



Institut für
Regionalforschung e.V.
an der Universität Göttingen

Markus Krüsemann
Elke Hochmuth

Niedriglöhne in Deutschland und Niedersachsen
Ausmaß und Ursachen – Folgen und Folgerungen

regionale trends
Schriftenreihe des Instituts für Regionalforschung e. V.
an der Universität Göttingen

Heft 21/2009

Markus Krüsemann / Elke Hochmuth:

Niedriglöhne in Deutschland und Niedersachsen
Ausmaß und Ursachen – Folgen und Folgerungen

Recherchen und grafische Aufbereitung: Johannes Melcher

ISSN – 1430 – 290x

Institut für Regionalforschung e. V.

an der Universität Göttingen

Humboldtallee 15

37073 Göttingen

Tel. 0551/39 140 48

Fax 0551/39 140 49

ifr@uni-goettingen.de

www.ifr-goe.de

Göttingen, November 2009

Niedriglöhne in Deutschland und Niedersachsen

Inhalt

EINLEITUNG: NIEDRIGLÖHNE IN DEUTSCHLAND _____

1 DER NIEDRIGLOHNSEKTOR IM ÜBERBLICK

1.1 AUSMAß, STRUKTUR UND FOLGEN VON NIEDRIGLOHNBESCHÄFTIGUNG _____

1.2 GRÜNDE UND URSACHEN _____

2 NIEDERSACHSEN – EIN LAND DER NIEDRIGLÖHNE

2.1 WIRTSCHAFTS- UND BRANCHENSTRUKTUR _____

2.2 ARBEITSMARKT UND BESCHÄFTIGUNG _____

2.3 EINKOMMENSSTRUKTUR IN NIEDERSACHSEN _____

2.4 DER NIEDRIGLOHNSEKTOR IN NIEDERSACHSEN _____

3 VIER BRANCHENANALYSEN FÜR NIEDERSACHSEN

3.1 BESTIMMUNG DER NIEDRIGLOHNBRANCHEN _____

3.2 DAS HOTEL UND GASTSTÄTTENGEWERBE (GASTGEWERBE) _____

3.2.1 *Bundesweite Kennziffern und Entwicklungen der Branche* _____

3.2.2 *Kennziffern und Entwicklungen der Branche in Niedersachsen* _____

3.2.3 *Tarifgefüge und Arbeitsbedingungen innerhalb der Branche* _____

3.3 DAS BÄCKERHANDWERK _____

3.3.1 *Bundesweite Kennziffern und Entwicklungen der Branche* _____

3.3.2 *Kennziffern und Entwicklungen der Branche in Niedersachsen* _____

3.3.3 *Tarifgefüge und Arbeitsbedingungen innerhalb der Branche* _____

3.4 DAS WACH- UND SICHERHEITSGEWERBE _____

3.4.1 *Bundesweite Kennziffern und Entwicklungen der Branche* _____

3.4.2 *Kennziffern und Entwicklungen der Branche in Niedersachsen* _____

3.4.3 *Tarifgefüge und Arbeitsbedingungen innerhalb der Branche* _____

3.5 DER EINZELHANDEL _____

3.5.1 *Bundesweite Kennziffern und Entwicklungen* _____

3.5.2 *Kennziffern und Entwicklungen der Branche in Niedersachsen* _____

3.5.3 *Tarifgefüge und Arbeitsbedingungen innerhalb der Branche* _____

4 FOLGERUNGEN _____

4.1 GESETZLICHER MINDESTLOHN ALS LOHNUNTERGRENZE _____

4.2 ALLGEMEINE WIRKUNGEN DES MINDESTLOHNS _____

4.2.1 *Allgemeine Beschäftigungswirkungen* _____

4.2.2 *Auswirkung auf gering qualifizierte Beschäftigung* _____

4.2.3 *Veränderungen im Niedriglohnsektor* _____

4.2.4 *Einsparpotenziale im Staatshaushalt* _____

4.2.5 *Entlastungen im Sozialversicherungssystem* _____

4.2.6 *Arbeitskosten und Lohnkostenwettbewerb* _____

4.3 BRANCHENSPEZIFISCHE WIRKUNGEN DES MINDESTLOHNS _____

4.4 AUSBLICK: STAND DER MINDESTLOHNDEBATTE -- REGIERUNGSHANDELN _____

5 FAZIT _____

LITERATUR _____

GLOSSAR _____

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS _____

Einleitung: Niedriglöhne in Deutschland

Am 28 Januar 2005 erklärte der damalige Bundeskanzler, Gerhard Schröder (SPD), auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos: „Wir haben einen funktionierenden Niedriglohnsektor aufgebaut, und wir haben bei der Unterstützungszahlung Anreize dafür, Arbeit aufzunehmen, sehr stark in den Vordergrund gestellt. (...) Und wir sind sicher, dass das veränderte System am Arbeitsmarkt erfolgreich sein wird.“ (Schröder 2005)

Zumindest in einer Hinsicht kann man den von Schröder prophezeiten Erfolg nicht leugnen: Die Niedriglohnbeschäftigung hat in der Tat seit Mitte der 1990er Jahre sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland stark zugenommen und ein erhebliches Ausmaß erreicht. Mittlerweile ist der Niedriglohnanteil in Deutschland höher als in allen anderen kontinentaleuropäischen Ländern (Kalina/Weinkopf 2008), und viele Löhne können nicht mal mehr die Existenz sichern.¹ Mit den „Anreizen“, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, hat sich allerdings auch die Struktur der Niedriglohnbeschäftigung geändert. Waren zuvor insbesondere gering Qualifizierte von Niedriglöhnen betroffen, so verfügen mittlerweile knapp drei Viertel der gering Bezahlten über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder gar einen Hochschulabschluss (ebd.).

Dabei galt das Beschäftigungssystem des *Modells Deutschland*, einem der „Flaggschiffe der koordinierten Marktwirtschaft in Europa“ (Lehndorff 2009:13), lange Zeit als ökonomisch und sozial erfolgreiches Modell, dessen institutionelles Arrangement einer sog. Sozialpartnerschaft auf stabilen industriellen Beziehungen beruhte und von sozialstaatlichen Schutzmechanismen flankiert wurde. Der so mit in Gang gesetzte und verstetigte Mechanismus des sozialen Ausgleichs wirkte sich positiv auf das Lohn- und Gehaltsgefüge der ehemaligen Bundesrepublik aus. Insgesamt steigende Entgelt-niveaus und vergleichsweise geringe Einkommensungleichheiten sorgten dafür, dass der immer schon existente Niedriglohnsektor durchgängig von geringer Bedeutung blieb. So lag der Anteil der vollzeitbeschäftigten Niedriglöhner in den 1980er Jahren und noch zu Beginn der 1990er Jahre relativ stabil bei etwa 14 Prozent (Rhein/Stamm 2006:11). Der Niedriglohnsektor konzentrierte sich dabei im Wesentlichen auf einfache Dienstleistungstätigkeiten, die überwiegend von Frauen ausgeübt worden sind (vgl. Bosch/ Weinkopf 2007).

Eine schon in den 1980er Jahren anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die ökonomischen Verwerfungen des Wiedervereinigungsprozesses, Arbeitsmarktreformen wie die ab 2003 betriebene Politik der Beschäftigungsausweitung im Bereich der staatlich subventionierten Mini- und Midi-Jobs oder die Verabschiedung des SGB II, die Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen und die Destabilisierung der industriellen Beziehungen – all dies trug seinen Teil dazu bei, dass sich die Beschäftigungsstruktur radikal verändert hat und das gesamte Lohnspektrum aus den Fugen geraten ist. Die Löhne sind insbesondere in den unteren Einkommensbereichen derart unter Druck geraten, dass in den vergangenen Jahren eine erhebliche Lohnspreizung nach unten stattgefunden hat, die in Europa ihresgleichen sucht.

Als Folge hat sich der Niedriglohnsektor in Deutschland dramatisch ausgeweitet. Zwischen 1998 und 2007 ist der Anteil der Niedriglohn-Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten von 14,2 auf 21,5 Prozent angestiegen (Kalina/Weinkopf 2009b), was einer Zunahme um

¹ Kalina/Weinkopf haben errechnet, dass 2004 1,5 Millionen Beschäftigte weniger als fünf Euro pro Stunde verdienten (2006:2). Im Jahre 2007 waren es schon knapp 1,9 Millionen (2009b:8).

mehr als 51 Prozent entspricht. Und während in vielen anderen Ländern der Europäischen Union gesetzliche Mindestlöhne eine Grenze nach unten ziehen oder eine (oft auch staatlich gestützte) hohe Tarifbindung vor Armutslöhnen schützt, kann in Deutschland der Niedriglohnsektor weitgehend ungehindert seine hohe negative Dynamik entfalten.

Der folgende Bericht will das Phänomen der Niedriglöhne in Deutschland am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen möglichst umfassend beleuchten. Dazu werden Ausmaß und Struktur des Niedriglohnsektors ebenso dargestellt wie dessen Ursachen und Folgen, die mit einem ergänzenden (und vertiefenden) Blick auf die Situation in vier niedersächsischen „Niedriglohnbranchen“ transparent gemacht werden. Unter dem Aspekt der Folgerungen wird abschließend die Debatte um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns aufgegriffen, wobei auch die Wirkungen eines Mindestlohns zur Sprache kommen.

Das folgende Kapitel 1 bietet zunächst eine Bestandsaufnahme zum aktuellen Ausmaß und zur Struktur des Niedriglohnsektors in Deutschland. Nach einem kurzen Blick auf die Folgen dieser Entwicklung gehen wir anschließend auf einige, unseres Erachtens wesentliche Ursachen für die um sich greifende Niedriglohnbeschäftigung ein.

Das zweite Kapitel widmet sich dem Niedriglohnsektor im Bundesland Niedersachsen. Anhand der verfügbaren Datenquellen wird der Wandel der Beschäftigungsformen nachgezeichnet, bevor über eine Analyse der Verdienststrukturen der Niedriglohnsektor für Niedersachsen näher bestimmt wird.

Die Ursachen und Probleme der Niedriglohnbeschäftigung in Niedersachsen werden in Kapitel 3 anhand von vier Branchenbetrachtungen exemplarisch verdeutlicht. Mit den hierzu erstellten Einzelfallanalysen für das Gastgewerbe, das Bäckerhandwerk, das Bewachungsgewerbe und den Einzelhandel werden Hintergründe und Zusammenhänge sichtbar, die sich aus Statistiken allein nicht erschließen lassen.

Das Kapitel 4 greift schließlich die Debatte um gesetzlich verankerte Mindestlöhne auf. Nach einer kritischen Auseinandersetzung mit den Argumenten der Gegner und Befürworter einer allgemeinen Lohnuntergrenze auf der Basis der bisher verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse werden abschließend die von Seiten der Bundespolitik vorgesehenen Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen erläutert sowie ein Überblick über die aktuell gültigen Branchenmindestlöhne gegeben.

Der vorliegende Bericht beruht auf einer Studie über den Niedriglohnsektor im Land Niedersachsen, die wir in der ersten Jahreshälfte 2009 im Auftrag des DGB Niedersachsen durchgeführt haben. Die Ergebnisse dieser Studie bilden die Grundlage des Berichts, sie wurden hierzu noch einmal inhaltlich überarbeitet, ergänzt und aktualisiert.