifbindung aufweisen. Auch das Kredit- und Versicherungsgewebe weist mit 92 % eine sehr hohe Tarifbindung auf. Metallverarbeitung und Chemische Industrie zählen zur Grundstoffverarbeitung, die mit 78 % ebenfalls eine hohe Tarifbindung hat.

### **Niedriglöhne nach Betriebsgröße**

Es gibt in Deutschland einen starken Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und dem Niedriglohnanteil. Mit wachsender Betriebsgröße nimmt der Anteil der Niedriglohnbezieher ab (Tabelle 3).

**Abbildung 3: Niedriglohnanteile nach Betriebsgröße<sup>5</sup> (Westdeutschland 2002, Vollzeitbeschäftigte)**



Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, eigene Berechnungen

Die wichtigste Erklärung für diesen Zusammenhang ist, dass die Tarifbindung und die Gewerkschaftsdichte in kleineren Unternehmen geringer sind. Zudem haben kleinere Betriebe häufig keine Betriebsräte, welche ein zentraler Akteur bei der Durchsetzung von Tarifverträgen sind oder ihre Betriebsräte sind weniger qualifiziert und weniger einflussreich. In größeren Unternehmen sind Betriebsräte größere Gremien in Hinsicht auf die Anzahl der Mitglieder, sie sind besser ausgebildet, bekommen mehr Unterstützung von den Gewerkschaften und sind in zunehmendem Umfang von ihrer Arbeit freigestellt, um ihre Betriebsratsaufgaben wahrnehmen zu können. Mit zunehmender Betriebsgröße haben Beschäftigte auch einen besseren Kündigungsschutz. Dies stärkt ihre Verhandlungsmacht mit der Folge, dass die Beschäftigungsbedingungen oft besser sind als in kleineren Betrieben und zu erwarten ist, dass der Niedriglohnanteil mit zunehmender Betriebsgröße zurückgeht.

<sup>5</sup> Für die Bemessung der Betriebsgrößenklassen sind alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Betriebes, ebenso wie die geringfügig Beschäftigten relevant. Die Niedriglohnanteile beziehen sich wie in der gesamten Auswertung mit den IAB-Daten nur auf die Vollzeitbeschäftigten

## 4 Fazit

Die durch die Untersuchungen der OECD fundierte und lange gültige These, dass Deutschland ein Land mit geringen Anteilen von niedrig entlohnerten Beschäftigten ist, wird durch unsere Untersuchungen in Frage gestellt. Seit Mitte der 90er Jahre nimmt der Anteil der gering bezahlten Beschäftigten in Deutschland zu. Das tatsächliche Ausmaß der Ungleichheit dürfte über dem statistisch gemessenen liegen, da viele der Niedriglohnjobs in Deutschland von legal und auch illegal entsandten oder beschäftigten Ausländern ausgeübt werden, die in keiner Statistik oder zumindest keiner deutschen Statistik auftauchen. Die Gründe hierfür sind in Änderungen des institutionellen Rahmens, der bislang die Expansion dieser Arbeit begrenzte, zu suchen.

Noch immer sind die traditionellen Institutionen des deutschen Produktionsmodells einer diversifizierten Qualitätsproduktion stark. Durch eine Modernisierung der Berufsausbildung oder eine Stärkung der Mitbestimmung der Betriebsräte in Klein- und Mittelbetrieben wurde dieses Modell weiterentwickelt. Gleichzeitig ist das Modell aber nicht mehr prägend für alle Industrien und Tätigkeiten wie in der Vergangenheit. Verbesserungen der Löhne und Arbeitsbedingungen in der deutschen Leitindustrie, der Metallindustrie, ziehen nicht mehr entsprechende Verbesserungen in andern Industrien automatisch nach sich. Das deutsche Modell differenziert sich in weiterhin starke Anteile der Beschäftigten in modernisierten beruflichen und internen Arbeitsmärkten und wachsende Zahlen der Beschäftigten in peripheren Arbeitsmärkten mit schlechterer Bezahlung und ungünstigeren Arbeitsbedingungen.

Die Institutionen, die bislang das Entstehen von Niedriglohnjobs begrenzt haben, sind brüchig geworden. Löhne werden in Deutschland von Branchengewerkschaften ausgehandelt. Bislang war der Deckungsgrad der Tarifverträge so hoch, dass die Gewerkschaften über eine autonome Tarifpolitik den meisten Beschäftigten eine angemessene Bezahlung organisieren konnten. Im Unterschied zu vielen Nachbarländern wurde in der Vergangenheit die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes einmütig vom Staat, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern abgelehnt, da gesetzliche Eingriffe den Vorrang der Tarifautonomie gefährden könnten.

Das Tarifsystem erfüllt aber nicht mehr seine frühere Schutzfunktion für die Beschäftigten am Rande des Arbeitsmarktes. Da der Anteil peripher Beschäftigter und schlecht bezahlter Arbeitskräfte wächst, und angesichts der wachsenden Anzahl von osteuropäischen Werkvertragsnehmern, die Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt mit ihren Heimatlöhnen haben, wird in Deutschland in den letzten Jahren verstärkt über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes diskutiert. Ein solcher Mindestlohn existiert bereits in einigen Branchen, wie etwa dem Bauhauptgewerbe. Er wurde von den Sozialpartnern dieser Branche in einem bundesweit gültigen Tarifvertrag vereinbart und für allgemeingültig erklärt. Die Bundesregierung beabsichtigt, ähnliche Regelungen in anderen Branchen einzuführen, um vor allem den Wettbewerb mit ausländischen Werkvertragsnehmern sozialverträglich zu gestalten. Voraussetzung für die Nutzung dieses Instruments sind jedoch bundesweite Tarifverträge und Einigungen der Tarifpartner auf einen Mindestlohn. Genau diese Voraussetzungen sind in der zersplitterten Tariflandschaft der meisten Branchen mit hohen Niedriglohnanteilen nicht gegeben. Czommer/Worthmann (2005) haben dies am Beispiel der Fleischindustrie gezeigt, die neben der Bauwirtschaft gegenwärtig am stärksten dem Wettbewerb mit ausländischen Werkvertragsnehmern ausgesetzt ist. Um den Anteil von gering entlohnten Beschäftigten zu verringern, gibt es keine Alternative zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes. Am Beispiel Großbritanniens, das einen Mindestlohn mit einer halbjährigen Ankündigungsfrist einführte, mit einem niedrigen Ausgangsniveau begann und es danach schrittweise anhob, kann man lernen, wie ein Mindestlohn eingeführt werden kann, ohne Arbeitsplätze zu vernichten. Inzwischen haben auch die britischen Unternehmen den Niedriglohn schätzen gelernt, da er gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle auf dem Arbeitsmarkt herstellte. Die Klagen der britischen Arbeitgeberverbände über die negativen Arbeitsmarkteffekte des Mindestlohnes sind verstummt. Um zu diesem Punkt zu kommen, muss man allerdings den Mut haben, diese Klagen zwei Jahre zu ertragen. Die Verringerung von Armut und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts infolge der Einführung eines fairen Mindestlohnes sollten diese Mühe lohnen.

## Literatur

- Bender, Stefan / Haas, Anette / Klose, Christoph, 2000:** IAB employment subsample 1975-1995: opportunities for analysis provided by the anonymised subsample. Bonn: Institute for the Study of Labour. Discussion paper, no. 117
- Bispinck, Reinhard, 1998:** Wage setting system: an analysis of differentiation, decentralization, and deregulation of sectoral collective agreements. In: Hoffmann, Reiner / Jacobi, Otto / Weiss, Manfred (eds.): The German model of industrial relations between adaptation and erosion. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Graue Reihe, Bd. 145, S. 9-26
- Bispinck, Reinhard / Kirsch, Johannes / Schäfer, Claus, 2003:** Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem: Projektbericht für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Wirtschafts- und sozialwiss. Inst. der Hans-Böckler-Stiftung
- Bosch, Gerhard, 2004:** The changing nature of collective bargaining in Germany: coordinated decentralization. In: Katz, Harry Charles / Wonduck, Lee / Joohee, Lee (eds.): The new structure of labour relations: tripartism and decentralization. Ithaca, NY: ILR Press, p. 166-191
- Czommer, Lars / Worthmann, Georg, 2005:** Von der Baustelle auf den Schlachthof: zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. IAT-Report, Nr.3.  
*<http://iat-info.iatge.de/iat-report/2005/report2005-03.html>*
- EIRO, 2004:** European industrial relations observatory on-line: trade union membership 1993-2003.  
*<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/03/update/tn0403105u.html>*
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2004:** Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003. In: WSI-Mitteilungen 57, S. 450-454
- European Commission, 2004:** Employment in Europe 2004. Luxemburg
- OECD, 1996:** Employment Outlook, Paris
- OECD, 1997:** Employment Outlook, Paris
- OECD, 2004:** Employment Outlook, Paris

- Reinberg, Alexander / Hummel, Markus**, 2002: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten - reale Entwicklung oder statistisches Artefakt? Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Werkstattbericht, Bd. 4
- Reinberg, Alexander / Schreyer, Franziska**, 2003: Studieren lohnt sich auch in Zukunft. Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht, Nr. 20
- Rhein, Thomas / Gartner, Hermann / Krug, Gerhard**, 2005: Niedriglohnssektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht, Nr. 3
- Riede, Thomas / Emmerling, Dieter**, 1994: Analysen zur Freiwilligkeit der Auskunfterteilung im Mikrozensus: sind Stichprobenergebnisse bei freiwilliger Auskunfterteilung verzerrt? In: Wirtschaft und Statistik 9, S. 733-742
- Worthmann, Georg**, 2002: Systematisierung von Dienstleistungen: Beispiele aus dem IAT. In: Inst. Arbeit und Technik: Jahrbuch 2001/2002. Gelsenkirchen, S. 103-111  
*[http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/jahrb0\\_102/08-worthmann.pdf](http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/jahrb0_102/08-worthmann.pdf)*