



Der Niedriglohnsektor in Deutschland

Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?

Markus M. Grabka, Konstantin Göbler
Unter Mitarbeit von Carsten Braband

Der Niedriglohnsektor in Deutschland

Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?

Markus M. Grabka^{I,II}, Konstantin Göbler^{II}

Unter Mitarbeit von Carsten Braband^I

I DIW Berlin
II DIW Econ

Vorwort

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich seit Mitte der 2000er Jahre in beeindruckender Weise entwickelt. Die Arbeitslosigkeit hat sich halbiert, während die Zahl der Erwerbstätigen immer neue Rekordwerte erreicht hat. Doch das Arbeitsmarktwunder kam und kommt längst nicht bei allen an. Das wird vor allem bei der Betrachtung des Niedriglohnssektors deutlich: Nach den jüngsten vorliegenden Zahlen bezog mehr als jeder fünfte Beschäftigte einen Bruttostundenlohn von weniger als 11,40 Euro. In keinem anderen europäischen Land mit vergleichbarem wirtschaftlichen Entwicklungsstand ist der Niedriglohnssektor ähnlich groß. Die Gründe dafür lassen sich nicht allein auf die Arbeitsmarktreformen zu Beginn der 2000er Jahre zurückführen. Allerdings gingen mit dem Paradigmenwechsel, der mit der Agenda 2010 und den Hartz-Reformen eingeläutet wurde, eine Öffnung der Lohnstruktur nach unten und eine Zunahme gering entlohnter Arbeitsplätze einher. Seither erwartet die Politik vom Niedriglohnssektor zweierlei: Erstens soll er den Arbeitsmarkteinstieg für Menschen gewährleisten, die aufgrund einer geringen Qualifikation oder einer größeren Arbeitsmarktfremde keine Chance auf besser bezahlte Tätigkeiten haben. Zweitens soll er Möglichkeiten des Aufstiegs in besser bezahlte Tätigkeiten schaffen, indem gering entlohnte Beschäftigte im Arbeitsalltag Praxiserfahrungen sammeln sowie neue Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben.

Diese beiden Ziele werfen zwei Fragen auf, denen sich die Autoren Dr. Markus M. Grabka und Konstantin Göbeler vom DIW Econ, einer Tochter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, in der vorliegenden Studie widmen. Erstens: Wer befindet sich im Niedriglohnssektor, das heißt, wie ist er zusammengesetzt? Zweitens: Für wen erfüllt sich die Hoffnung vom Niedriglohnssektor als Sprungbrett und für wen erweist er sich als Sackgasse? Mit der vorliegenden Studie leistet die Bertelsmann Stiftung einen Beitrag zur Versachlichung der intensiv geführten Debatte, ermittelt Handlungsnotwendigkeiten und gibt Hinweise auf politische Reformansätze, die geeignet sind, den Niedriglohnssektor zu verkleinern und zugleich seine Sprungbrettfunktion zu stärken.

Eine umfassende Vermessung des Niedriglohnssektors

Die **Strukturanalyse** zeigt zum einen, dass das ursprüngliche Ziel, insbesondere Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte mithilfe niedriger Löhne in Arbeit zu bringen, weitgehend erreicht wurde. Andererseits weist sie eindrücklich darauf hin, dass die Ausweitung des Niedriglohnssektors weitreichende Nebenwirkungen hat. So werden zunehmend auch qualifizierte Tätigkeiten unterhalb des Niedriglohns vergütet. Darüber hinaus sind neben anderen Gruppen vor allem weibliche, jüngere und geringfügig Beschäftigte im Niedriglohnssektor überproportional vertreten. Die Ergebnisse der Studie zu den **Mobilitätsdynamiken im Niedriglohnssektor** zeigen, dass für die Hälfte der Niedriglohnbeschäftigten die Hoffnung auf einen möglichen Aufstieg nicht erfüllt wird. Bisher ist es lediglich gut einem Viertel gelungen, in höhere Lohnsegmente aufzusteigen.

Auch die derzeitige **Coronakrise** offenbart die Schattenseiten des Niedriglohnssektors. Beschäftigte in Branchen, die seither als systemrelevant gelten, stellen einen Großteil derjenigen, die nur gering entlohnt werden. Besonders prekär ist auch die Lage von Beschäftigten, für die der Minijob die Haupterwerbsquelle darstellt. Rund drei Viertel von ihnen arbeiten zum Niedriglohn. Dabei haben sie keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld. Dadurch bricht derzeit insbesondere Haushalten im unteren Bereich der Einkommensverteilung ein erheblicher Teil ihres verfügbaren Einkommens weg.

Vor dem Hintergrund der mittel- und längerfristigen Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung sollten diese Ergebnisse als Weckruf verstanden werden, in der Arbeitsmarktpolitik alte Fehler nicht zu wiederholen. Soll der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten eines beschleunigten strukturellen Wandels für die Menschen zukunftsfest gemacht werden, so darf es nicht zu einer weiteren Verfestigung oder gar Ausweitung des Niedriglohnssektors kommen. Dies wäre das genaue Gegenteil eines inklusiven, dynamischen und zugleich resilienten Arbeitsmarkts.

Eindämmung des Niedriglohnssektors durch Reformmix geboten

Um dem Ausmaß des Niedriglohnssektors und den Tendenzen des Verharrens am unteren Ende der Lohnverteilung entgegenzuwirken, sollte die Politik ein Zusammenspiel verschiedener Reformen in Betracht ziehen. Ein erster Ansatzpunkt sind die Minijobs, die überdurchschnittlich häufig gering entlohnt werden. Beschäftigte in diesem Segment sind oft nur wenige Stunden pro Woche tätig, haben kaum Anreize, ihre Arbeitszeit auszudehnen, und nehmen selten an Weiterbildungen teil. Um diese Beschäftigungsform zurückzudrängen und die Geringfügigkeitsfalle zu beseitigen, bieten sich eine Absenkung der Entgeltgrenze für Minijobs und eine Senkung der Grenzbelastungen beim Übergang in besser bezahlte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen an, die häufig eine Ausweitung des Arbeitsumfangs verhindern. Zusätzlich könnte ein integriertes System verschiedener Transferleistungen Abhilfe schaffen. Zudem sollten auch die Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns intensiviert werden, damit berechnete Lohnansprüche eingelöst werden können. Auch wenn dadurch der Niedriglohnssektor nicht unmittelbar verkleinert wird, können bessere Kontrollen für höhere Löhne unterhalb der Niedriglohnschwelle sorgen und im Sinne einer Lohnkompression auch Druck auf die Lohnentwicklung oberhalb der Schwelle ausüben.

Gerade in Zeiten der Coronakrise, die eine Abschätzung der langfristigen Arbeitsmarktentwicklung enorm erschwert, muss die Politik den Niedriglohnssektor im Auge behalten. Eine weitere Ausweitung des Niedriglohnssektors mit einer großen Zahl von Sackgassenjobs muss nach Kräften verhindert werden.

Unser Dank gilt den Autoren der Studie Dr. Markus M. Grabka und Konstantin Göbler, die auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), einer seit 1984 durchgeführten repräsentativen Längsschnittbefragung, die Entwicklung des Umfangs und der Struktur des Niedriglohnssektors analysiert haben. Zudem untersuchten sie in aufwändigen Analysen die Mobilität von 1995 bis 2018 für die Gesamtheit aller in Haupttätigkeit abhängig Beschäftigter im Niedriglohnsegment sowie für ausgewählte Subgruppen. Durch ihren Einsatz haben sie es nicht zuletzt ermöglicht, die Beschäftigten zu identifizieren, für die der Niedriglohnsektor eine Sackgasse oder aber ein Sprungbrett darstellt.

Dr. Jörg Dräger
Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung

Eric Thode
Director, Programm Arbeit neu denken
der Bertelsmann Stiftung

Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick

Umfang und Struktur des Niedriglohnssektors

Um die Jahrtausendwende nahm in Deutschland die Zahl der Arbeitslosen deutlich zu. Die damalige Bundesregierung begegnete dieser Entwicklung mit verschiedenen Arbeitsmarktreformen. Diese hatten unter anderem das Ziel, die Zahl der Arbeitslosen durch die Schaffung eines Niedriglohnssektors zu reduzieren und insbesondere Geringqualifizierte in Beschäftigung zu bringen.

Auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) kann gezeigt werden, dass sich die Zahl der Beschäftigten im Niedriglohnssektor in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre um rund drei Millionen auf 7,7 Millionen im Jahr 2018 erhöht hat – ein Zuwachs von gut 60 Prozent. Damit erhielten mehr als ein Fünftel (21,7 Prozent) aller in einer Haupttätigkeit abhängig Beschäftigten einen Niedriglohn von weniger als 11,40 Euro brutto pro Stunde. Erfreulicherweise gibt es seit dem Jahr 2015 erste Anzeichen für einen Rückgang dieser Quote, wozu auch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beigetragen haben dürfte.

Die folgenden Personengruppen finden sich im Bereich des Niedriglohnssektors besonders häufig: junge Erwachsene, Frauen, Ostdeutsche, Personen mit einem Migrationshintergrund, formal Geringqualifizierte, Beschäftigte, die einfache Tätigkeiten ausüben, Langzeitarbeitslose, geringfügig Beschäftigte (v. a. Minijobber), Beschäftigte auf Abruf sowie Zeitarbeitnehmer. Betrachtet man speziell die Gruppe der Minijobber, so arbeiten drei Viertel von ihnen im Niedriglohnssektor.

Personen mit langer Arbeitslosigkeitserfahrung bilden eine derjenigen Gruppen, innerhalb der der Anteil an Beschäftigten im Niedriglohnssektor am stärksten an-

gewachsen ist – dieser hat sich seit Mitte der 1990er Jahre gar verdreifacht. Dies spricht dafür, dass das politisch erklärte Ziel der Ausweitung des Niedriglohnssektors zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt erreicht wurde. Die Entwicklung ging einher mit einem Ausbau des Niedriglohnssektors bei einfachen Tätigkeiten. So hat sich der Anteil der Personen, die im Niedriglohnssektor tätig sind, an der Gruppe der Beschäftigten, die einfache Tätigkeiten ausüben, seit Mitte der 1990er Jahre nahezu verdoppelt – auf mehr als 55 Prozent im Jahr 2015. Der Ausbau des Niedriglohnssektors fand aber nicht nur im Rahmen einfacher Tätigkeiten statt, denn zunehmend werden auch qualifizierte Tätigkeiten nur gering entlohnt. So üben weiterhin mehr als 40 Prozent aller Beschäftigten im Niedriglohnssektor Tätigkeiten aus, die mindestens einen beruflichen Bildungsabschluss erfordern. Damit ist die Anzahl Niedriglohnbeschäftigter, die Tätigkeiten mit mittleren und hohen Qualifikationsanforderungen ausüben, seit Mitte der 1990er Jahre um knapp eine Million Beschäftigte auf über drei Millionen angewachsen. Was die formale Qualifikation angeht, liegt die entsprechende Zahl sogar noch höher: 70 Prozent aller Niedriglohnbeschäftigten verfügen über mindestens einen beruflichen Bildungsabschluss – ein im internationalen Vergleich hoher Wert.

Der Bezug eines Niedriglohns bedeutet nicht zwingend auch ein niedriges Haushaltseinkommen. Zwei Drittel aller Niedriglohnbeschäftigten sind mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen im Bereich von 1.500 bis unter 4.000 Euro in der Mitte der Einkommensverteilung zu verorten. Jedoch hat seit Mitte der 1990er Jahre der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten mit einem geringen Haushaltsnettoeinkommen zugenommen: Rund ein Viertel der 2018 im Niedriglohnssektor Beschäftigten musste mit einem Haushaltseinkommen von weniger als 1.500 Euro auskommen.

Mobilitätsanalyse: Der Niedriglohnsektor als Falle oder Sprungbrett?

Die Mobilitätsanalysen belegen, dass mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland das Risiko, aus dem Niedriglohnsektor in die Arbeits- oder Erwerbslosigkeit zu wechseln, deutlich abgenommen hat. Gleichzeitig hat die Sprungbrettfunktion des Niedriglohnsektors, also die Erleichterung des Wechsels in eine höher entlohnte Tätigkeit, im Vergleich mit Mitte der 1990er Jahre an Bedeutung verloren. Rund die Hälfte aller im Niedriglohnsektor Beschäftigten findet sich auch vier Jahre später in diesem Lohnsegment wieder. Wechsel in das darüberliegende Lohnsegment fanden zuletzt in etwa 17 von 100 Fällen, Wechsel in höhere Lohnsegmente in lediglich noch zehn von 100 Fällen statt.

Was den Verbleib im Niedriglohnsektor angeht, so verharren dort Frauen und ostdeutsche Arbeitnehmer überdurchschnittlich lang. Insbesondere für ältere Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor stellt diese Beschäftigungsform oft eine Sackgasse dar. Jüngere Arbeitnehmer können zwar den Niedriglohnsektor häufig als Sprungbrett nutzen: Mittelfristige Wechsel in höhere Lohnsegmente erfolgen in ihrem Kreis zu gut einem Drittel; ein Fünftel von ihnen geht v. a. in die Selbstständigkeit oder in eine Ausbildung über. Allerdings ist im Vergleich mit der Situation um die Jahrtausendwende auch für jüngere Arbeitnehmer der Aufstieg schwerer geworden.

Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor gelingt doppelt so häufig ein Aufstieg in eine höher entlohnte Beschäftigung wie Minijobbern. Letztere wechseln dagegen öfter in den Ruhestand.

Mögliche Politikansätze

Will man den Niedriglohnsektor langfristig verkleinern, so bestehen vor allem in fünf Bereichen Reformoptionen. Diese umfassen, erstens, das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Im unteren Einkommensbereich können die Grenzbelastungen, die angeben, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euro wieder abgegeben werden muss, je nach Haushaltskonstellation Werte von mehr als 100 Prozent annehmen. Diese hohen Grenzbelastungen reduzieren

den Anreiz, die Arbeitszeit auszuweiten. Hier böte es sich an, unterschiedliche staatliche Transfers wie Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag zusammenzulegen, um ein transparenteres Hilfesystem ohne diskretionäre Steigerungen der Grenzbelastungen zu gestalten.

Zweitens kommt eine Reform der Minijobs infrage. Etwa drei Viertel aller Minijobs werden unterhalb der Niedriglohnschwelle entlohnt. Hier würde sich eine Absenkung der Minijobschwelle von derzeit 450 Euro auf beispielsweise 250 Euro anbieten, um Anreize zur Umwandlung von Minijobs in reguläre Beschäftigungen zu setzen, die durch anfallende Beiträge in die Sozialversicherung besser abgesichert sind. Drittens sind neuere Beschäftigungsformen wie zum Beispiel Arbeit auf Abruf zu berücksichtigen. Diese Form der Beschäftigung gewinnt in Deutschland seit wenigen Jahren an Bedeutung und wird häufig gering entlohnt. Im Interesse der Arbeitnehmer gilt es, sie wieder zurückzudrängen.

Der vierte Bereich ist die Tarifbindung. Sie ist vor allem im Niedriglohnsektor gering. Durch eine stärker wirksame Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen könnten Betroffene von Tariflohnsteigerungen profitieren und wären nicht mehr gezwungen, Lohnsteigerungen individuell mit dem Arbeitgeber auszuhandeln.

Fünftens bedarf es einer verbesserten Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns, um die systemischen Verstöße einzudämmen. Auch wenn diese nicht unmittelbar die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten reduzieren würde, tragen bessere Kontrollen dazu bei, berechnete Lohnforderungen der Arbeitnehmer durchzusetzen.

Schließlich sollten Reformen des Niedriglohnsektors potentielle Ausweichreaktionen von Tätigkeiten des Niedriglohnsektors hin zu schlecht bezahlter Solo-Selbstständigkeit in Betracht ziehen, da es ansonsten lediglich zu einer Verschiebung der Problemlage hin zu anderen Gruppen von Erwerbstätigen kommt.

Inhalt

Vorwort	4
Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick	6
Inhalt	8
Verzeichnis der Abbildungen	10
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Einleitung	12
2 Literaturüberblick	14
3 Datengrundlage, Stichprobenabgrenzung und Methodik	17
4 Entwicklung des Niedriglohsektors in Deutschland	19
4.1 Entwicklung des Niedriglohsektors als Gesamtheit	19
4.2 Entwicklung nach Subgruppen	21
Region	21
Altersgruppe	22
Geschlecht	22
Bildungsniveau	23
Qualifikationsanforderung	23
Branche	24
Migrationshintergrund	24
Arbeitslosigkeitserfahrung	25
Beschäftigungsumfang	25
Neuere Beschäftigungsformen	26
Haushaltsnettoeinkommen	27

5 Mobilitätsanalyse	28
5.1 Mobilitätsmatrizen	28
5.2 Mobilität der im Niedriglohnsektor Beschäftigten auf mittlere Sicht	28
Alle im Niedriglohnsektor Beschäftigten	29
Region	30
Altersgruppe	30
Geschlecht	32
Qualifikationsanforderung	32
Migrationshintergrund	33
Arbeitslosigkeitserfahrung	34
Beschäftigungsumfang	34
5.3 Mobilität der im Niedriglohnsektor Beschäftigten auf lange Sicht	35
5.4 Veränderungen der Mobilität aller abhängig Beschäftigten	36
5.5 Aggregierte Mobilitätsmaße	37
Average Jumps	37
Directional Mobility nach Fields und Ok	37
TIM-Kurven	38
6 Zusammenfassung und Einordnung	41
Literatur	43
Anhang	48
Key findings at a glance	50
Die Autoren	52

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Niedriglohnempfänger im europäischen Vergleich, 2014	15
Abbildung 2	Entwicklung des realen vereinbarten Bruttostundenlohns in Euro – Mittelwert und Median	19
Abbildung 3	Entwicklung der Niedriglohnschwelle nominal in Euro pro Stunde	19
Abbildung 4	Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor	20
Abbildung 5	Zahl der Beschäftigten im Niedriglohnsektor	20
Abbildung 6	Niedriglohnschwelle, Durchschnittslohn im Niedriglohnsektor und relative Einkommenslücke	21
Abbildung 7	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Region	21
Abbildung 8	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Altersgruppen	22
Abbildung 9	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Geschlecht	22
Abbildung 10	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach beruflichem Bildungsniveau	23
Abbildung 11	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach erforderlicher Qualifikation	23
Abbildung 12	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Branchengruppen	24
Abbildung 13	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Migrationshintergrund	25
Abbildung 14	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Arbeitslosigkeitserfahrung	25
Abbildung 15	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Beschäftigungsumfang	25
Abbildung 16	Komposition des Niedriglohnsektors nach Beschäftigungsumfang	26
Abbildung 17	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in neueren Beschäftigungsformen im Vergleich zu allen abhängig Beschäftigten, 2018	26
Abbildung 18	Beschäftigte mit einem Niedriglohn nach der Höhe des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens	27
Abbildung 19	Mobilität von Niedriglohnbeschäftigten auf mittlere Sicht	30
Abbildung 20	Mobilität im Niedriglohnsektor nach Region	31
Abbildung 21	Mobilität im Niedriglohnsektor nach Altersgruppen	31
Abbildung 22	Mobilität im Niedriglohnsektor nach Geschlecht	32
Abbildung 23	Mobilität im Niedriglohnsektor nach erforderlicher Qualifikation	33

Abbildung 24	Mobilität im Niedriglohnsektor nach Migrationshintergrund	33
Abbildung 25	Mobilität im Niedriglohnsektor nach Dauer der Arbeitslosigkeitserfahrung	34
Abbildung 26	Mobilität im Niedriglohnsektor nach Beschäftigungsumfang	34
Abbildung 27	Mobilität von Niedriglohnbeschäftigten auf lange Sicht	35
Abbildung 28	Mobilität im Niedriglohnsektor nach Altersgruppen auf lange Sicht	35
Abbildung 29	Mobilität von abhängig Beschäftigten 1995 bis 1998 und 2015 bis 2018, Perzentile	36
Abbildung 30	Average Jumps aller abhängig Beschäftigten und von Beschäftigten im Niedriglohnsektor	37
Abbildung 31	Direktionale Mobilität nach Fields und Ok, Vierjahreszeiträume	37
Abbildung 32	Hypothetische TIM-Kurve	38
Abbildung 33	TIM-Kurve der realen Bruttostundenlohnmobilität zwischen 1995 und 1998	38
Abbildung 34	Kumuliertes reales Lohnwachstum in Prozent, Vierjahreszeiträume	39
Abbildung A1	Absolute Lohnmobilität nach Fields und Ok – Gesamtpopulation versus Niedriglohnbeschäftigte, Vierjahreszeiträume	48
Abbildung A2	Absolute Lohnmobilität nach Fields und Ok – Gesamtpopulation versus Niedriglohnbeschäftigte, Zehnjahreszeiträume	50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Mobilität der abhängig Beschäftigten, 2015 bis 2018	29
Tabelle A1	Komposition des Niedriglohnsektors, ausgewählte Jahre	50

Abkürzungsverzeichnis

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Vbw	Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft e.V.

1 | Einleitung

Mitte der 2000er Jahre wurde Deutschland als „der kranke Mann Europas“ (Sinn, 2003) bezeichnet. Im Jahr 2005 erreichte die Zahl der Arbeitslosen mit mehr als fünf Millionen Betroffenen einen historischen Höchststand. Die Bundesregierung hatte parallel zu dieser Entwicklung bereits gegen Ende der 1990er Jahre und zum Beginn des neuen Jahrtausends begonnen, dieser Entwicklung mit verschiedenen Arbeitsmarktreformen zu begegnen – unter anderem mit der Minijobreform des Jahres 1999 und im Anschluss mit Hartz I bis IV. Damit beabsichtigte sie unter anderem, die Zahl der Arbeitslosen durch Schaffung eines Niedriglohnssektors zu reduzieren, in dem insbesondere Geringqualifizierte in Beschäftigung gebracht würden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi], 2002). Als Folge dieser Reformen ist in Deutschland einer der europaweit größten Niedriglohnssektoren entstanden (Eurostat, 2017); je nach Berechnungsmethode umfasst dieser Sektor bis zu einem Viertel aller abhängig Beschäftigten (Grabka & Schröder, 2019). Die Reallöhne in diesem Beschäftigungssegment sind zudem viele Jahre lang deutlich gesunken. Dies veranlasste die Bundesregierung unter anderem zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015, um eine untere Lohnschwelle zu garantieren.

Zwischenzeitlich haben die damals beschlossenen Arbeitsmarktreformen gegriffen, was sich vor allem an der Zahl der registrierten Arbeitslosen ablesen lässt, die Anfang 2020 ihren geringsten Wert seit der Wiedervereinigung annahm. Zugleich erreichte die Beschäftigung mit mehr als 45 Millionen Erwerbstätigen kurz vor der Coronakrise einen Rekordwert. In manchen Arbeitsmarktreionen wurde – zumindest bis vor der Coronakrise – bereits von Vollbeschäftigung gesprochen. Zudem zeichnete sich immer stärker ein Fachkräftemangel ab.

Vor diesem Hintergrund ist das Ausmaß des Niedriglohnssektors fragwürdig, da das ursprüngliche Ziel des Abbaus der Arbeitslosigkeit, insbesondere bei Geringqualifizierten, erreicht zu sein

scheint. Darüber hinaus ist die Analyse des Niedriglohnssektors aus folgenden Gründen relevant. Beispielhaft seien hier die folgenden Aspekte genannt:

- Da ist zum einen das Risiko von Altersarmut in Bezug auf Personen, die im Niedriglohnbereich arbeiten. Alle Zweige der Alterssicherung in Deutschland basieren auf dem Äquivalenzprinzip, nach dem sich die Höhe der Alterseinkommen an der Höhe der eingezahlten Beiträge orientiert. Im Fall von Arbeitnehmern¹, die dauerhaft im Niedriglohnssektor beschäftigt sind, ergeben sich Rentenanwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung, die unter dem Niveau der Grundsicherung liegen (Steffen, 2011). Damit ist für Beschäftigte im Niedriglohnssektor die Gefahr groß, im Alter unter Armut zu leiden. Zudem ergeben sich finanzielle Belastungen für den Staat, da dieser die Lücke zwischen den Alterseinkommen und dem Grundsicherungsniveau schließen muss.
- Daneben stellt sich das Problem, dass aufseiten der Beschäftigten im Niedriglohnssektor potenziell die Akzeptanz der Wirtschaftsordnung erodiert.² Die Löhne im Niedriglohnssektor haben sich in den vergangenen Jahren nur schwach bzw. real sogar negativ entwickelt (Grabka & Schröder, 2018), während gleichzeitig Deutschland im langjährigen Trend ein deutlich steigendes Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet hat. Dieser Wohlfahrtsgewinn kommt insbesondere bei den Beschäftigten im Niedriglohnssektor nicht ausreichend an, was unterschiedlichste Auswirkungen auf diese Personen haben dürfte – so zum Beispiel eine sinkende Wahlbeteiligung oder eine sinkende Leistungsbereitschaft.³

In dieser Untersuchung wird zunächst die Entwicklung des Niedriglohnssektors in Deutschland beschrieben. Wie haben sich die Zahl der in diesem Sektor Beschäftigten sowie ihre Entlohnung entwickelt? Was sind die Charakteristika dieser Beschäftigten?

1 Für eine bessere Lesbarkeit verwenden wir meist entweder die weibliche oder die männliche Form personenbezogener Substantive. Wenn nicht anders erwähnt, sind stets beide Geschlechter gemeint.

2 Vgl. das Zeitgespräch „Erodiert die Marktwirtschaft durch Vertrauensverlust?“ in der Zeitschrift Wirtschaftsdienst 8/2004, S. 479–496.

3 Vgl. zur unterschiedlichen Wahlbeteiligung nach sozialer Schicht Schäfer (2015).

In welchen Beschäftigungsformen, Berufen und Branchen arbeiten sie?

Mit der Schaffung eines Niedriglohnssektors war die Hoffnung verbunden, dass diese Beschäftigungsverhältnisse am unteren Ende der Lohnverteilung als Sprungbrett für einen Wechsel in besser entlohnte Tätigkeiten fungieren würden. Um abzuschätzen, inwieweit sich diese Hoffnung erfüllt hat, haben wir verschiedene Mobilitätsanalysen durchgeführt, die aufzeigen sollen, wer dauerhaft im Niedriglohnsektor verharrt und wem es gegebenenfalls gelingt, nach einer gewissen Zeit in eine höher bezahlte Beschäftigung zu wechseln. Abschließend werden Empfehlungen zu Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gegeben, durch die das Ausmaß des Niedriglohnssektors begrenzt und die Mobilität der in diesem Sektor Beschäftigten gefördert werden können.

Im folgenden Kapitel wird der Stand der Literatur zu Ausmaß und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland präsentiert. In Kapitel 3 werden neben der Datengrundlage und der Stichprobenabgrenzung auch die verwendeten Methoden beschrieben. Es folgt eine Darstellung der Befunde zum Niedriglohnsektor in Deutschland im Querschnitt auf der Grundlage der Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) bis zum Erhebungsjahr 2018. In Kapitel 5 präsentieren wir Mobilitätsanalysen, wobei wir uns auf die Beschäftigten im Niedriglohnsektor konzentrieren. Neben Mobilitätsmatrizen weisen wir auch aggregierte Mobilitätsmaße aus. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen und formuliert Handlungsempfehlungen für die Politik.

2 | Literaturüberblick

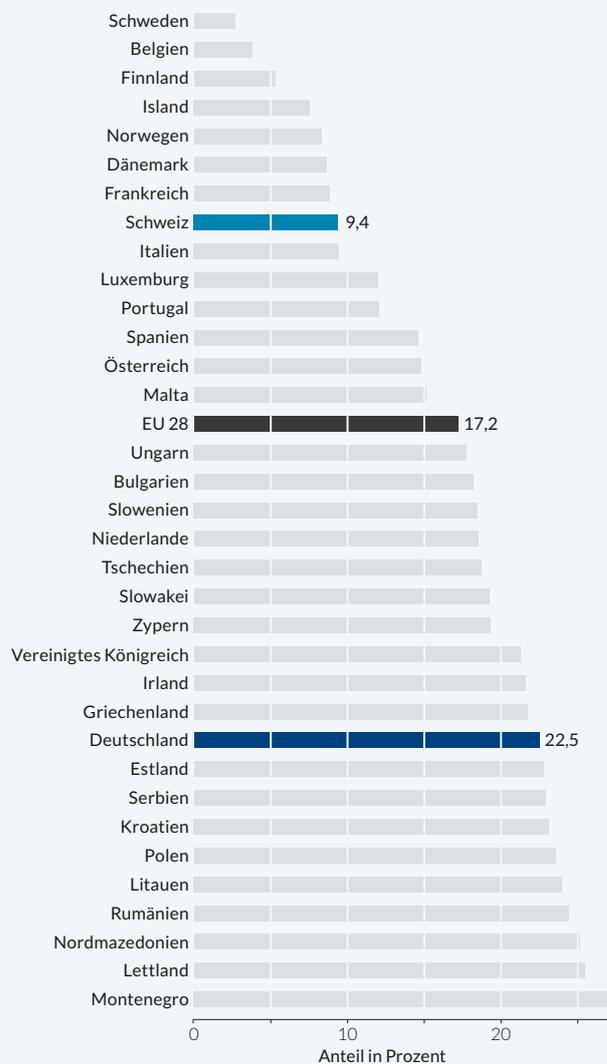
Das Thema Niedriglohn wird in Deutschland intensiv sowie kontrovers diskutiert und wurde auch empirisch bereits ausführlich bearbeitet. Im Hinblick auf die betroffenen Personengruppen gibt es in der Literatur u. a. folgende Befunde:

- Im Niedriglohnsegment sind vor allem Frauen, Migrantinnen, junge Arbeitnehmer sowie Beschäftigte in Minijobs bzw. in einer Teilzeittätigkeit oder auch befristete Beschäftigte (zum Beispiel Kalina & Weinkopf, 2012, 2013, 2017; Rhein, 2013; Grabka & Kalina, 2014) tätig.
- Zudem finden sich überdurchschnittlich viele Niedriglohnbeschäftigte in der Landwirtschaft und vor allem im Dienstleistungssektor. Auch die Betriebsgröße sowie die Beschäftigungsdauer spielen eine Rolle, da in Klein- und Kleinstbetrieben überdurchschnittlich häufig niedrige Löhne gezahlt werden (zum Beispiel Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft e. V. [Vbw], 2019).
- Im Hinblick auf die Beschäftigungsdauer gilt: Für einen Beschäftigten ist das Risiko, gering entlohnt zu werden, umso größer, je kürzer er in einem Betrieb beschäftigt ist (Schäfer & Schmidt, 2012).
- In regionaler Hinsicht lautet der Befund, dass der Anteil der im Niedriglohnsektor Beschäftigten in Ostdeutschland generell höher ist als in Westdeutschland. Der geringste Niedriglohnanteil nach Bundesländern findet sich mit rund zwölf Prozent in Baden-Württemberg (Vbw, 2019).
- Die Tätigkeiten, die von Niedriglohnbeschäftigten ausgeübt werden, sind häufig einfach und erfordern insofern allenfalls eine kurze Einweisung. Dennoch hat die Mehrzahl der Niedriglohnbeschäftigten mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung (Schäfer & Schmidt, 2012).
- Zieht man den Haushaltskontext der Niedriglohnbeschäftigten heran, so zeigt sich, dass nur rund jeder sechste Niedriglohnempfänger von Armut bedroht ist. Das heißt, dass bei mehr als 80 Prozent der Niedriglohnbeschäftigten das eigene Erwerbseinkommen nicht die alleinige Einkommensquelle ist und dass andere Einkommen dazu beitragen, dass die Armutsrisikoschwelle überschritten wird (Schäfer & Schmidt, 2012).
- Die langfristige Entwicklung des Niedriglohnsektors von Vollzeitbeschäftigten in Westdeutschland wird von Aretz und Gürtzgen (2012) beschrieben. So lag der Anteil der Betroffenen in den 1980er Jahren bis Mitte der 1990er Jahre zwischen 13 und 14 Prozent. Bis zum Jahr 2000 stieg er auf 15 Prozent. Auf der Grundlage der SOEP-Daten berichten Kalina und Weinkopf (2017) für Westdeutschland vergleichbare Werte. Für Deutschland insgesamt und bezogen auf alle Arbeitnehmer ist der Niedriglohnsektor in der Zeit von Mitte der 1990er Jahre bis zum Jahr 2009 von etwa 16 Prozent auf 24 Prozent angewachsen.
- Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war die Hoffnung verbunden, dass damit auch der Niedriglohnsektor eingedämmt wird. Zwar ist die Beschäftigung infolge der Einführung des Mindestlohns faktisch nicht zurückgegangen – es wurden in geringem Umfang Minijobs in sozialversicherungspflichtige Teilzeit- bzw. Vollzeittätigkeiten umgewandelt (Bonin et al., 2018) –, betroffene Betriebe haben aber häufig auch mit einer Reduktion der Arbeitszeit und mit Arbeitsverdichtung reagiert (Bellmann, Bossler, Dütsch, Gerner, & Ohlert, 2016). Analysen kurz nach der Einführung des Mindestlohns zeigen zudem, dass sich die Größe des Niedriglohnsektors insgesamt nicht grundlegend verändert hat (Grabka & Schröder, 2019; Kalina & Weinkopf, 2018).
- Legt man die Verdienststrukturerhebung zugrunde, so lag der Anteil der Arbeitnehmer mit einem Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle im Jahr 2014 bei 22,5 Prozent. Damit weist Deutschland im europäischen Vergleich einen überdurchschnittlich großen Niedriglohnsektor auf (vgl. Abbildung 1). Demgegenüber üben in der Europäischen Union (EU-28) nur rund 17 Prozent aller Arbeitnehmer eine gering entlohnte Tätigkeit aus. Ein Land mit einer vergleichbaren Wirtschafts-

struktur, das heißt mit einem hohen Exportanteil und einem starken gewerblichen Sektor wie Deutschland, ist die Schweiz. Hier beläuft sich der Anteil der gering entlohnten Beschäftigten auf weniger als zehn Prozent.

- Analysen zur Mobilität in beiden Richtungen (das heißt sowohl in den Niedriglohnsektor hinein als auch aus ihm heraus) sind auf wenige Papiere beschränkt. Generell kommen diese zu dem Ergebnis, dass es eine hohe Statusabhängigkeit gibt, das heißt, dass für Beschäftigte des Niedriglohnsektors die Wahrscheinlichkeit hoch ist, zu einem späteren Zeitpunkt auch weiterhin im Niedriglohnsektor tätig zu sein (zum Beispiel Uhlendorf, 2006; Schäfer & Schmidt, 2012). Als Datengrundlage wird aufgrund seines Panelcharakters primär das SOEP genutzt (zum Beispiel Vbw, 2019), daneben werden aber auch Daten der Bundesagentur für Arbeit verwendet (zum Beispiel Aretz & Gürtzgen, 2012; Stephani, 2012). So berichten beispielsweise Knabe und Plum (2013), dass insbesondere westdeutsche Frauen im Niedriglohnsektor zu knapp drei Vierteln fünf Jahre oder länger in diesem Lohnsegment verbleiben. Die entsprechende Quote für westdeutsche Männer beläuft sich auf 46 Prozent.
- Neben geschlechtsspezifischen Unterschieden der Mobilität von Niedriglohnbeschäftigten findet sich wiederholt der Befund, dass Aufwärtsmobilität häufiger bei jüngeren und besser qualifizierten Geringverdienern zu beobachten ist. Zudem scheinen insbesondere kleinere Betriebe und solche mit einem hohen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten für Geringverdiener häufig eine Sackgasse darzustellen (Mosthaf, Schnabel, & Stephani, 2011). Auch der Beschäftigungsumfang spielt eine Rolle. So zeigen Mosthaf et al. (2011), dass nur jeder siebte Vollzeitbeschäftigte, der 1998/99 einen Niedriglohn bezog, im Lauf der darauffolgenden Jahre bis 2003 den Niedriglohnsektor verlassen konnte. Bei Teilzeit- bzw. geringfügiger Beschäftigung fällt die Aufwärtsmobilität im Vergleich mit Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnsektor nochmals geringer aus (Vbw, 2019; Dingeldey, Sopp, & Wagner, 2012). Betrachtet man den Bereich der Zeitarbeit, so kann dieser grundsätzlich als Sprungbrett für ehemals Arbeitslose in eine besser entlohnte Tätigkeit dienen. So berichtet Lehmer (2012), dass zumindest vor der Finanzmarktkrise 2008/09 in der Zeitarbeitsbranche diese Brückenfunktion erfüllt wurde. Im Zuge der konjunkturellen Eintrübung reduzierten sich aber insbesondere für Männer in der Zeitarbeitsbranche die Beschäftigungschancen.
- Zu nennen sind auch institutionelle Rahmenbedingungen, die den Aufstieg aus dem Niedriglohnsektor erschweren. So weisen beispielsweise Sperber und Walwei (2015) darauf hin, dass gerade geringfügig beschäftigte Frauen häufig an einer

ABBILDUNG 1 Niedriglohnpfänger im europäischen Vergleich, 2014



Quelle: Eurostat (2016). Eigene Hervorhebungen.

| BertelsmannStiftung

Ausweitung ihrer Arbeitszeit interessiert sind, es andererseits jedoch verschiedene Faktoren gibt, die sie davon abhalten, in eine Teilzeit- oder Vollzeittätigkeit zu wechseln. Hierzu zählen die Wirkung der Transferentzugsrate bei Bezug staatlicher Unterstützungsleistungen, fehlende Betreuungsplätze für Kinder sowie die sogenannte Brutto-gleich-netto-Illusion bei Minijobs aufseiten der Arbeitnehmer (Voss & Weinkopf, 2012). Letztere lässt Minijobs attraktiver erscheinen als Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigungen, da Beiträge zur Sozialversicherung nur vom Arbeitgeber aufgebracht werden müssen.

Bisherige Studien, die die Mobilität des Niedriglohnsektors analysieren, beschränken sich häufig auf die Beschreibung einer kurzen Zeitperiode oder legen sehr große Zeitfenster zugrunde. Beides ist mit Einschränkungen der generellen Aussagekraft ver-

bunden. In der vorliegenden Studie werden stattdessen das Ausmaß und die Struktur des Niedriglohnsektors sowie die auf ihn bezogene Mobilität in der mittleren Frist für die Zeit rund um die Jahrtausendwende (das heißt vor der Einführung wesentlicher Arbeitsmarktreformen) bis zum Jahr 2019 betrachtet. Davon ausgehend lassen sich die verschiedenen Phasen der Arbeitsmarktentwicklung zusammen mit deren Wirkung auf den Niedriglohnsektor adäquat beschreiben. Da ist zunächst die Phase zunehmender Arbeitslosigkeit seit Ende der 1990er Jahre; es folgt die Phase der Arbeitsmarktreformen zur Etablierung des Niedriglohnsektors Anfang der 2000er Jahre bis hin zum Höhepunkt der Massenarbeitslosigkeit 2005; die dritte Phase erstreckt sich bis hin zu den Beschäftigungsrekorden kurz vor dem Ausbruch der Coronakrise.

3 | Datengrundlage, Stichprobenabgrenzung und Methodik

Datengrundlage

Die Datengrundlage für unsere Analysen bildet das SOEP (Goebel et al., 2018). Das SOEP ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Personen in Privathaushalten in Deutschland. Erstmals wurde sie im Jahr 1984 durchgeführt; 1990 wurde sie auf das Gebiet der neuen Bundesländer ausgeweitet.

Im Lauf der Zeit wurden im SOEP verschiedene zusätzliche Teilstichproben gezogen und in die Befragung integriert. Hierzu gehören mehrfache bevölkerungsrepräsentative Auffrischungstichproben und verschiedene Stichproben von Zuwanderern sowie von Geflüchteten. Um den obersten Rand der Einkommensverteilung besser zu beschreiben, wurde im Jahr 2002 zusätzlich eine Hocheinkommensstichprobe gezogen.

Die Befragungen finden jährlich statt, um Veränderungen der zugrundeliegenden Population beschreiben zu können. Aktuell befragt das SOEP rund 33.000 Personen. Es stellt detaillierte Informationen über die Befragten aus den verschiedensten Lebensbereichen zur Verfügung, unter anderem aus den Bereichen Arbeitsmarkt und Einkommen. Mit der aktuellen Version SOEPv35 stehen Mikrodaten zu Beschäftigten von 1984 bis 2018 zur Verfügung.

Stichprobenabgrenzung und Operationalisierung

Die Untersuchungsperiode, die diesem Bericht zugrunde liegt, umfasst die Zeit von 1995 bis 2018. Ihr Beginn wurde auf das Jahr 1995 festgelegt, da der Transformationsprozess des ostdeutschen Arbeitsmarkts bis 1995 weitgehend abgeschlossen war. Überdies markiert das Jahr 1995 einen Zeitpunkt, für den sich die Situation vor dem Eintritt wesentlicher Arbeitsmarktformen der rot-grünen Bundesregierung ab 1998 beschreiben lässt.

Wir folgen der international üblichen und auch vom Statistischen Bundesamt genutzten Definition des Niedriglohnssektors (Statistisches Bundesamt, 2017; Capellari, 2000). Danach umfasst der Niedriglohnssektor diejenigen abhängig Beschäftigten, die einen Bruttostundenlohn von weniger als zwei Drittel des Medians⁴ erhalten. Der zugrundeliegende Stundenlohn kann auf zwei Arten bestimmt werden. Die erste Variante entspricht dem vertraglich vereinbarten Stundenlohn, die zweite dem tatsächlich erzielten Stundenlohn inklusive etwaiger Überstundenzuschläge. Beide Stundenlohnkonzepte können mit dem SOEP berechnet werden, indem der im Vormonat erfragte Bruttomonatsverdienst (inklusive Überstundenzuschläge, aber ohne Sonderzahlungen) entweder durch die vertragliche oder durch die tatsächlich geleistete Arbeitszeit geteilt wird. Der tatsächliche weicht vom vertraglichen Stundenlohn ab, wenn im Bezugsmonat aufgrund von Krankheit weniger oder aufgrund von Überstunden mehr als vertraglich vereinbart gearbeitet wurde. Zudem ist zu beachten, dass Überstunden je nach Betrieb und Arbeitsvertrag unterschiedlich abgegolten werden können. So besteht häufig die Möglichkeit, Überstunden in einem Arbeitszeitkonto anzusammeln und sie abzubauen oder sich später auszahlen zu lassen; in anderen Fällen bleiben Überstunden ohne Kompensation. Da im SOEP über den Beobachtungszeitraum hinweg keine einheitlichen Informationen zur Art der Abgeltung von Überstunden vorliegen, wird in der nachfolgenden Untersuchung der vertraglich vereinbarte Bruttostundenlohn verwendet.

Betrachtet werden vereinbarte Bruttostundenlöhne abhängig Beschäftigter in Haupttätigkeit.⁵ Nicht berücksichtigt werden Selbstständige, Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Wehr- und Zivildienstleistende. Zwar wurde mit der SOEP-Erhebung 2017 die Erfassung von Nebentätigkeiten deutlich verbessert,⁶ jedoch behindert die daraus resultierende mangelnde Vergleichbarkeit über die Zeit hinweg einen Wechsel des Analyserahmens in Bezug auf das Beschäftigungsverhältnis. Aus diesem Grund wurden Nebentätigkeiten in unserer Analyse nicht berücksichtigt.⁷

4 Der Median ist der Wert, der die untere von der oberen Hälfte der Lohnverteilung trennt.

5 Die Einteilung nach Haupt- und Nebentätigkeiten basiert allein auf der Selbsteinschätzung der Befragten.

6 So ist es seit 2017 möglich, abhängige von selbstständigen Nebentätigkeiten zu unterscheiden sowie ehrenamtliche Tätigkeiten davon abzugrenzen.

7 Zu den Auswirkungen der Berücksichtigung von Nebentätigkeiten auf die Größe des Niedriglohnssektors siehe Grabka und Schröder (2019).

Methodisches Vorgehen

Neben einfachen deskriptiven Zeitreihen haben wir auf der Grundlage sogenannter Mobilitätsmatrizen Mobilitätsanalysen durchgeführt. Die Mobilitätsmatrizen wurden sowohl für die Gesamtheit der abhängig Beschäftigten als auch für Subgruppen (zum Beispiel Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte) berechnet. Bei diesen Berechnungen kann auch nach Altersgruppen differenziert werden, um die Lohnmobilität von Personen am Anfang ihrer Erwerbskarriere getrennt von jener älterer Beschäftigter zu analysieren. Für ausgewählte Bevölkerungsgruppen wurden aggregierte Mobilitätsindizes berechnet, die sich an dem von Fields und Ok (1996, 1999) gewählten Ansatz orientieren. Ergänzend wurde das zusammenfassende Mobilitätsmaß der sogenannten Average Jumps nach Bartholomew (1973) bzw. Atkinson, Bourguignon und Morrision (1992) ermittelt. Abschließend haben wir sogenannte TIM-Curves nach Creedy und Gemell (2018) konstruiert.

4 | Entwicklung des Niedriglohnsektors in Deutschland

4.1 | Entwicklung des Niedriglohnsektors als Gesamtheit

Die Abgrenzung des Niedriglohnsektors basiert auf dem Median des vereinbarten Bruttostundenlohns in einer Haupttätigkeit. Der Medianlohn ist dabei der Lohn, bei dem es genauso viele Menschen mit höheren wie mit niedrigeren Löhnen gibt.

Der Median des realen⁸ vereinbarten Bruttostundenlohns lag im Jahr 1995 bei rund 15,30 Euro⁹ und stieg bis 2000 um knapp einen Euro auf 16,25 Euro an (vgl. Abbildung 2). Anschließend folgte eine Phase von mehr als zehn Jahren, in der der reale Medianbruttostundenlohn zurückging. Im Jahr 2013 erreichte er mit etwa 15,10 Euro seinen bisherigen Tiefststand. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs und der Belegung des Arbeitsmarkts seit 2013 ist der reale Bruttostundenlohn wieder angestiegen. Für den Zeitraum von 2013 bis 2018 beläuft sich der Anstieg, gemessen am Median, auf etwa neun Prozent.

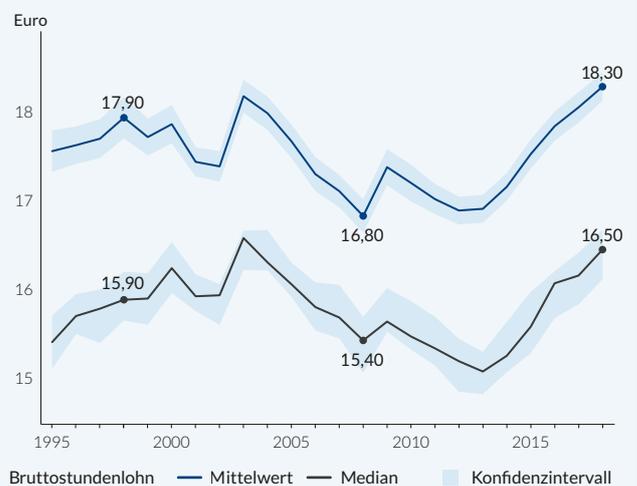
Zieht man alternativ zum Median den Mittelwert des vereinbarten Bruttostundenlohns heran, so zeigt sich eine ähnliche Entwicklung, wenngleich auf einem etwas höheren Niveau, da sich Ausreißer am oberen Rand der Lohnverteilung auf die Höhe des Durchschnitts auswirken (vgl. Abbildung 2). Zudem verläuft die Kurve im Zeitraum 2013 bis 2018 etwas flacher als bei Betrachtung des Medians. Dieser Unterschied weist auf höhere Lohnzuwächse in der unteren Hälfte der Verteilung im Vergleich mit der oberen hin, was insbesondere auf die Einführung des Mindestlohns zurückzuführen sein dürfte.

Die Niedriglohnschwelle, das heißt der Wert des Bruttostundenlohns, unterhalb dessen abhängig Beschäftigte in den Niedriglohnsektor eingeordnet werden, ist auf zwei Drittel des Medians des Bruttostundenlohns fixiert. Die so definierte Schwelle lag auf der Basis der SOEP-Daten im Jahr 1995 nominal bei rund 7,71

8 Die Bruttostundenlöhne wurden mithilfe des Verbraucherpreisindex mit dem Basisjahr 2015 zu realen Größen umgerechnet (Statistisches Bundesamt, 2020a).

9 Die Konfidenzintervalle werden stets entsprechend des Standard-Intervalls nach Abraham Wald (Wald-Intervalle) berechnet.

ABBILDUNG 2 Entwicklung des realen vereinbarten Bruttostundenlohns in Euro – Mittelwert und Median



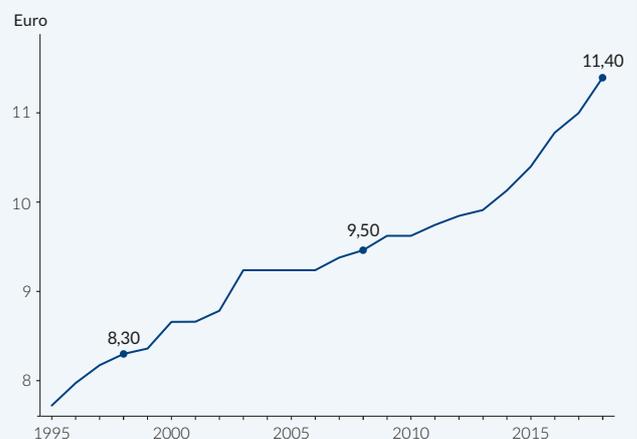
Bruttostundenlohn — Mittelwert — Median Konfidenzintervall

Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit. Deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (2015 = 100). Schätzer zuzüglich 95-Prozent Konfidenzintervall.

Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 3 Entwicklung der Niedriglohnschwelle nominal in Euro pro Stunde

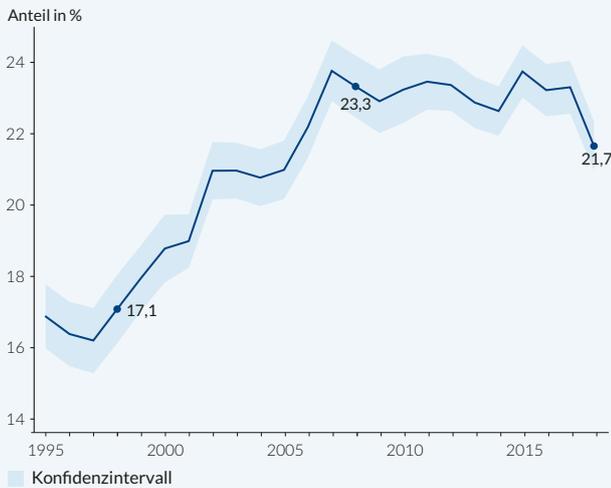


Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit. Angaben in Preisen des jeweiligen Jahres.

Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

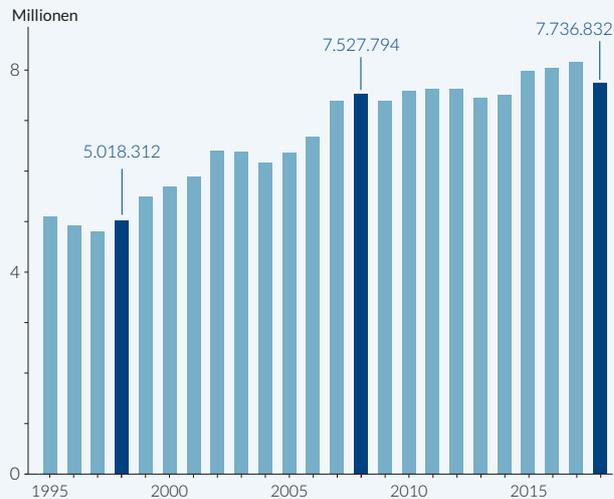
ABBILDUNG 4 Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnssektor



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit. Anteil zuzüglich 95-Prozent-Konfidenzintervall. Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Zahl der Beschäftigten im Niedriglohnssektor



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit. Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Euro brutto pro Stunde (vgl. Abbildung 3). Seitdem kann nominal ein nahezu kontinuierlicher Anstieg – mit Ausnahme der Jahre von 2003 bis 2006 – beobachtet werden, bis auf einen Wert von rund 11,40 Euro pro Stunde im Jahr 2018. Seit dem Jahr 2013 spiegelt sich auch der oben beschriebene beschleunigte Anstieg des Medians der Bruttostundenlöhne in einem stärkeren Wachstum der Niedriglohnschwelle wider.

Mitte der 1990er Jahre lag der Anteil der niedrig entlohnten abhängig Beschäftigten in Haupttätigkeit bei rund 17 Prozent (vgl. Abbildung 4). Seit 1997 hat dieser Anteil stark zugenommen. Im Jahr 2007 erreichte er einen Höchstwert von 23,8 Prozent. Danach stagnierte er bis 2015 auf diesem Niveau, wobei zwischen 2017 und 2018 erstmals Anzeichen für einen Rückgang sichtbar wurden. So betrug 2018 der Anteil der abhängig Beschäftigten in Haupttätigkeit, die dem Niedriglohnssektor zuzuordnen sind, 21,7 Prozent.¹⁰ Aktuell ist damit der Niedriglohnssektor, gemessen als Anteil an allen abhängig Beschäftigten, um ein Drittel größer als noch Mitte der 1990er Jahre.

Da insbesondere seit der Finanzkrise 2008 die Beschäftigung in Deutschland stark ausgeweitet wurde, lohnt sich auch ein Blick auf die Entwicklung der absoluten Zahl der Beschäftigten in diesem Lohnsegment (vgl. Abbildung 5). Dabei zeigt sich, dass die

Zahl der betroffenen Arbeitnehmer Mitte der 1990er Jahre noch rund fünf Millionen betrug, aber im Gegensatz zum relativen Anteil über das Jahr 2007 hinaus weiter anstieg, und zwar auf den bisherigen Höchststand von rund 8,2 Millionen im Jahr 2017. Mit dem Übergang auf das Jahr 2018 ist erstmals ein Rückgang der betroffenen Beschäftigten um mehr als fünf Prozent auf 7,7 Millionen zu beobachten. Ob dies ein Anzeichen für eine Trendumkehr oder nur ein vorübergehendes Phänomen darstellt, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

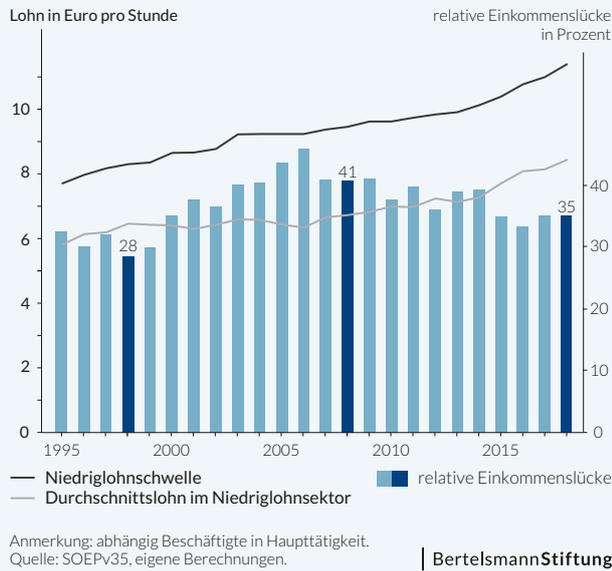
Neben der absoluten Zahl der Beschäftigten im Niedriglohnssektor ist auch von Interesse, wie groß die Differenz zwischen dem vereinbarten individuellen Bruttostundenlohn und der Niedriglohnschwelle ausfällt.¹¹ Diese Differenz wird auch als relative Einkommenslücke bezeichnet; sie gibt an, um wie viel höher der Bruttostundenlohn sein müsste, um die Niedriglohnschwelle zu erreichen (vgl. Abbildung 6).

Über alle betrachteten Jahre hinweg beträgt die relative Einkommenslücke etwas mehr als ein Drittel. Jedoch sind über die Zeit deutliche Schwankungen zu beobachten. In etwa parallel zum relativen Anstieg der Zahl der Betroffenen im Niedriglohnssektor nahm auch die Einkommenslücke für diese Population zu: von rund 30 Prozent Mitte der 1990er Jahre auf 46 Prozent im

¹⁰ Hier wird der Niedriglohnssektor entsprechend der gängigen Praxis auf der Basis der Bruttostundenlöhne abgegrenzt. Vereinzelt wird er auch auf der Grundlage von Bruttomonatslöhnen bestimmt. Folgt man diesem Ansatz, so lässt sich für das Jahr 2018 keine relevante Veränderung beobachten. Dies bedeutet, dass es Änderungen der Beschäftigung im Hinblick auf die Arbeitszeit der Beschäftigten gegeben hat. Eine mögliche Erklärung für den Rückgang des Niedriglohnssektors kann wie bei Dustmann, Lindner, Schönberg, Umkehrer und vom Berge (2020) in einem „Reallocation“-Prozess aufgrund der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gesehen werden, im Zuge dessen Beschäftigte mit geringen Löhnen in produktivere Betriebe mit besserer Bezahlung wechselten.

¹¹ Zur Berechnung wird die Differenz zwischen dem vereinbarten individuellen Bruttostundenlohn und der Niedriglohnschwelle gebildet und dann über alle Personen im Niedriglohnssektor gemittelt.

ABBILDUNG 6 Niedriglohnschwelle, Durchschnittslohn im Niedriglohnssektor und relative Einkommenslücke



Jahr 2006. Zum letztgenannten Zeitpunkt lag der durchschnittliche vereinbarte Bruttostundenlohn von Beschäftigten im Niedriglohnssektor bei nur 6,35 Euro pro Stunde, während sich die Niedriglohnschwelle auf 9,23 Euro belief. In den folgenden Jahren nahm die relative Einkommenslücke sukzessive wieder ab; im Jahr 2018 lag sie bei 35 Prozent. Damit befand sie sich wieder nahezu auf dem Niveau, das zu Beginn der Beobachtungsperiode herrschte.

Mit einem Durchschnittslohn im Niedriglohnssektor von im Jahr 2018 gerade einmal rund 8,40 Euro pro Stunde erhielt immer noch eine nennenswerte Zahl von betroffenen Beschäftigten eine Entlohnung, die unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegt. Dieses Phänomen wird in der Literatur als „non-compliance“ bezeichnet (Low Wage Commission, 2019). Auf der Grundlage des vereinbarten Bruttostundenlohns kann man die Zahl derer abschätzen, die unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden. Im Jahr 2017 waren dies rund 2,4 Millionen Beschäftigte in Haupttätigkeit (Fedorets, Grabka, & Schröder, 2019). Im Jahr 2018 liefen Ausnahmeregelungen des Mindestlohns wie branchenspezifische Mindestlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns aus, wodurch die anspruchsberechtigte Population größer geworden ist. Dennoch verblieb die Zahl der betroffenen Beschäftigten mit einem vereinbarten Stundenlohn unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns nach Schätzungen des DIW Berlin auf der Grundlage von Angaben der Betroffenen bei 2,4 Millionen im Jahr 2018 (Fedorets, Grabka, Seebauer, & Schröder, 2020) bzw. nach Angaben des Statistischen Bundesamts auf der Grundlage von Arbeitgebermeldungen bei rund 509.000 Beschäftigungsverhältnissen (Statistisches Bundesamt, 2020a).

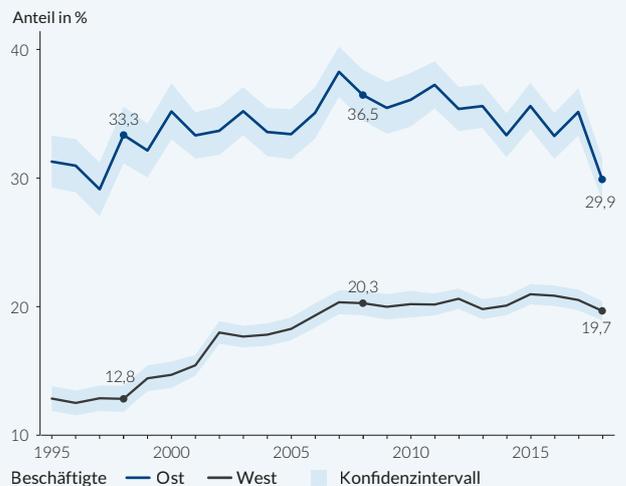
4.2 | Entwicklung nach Subgruppen

Im Folgenden beschreiben wir die Entwicklung des Niedriglohnssektors nach verschiedenen Subgruppen, um die primär betroffenen Personengruppen zu identifizieren. Wir unterscheiden nach Region, Altersgruppe, Geschlecht, Migrationshintergrund, Bildungsniveau, Branche, Qualifikationsanforderung, Beschäftigungsumfang, Arbeitslosigkeitserfahrung, neueren Beschäftigungsformen sowie dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. Dabei betrachten wir je Subgruppe den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten innerhalb der Gruppe. Darüber hinaus widmen wir uns der Komposition des Niedriglohnssektors (vgl. Tabelle A1 im Anhang) und weisen für ausgewählte Subgruppen deren Anteil an der Gesamtheit der Niedriglohnbeschäftigten aus.

Region

Zunächst erfolgt eine regionale Differenzierung (vgl. Abbildung 7). Aufgrund des generell niedrigeren Lohnniveaus in Ostdeutschland (Müller et al., 2018) fällt dort, wenig überraschend, der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnssektor generell um mehr als zehn Prozentpunkte höher aus als in Westdeutschland. Auch die regionsspezifischen Trends weichen voneinander ab. So nahm der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Westdeutschland bis Mitte der 2000er Jahre um rund acht Prozentpunkte zu, während der entsprechende Zuwachs für Ostdeutschland

ABBILDUNG 7 Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Region



nur halb so hoch ausfiel. Zudem stagnierte der Anteil in Westdeutschland ab Mitte der 2000er Jahre; im Jahr 2018 betrug er knapp 20 Prozent. Dagegen machen sich vermutlich sowohl der beginnende Mangel an Arbeitskräften in Ostdeutschland (Arent & Nagl, 2010) als auch die immer weiter vorangehende Lohnangleichung zwischen den Landesteilen bemerkbar (Hans-Böckler-Stiftung, 2019): In Ostdeutschland ist der Niedriglohnssektor seit Mitte der 2000er Jahre um mehr als sechs Prozentpunkte auf rund 30 Prozent im Jahr 2018 geschrumpft. Dieser Anteil ist allerdings noch immer merklich höher als der entsprechende Wert in Westdeutschland.

Altersgruppe

In Märkten mit vollkommenem Wettbewerb werden nach der Grenzproduktivitätstheorie die Beschäftigten nach Maßgabe ihrer individuellen Produktivität entlohnt. Dabei geht man üblicherweise davon aus, dass die Produktivität junger Beschäftigter vor allem aufgrund fehlender beruflicher Erfahrungen zunächst gering ist, dann jedoch schnell ansteigt und im höheren Erwerbsalter tendenziell wieder sinkt. Nach dieser Theorie ist also zu erwarten, dass im Niedriglohnssektor der Anteil der jungen Arbeitnehmer ebenso wie jener im fortgeschrittenen Alter überdurchschnittlich ist, während der Anteil der Arbeitnehmer im mittleren Erwerbsalter unterhalb des allgemeinen Durchschnitts liegt.¹²

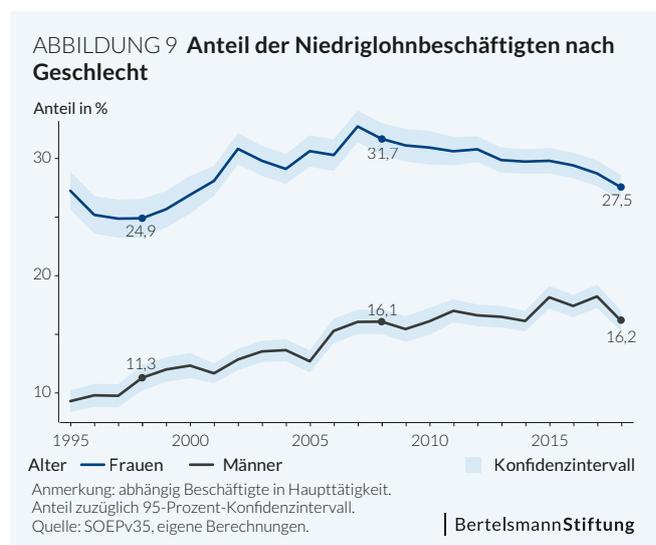
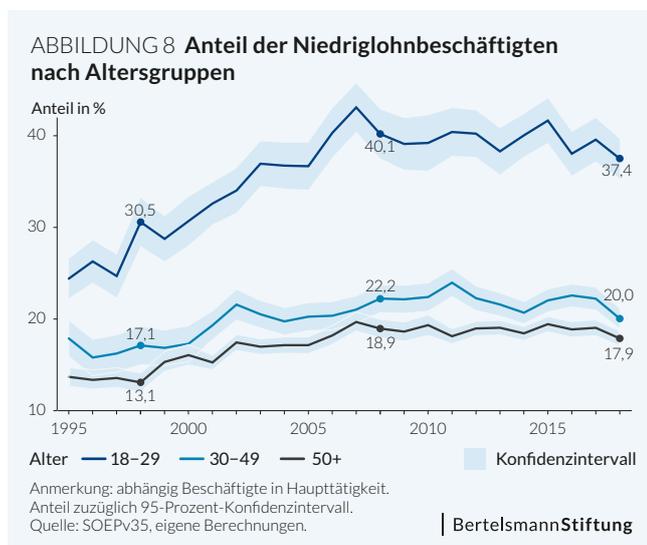
Dieses Muster findet sich in der Tat in den verwendeten Mikrodaten wieder. So lag der Anteil der Beschäftigten bis zum Alter von 29 Jahren, die im Niedriglohnssektor arbeiteten, in allen Beobachtungsjahren über denen der beiden anderen Altersgruppen

(vgl. Abbildung 8). Zudem zeigt sich, dass insbesondere bei den Berufsanfängern der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnssektor von 1995 bis 2007 um rund 15 Prozentpunkte auf etwa 41 Prozent besonders stark gestiegen ist. Seitdem stagnierte er und nahm erst ab dem Zeitpunkt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 wieder leicht ab (um etwa drei Prozentpunkte). Der in der langen Frist gestiegene Anteil junger Arbeitnehmer im Niedriglohnssektor geht aber auch mit einem klar rückläufigen Arbeitslosigkeitsrisiko einher, da die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland derzeit im europäischen Vergleich eine der geringsten ist (Eurostat, 2020).

Bei den anderen beiden Altersgruppen (30 bis 49 Jahre sowie 50 Jahre und älter) war der Zuwachs bis Mitte der 2000er Jahre mit etwa vier bis fünf Prozentpunkten weniger stark ausgeprägt. Auch bei diesen stagnierte anschließend der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnssektor, um erst im letzten Beobachtungsjahr, im Jahr 2018, leicht abzusinken.

Geschlecht

Die geschlechtsspezifische Lohnlücke wird auf der Grundlage des vertraglich vereinbarten Bruttostundenverdienstes berechnet und basiert damit auf demselben Lohnkonzept wie dasjenige zur Bestimmung des Niedriglohnssektors als solchem. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts belief sich der sogenannte Gender Pay Gap in Deutschland im Jahr 2018 auf 21 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2020b). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass der Anteil der Frauen im Niedriglohnssektor höher ausfällt als der der Männer.



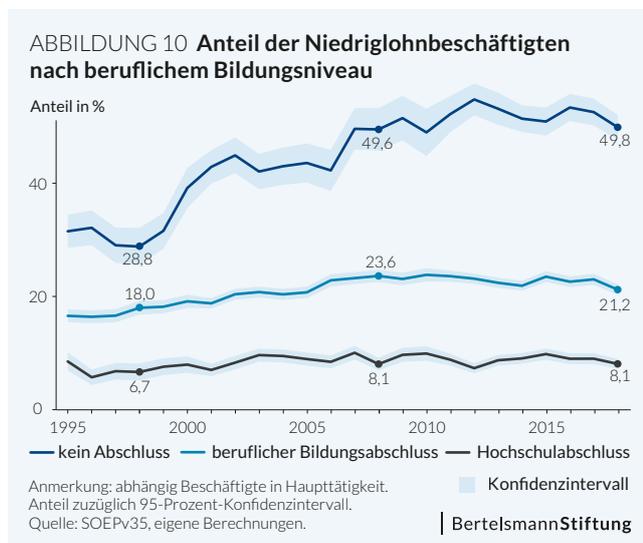
¹² Daneben wirken sich auf die Löhne junger Arbeitnehmer Phänomene wie eine vermehrte Zahl von Trainee- und Doktorandenprogrammen negativ aus. Dies zeigt sich unter anderem in einem über Alterskohorten hinweg gestiegenen Armutsrisiko im Alter von 30 Jahren (Grabka & Goebel, 2017).

Dies hat sich in unserer Analyse bestätigt – wobei sich die Lücke zwischen den Geschlechtern seit Mitte der 2000er Jahre etwas geschlossen hat (vgl. Abbildung 9). Wurden im Jahr 2007 noch rund 32 Prozent der Frauen sowie 16 Prozent der Männer unterhalb der Niedriglohnschwelle entlohnt, so hat sich für Frauen das Bild etwas aufgehellt: Im Jahr 2018 arbeiteten etwa 28 Prozent für einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle, während der Anteil an Männern, die im Niedriglohnssektor tätig sind, nahezu gleichgeblieben ist.

Bildungsniveau

Wie oben ausgeführt, richtet sich die Höhe der Entlohnung – zumindest theoretisch – nach der individuellen Arbeitsproduktivität. Maßgeblich beeinflusst wird diese vom erreichten Niveau beruflicher Bildung. Folgt man auch hier der Theorie, so ist zu erwarten, dass der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnssektor umso geringer ausfällt, je höher das Bildungsniveau der betreffenden Individuen ist (vgl. Abbildung 10).

Der Ausbau des Niedriglohnssektors in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre hatte zum Ziel, insbesondere Geringqualifizierten Beschäftigungschancen zu eröffnen. Tatsächlich zeigt sich bei Beschäftigten ohne Berufsabschluss ein starker Zuwachs des Anteils der Beschäftigten im Niedriglohnssektor um rund 20 Prozentpunkte seit Mitte der 1990er Jahre – von 29 Prozent auf knapp 50 Prozent. Dieser Anteil verharrte bis zum Jahr 2018 auf dem erreichten hohen Niveau. Dabei ist aber auch zu beachten, dass die Zahl der Personen ohne Berufsabschluss in Deutschland in der langen Frist rückläufig ist – und damit auch die Größe dieser Gruppe.

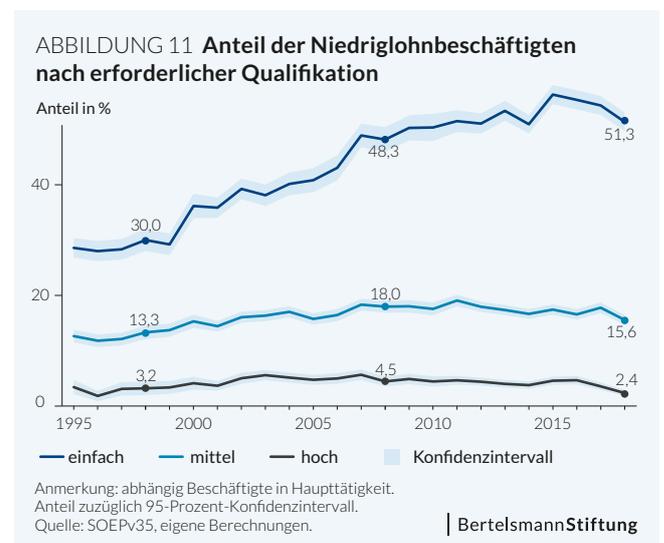


Von den Beschäftigten mit einem Fachhochschul- oder Universitätsabschluss arbeiteten 2018 nur etwa acht Prozent im Niedriglohnssektor, wobei sich dieser Anteil seit 1995 kaum verändert hat. Die Beschäftigten mit einem Berufsbildungsabschluss arbeiteten 2018 in rund 21 von 100 Fällen im Niedriglohnssektor. In der Zeit von 1995 bis 2008 legte der entsprechende Anteil in dieser Gruppe um fünf Prozentpunkte zu, um seitdem wieder leicht, das heißt um etwa zwei Prozentpunkte, zurückzugehen.

Bemerkenswert ist hierbei, dass der Niedriglohnssektor nicht primär auf Geringqualifizierte beschränkt ist. Betrachtet man die Komposition¹³ des Niedriglohnssektors, so zeigt sich, dass mehr als zwei Drittel (70 Prozent) aller Niedriglohnbeschäftigten zumindest formal über mindestens einen Berufsbildungsabschluss verfügen (vgl. Tabelle A1 im Anhang). Dies ist nach Angaben von Bosch, Kalina und Weinkopf (2008) ein im internationalen Vergleich hoher Wert.

Qualifikationsanforderung

Da Arbeitnehmer häufig eine Tätigkeit ausüben, die nicht ihrer formalen Qualifikation entspricht – wenn beispielsweise ein Hochschulstudium absolviert wurde, aber nur eine einfache Tätigkeit ausgeübt wird –, erfolgt eine Betrachtung nach der für die aktuelle Beschäftigung erforderlichen Qualifikation (vgl. Abbildung 11). Dazu wurden die Niedriglohnbeschäftigten in drei Gruppen eingeteilt. Die erste Gruppe besteht aus solchen Beschäftigten, deren Tätigkeit keine oder nur eine einfache Einweisung erfordert (einfach); bei der zweiten Gruppe wird eine abgeschlossene Berufsausbildung vorausgesetzt (mittel), während in der dritten Gruppe ein Hochschulabschluss erwartet wird (hoch).



13 Zur Komposition des Niedriglohnssektors nach verschiedenen soziodemografischen Charakteristika vergleiche Tabelle A1 im Anhang.

Es zeigt sich eine nochmals stärkere Ausweitung des Niedriglohnssektors bei einfachen Tätigkeiten. So hat sich der Anteil der Personen in einfachen Tätigkeiten, die im Niedriglohnssektor arbeiten, nahezu verdoppelt – von unter 30 Prozent Mitte der 1990er Jahre auf mehr als 55 Prozent im Jahr 2015. Nach 2015 ist für diese Gruppe ein leichter Rückgang festzustellen. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten, für deren Tätigkeit eine abgeschlossene Berufsausbildung vorausgesetzt wird, nahm von zwölf Prozent Mitte der 1990er Jahre auf 19 Prozent im Jahr 2011 zu. Was die Arbeitnehmer angeht, die eine Tätigkeit ausübten, die einen Hochschulabschluss erfordert, so schwankt deren Anteil über die Zeit hinweg um einen Wert von drei bis fünf Prozent.

Obwohl sich innerhalb der Gruppe der Beschäftigten mit einfachen Tätigkeiten der Anteil jener verdoppelt hat, die unterhalb der Niedriglohnschwelle entlohnt werden, lassen sich keine Auswirkungen auf die Zusammensetzung aller Beschäftigten im Niedriglohnssektor feststellen. Während Mitte der 1990er Jahre mehr als 55 Prozent aller Niedriglohnbeschäftigten eine einfache Tätigkeit ausübten, belief sich dieser Anteil im Jahr 2018 auf nahezu den gleichen Wert (vgl. Tabelle A1 in Anhang). Das heißt, dass mehr als 40 Prozent aller Beschäftigten im Niedriglohnssektor Tätigkeiten ausüben, die mindestens einen beruflichen Bildungsabschluss erfordern, und dennoch nur einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle erhalten. Es bedeutet aber auch, dass der Ausbau des Niedriglohnssektors nicht nur mit einer Mehrung einfacher Beschäftigungen verbunden war, sondern dass zunehmend auch Tätigkeiten, die einen Hochschulabschluss verlangen, gering entlohnt werden. Insgesamt ist die Anzahl Niedriglohnbeschäftigter, die Tätigkeiten mit mittleren und hohen Qualifikationsanforderungen ausüben, seit Mitte der 1990er Jahre damit um knapp eine Million Beschäftigte auf über drei Millionen angewachsen.

Branche

Neben der für die jeweilige Tätigkeit erforderlichen Qualifikation spielt auch die Branchenzugehörigkeit eine Rolle für die Höhe der individuellen Entlohnung und damit für das Ausmaß des Niedriglohnssektors (vgl. Abbildung 12). Bekanntermaßen wird in stark exportorientierten Branchen wie der Automobilindustrie ein überdurchschnittlicher Lohn gezahlt. Entsprechend fiel in der übergeordneten Branchengruppe (Verarbeitendes Gewerbe) der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten im Jahr 2018 mit etwa zehn Prozent am geringsten aus. In den Branchen Bildung, Gesundheit und Sozialwesen lag die entsprechende Quote im selben Jahr bei rund 18 Prozent. Am weitesten verbreitet sind Niedriglöhne in den Branchen Verkauf, Transport und Logistik, Nahrungsmittelherzeugung und Dienstleistungen mit Beschäftigtenanteilen um rund 29 Prozent im Jahr 2018.

ABBILDUNG 12 Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Branchengruppen



Die Befunde zeigen, dass ein erheblicher Anteil der Beschäftigten in derzeit systemrelevanten Branchen wie beispielsweise Gesundheits- und Sozialwesen sowie Logistik und Nahrungsmittelerzeugung für Niedriglöhne arbeitet. Auch waren für die Beschäftigten in den letztgenannten Branchen im Zeitverlauf mit rund zehn Prozentpunkten die höchsten Zuwächse zu verzeichnen.

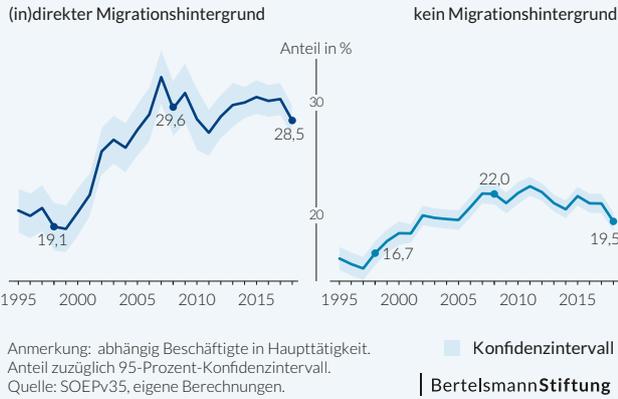
Zuletzt allerdings zeichnete sich in allen Branchen ein erster Rückgang des Anteils der Niedriglohnbeschäftigten ab. Es ist zu vermuten, dass der beginnende Arbeitskräftemangel zu Steigerungen bei den Löhnen und damit zu einer Schrumpfung des Niedriglohnssektors beiträgt, sofern die Arbeitsnachfrage im Zuge der Coronakrise nicht längerfristig signifikant einbrechen wird.

Migrationshintergrund

Das berufsbezogene Bildungsniveau von Personen mit direktem oder indirektem Migrationshintergrund fällt im Durchschnitt geringer aus als das der autochthonen Bevölkerung. Entsprechend arbeitet ein höherer Anteil der Beschäftigten mit einem Migrationshintergrund im Niedriglohnssektor (vgl. Abbildung 13).

Mitte der 1990er Jahre lag die Quote bei rund 20 Prozent und damit um etwa vier Prozentpunkte höher als bei autochthonen Arbeitnehmern. Im Zuge des Anstiegs der Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2007 verdoppelte sich diese Differenz auf rund acht Prozentpunkte. Sie bewegte sich auch bis zum jüngsten Be-

ABBILDUNG 13 Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Migrationshintergrund



obachtungsjahr auf diesem Niveau – unter anderem durch die nennenswerte Zuwanderung im Lauf der letzten Jahre. Zu erklären ist sie vor allem dadurch, dass in der Gruppe der Migranten der Anteil der Arbeitslosen mit geringem Bildungsniveau signifikant höher war, sodass in dieser Gruppe ein größerer Anteil von den Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor „profitieren“ konnte.

Arbeitslosigkeitserfahrung

Auch das Risiko der Arbeitslosigkeit wird durch das berufsbezogene Bildungsniveau beeinflusst. Personen mit einem niedrigen Bildungsniveau sind häufiger und länger arbeitslos (Weber

& Weber, 2013). Entsprechend zeigt sich auf der Grundlage des SOEP, dass die Wahrscheinlichkeit, sich im Niedriglohnsektor zu befinden, umso höher ist, je länger die Phase der Arbeitslosigkeit anhält (vgl. Abbildung 14). Im Kreis der Beschäftigten, die im Lauf ihres Erwerbslebens bereits mehr als fünf Jahre lang arbeitslos waren, belief sich die Niedriglohnquote im Jahr 2018 auf 60 Prozent. In der Gruppe derjenigen Beschäftigten hingegen, die in ihrem bisherigen Berufsleben noch zu keiner Zeit von Arbeitslosigkeit betroffen waren, belief sich der entsprechende Anteil auf nur 17 Prozent.

Auffällig ist zudem, dass der Anteil insbesondere der Gruppe mit den längsten Arbeitslosigkeitszeiten im Vergleich mit allen Gruppen am stärksten gewachsen ist. Mitte der 1990er Jahre waren gut 22 Prozent der Personen in dieser Gruppe im Niedriglohnsektor tätig. Bis 2011 stieg die Quote auf nahezu drei Viertel an, das heißt auf mehr als das Dreifache. Dieser Befund kann dahingehend interpretiert werden, dass es mit der Ausweitung der Zahl niedrig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse zunehmend gelang, (Langzeit-)Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Beschäftigungsumfang

Es ist zu vermuten, dass ehemalige Langzeitarbeitslose, die einer Beschäftigung nachgehen, aufgrund der Hinzuverdienstregelungen beim Arbeitslosengeld II häufig eine geringfügige Beschäftigung (Minijob)¹⁴ ausüben. Minijobs wiederum erfordern in vie-

ABBILDUNG 14 Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Arbeitslosigkeitserfahrung

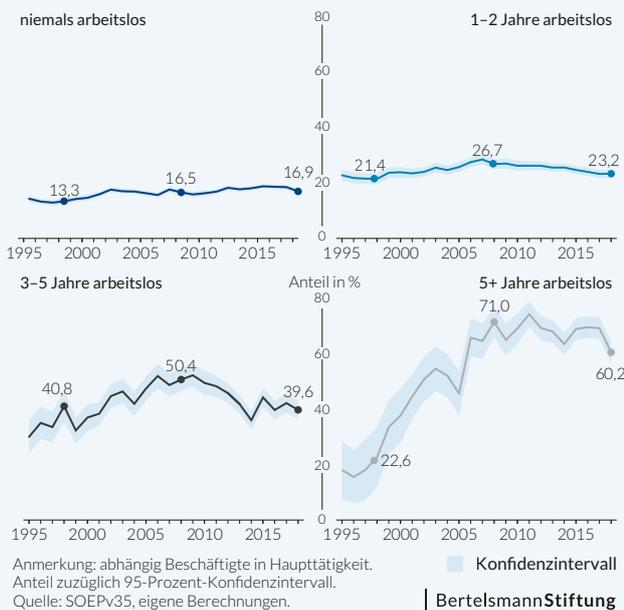
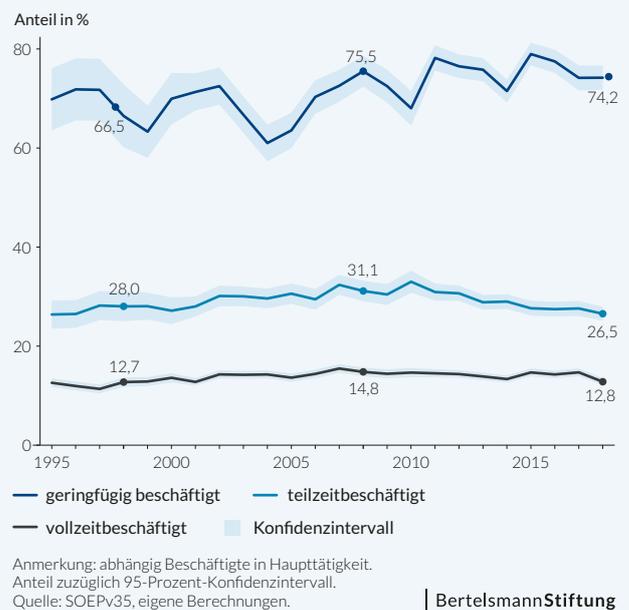
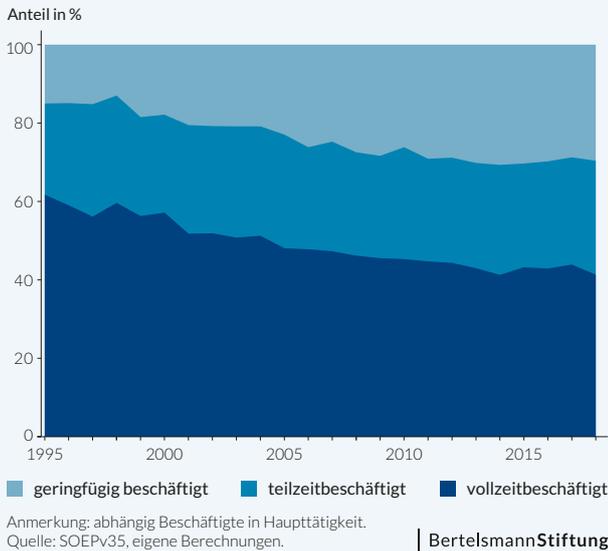


ABBILDUNG 15 Anteil der Niedriglohnbeschäftigten nach Beschäftigungsumfang



14 Da der Großteil der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse geringfügig entlohnte Beschäftigungen (bis zu 450 Euro pro Monat) – sogenannte Minijobs – darstellen, werden die Begriffe nachfolgend synonym verwendet.

ABBILDUNG 16 **Komposition des Niedriglohnssektors nach Beschäftigungsumfang**

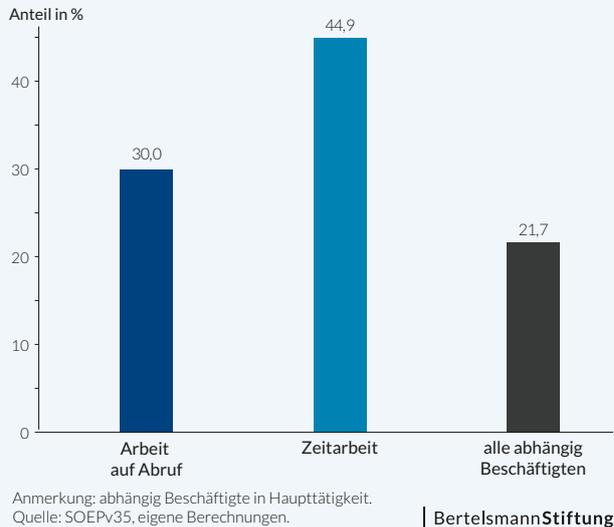


len Fällen nur eine geringe Qualifikation, sodass auch aus diesem Grund von einem hohen Anteil von Minijobbern im Niedriglohnssektor auszugehen ist.

Dies spiegelt sich auch in der vorliegenden Analyse wider (vgl. Abbildung 15). Während im Beobachtungszeitraum nur rund 13 Prozent der Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnssektor tätig waren, liegt die entsprechende Quote bei Teilzeitbeschäftigten zwischen 27 und 31 Prozent und damit doppelt so hoch. Bei Minijobbern belief sich die Quote im Jahr 2018 auf rund drei Viertel. Sie wuchs damit im Vergleich mit dem Wert Ende der 1990er Jahre um acht Prozentpunkte an.

Betrachtet man die Komposition der Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten nach dem Beschäftigungsumfang der ihr zugehörigen Personen, so fällt auf, dass sich diese zugunsten des Anteils der geringfügig Beschäftigten verschoben hat (vgl. Abbildung 16). Während Ende der 1990er Jahre lediglich 13 Prozent aller Niedriglohnbeschäftigten in dieser Beschäftigungsform tätig waren, stieg die Quote bis zum Jahr 2018 auf knapp 30 Prozent und damit auf mehr als das Doppelte an. Im Gegenzug ging die relative Bedeutung der Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnssektor von rund 60 Prozent auf 41 Prozent zurück. Nahezu unverändert ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten im Niedriglohnssektor. Dies ist insofern überraschend, als sich in den letzten rund 20 Jahren der Beschäftigungsaufbau vor allem im Bereich der Teilzeittätigkeiten vollzogen hat (Statistisches Bundesamt, 2020c) und diese Tätigkeiten im Vergleich mit Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen im Durchschnitt pro Stunde geringer entlohnt werden. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte sein, dass Teilzeitbeschäftigte zunehmend einen Lohn oberhalb der Niedriglohnschwelle erhalten.

ABBILDUNG 17 **Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in neueren Beschäftigungsformen im Vergleich zu allen abhängig Beschäftigten, 2018**

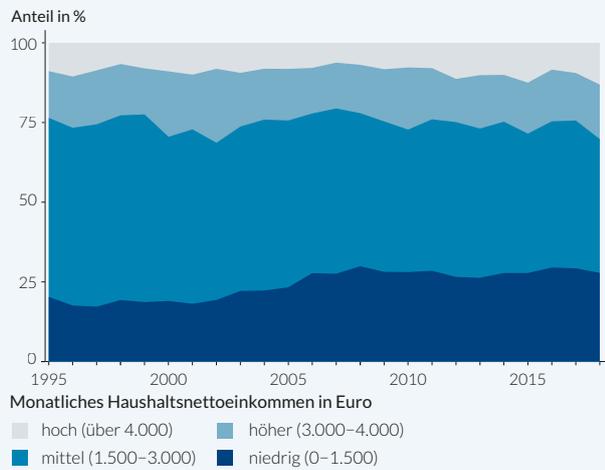


Neuere Beschäftigungsformen

Zu den neueren Beschäftigungsformen werden im Folgenden sowohl Arbeit auf Abruf – der Arbeitnehmer hat seine Arbeitszeit entsprechend dem wechselnden Arbeitsanfall im Betrieb anzupassen – als auch Zeitarbeit gezählt. Insbesondere die Beschäftigungsform der Arbeit auf Abruf ist in Deutschland ein vergleichsweise neues Phänomen (Hank & Stegmaier, 2018). Daher liegen hierzu im SOEP keine Informationen aus früheren Jahren vor. Im Folgenden wird daher die Inzidenz des Niedriglohnssektors für diese beiden neueren Beschäftigungsformen nur für das Jahr 2018 ausgewiesen (vgl. Abbildung 17).

In diesem Jahr übten nach Angaben des SOEP allein etwa 1,5 Millionen Arbeitnehmer eine Arbeit auf Abruf aus; weitere rund 800.000 Personen waren als Zeitarbeitnehmer beschäftigt. In der Gruppe der in Form von Arbeit auf Abruf Beschäftigten erhält knapp jeder Dritte einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle. Bei den Zeitarbeitnehmern beträgt die entsprechende Quote rund 45 Prozent. Damit ist in beiden Beschäftigungsformen der Anteil der im Niedriglohnssektor Beschäftigten überdurchschnittlich hoch.

ABBILDUNG 18 **Beschäftigte mit einem Niedriglohn nach der Höhe des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens**



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit. Monatliches Haushaltsnettoeinkommen deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts mit dem Basisjahr 2015.

Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Haushaltsnettoeinkommen

Letztlich gilt es, neben individuellen Merkmalen von Beschäftigten auch den Haushaltskontext zu betrachten, indem jeweils das Nettoeinkommen des Haushalts¹⁵, in dem die betrachtete Person lebt, in die Analyse mit einbezogen wird. Dies ist von besonderem Interesse, da ein Niedriglohnbeschäftigter nicht per se am unteren Ende der Einkommensverteilung angesiedelt sein muss, sondern gegebenenfalls durch weitere eigene Einkommensarten sowie von den Einkommen weiterer Haushaltsmitglieder profitiert (vgl. Abbildung 18).

Bezogen auf alle Niedriglohnbeschäftigten ist erkennbar, dass im Jahr 2018 ein Anteil von rund einem Viertel in einem Haushalt mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von real weniger als 1.500 Euro lebte. Zwei Drittel aller Niedriglohnbeschäftigten lebten in Haushalten mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 1.500 bis unter 4.000 Euro, wobei sich die Mehrheit im Bereich der mittleren Haushaltsnettoeinkommen von 1.500 bis unter 3.000 Euro pro Monat verorten lässt.¹⁶ Nur rund jeder zehnte Niedriglohnbeschäftigte lebte in einem Haushalt mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von real mehr als 4.000 Euro pro Monat. Bei diesen Beschäftigten ist davon auszugehen, dass die ausgeübte Tätigkeit als Quelle eines Hinzuver-

diensts diene und damit nur zu einem kleineren Teil der Finanzierung des Lebensunterhalts.

Gemessen an den Verhältnissen Mitte der 1990er Jahre befanden sich im Jahr 2018 weniger Niedriglohnbeschäftigte im mittleren Segment der Haushaltseinkommen (1.500 bis unter 3.000 Euro). Im Gegenzug hat die Gruppe mit den niedrigsten Haushaltseinkommen an Bedeutung gewonnen: Rund ein Viertel der 2018 im Niedriglohnsektor Beschäftigten mussten mit einem Haushaltseinkommen von weniger als 1.500 Euro auskommen. Somit besteht bei der Ausübung eines Niedriglohnjobs insbesondere am unteren Ende der Einkommensverteilung das Risiko, dass der Verdienst zur Finanzierung des Lebensunterhalts nicht ausreicht und somit ergänzende staatliche Leistungen in Anspruch genommen werden müssen.

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass der Niedriglohnsektor in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre von rund fünf Millionen auf 7,7 Millionen Beschäftigte im Jahr 2018 angewachsen ist. Der Anteil der abhängig Beschäftigten, die im Niedriglohnsektor arbeiten, ist damit von rund 17 Prozent Mitte der 1990er Jahre auf rund 22 Prozent im Jahr 2018 gestiegen. Mehr als ein Fünftel aller abhängig Beschäftigten in einer Haupttätigkeit können demnach dem Niedriglohnsektor zugeordnet werden.

Erfreulicherweise gibt es seit 2015 erste Anzeichen¹⁷ für einen rückläufigen Anteil der im Niedriglohnsektor Beschäftigten, wozu auch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beigetragen haben dürfte. Besonders häufig finden sich die folgenden Personengruppen im Niedriglohnsektor: junge Erwachsene, Frauen, Ostdeutsche, Personen mit einem Migrationshintergrund, formal Geringqualifizierte, die einfache Tätigkeiten ausüben, sowie Langzeitarbeitslose und (damit vermutlich verbunden) auch Beschäftigte in Minijobs.

¹⁵ Im Sinne der Lesbarkeit wird hier davon abgesehen, eine Äquivalenzgewichtung des Haushaltsnettoeinkommens vorzunehmen. Das heißt, dass Struktureffekte der Haushaltszusammensetzung nicht explizit berücksichtigt werden. Für einen Vergleich unterschiedlicher Annahmen bei der Äquivalenzgewichtung siehe Garbuszus, Ott, Pehle und Werding (2018).

¹⁶ Die hier verwendete Gruppierung der Haushaltsnettoeinkommen ergibt sich approximativ aus den jeweiligen Perzentilen des realen Haushaltsnettoeinkommens. Da diese im Zeitverlauf variieren, können die Gruppengrenzen voneinander abweichen. So betrug beispielsweise 2008 die Grenze zum 25. Perzentil etwa 1.600 Euro und diejenige zum 75. Perzentil 3.200 Euro. Das 90. Perzentil lässt sich bei rund 4.400 Euro festmachen. Die Niedrigeinkommensgruppe umfasst somit in etwa die untersten 25 Prozent der Haushaltsnettoeinkommensverteilung, die mittlere Gruppe die nächsten 50 Prozent, die höhere Gruppe wiederum die nächsten 15 Prozent und die oberste Einkommensgruppe alle Personen ab dem 90. Einkommensperzentil.

¹⁷ Allerdings ist der Rückgang am aktuellen Rand noch nicht statistisch signifikant.

5 | Mobilitätsanalyse

Befürworter eines Niedriglohnsektors verweisen darauf, dass er insbesondere gering qualifizierten Arbeitslosen eine Chance für einen Einstieg in eine (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung eröffnet. Würde eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor ausgeübt, so ergäben sich Chancen zum Aufstieg in besser entlohnte Tätigkeiten, das heißt, der Niedriglohnsektor könne als Sprungbrett fungieren (Schäfer & Schmidt, 2012). Inwiefern dieses Sprungbrett tatsächlich funktioniert, wird im Folgenden analysiert.

5.1 | Mobilitätsmatrizen

Ein Standardverfahren zur Beschreibung von Mobilitätsprozessen sind sogenannte Mobilitätsmatrizen, in denen die Position einer Person in der Lohnverteilung zu einem gegebenen Ausgangsjahr zu der Position in einem bestimmten Zieljahr in Beziehung gesetzt wird. Für den Zielzeitpunkt ist zu beachten, dass Personen aus einer abhängigen Beschäftigung auch in einen anderen Status (zum Beispiel in die Selbstständigkeit) wechseln können.

Im Folgenden besteht die Mobilitätsmatrix aus sechs Lohnsegmenten am Anfang einer Beobachtungsperiode. Die erste Gruppe repräsentiert die Personen im Niedriglohnsektor, das heißt Beschäftigte mit einem vereinbarten Bruttostundenlohn von weniger als zwei Drittel des Medianlohns (< 66,67 Prozent). Die zweite Gruppe umfasst Beschäftigte mit unterdurchschnittlichen Stundenlöhnen, die aber oberhalb der im Niedriglohnsektor geltenden liegen (< 66,67 bis 90 Prozent). Die dritte Gruppe schließt den Median ein und umfasst Empfänger mittlerer Löhne (90 bis 110 Prozent). Die obere Hälfte der Lohnverteilung setzt sich aus drei weiteren Gruppen zusammen (110 bis 150 Prozent, 150 bis 200 Prozent sowie 200 Prozent und mehr). Am Ende der Beobachtungsperiode bestehen sieben verschiedene Gruppen. Die erste Gruppe umfasst den Teil der Beschäftigten, die in den Nied-

riglohnsektor gewechselt bzw. in ihm verblieben sind (< 66,67 Prozent). Die zweite Gruppe setzt sich aus denjenigen Beschäftigten zusammen, die im Zieljahr einen Stundenlohn unterhalb des Medians, aber oberhalb des Niedriglohnsektors erhalten (66,67 bis 90 Prozent). Die dritte Gruppe besteht aus Beschäftigten, die einen Stundenlohn von 90 Prozent oder mehr des Medians erhalten. Die Gruppen vier bis sieben umfassen Personen, die eine abhängige Beschäftigung aufgegeben haben und in einen anderen Status gewechselt sind. Hierzu kommen die folgenden Möglichkeiten infrage: Übergang in die Arbeitslosigkeit, in den Ruhestand, in die Nichterwerbstätigkeit und zuletzt in die Selbstständigkeit, eine Ausbildung oder in einen sonstigen Status. Die letztgenannte bzw. siebte Gruppe ist nicht weiter unterteilt, da die zugrundeliegende Fallzahl hierfür nicht ausreicht.

5.2 | Mobilität der im Niedriglohnsektor Beschäftigten auf mittlere Sicht

Gegenstand der folgenden Betrachtung ist die Mobilität in einer mittleren Frist, das heißt, es wird ein Zeitraum von vier Jahren betrachtet.¹⁸ Dieses Analysefenster haben wir über die Zeit verschoben (moving window), sodass sich ein gleitender Mobilitätsprozess über die Zeit hinweg beschreiben lässt. Der Vorteil einer mittleren Frist besteht darin, dass kurzfristige Schwankungen und Änderungen der Lohnsituation keine Rolle spielen. Wird dagegen ein längeres Zeitfenster gewählt, so machen sich zunehmend Selektionsprozesse bemerkbar, da Eintritte in den bzw. Austritte aus dem Arbeitsmarkt in den Analysen zunehmend unberücksichtigt bleiben und damit auch Migrationsbewegungen nicht mehr angemessen beschrieben werden können.

¹⁸ Die Verwendung eines Zeitfensters von vier Erhebungswellen entspricht dem Vorgehen zur Bestimmung des vierten sogenannten Laeken-Indikators (persistent at-risk-of-poverty rate) der Europäischen Sozialberichterstattung (Guio & Marlier, 2004).

Zu beachten ist, dass in unseren Analysen Veränderungen der relativen Lohnposition innerhalb des betrachteten Vierjahreszeitraums vernachlässigt wurden, das heißt, es wurde jeweils nur die Lohnposition im Ausgangsjahr mit jener im Zieljahr verglichen.

Im ersten Schritt beschreiben wir exemplarisch die Lohnmobilität der abhängig Beschäftigten für das erste Zeitfenster von 2015 bis 2018 (vgl. Tabelle 1). Danach befanden sich 49 Prozent der im Niedriglohnsektor abhängig Beschäftigten auch nach Ablauf von vier Jahren noch in diesem Lohnsegment. Immerhin einem Sechstel gelang der Aufstieg in das darüber liegende Lohnsegment (66,67 bis 90 Prozent). Der Aufstieg in ein noch höheres Lohnsegment (90 Prozent und mehr) gelang rund zehn Prozent aller Niedriglohnbeschäftigten. Fünf Prozent der Niedriglohnbeschäftigten des Jahres 2015 waren vier Jahre später arbeitslos. Weitere sieben (fünf) Prozent wechselten in den Ruhestand (in die Nichterwerbstätigkeit). Schließlich wechselten sieben Prozent der ehemaligen Niedriglohnbeschäftigten in eine selbstständige Tätigkeit oder nahmen eine Ausbildung auf.

Verglichen mit der Niedriglohnpopulation fällt der Anteil der Personen im nächsthöheren Lohnsegment (66,67 bis 90 Prozent), die ihre Lohnposition halten, mit 49 Prozent genauso hoch aus. Immerhin etwas mehr als ein Viertel wechselte in eine höher entlohnte Tätigkeit, gegenüber 14 Prozent, die in den Niedriglohnsektor abstiegen. In den darüber liegenden Lohnsegmenten fanden Abstiege in den Niedriglohnsektor faktisch nicht mehr statt. Übergänge in andere Zustände, insbesondere in die Arbeitslosigkeit, fanden in den höheren Lohnsegmenten im Vergleich mit den Niedriglohnbeschäftigten seltener statt.

Alle im Niedriglohnsektor Beschäftigten

Da der Schwerpunkt dieses Forschungsberichts auf dem Niedriglohnsektor liegt, extrahieren wir aus der Mobilitätstabelle die erste Zeile (vgl. blaue Unterlegung in Tabelle 1), das heißt, wir beschreiben im Folgenden nur die Mobilität der Personen, die in den jeweiligen Ausgangsjahren im Niedriglohnsektor beschäftigt waren. Über den Zeitraum 1995 bis 2018 stehen insgesamt 21 solcher Zeileninformationen zur Verfügung (vgl. Abbildung 19). Mit dem Vergleich über die Zeit ist es möglich zu beschreiben, inwieweit sich mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors die Eignung dieses Lohnsegments als Sprungbrett verändert hat.

Für die Zeiträume 1995 bis 1998 und 2005 bis 2008 zeigt sich, dass im Zuge des Ausbaus des Niedriglohnsektors die Aufwärtsmobilität dieser Beschäftigten zunächst abgenommen hat. Im ersten Mobilitätsfenster (1995 bis 1998) verblieben 41 Prozent der Niedriglohnbeschäftigten in diesem Lohnsegment. Im Zeitraum 2005 bis 2008 stieg dieser Wert auf 53 Prozent an, es gab in dieser Zeit also weniger Niedriglohnbeschäftigte, die in eine höhere Lohnposition wechselten. Im letzten Zeitfenster (2015 bis 2018) nahm der Anteil der im Niedriglohnbereich Verbliebenen wieder leicht ab. Allerdings liegt er mit 49 Prozent immer noch über dem Wert aus dem ersten Zeitfenster Mitte der 1990er Jahre. Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass sich die Eignung des Niedriglohnsektors als Sprungbrett im Betrachtungszeitraum eher verschlechtert hat.

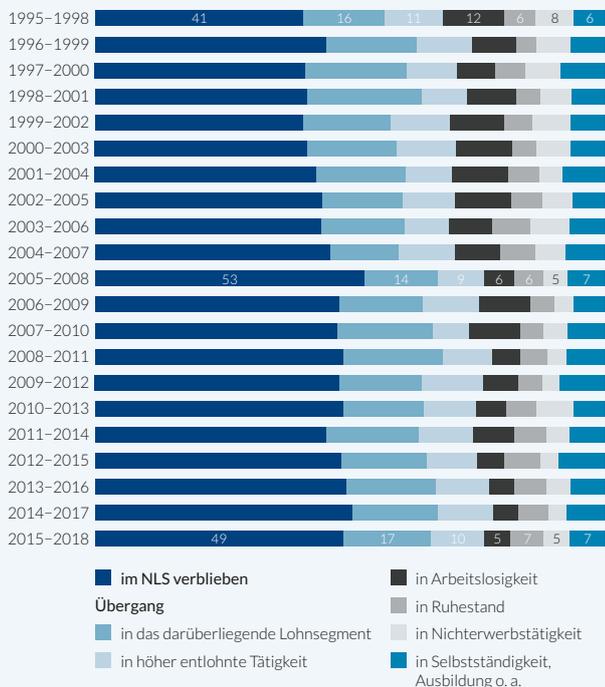
Ein Wechsel vom Niedriglohnsektor in das darüber liegende Lohnsegment gelang zu Beginn des gesamten Betrachtungszeit-

TABELLE 1 Mobilität der abhängig Beschäftigten, 2015 bis 2018

		2018							
		< 66,67 % (NLS)	66,67% - 90%	90 % und mehr	Übergang in Arbeitslosigkeit	Übergang in Ruhestand	Übergang in Nichterwerbstätigkeit	Übergang in Selbstständigkeit, Ausbildung o. a.	Summe
2015	< 66,67 % (NLS)	49	17	10	5	7	5	7	100
	66,67 % - 90 %	14	49	28	2	3	3	1	100
	90 % - 110 %	3	19	66	2	4	4	3	100
	110 % - 150 %	2	3	86	2	4	2	1	100
	150 % - 200 %	1	1	89	0	4	3	0	100
	200 % und mehr	1	2	85	2	7	3	2	100
	alle abhängig Beschäftigten	15	17	56	2	5	3	2	100

Quelle: SOEPv35, abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit. Relative Lohnpositionen basierend auf dem Median des vereinbarten Bruttostundenlohns. NLS = Niedriglohnsektor.

ABBILDUNG 19 Mobilität von Niedriglohnbeschäftigten auf mittlere Sicht



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnsektor über Vierjahreszeiträume.

Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

raums 16 Prozent der Betroffenen. Ende der 1990er Jahre stieg dieser Anteil auf bis zu 22 Prozent, um dann auf ein Niveau von rund 17 Prozent zurückzusinken. Auch hier gilt also, dass sich das Ausmaß der Aufwärtsmobilität nur wenig verändert hat. Ein Übergang aus dem Niedriglohnsektor in eine höher entlohnte Tätigkeit fand im gesamten Beobachtungszeitraum nur zu rund zehn Prozent statt.

Eine deutliche Veränderung lässt sich für diejenigen Niedriglohnbeschäftigten feststellen, die im Lauf von vier Jahren arbeitslos wurden. Während diese Gruppe Mitte der 1990er Jahre noch zwölf Prozent aller Niedriglohnbeschäftigten ausmachte, ist der entsprechende Wert bis zum jüngsten Vierjahreszeitfenster auf fünf Prozent und damit deutlich gesunken. Das bedeutet, dass im Zuge des Aufschwungs am Arbeitsmarkt auch Niedriglohnbeschäftigte insofern profitierten, als sie seltener arbeitslos wurden.

Alternativ können Niedriglohnbeschäftigte auch in den Ruhestand, in die Nichterwerbstätigkeit oder in die Selbstständigkeit wechseln, was jeweils auf rund sechs Prozent aller Betroffenen zutraf. Über die Zeit finden sich hier jedoch keine wesentlichen Änderungen der Populationsanteile.

Region

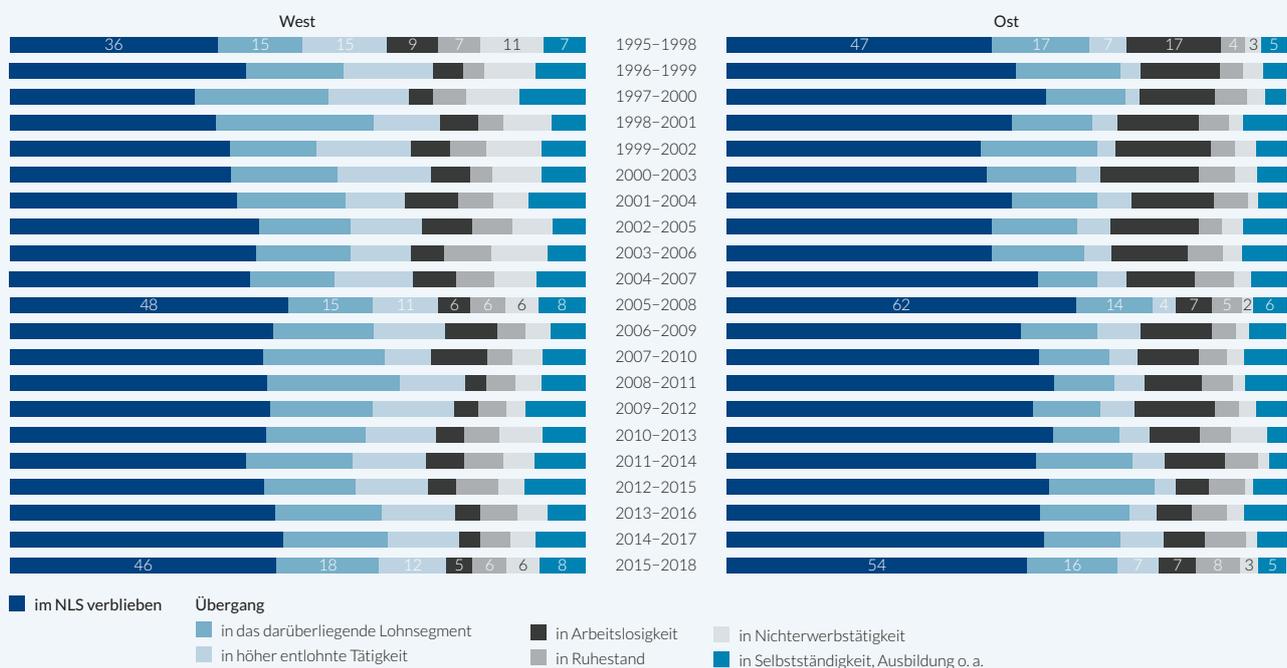
Bei einer regionalen Differenzierung des Mobilitätsgeschehens im Niedriglohnsektor fällt zunächst auf, dass Niedriglohnbeschäftigte in Ostdeutschland über alle Perioden zwischen 1995 und 2018 im Durchschnitt elf Prozentpunkte häufiger auch mittelfristig ihren Lohn nicht aufbessern konnten (vgl. Abbildung 20). Ein Aufstieg in eine höher entlohnte Tätigkeit fand in Westdeutschland zwischen 1995 und 2018 im Durchschnitt rund neun Prozentpunkte häufiger statt als im Osten Deutschlands, wobei diese Differenz in den letzten Jahren leicht abgenommen hat. Unterschiedliche Trends je nach Region liegen für die Übergänge in Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit vor. Während in Ostdeutschland Mitte der 1990er Jahre Niedriglohnbeschäftigte in der mittleren Frist zu rund 15 Prozent arbeitslos wurden, ist die Relevanz dieser Übergangsform in der letzten Vierjahresperiode auf sieben Prozent der Fälle und damit nahezu auf das westdeutsche Niveau (fünf Prozent) gesunken.

Betrachtet man den Wechsel in Nichterwerbstätigkeit, so findet sich ein rückläufiger Trend für westdeutsche Niedriglohnbeschäftigte von rund elf Prozent Mitte der 1990er Jahre auf sechs Prozent am aktuellen Rand. Letzterer Wert liegt allerdings immer noch über dem Wert für ostdeutsche Niedriglohnbeschäftigte. Der Befund einer höheren Nichterwerbstätigkeit in Westdeutschland erklärt sich aus der geringeren Arbeitsmarktorientierung westdeutscher Mütter im Vergleich mit ostdeutschen Müttern (Keller & Kahle, 2018). Übergänge in den Ruhestand oder in die Selbstständigkeit kommen in beiden Landesteilen vergleichsweise selten vor. Auch über die Zeit haben sich keine grundlegenden Veränderungen ergeben.

Altersgruppe

Die Mobilität von Niedriglohnbeschäftigten nach Altersgruppen ist zum Teil sehr unterschiedlich ausgeprägt (vgl. Abbildung 21). Zunächst zeigt sich erwartungsgemäß, dass junge Erwachsene (bis 29 Jahre) am seltensten im Niedriglohnsektor verharrten. Über alle Perioden hinweg verblieb rund ein Drittel der jungen Erwachsenen in diesem Lohnsegment. In der Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten im mittleren und höheren Alter (30 bis 49 Jahre bzw. 50 Jahre und älter) verblieben rund die Hälfte im Niedriglohnsektor. Wenn ältere Arbeitnehmer aus dem Niedriglohnsektor ausschieden, dann geschah dies häufig in Verbindung mit dem Übergang in den Ruhestand (im Durchschnitt rund 15 Prozent der Fälle).

ABBILDUNG 20 Mobilität im Niedriglohnsektor nach Region



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnsektor über Vierjahreszeiträume.
 Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

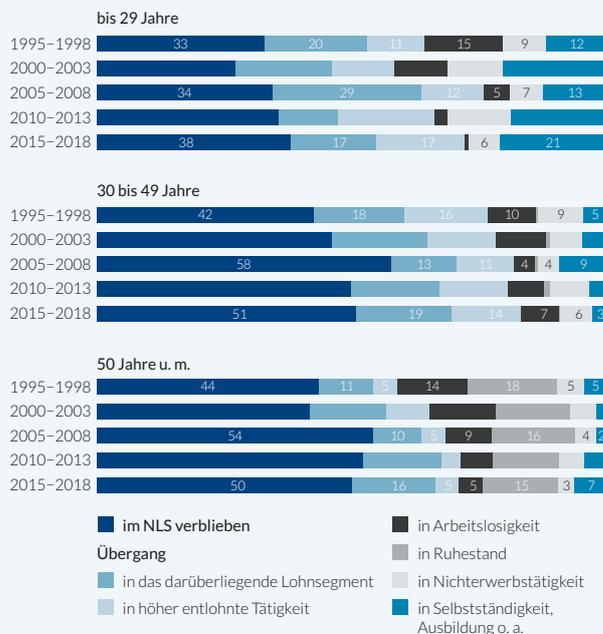
BertelsmannStiftung

Betrachtet man allein die Lohnmobilität, so fällt auch hier auf, dass die jungen Arbeitnehmer – und dies vor allem seit Ende der 2000er Jahre mit rund einem Fünftel – häufiger einen Wechsel in eine höher bezahlte Tätigkeit schafften als die älteren. Letztere wechselten im Durchschnitt in nur sechs von 100 Fällen in eine gut bezahlte Tätigkeit.

Übergänge in andere Zustände als Arbeitslosigkeit wurden in allen drei Altersgruppen über die Zeit hinweg zunehmend selten. Übergänge in die Selbstständigkeit, Ausbildung oder sonstigen Status fanden sich vorwiegend bei jungen Arbeitnehmern. Ein weiteres, knappes Fünftel der jüngeren Niedriglohnbeschäftigten wechselte im Lauf von vier Jahren in diese Beschäftigungskategorien. Im Kreis der älteren Arbeitnehmer kam dies nur noch bei rund fünf Prozent der Niedriglohnbeschäftigten vor.

Die Mobilitätsanalysen nach Altersgruppen verdeutlichen, dass eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor für junge Arbeitnehmer kein dauerhafter Zustand sein muss; ablesen lässt sich dies daran, dass beispielsweise in der letzten Periode etwas mehr als die Hälfte der Jüngeren, die in abhängiger Beschäftigung verblieben, einen Wechsel in eine besser entlohnte Position oder in eine selbstständige Tätigkeit vollzogen bzw. eine Ausbildung begannen. Im Gegensatz dazu bildete bei älteren Arbeitnehmern eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor in vielen Fällen das Karriereende vor dem Eintritt in den Ruhestand.

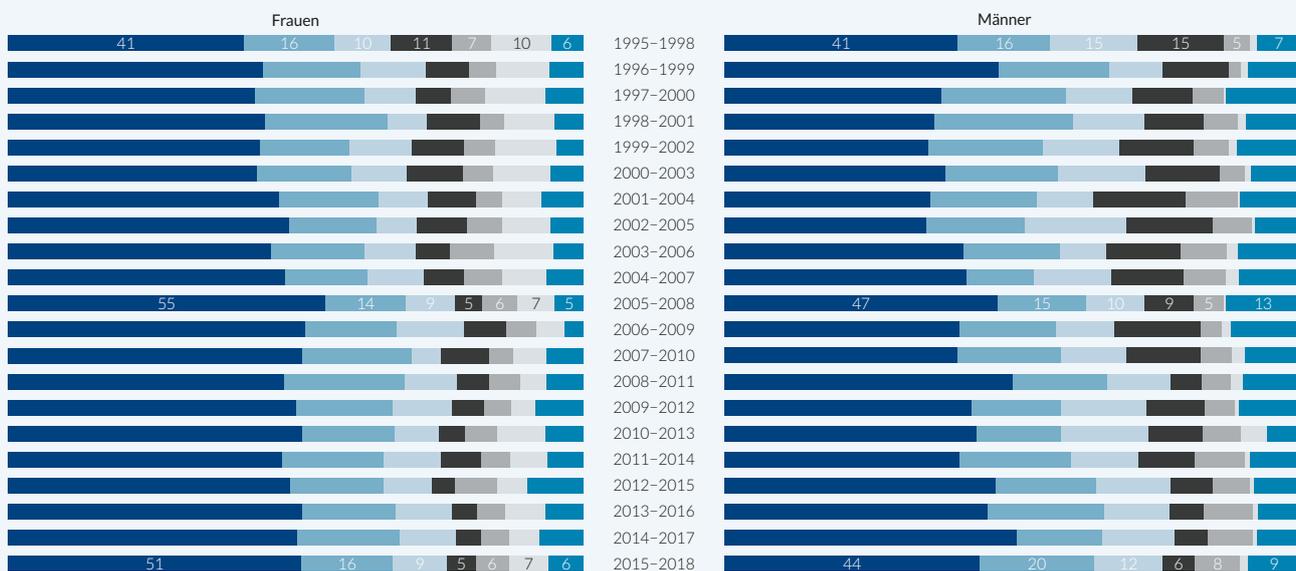
ABBILDUNG 21 Mobilität im Niedriglohnsektor nach Altersgruppen



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnsektor über Vierjahreszeiträume.
 Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 22 Mobilität im Niedriglohnsektor nach Geschlecht



im NLS verblieben Übergang
 in das darüberliegende Lohnsegment in höher entlohnte Tätigkeit
 in Arbeitslosigkeit in Ruhestand
 in Nichterwerbstätigkeit in Selbstständigkeit, Ausbildung o. a.

Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnsektor über Vierjahreszeiträume.
 Quelle: SOEPV35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Geschlecht

Ein Vergleich der Mobilität von Niedriglohnbeschäftigten nach dem Geschlecht zeigt zunächst, dass Männer mit einem Niedriglohn häufiger in eine besser entlohnte Beschäftigung wechseln (vgl. Abbildung 22). Im jüngsten Zeitfenster fand ein solcher Wechsel bei Männern in 32 Prozent, bei Frauen aber nur in 25 Prozent der Fälle statt. Männer wechselten auch etwas häufiger in die Selbstständigkeit als Frauen, während letztere häufiger in die Nichterwerbstätigkeit und damit typischerweise in unbezahlte Erziehungs- und Pflegetätigkeiten wechselten (Keller & Kahle, 2018).

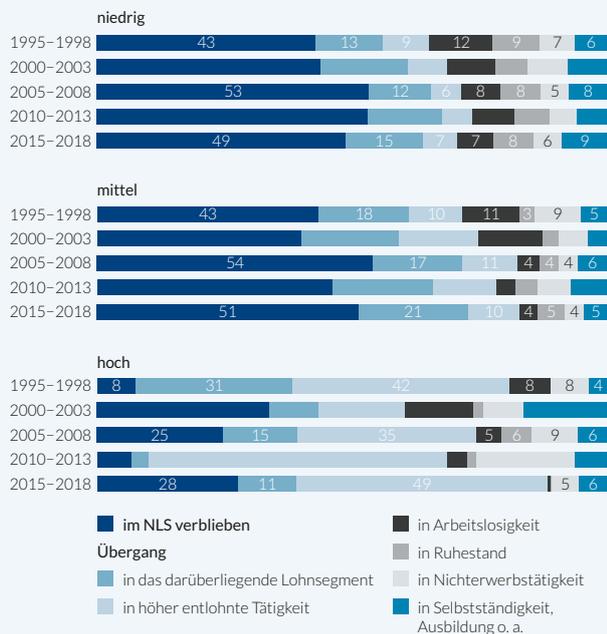
Insgesamt verblieben damit in der mittleren Frist mehr Frauen im Niedriglohnsektor als Männer. Der Unterschied beläuft sich im Durchschnitt auf rund sieben Prozentpunkte. Lediglich im ersten Beobachtungszeitraum gibt es keine Unterschiede zwischen Männern und Frauen. Andere Studien zeigen, dass vor allem Frauen, die nach einer Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit – zum Beispiel aufgrund von Kindererziehung – wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen, häufig einen geringen Lohn erhalten (Klener & Schmidt, 2012). Zudem üben Mütter häufig Minijobs aus, um Erwerbstätigkeit und Kindererziehung miteinander vereinbaren zu können – was wiederum dazu führt, dass sie häufiger als Männer im Niedriglohnsektor verbleiben.

Qualifikationsanforderung

Auch die Mobilität nach der für die ausgeübte Tätigkeit erforderlichen Qualifikation variierte stark über die Gruppen hinweg (vgl. Abbildung 23). Erwartungsgemäß verharrten am ehesten diejenigen Beschäftigten, die einfache Tätigkeiten ausübten, die keinen Berufsbildungsabschluss erfordern, im Niedriglohnbereich. Die Quote ist mit rund 50 Prozent etwa doppelt so hoch wie in der Gruppe der Beschäftigten, deren Tätigkeit eine hohe Qualifikation erforderte.

Entsprechend gering fiel die Aufwärtsmobilität in der Gruppe der Beschäftigten aus, die eine einfache Tätigkeit ausübten. In der jüngsten Beobachtungsperiode gelangen nur sieben von 100 der so definierten Beschäftigten ein Aufstieg in eine deutlich besser entlohnte Tätigkeit. Diese Zahl ist gegenüber den Beschäftigten in Tätigkeiten, die eine hohe Qualifikation erfordern, wesentlich geringer. Für die letztgenannte Gruppe haben sich die Aufstiegschancen in etwa seit der Finanzmarktkrise nämlich erheblich verbessert. In der jüngsten Vierjahresperiode gelang nahezu der Hälfte der ehemals im Niedriglohnsektor Beschäftigten ein Wechsel in eine deutlich besser entlohnte Tätigkeit. Auch das Arbeitslosigkeitsrisiko ging für die Personen, die anspruchsvolle Tätigkeiten ausübten, deutlich zurück – und war im Übrigen geringer als für die beiden anderen Gruppen. Zu beachten ist aber

ABBILDUNG 23 Mobilität im Niedriglohnssektor nach erforderlicher Qualifikation



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnssektor über Vierjahreszeiträume.
 Quelle: SOEPV35, eigene Berechnungen. | BertelsmannStiftung

die vergleichsweise geringe Größe der Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten mit anspruchsvoller Tätigkeit, was die Aussagekraft der Analyse für diese Gruppe einschränkt.

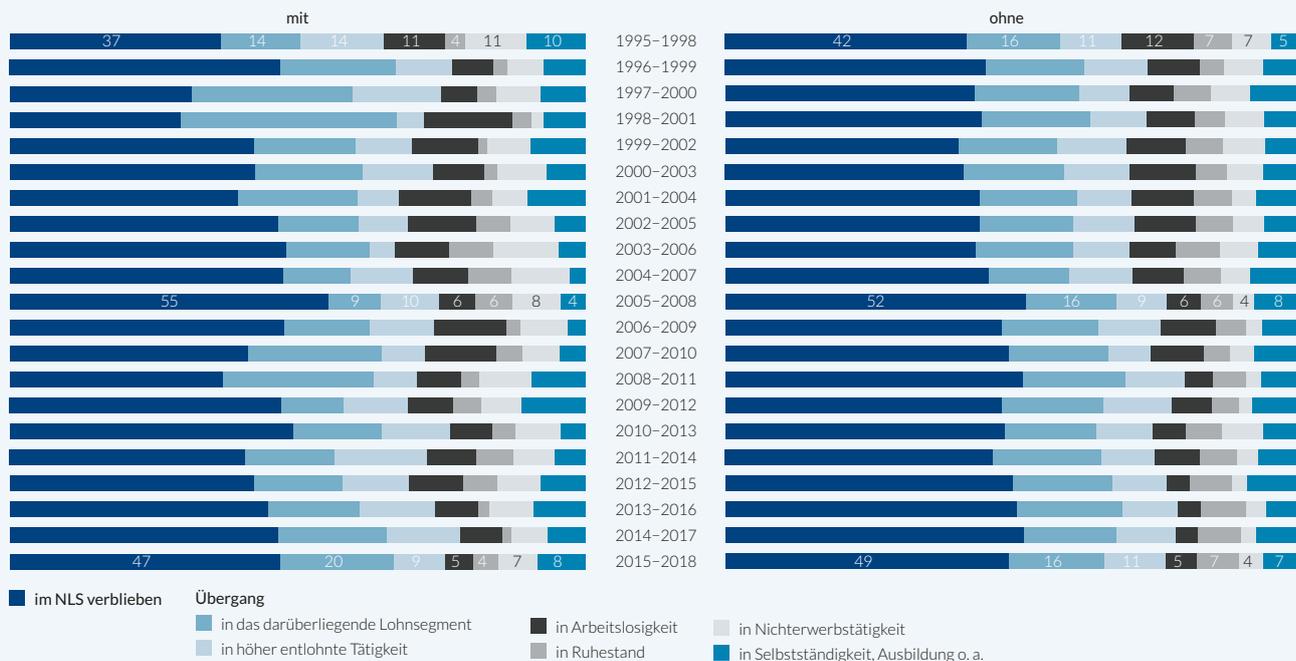
Niedriglohnbeschäftigte, deren Tätigkeit mindestens einen Berufsabschluss erforderte, nahmen hinsichtlich ihrer Mobilität eine mittlere Position ein. Der Aufstieg in eine besser entlohnte Tätigkeit gelang in ihrem Kreis häufiger als bei denjenigen, die nur einfache Tätigkeiten ausübten, aber gleichzeitig auch seltener im Vergleich mit jenen in Tätigkeiten, die einen Hochschulabschluss erfordern.

Migrationshintergrund

Wie in der Querschnittsanalyse ermittelt, waren Personen mit einem Migrationshintergrund im Beobachtungszeitraum deutlich häufiger im Niedriglohnssektor beschäftigt als autochthone. Bei der Lohnmobilität verwischen sich allerdings diese Unterschiede, denn in beiden Gruppen erhielten gut die Hälfte der Niedriglohnbeschäftigten auch auf mittlere Sicht noch einen Niedriglohn (vgl. Abbildung 24).

Dies erklärt sich auch aus dem unterschiedlichen Geschlechterverhältnis in den beiden Gruppen. Im Kreis der Personen mit Migrationshintergrund gingen Männer häufiger einer Erwerbstätigkeit nach als Frauen; zugleich erhielten sie im Durchschnitt einen höheren Lohn. Im Lauf der Zeit ist in beiden Gruppen die Quote derer gewachsen, die im Niedriglohnbereich verharren. Diese zunehmende Immobilität der Niedriglohnbeschäftigten ergibt sich auch daraus, dass in beiden Gruppen Übergänge in die Arbeitslo-

ABBILDUNG 24 Mobilität im Niedriglohnssektor nach Migrationshintergrund



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnssektor über Vierjahreszeiträume.
 Quelle: SOEPV35, eigene Berechnungen. | BertelsmannStiftung

sigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit über die Zeit hinweg seltener geworden sind. Übergänge in andere Zustände traten in beiden Gruppen vergleichsweise selten auf; auch deren Häufigkeit hat sich kaum verändert.

Arbeitslosigkeitserfahrung

Betrachtet man die Dauer der Erfahrung von Arbeitslosigkeit von Niedriglohnbeschäftigten und deren Mobilität, so fallen die gruppenbezogenen Unterschiede vergleichsweise gering aus (vgl. Abbildung 25). Gut die Hälfte aller Niedriglohnbeschäftigten verblieb in allen drei Gruppen mittelfristig im Niedriglohnbereich. Ein Übergang in eine deutlich höher entlohnte Tätigkeit erfolgte dagegen häufiger dann, wenn die Betroffenen in ihrem bisherigen Erwerbsleben noch nicht arbeitslos gewesen waren. Hatten Niedriglohnbeschäftigte bereits in der Vergangenheit Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit gesammelt, so kehrten sie auch häufiger nach einer Niedriglohnbeschäftigung in die Arbeitslosigkeit zurück. Bei denjenigen, die mehr als zwei Jahre in Arbeitslosigkeit verbracht hatten, nahm auch die Wahrscheinlichkeit zu, in den Ruhestand überzutreten. In der jüngsten Beobachtungsperiode belief sich dieser Anteil auf immerhin elf Prozent; überdies ist er im gesamten Beobachtungszeitraum angestiegen. Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass ältere Langzeitarbeitslose bei Erreichen des frühestmöglichen Rentenalters in den Ruhestand gehen.

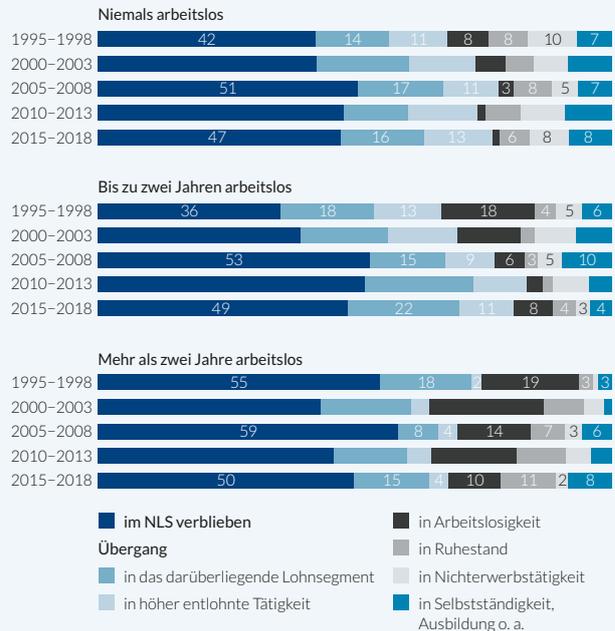
Beschäftigungsumfang

Was den Zusammenhang von Beschäftigungsumfang und Mobilität angeht, so finden sich hier deutliche Gruppenunterschiede (vgl. Abbildung 26). Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor gelang zu im Durchschnitt mehr als 20 Prozent, und damit doppelt so häufig wie Minijobbern, ein Aufstieg in ein höher entlohntes Beschäftigungssegment. Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist in der Gruppe der Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor über alle Beobachtungsperioden hinweg stark gesunken. Im jüngsten Vierjahreszeitfenster wechselten aus dieser Gruppe nur noch vier Prozent in die Arbeitslosigkeit gegenüber acht Prozent im Kreis der geringfügig Beschäftigten bzw. Minijobber.

Minijobber im Niedriglohnbereich dagegen verharrten im Durchschnitt etwas seltener im Niedriglohnsektor und wechselten dafür häufiger in den Ruhestand, in die Nichterwerbstätigkeit oder in eine selbstständige Tätigkeit.

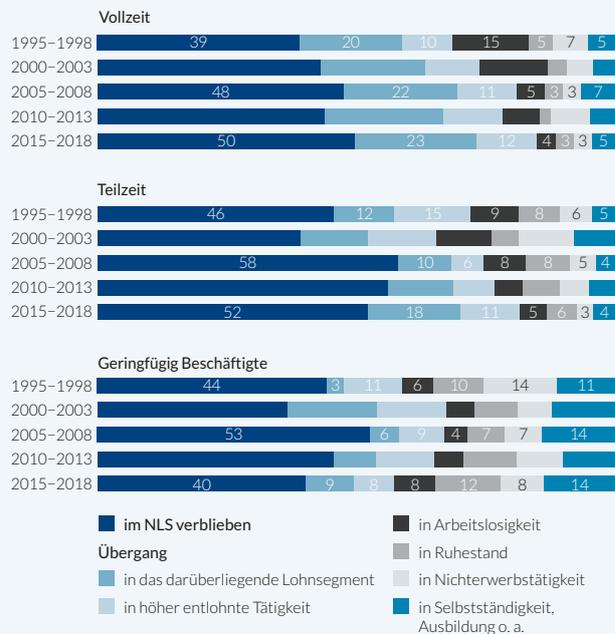
Teilzeitbeschäftigte verblieben über die Jahre hinweg am häufigsten im Niedriglohnsektor. Der entsprechende Anteil beläuft sich auf durchschnittlich rund 50 Prozent. Ein Wechsel in das darü-

ABBILDUNG 25 Mobilität im Niedriglohnsektor nach Dauer der Arbeitslosigkeitserfahrung



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnsektor über Vierjahreszeiträume. Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen. BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 26 Mobilität im Niedriglohnsektor nach Beschäftigungsumfang



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnsektor über Vierjahreszeiträume. Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen. BertelsmannStiftung

berliegende Lohnsegment erfolgte im Durchschnitt in 15 von 100 Fällen, ein Wechsel in höher entlohnte Tätigkeiten in rund zehn Fällen.

5.3 | Mobilität der im Niedriglohnsektor Beschäftigten auf lange Sicht

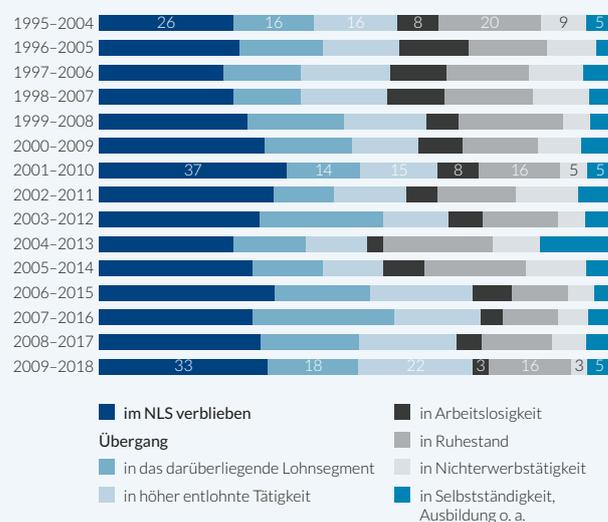
Neben der Mobilität in der mittleren Frist wird im Folgenden auch die langfristige Mobilität von Beschäftigten des Niedriglohnsektors präsentiert. Mit langfristige sind hier Zeitfenster von jeweils zehn Jahren gemeint. Bei einer solchen Mobilitätsanalyse ist zu beachten, dass nur diejenigen Personen betrachtet werden, die zu Beginn der jeweiligen Untersuchungsperiode einer Beschäftigung im Niedriglohnsektor nachgingen. Personen, die insbesondere nach 2009 in den Arbeitsmarkt erst eintraten – seien es junge Erwachsene oder Migranten –, bleiben damit aus der Betrachtung ausgeschlossen.

Im Vergleich mit den mittleren Fristen finden generell in Zehnjahreszeiträumen mehr Übergänge in andere Zustände statt (vgl. Abbildung 27). Im jüngsten betrachteten Zehnjahreszeitraum verblieb nur knapp ein Drittel der Niedriglohnbeschäftigten in ihrer Lohnposition. Im Vergleich mit den Vierjahresperioden lassen sich mehr Übergänge in den Ruhestand, aber auch mehr Übergänge in eine deutlich besser entlohnte Tätigkeit feststellen. Übergänge in das direkt darüberliegende Lohnsegment fanden faktisch genauso häufig statt wie in der mittleren Frist. Die Analyse bestätigt auch den bereits oben beschriebenen Befund, dass Übergänge in die Arbeitslosigkeit über die Zeit hinweg seltener stattfanden.

Die Analyse nach Altersgruppen (vgl. Abbildung 28) zeigt, dass bei älteren Arbeitnehmern der Mobilitätsprozess erwartungsgemäß von Übergängen in den Ruhestand dominiert wurde. Es zeigt sich hierbei aber auch die folgende interessante Veränderung über die Zeit: In der ersten Zehnjahresperiode wechselten gut zwei Drittel der älteren Niedriglohnbeschäftigten in den Ruhestand, während dieser Anteil in der jüngsten Periode auf weniger als die Hälfte sank. Bei dieser Altersgruppe wirkt sich zum einen das gestiegene Renteneintrittsalter, aber auch die Belebung des Arbeitsmarkts insgesamt aus – was seinen Ausdruck darin findet, dass die Personen in dieser Gruppe vermehrt in einer Beschäftigung verbleiben. Dieses Verbleiben wird aber dadurch erkauft, dass die Beschäftigung weiterhin gering entlohnt wird. Ein Aufstieg in eine höher entlohnte Tätigkeit fand bei älteren Arbeitnehmern nur selten statt.

Bei jüngeren Arbeitnehmern zeigt sich das typische Muster eines steigenden Lohnprofils, das heißt, dass auch jüngere Niedriglohn-

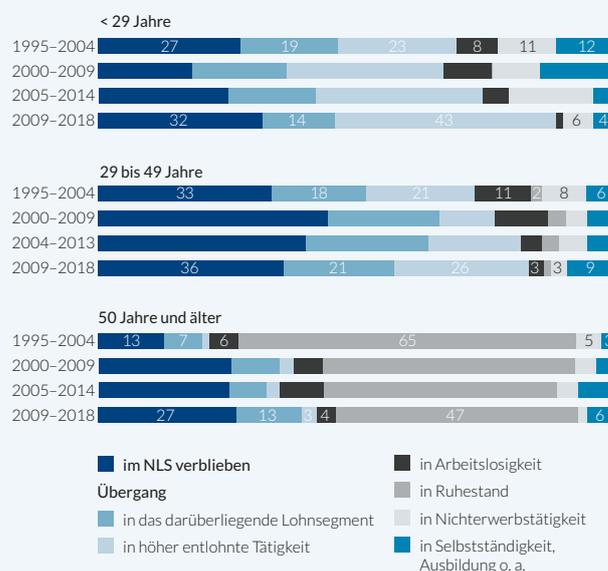
ABBILDUNG 27 Mobilität von Niedriglohnbeschäftigten auf lange Sicht



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnsektor über Vierjahreszeiträume.
Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 28 Mobilität im Niedriglohnsektor nach Altersgruppen auf lange Sicht

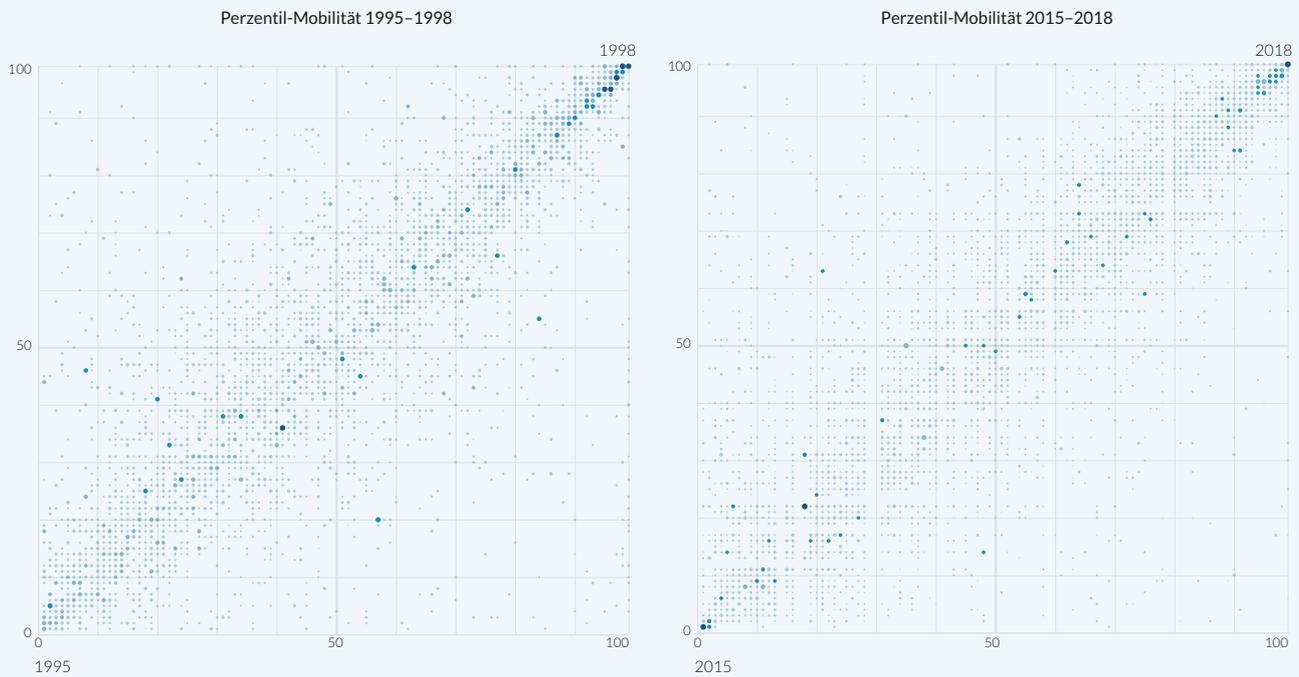


Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit, im jeweiligen Ausgangsjahr im Niedriglohnsektor über Vierjahreszeiträume.
Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

beschäftigte längerfristig gesehen zu mehr als der Hälfte in eine besser entlohnte Tätigkeit wechselten. Die Belebung des Arbeitsmarkts führte bei den jüngeren Arbeitnehmern auch dazu, dass über die Zeit hinweg mehr von diesen in höher entlohnte Tätigkeiten wechselten als noch zu Beginn der 1990er Jahre. Auch Wechsel in die Arbeitslosigkeit wurden in dieser Gruppe seltener.

ABBILDUNG 29 Mobilität von abhängig Beschäftigten, 1995 bis 1998 und 2015 bis 2018, Perzentile



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit. Ausgewiesen sind die 100 Lohnperzentile des Ausgangs- bzw. Zieljahres.
Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

5.4 | Veränderungen der Mobilität aller abhängig Beschäftigten

In den bisher vorgestellten Analysen wurde der Schwerpunkt auf die Mobilität der im Niedriglohnssektor Beschäftigten gelegt. Die Ergebnisse suggerieren, dass sich die Eignung des Niedriglohnssektors als Sprungbrett seit Mitte der 1990er Jahre verschlechtert hat. Sie erlauben jedoch keine Aussagen darüber, ob die Mobilität auch an anderen Stellen der Lohnverteilung abgenommen hat.

Um diese Frage zu beantworten, beschreiben wir die Lohnmobilität aller abhängig Beschäftigten in zwei ausgewählten Zeiträumen: 1995 bis 1998 sowie 2015 bis 2018 (vgl. Abbildung 29). Um die gesamte Lohnverteilung im Hinblick auf die Mobilität der abhängig Beschäftigten detailliert beschreiben zu können, wurde der Kreis der abhängig Beschäftigten in 100 Perzentile unterteilt. Für beide Beobachtungsperioden gilt, dass die Lohnposition im Ausgangsjahr auf der linken Seite der Grafik, diejenige im Zieljahr auf der rechten Seite eingezeichnet ist.¹⁹

Es zeigt sich in beiden Perioden, dass über die gesamte Lohnverteilung hinweg nur ein geringes Maß an Lohnmobilität gegeben war, denn Beschäftigte aus einem gegebenen Lohnperzentil des Ausgangsjahres nahmen im Zieljahr nahezu die gleiche Lohnposition ein. Mehrheitlich findet die Mobilität in einer Schwankungsbreite von etwa +/- fünf Prozentpunkten um den Wert des Ausgangsjahres statt. Lohnmobilität jenseits dieser Schwankungsbreite liegt faktisch nur in Ausnahmefällen vor. Bei einem Vergleich der beiden Beobachtungsperioden fällt zudem auf, dass sich die Lohnmobilität über die gesamte Lohnverteilung nur wenig verändert hat.

Insgesamt gibt es keine Anzeichen dafür, dass sich die Entwicklung der Mobilität im Niedriglohnssektor deutlich von der an anderen Stellen der Lohnverteilung unterscheidet.

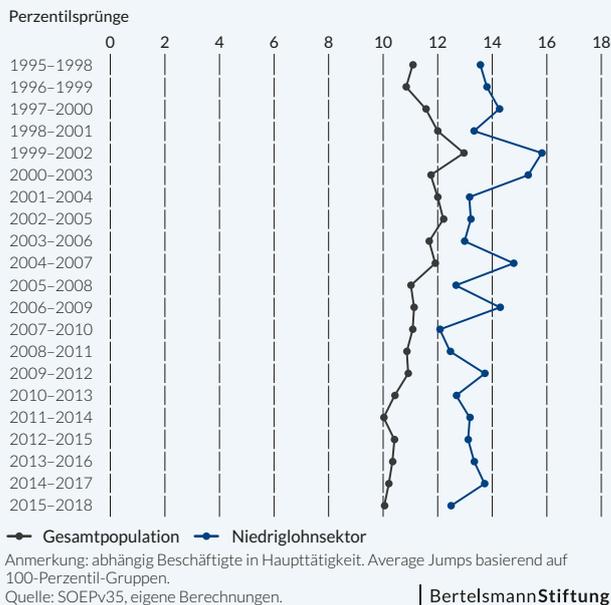
¹⁹ Wenn sich die Perzentilposition im Zieljahr nicht von jener im Ausgangsjahr unterscheidet, wird ein Punkt auf der Hauptdiagonalen abgetragen. Je häufiger die Hauptdiagonale über die Lohnverteilung hinweg besetzt wird, desto geringer fallen die Mobilitätsbewegungen aus und desto deutlicher zeichnet sich dies in den Abbildungen ab. Abstiege liegen innerhalb der Lohnverteilung links von der Hauptdiagonalen und relative Aufstiege rechts von ihr.

5.5 | Aggregierte Mobilitätsmaße

Average Jumps

Die relative Lohnmobilität aller abhängig Beschäftigten lässt sich auch mithilfe eines Index messen und darstellen. In unserer Analyse haben wir das Konzept der sogenannten Average Jumps (Atkinson et al., 1992; Bartholomew, 1973) verwendet. Hierbei wird die durchschnittliche Zahl der Sprünge über Rangpositionen von Beschäftigten über die Lohnverteilung hinweg bestimmt. Aufstiege wie Abstiege werden dabei gleich bewertet. Wie in Abbildung 29 werden hierzu 100 Perzentile unterstellt. Die Zahl der Average Jumps kann sowohl für alle Beschäftigten als auch für diejenigen aus dem Niedriglohnssektor beschrieben werden (vgl. Abbildung 30). Insgesamt zeigt sich wiederum, dass sich die Lohnmobilität im Niedriglohnssektor über die Zeit hinweg nur wenig verändert hat. Ein vergleichbares Bild ergibt sich auch für alle abhängig Beschäftigten, wenngleich deren Mobilität etwas geringer ausfällt als die der Beschäftigten im Niedriglohnssektor.

ABBILDUNG 30 Average Jumps aller abhängig Beschäftigten und von Beschäftigten im Niedriglohnssektor



Directional Mobility nach Fields und Ok

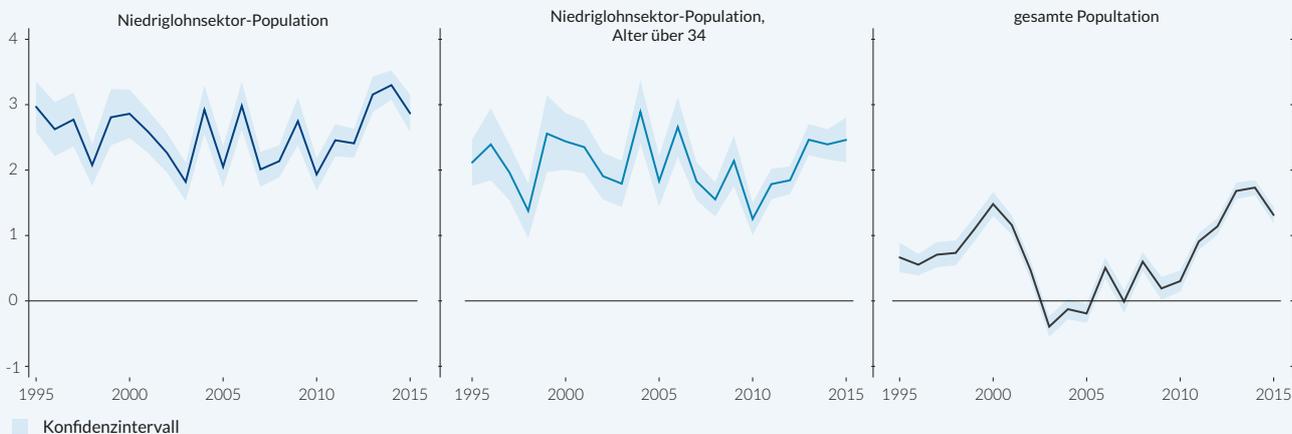
Fields und Ok (1999) haben ein aggregiertes Maß entwickelt, das bei der Messung der Lohnmobilität auch die Richtung der Lohnveränderung berücksichtigt (direktionale Mobilität). Je höher dieses Maß ausfällt, desto größer ist die Aufwärtsmobilität. Bei der Berechnung wird jede Lohnbewegung zum Ausgangsniveau des Lohns der betreffenden Person ins Verhältnis gesetzt. Das bedeutet, dass ein gegebenes Lohnwachstum um beispielsweise

einen Euro im Fall einer Person mit einem niedrigen Ausgangslohniveau höher bewertet wird als im Fall einer höher entlohnenden Person. Darüber hinaus werden Lohnrückgänge negativ bewertet und schlagen sich dementsprechend in der direktionalen Mobilität als mindernde Größen nieder.

In Bezug auf die Gesamtpopulation der abhängig Beschäftigten ist erkennbar, dass deren Lohnmobilität bis Anfang der 2000er Jahre größer war als Mitte der 2000er Jahre (vgl. Abbildung 31).

ABBILDUNG 31 Direktionale Mobilität nach Fields und Ok, Vierjahreszeiträume

gerichteter Fields-Ok-Index



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit insgesamt und im Niedriglohnssektor im jeweiligen Ausgangsjahr über Vierjahreszeiträume. Anteil zuzüglich 95-Prozent-Konfidenzintervall.
Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Insbesondere in den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende hat die Lohnmobilität in Deutschland abgenommen. Dies war zugleich der Zeitraum, in dem die realen Stundenlöhne aller abhängig Beschäftigten im Durchschnitt zurückgingen. Seitdem hat die Lohnmobilität wieder zugenommen. In der Periode von 2013 bis 2016 nahm sie sogar Werte oberhalb jener rund um die Jahrtausendwende gemessenen an. Hier dürfte sich die gestiegene Nachfrage nach Arbeitskräften in Form von Reallohnsteigerungen niedergeschlagen haben.

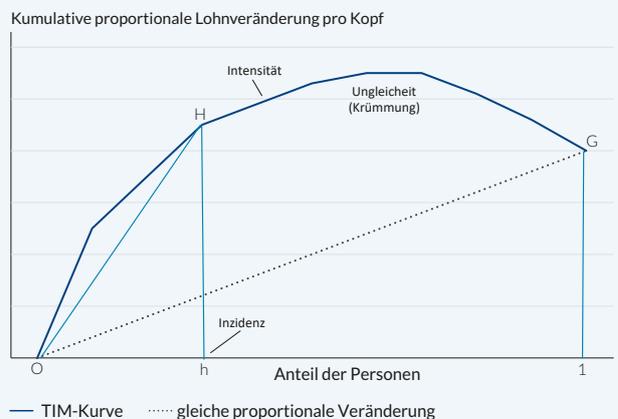
Betrachtet man nur die Beschäftigten aus dem Niedriglohnssektor, so kann ein deutlich höheres Lohnwachstum beobachtet werden. Dabei sind im Vergleich mit der Gesamtpopulation über die Zeit hinweg im Ausmaß der Lohnmobilität dieser Gruppe kleinere Schwankungen feststellbar. Schließt man junge Arbeitnehmer bis zu einem Alter von 35 Jahren aus der Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten aus, so zeigt sich erwartungsgemäß, dass die Lohnmobilität etwas geringer ausfällt als in der Gesamtheit der Niedriglohnbeschäftigten, da junge Arbeitnehmer im Durchschnitt hohe Lohnzuwächse erfahren. Das zeitliche Muster ist hingegen vergleichbar mit dem für alle Niedriglohnbeschäftigten feststellbaren.

TIM-Kurven

Die direktionale Mobilität nach Fields und Ok (1999) betrachtet die Lohnmobilität über die gesamte Lohnverteilung und fasst sie in einer Maßzahl zusammen. Alternativ dazu kann die Lohnmobilität aber auch an verschiedenen Punkten der Lohnverteilung beschrieben werden. Dies geschieht mithilfe von sogenannten TIM-Kurven (Creedy & Gemell, 2018). Die Namensgebung sowie die Konstruktionsweise leiten sich von den TIP-Kurven ab (Jenkins & Lambert, 1997), deren Schwerpunkt auf der Darstellung der „Three Is of Poverty“ liegt, nämlich Inzidenz, Intensität und „Inequality“ einer gegebenen Einkommens- oder Lohnverteilung.²⁰ Analog dazu beschreiben TIM-Kurven die „Three Is of Mobility“. Hierfür wurden in der vorliegenden Studie zunächst Personen aufsteigend nach ihrem Bruttostundenlohn sortiert und anschließend gegen die kumulierten proportionalen Lohnveränderungen pro Kopf in der Untersuchungsperiode abgetragen (siehe Creedy & Gemell, 2018). Abbildung 32 demonstriert die Funktionsweise von TIM-Kurven am Beispiel einer hypothetischen Lohnverteilung.

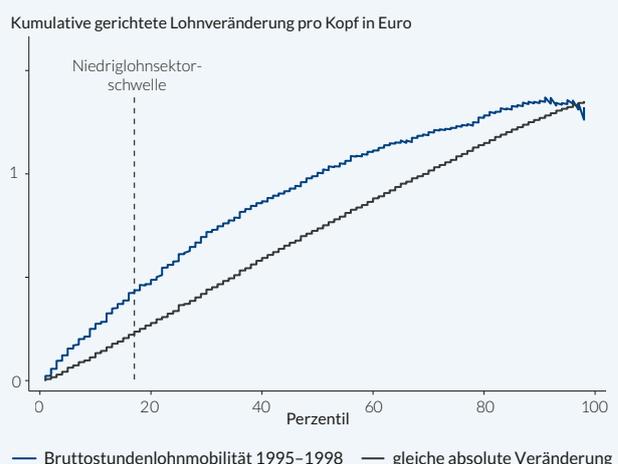
Die dargestellte hypothetische TIM-Kurve entspricht einer Situation, in der Personen mit relativ niedrigen Löhnen höhere Lohn-

ABBILDUNG 32 Hypothetische TIM-Kurve



Quelle: eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 33 TIM-Kurve der realen Bruttostundenlohnmobilität zwischen 1995 und 1998



Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen. | BertelsmannStiftung

steigerungen erzielen als solche in mittleren und hohen Lohngruppen. Würden alle Löhne um den gleichen Anteil steigen, so ergäbe sich die gestrichelte Linie (OG). Der Wert G der TIM-Kurve beschreibt das durchschnittliche Lohnwachstum pro Kopf, während H das durchschnittliche Lohnwachstum der Population unterhalb von $x(h)$ abbildet; insgesamt machen diese Höhereigenschaften der TIM-Kurve also ihre Intensität aus. Ungleichheit ist im vorliegenden Fall als Mobilitätsdispersion²¹ zu verstehen. Diese lässt sich an der Krümmung der TIM-Kurve ablesen. Beispielsweise impliziert die Krümmung der Kurve OH, verglichen mit der Geraden OH, dass die Löhne der Personen, die weit links von h liegen, stärker wachsen als die derjenigen, die ebenfalls

20 Ähnlich wie die weit verbreiteten Lorenzkurven stellen TIP-Kurven die kumulierte individuelle Armutsücke für den zugehörigen Anteil der Population dar (Jenkins und Lambert, 1997). Die drei Is können dann an der Funktionsstelle (Intensität), der Länge (Inzidenz) und der Krümmung (Ungleichheit) der TIP-Kurve abgelesen werden.

21 Die Dispersion von Mobilität für eine bestimmte Lohn- oder Einkommensgruppe der Population (zum Beispiel die der Niedriglohnbeschäftigten) stellt dar, wie stark die Aufwärtsmobilität innerhalb dieser Gruppe variiert. Ist die Kurve im Vergleich mit der Geraden sehr flach, so erfahren alle Personen unterhalb dieser Kurve eine recht ähnliche Aufwärtsmobilität. Ist sie stark gekrümmt, so ist die Streuung größer.

links von, aber näher an h liegen. Wählt man beispielsweise h als die Niedriglohnschwelle, so lässt sich ablesen, wie sich das Lohnwachstum der Niedriglohnbezieher relativ zum Rest der Lohnverteilung entwickelt hat. In der hypothetischen Verteilung in Abbildung 32 findet sich eine geringere Mobilitätsdispersion unterhalb bzw. links von h verglichen mit der gesamten Verteilung, da die Fläche zwischen der Geraden OH und der Kurve OH kleiner ist als diejenige zwischen der Geraden OG und der Kurve OG.

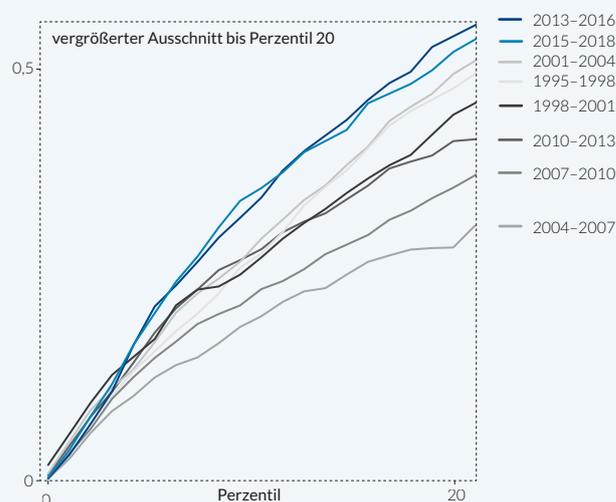
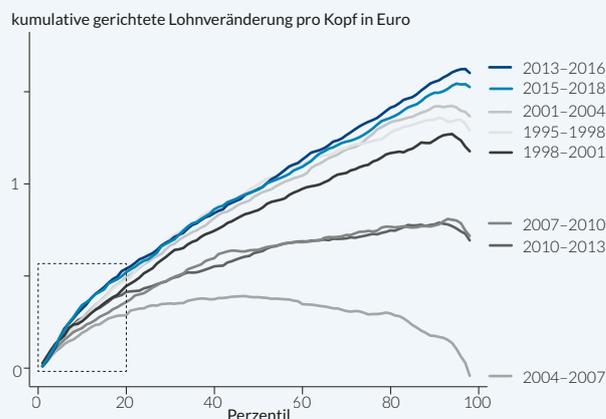
Es lassen sich mit der TIM-Kurve also auf einen Blick mehrere Mobilitätsdimensionen ablesen und die Lohnverteilung für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, im vorliegenden Fall die Niedriglohnbezieher, mit der allgemeinen Lohnverteilung vergleichen.

Im Folgenden wird zunächst, analog zum Vorgehen in Abschnitt 5.1, die TIM-Kurve für den Zeitraum 1995 bis 1998 isoliert betrachtet, bevor ein Längsschnittvergleich folgt. Wie in Abbildung 33 zu erkennen ist, ergibt sich für den genannten Zeitraum ein recht ähnliches Bild wie im obigen Beispiel. Die gestrichelte Gerade beschreibt die hypothetische Situation, in der alle Individuen über die Stundenlohnperzentile hinweg das gleiche²² Lohnwachstum erfahren. Die kumulierten gerichteten Lohnveränderungen sind jeweils in Euro abgetragen. Über den Gesamtzeitraum ergibt sich ein durchschnittlicher Bruttostundenlohnzuwachs von etwa 1,20 Euro. Im Jahr 1995 lässt sich die Niedriglohnschwelle etwa am 17. Bruttostundenlohnperzentil lokalisieren; sie ist entsprechend mit einer senkrechten Hilfslinie gekennzeichnet.

Zunächst lässt sich die durchschnittliche reale gerichtete Bruttostundenlohnveränderung der jeweiligen Mobilitätsperioden wie beschrieben an den Endpunkten der TIM-Kurven ablesen. Sie reicht von knapp unter null Euro im Zeitraum 2004 bis 2007 über rund 0,75 Euro für die Zeiträume 2007 bis 2010 bzw. 2010 bis 2013 bis zu gut 1,50 Euro in den Perioden 2013 bis 2016 und 2015 bis 2018. Da sich die Niedriglohnschwelle im Lauf der Jahre verändert hat, wurde hier davon abgesehen, sie gesondert abzutragen. Mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors stieg folglich auch die Perzentilgrenze des Bruttostundenlohns vom 17. Perzentil im Jahr 1995 auf das 21. Perzentil im Jahr 2004 und bis hin zum 24. Perzentil ab dem Jahr 2007.

Insgesamt lassen sich in den vorliegenden TIM-Kurven nennenswerte Unterschiede erkennen. So fielen die Lohnveränderungen in der Mitte der 2000er Jahre gering aus. Insbesondere im Zeitraum 2004 bis 2007 lassen sich nur kleine positive Veränderungen im Niedriglohnsektor feststellen (bis zum 23. Perzentil), während die Löhne oberhalb dieses Segments stagnierten bzw. sanken. Brenke und Grabka (2011) sprechen in diesem Zusammenhang von einem verlorenen Jahrzehnt der Entwicklung der Löhne in Deutschland. In den Perioden 2007 bis 2010 und 2010

ABBILDUNG 34 Kumuliertes reales Lohnwachstum in Prozent, Vierjahreszeiträume



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit zu den jeweiligen Ausgangsjahren über Vierjahreszeiträume.
Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

bis 2013 verläuft die Pro-Kopf-Kurve der Bruttostundenlohnveränderungen flach, was auch bedeutet, dass die (geringen) Lohnzuwächse über die Breite der Lohnverteilung nahezu gleich verteilt waren.

Wie Abbildung 34 klar erkennen lässt, waren die Zuwächse der Bruttostundenlöhne in den Perioden 2013 bis 2016 und 2015 bis 2018 am größten. Während außerhalb des Niedriglohnsektors beinahe alle Lohnperzentile konstant lineare Veränderungen aufweisen, zeigt die Population des Niedriglohnsektors ein anderes Bild. Da der Zeitraum von 2013 bis 2018 die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns einschließt, erfuhr erwartungsgemäß hier das unterste Lohnquartil überdurchschnittliche Lohnsteigerungen (Burauel et al., 2020). Bis zum zehnten Perzentil lässt sich in beiden Perioden die höchste gerichtete Mobilität über alle Untersuchungszeiträume hinweg feststellen. Insgesamt zeigt sich im

²² Hier zeigt sich wieder die Ähnlichkeit mit der Lorenzkurve.

Niedriglohnbereich, dass die absoluten Lohnsteigerungen rund um die Zeit der Einführung des Mindestlohns im Vergleich mit früheren Perioden überdurchschnittlich ausgefallen sind. Der absolute Lohnzuwachs im Niedriglohnbereich blieb aber in nahezu allen Jahren (mit Ausnahme der Periode 2004 bis 2007) unter dem für die Gesamtpopulation ermittelten Durchschnittswert. Innerhalb des Niedriglohnssektors flachte sich die Lohnmobilität aber auch zunehmend schnell ab und ging oft schon zwischen dem fünften und dem zehnten Lohnperzentil in ein flaches Wachstum über. Dies hatte auch zur Folge, dass Niedriglohnbeschäftigte vermehrt im Niedriglohnsegment verblieben und dieses Lohnsegment die ihm zugedachte Sprungbrettfunktion nur unzureichend erfüllte.

Insgesamt belegen die präsentierten Mobilitätsanalysen, dass die Mobilität der Beschäftigten im Niedriglohnsektor in Bezug auf angrenzende Sektoren in den jüngsten Jahren geringer ausfiel als noch Mitte der 1990er Jahre. Im Gegenzug ist das Risiko für Niedriglohnbeschäftigte, arbeitslos oder erwerbslos zu werden, im Lauf der Zeit geringer geworden. Zudem zeigt sich, dass der Niedriglohnsektor nur unzureichend als Sprungbrett funktioniert, da im Durchschnitt gut die Hälfte der Niedriglohnbeschäftigten mittelfristig in diesem Lohnsegment verbleibt. Überdurchschnittlich hohe mittelfristige Verbleiberaten im Niedriglohnsektor weisen die folgenden Gruppen auf: Frauen, Ostdeutsche, Beschäftigte mit Erfahrung in Langzeitarbeitslosigkeit sowie Beschäftigte, deren Tätigkeit eine nur geringe Qualifikation erfordert. Daneben gilt, dass jungen Arbeitnehmern im Niedriglohnsektor häufiger ein Aufstieg in eine besser entlohnte Tätigkeit gelingt, während bei älteren Arbeitnehmern des Niedriglohnsektors dieses Lohnsegment häufig eine Sackgasse im Vorfeld der Verrentung darstellt.

6 | Zusammenfassung und Einordnung

Ende der 1990er Jahre gab es in Deutschland Überlegungen, durch eine Ausweitung des Niedriglohnssektors den Einstieg in den Arbeitsmarkt insbesondere für gering qualifizierte Arbeitslose zu vereinfachen. Die seitherigen Arbeitsmarktreformen haben bis etwa Mitte der 2000er Jahre zu einem starken Anstieg des Anteils der Beschäftigten im Niedriglohnsektor beigetragen. Auf der Grundlage der SOEP-Daten kann gezeigt werden, dass im Jahr 2018 rund 7,7 Millionen abhängig Beschäftigte – das entspricht etwa einem Fünftel aller abhängig Beschäftigten – in einer Haupttätigkeit im Niedriglohnsektor arbeiteten.

Besonders häufig waren die folgenden Personengruppen im Niedriglohnsektor vertreten: junge Erwachsene, Frauen, Ostdeutsche, Personen mit einem Migrationshintergrund, formal Geringqualifizierte, die einfache Tätigkeiten ausüben, sowie Langzeitarbeitslose, Beschäftigte auf Abruf, Zeitarbeitnehmer und Beschäftigte in Minijobs. Betrachtet man speziell die geringfügig Beschäftigten, so befanden sich drei Viertel von ihnen im Niedriglohnsektor.

Die Mobilitätsanalysen belegen, dass sich die Eignung des Niedriglohnssektors als Sprungbrett im Vergleich mit der Zeit um die Mitte der 1990er Jahre verschlechtert hat. Rund die Hälfte aller im Niedriglohnsektor Beschäftigten verbleibt mittelfristig in diesem Lohnsegment. Mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland zeigt sich, dass auch das Risiko, als im Niedriglohnsektor Beschäftigter arbeitslos zu werden, deutlich gesunken ist. Frauen sowie ostdeutsche Arbeitnehmer verharren überdurchschnittlich häufig im Niedriglohnsektor. Insbesondere für ältere Arbeitnehmer, die im Niedriglohnsektor arbeiten, stellt sich diese Beschäftigungsform in vielen Fällen entweder als Sackgasse oder als Schlusspunkt des Erwerbslebens vor dem Eintritt in den Ruhestand dar. Bei jüngeren Arbeitnehmern funktioniert zwar der Niedriglohnsektor häufig als Sprungbrett, denn einem guten Drittel von ihnen gelingt mittelfristig der Aufstieg in höhere Lohnsegmente, während ein weiteres Fünftel v. a. in die Selbstständigkeit oder in eine Ausbildung übertritt. Im Vergleich mit der Jahrtau-

sendwende hat sich aber auch bei jungen Arbeitnehmern die Sprungbrettfunktion des Niedriglohnssektors abgenutzt.

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kommt wiederholt zu der Bewertung, dass der Niedriglohnsektor „(...) für viele Arbeitnehmer nicht wie arbeitsmarktpolitisch gewünscht ein *Sprungbrett* in andere Tätigkeiten, sondern eine *Sackgasse* dar[stellt]“²³ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR], 2016, S. 380). Problematisch ist hierbei für die betroffenen Beschäftigten unter anderem, dass eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor zu einer Stigmatisierung führen kann, was wiederum den Aufstieg in eine besser entlohnte Tätigkeit erschwert (SVR, 2016).

Der Sachverständigenrat gibt aber auch Hinweise zu der Frage, welche Maßnahmen durchgeführt werden sollten, um den Niedriglohnsektor zu reformieren. So bieten sich einige Stellschrauben im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, „das bislang durch seine Ausgestaltung eine Reihe von Fehlanreizen setzt, welche die individuellen Anstrengungen zur Einkommenserzielung beeinträchtigen. So könnte etwa eine Neustrukturierung der Transferentzugsraten *Arbeitsanreize wecken* und *Erwerbspotenziale heben*“²⁴ (SVR, 2019, S. 315). Dies betrifft vorrangig Arbeitnehmer, die gleichzeitig Arbeitslosengeld II oder auch Wohngeld beziehen. So berichten Peichl, Buhlmann und Löffler (2017), dass die Grenzbelastungen bei verschiedenen Haushaltskonstellationen im Extremfall bei über 100 Prozent liegen können und damit Ausweitungen der Arbeitszeit unattraktiv werden. So könnte beispielsweise der bisherige feste Freibetrag von 100 Euro beim Arbeitslosengeld II gestrichen, dafür aber ein einheitlicher Freibetrag auf 30 Prozent des zusätzlichen Lohns bis zu einer bestimmten Lohngrenze eingeführt werden (Boss, 2019; Blömer, Fuest, & Peichl, 2019; Bruckmeier, Mühlhan, & Wiemers, 2018; Bloss, Feil, Rudolph, Walwei, & Wiemers 2007). Damit würden Anreize gesetzt, die Arbeitszeit auszuweiten bzw. in eine höher entlohnte Stellung zu wechseln. Empfänger von Arbeitslosengeld II

23 Kursive Hervorhebung im Zitat im Original gefettet.

24 Kursive Hervorhebung im Zitat im Original gefettet.

gehen häufig einem Minijob nach, um den Freibetrag in Höhe von 100 Euro auszunutzen, und weiten ihre Arbeitszeit deshalb nicht aus, weil sie die geltenden, hohen Transferentzugsraten scheuen.

Änderungen der Grenzbelastungen sollten aber nicht isoliert vorgenommen werden. Idealerweise sollten unterschiedliche staatliche monetäre Transfers am unteren Ende der Einkommensverteilung wie Arbeitslosengeld II, Grundsicherung bei Erwerbsminderung, Wohngeld, Kinderzuschlag oder auch Kindergeld zusammengelegt und die Regelungen so umgestaltet werden, dass damit extreme Grenzbelastungen vermieden und stattdessen klar erkennbare Arbeitsanreize gesetzt werden.

Einen weiteren Ansatzpunkt bilden die Regelungen der Minijobs. Minijobber sind eine primäre Zielgruppe für Reformen im Hinblick auf den Niedriglohnsektor, da drei Viertel aller Minijobber unterhalb der Niedriglohnschwelle entlohnt werden. Zu denken ist hier vor allem an eine Absenkung²⁵ der Minijobschwelle beispielsweise auf einen Wert von 250 Euro pro Monat (Grabka & Schröder, 2019). Dies würde einerseits Arbeitnehmer dazu anregen, von einem Minijob in eine Teilzeit- oder Vollzeiterwerbstätigkeit zu wechseln; andererseits würde es Anreize für Arbeitgeber setzen, Minijobs in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten umzuwandeln, um ein gegebenes Auftragsvolumen weiterhin bewältigen zu können. Die Erfahrungen mit der Einführung des Mindestlohns haben gezeigt, dass der Mindestlohn nicht nur zu einer höheren Entlohnung geführt hat, sondern dass außerdem Minijobs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden (Bonin et al., 2018). Eine Absenkung der Minijobschwelle könnte vergleichbare Effekte haben. In der aktuellen Coronakrise zeigt sich darüber hinaus, dass dies auch mit einer besseren Absicherung der Beschäftigten in Krisenzeiten verbunden wäre. Der ausgeprägte Beschäftigungsrückgang bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten von bereits 4,6 Prozent²⁶ im März im Vergleich zum Vorjahresmonat zeigt, dass Minijobber besonders krisenanfällig sind. Die finanziellen Einbußen sind derzeit im Kreis der geringfügig Beschäftigten besonders hoch, weil diese im Gegensatz zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld haben, denn sie zahlen selbst nicht in die Arbeitslosenversicherung ein.

Des Weiteren ist an einen verstärkten Einsatz von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen zu denken (Bispinck, 2012). In Deutschland hat die Tarifbindung deutlich an Bedeutung verloren, wobei sich je nach Branche und Unternehmensgröße Unterschiede finden (Kohaut, 2019). So ist beispielsweise die Tarifbindung in Ostdeutschland unterdurchschnittlich,

ebenso wie in Betrieben mit wenigen Mitarbeitern. Im Gastgewerbe sowie im Einzelhandel ist die Tarifbindung gering; zugleich werden in diesen Branchen typischerweise geringe Löhne gezahlt. Durch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen könnten die betroffenen Arbeitnehmer besser von allgemeinen Lohnsteigerungen profitieren und müssten diese nicht mehr individuell mit ihrem Arbeitgeber aushandeln.

Zwar sind neuere Beschäftigungsformen wie Arbeit auf Abruf (Arbeitnehmer haben ihre Arbeitszeit entsprechend dem wechselnden Arbeitsanfall im Betrieb anzupassen) noch nicht weit verbreitet, doch finden sich diese Formen im Niedriglohnbereich besonders häufig. Auch hier bietet es sich an, Reformen durchzuführen, denn die betroffenen Beschäftigten sind nicht nur mit niedrigen Löhnen konfrontiert, sondern auch häufig mit prekären Arbeitsbedingungen. Ziel solcher Reformen wäre es, diese vermutlich in der Zukunft weiter an Bedeutung gewinnende Beschäftigungsform einzudämmen.

Zu denken ist auch an eine verbesserte Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns. Verstöße gegen das Mindestlohngebot sind nach Einschätzung von Bosch, Hüttenhoff und Weinkopf (2020) in der heutigen Arbeitswelt systemisch. Schätzungen von Fedorets et al. (2020) zum Umfang der Umgehungen des Mindestlohns aus Arbeitnehmersicht ergeben in einer mittleren Variante rund 2,4 Millionen Betroffene. Eine verbesserte Kontrolle des Niedriglohnsektors würde zwar die Zahl der Beschäftigten im Niedriglohnsektor nicht reduzieren, jedoch dürften die Gehälter der Betroffenen durch eine verbesserte Kontrolle steigen.

Abschließend ist anzumerken, dass in der vorliegenden Analyse der Niedriglohnsektor und damit per Definition lediglich ein Ausschnitt aus dem Kreis der abhängig Beschäftigten betrachtet wurde. Die finanzielle Lage von Selbstständigen wurde außer Acht gelassen. Eine Reform des Niedriglohnsektors kann aber dazu führen, dass Niedriglohnbeschäftigte vermehrt in die Solo-Selbstständigkeit wechseln. Bereits heute liegen die Erwerbseinkommen Solo-Selbstständiger häufig unter denen abhängig Beschäftigter (Brenke & Beznoska, 2016). Angesichts dessen, dass neuere Beschäftigungsformen wie zum Beispiel Crowdfunding – das flexible, selbstständige und ortsungebundene Arbeiten über das Internet – in Zukunft an Bedeutung gewinnen könnten, sollten Reformen des Niedriglohnsektors potenzielle Ausweichbewegungen in schlecht bezahlte selbstständige Tätigkeiten mitbedenken. Andernfalls ist zu erwarten, dass sich die Probleme lediglich auf andere Gruppen von Erwerbstätigen verlagern.

25 Eine völlige Abschaffung der Minijobs müsste gut durchdacht sein, da dadurch Schwarzarbeit gegebenenfalls attraktiver werden könnte. Für eine abschließende Beurteilung sollten mögliche Verhaltensanpassungen berücksichtigt werden.

26 Siehe die aktuellen Eckwerte der Bundesagentur für Arbeit für März 2020 unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html>

Literatur

Arent, S., & Nagl, W. (2010). Ostdeutscher Fachkräftemangel bis 2030. *ifo Dresden berichtet*, 17(6), 40–43.

Aretz, B., & Gürtzgen, N. (2012). What Explains the Decline in Wage Mobility in the German Low-Wage Sector? *IZA Discussion Paper*, No. 7046.

Atkinson, A. B., Bourguignon, F., & Morrision, C. (1992). *Empirical Studies of Earnings Mobility*. Chur: Harwood Academic Publishers GmbH.

Bartholomew, D. J. (1973). *Stochastic Models for Social Processes*, 2nd Edition. London: John Wiley and Sons.

Bellmann, L., Bossler, M., Dütsch, M., Gerner, H.-D., & Ohlert, C. (2016). Folgen des Mindestlohns in Deutschland. Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. *IAB-Kurzbericht*, 18/2016.

Bispinck, R. (2012). Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – vom Niedergang zur Reform? *WSI-Mitteilungen*, 7/2012, 496–507.

Blömer, M. J., Fuest, C., & Peichl, A. (2019). Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. *ifo Schnelldienst*, 72(4), 34–43.

Blos, K., Feil, M., Rudolph, H., Walwei, U., & Wiemers, J. (2007). Förderung Existenz sichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Schätzung von Angebots-, Verteilungs- und fiskalischen Effekten des SMWA-Vorschlags. *IAB-Forschungsbericht*, 7/2007.

Bonin, H., Isphording, I., Krause, A., Lichter, A., Pestel, N., Rinne, U. et al. (2018). Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. *IZA Research Reports*, No. 83.

Bosch, G., Hüttenhoff, F., & Weinkopf, C. (2020). Ansatzpunkte für eine effektivere Durchsetzung von Mindestlöhnen. *IAQ Report*, 01/2020.

Bosch, G., Kalina, T., & Weinkopf, C. (2008). Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite. *WSI-Mitteilungen*, 61(8), 423–440.

Boss, A. (2019). Arbeitsanreize beim Bezug von Arbeitslosengeld II – ein Reformvorschlag. *Kiel Working Paper*, No. 2126.

Brenke, K., & Beznoska, M. (2016). Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe. *Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Nr. 465.

- Brenke, K., & Grabka, M. M.** (2011). Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. *DIW Wochenbericht*, 78(45), 3–15.
- Bruckmeier, K., Mühlhan, J., & Wiemers, J.** (2018). Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ein Konzept zur Reform von Arbeitslosengeld II. *IAB-Forschungsbericht*, 9/2018.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2002). Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich qualifizierter Arbeit. *Dokumentation*, Nr. 512.
- Burauel, P., Caliendo, M., Grabka, M. M., Obst, C., Preuss, M., Schroeder, C. et al.** (2020). The Impact of the German Minimum Wage on Individual Wages and Monthly Earnings. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(2–3), 201–231.
- Cappelari, L.** (2000). Low-Wage Mobility in the Italian Labour market. *International Journal of Manpower*, 21(3/4), 264–290.
- Creedy, J., & Gemmell, N.** (2018). Illustrating Income Mobility: Two New Measures. *Oxford Economic Papers*, 71(3), 733–755.
- D'Ambrosio, C., & Frick, J. R.** (2006). Germans on the Move? Mobility in Well-Being in the 1990s. *Unpublished paper*. Berlin: DIW.
- Dingeldey, I., Sopp, P., & Wagner, A.** (2012). Governance des Einkommensmix: Geringfügige Beschäftigung im ALG-II-Bezug. *WSI-Mitteilungen*, 65(1), 32–40.
- Dustmann, C., Lindner, A., Schönberg, U., Umkehrer, M., & vom Berge, P.** (2020). Reallocation Effects of the Minimum Wage. *Cream discussion paper series CDP*, 07/2020.
- Eurostat.** (2016). Verdienststrukturerhebung. Jeder sechste Arbeitnehmer in der Europäischen Union ist Niedriglohneempfänger. Große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. *Pressemitteilung*, 246/2016, 8. Dezember.
- Eurostat.** (2017). *Low-wage earners as a proportion of all employees (excluding apprentices) by educational attainment level*. Last update: 07-08-2017. Abgerufen 13. Mai 2020, von http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_pub1i&lang=en
- Eurostat.** (2020). Youth unemployment rate – % of active population aged 15–24. Abgerufen 13. Mai 2020, von <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tipslm80&language=en>
- Fedorets, A., Grabka, M. M., & Schröder, C.** (2019). Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. *DIW Wochenbericht*, 68(28), 483–491.
- Fedorets, A., Grabka, M. M., Seebauer, J., & Schröder, C.** (2020). Lohnungleichheit in Deutschland sinkt. *DIW Wochenbericht*, 7/2020, 91–97.
- Fields, G. S., & Ok, E. A.** (1996). The Meaning and Measurement of Income Mobility. *Journal of Economic Theory*, 71(2), 349–377.
- Fields, G. S., & Ok, E. A.** (1999). Measuring Movement of Incomes. *Economica*, 66(264), 455–471.

- Garbuszus, J. M., Ott, N., Pehle, S., & Werding, M.** (2018). *Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C., & Schupp, J.** (2018). The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Journal of Economics and Statistics*, 239(2), 345–360.
- Grabka, M. M., & Goebel, J.** (2017). Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit. *DIW Wochenbericht*, 81(4), 71–82.
- Grabka, M. M., & Kalina, T.** (2014). Niedriglohnbeschäftigung in Haupt- und Nebenjobs – eine Herausforderung für die Alterssicherung. In Kistler, E. & Trischler, F. (Hrsg.), *Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung – Folgen für die Einkunftsfrage im Alter*, S. 61–82. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.
- Grabka, M. M., & Schröder, C.** (2018). Ungleichheit in Deutschland geht bei Stundenlöhnen seit 2014 zurück, stagniert aber bei Monats- und Jahreslöhnen. *DIW Wochenbericht*, 85(9), 157–166.
- Grabka, M. M., & Schröder, C.** (2019). Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen. *DIW Wochenbericht*, 86(14), 249–257.
- Guio, A.-C., Marlier, E.** (2004). The Laeken Indicators: Some Results and Methodological Issues in Acceding and Candidate Countries. *Emergo. Journal of Transforming Economies and Societies*, 11(2), 21–48.
- Hank, E., & Stegmaier, J.** (2018). Arbeit auf Abruf, Rufbereitschaft und Bereitschaftsdienst: Wenn die Arbeit ruft. *IAB-Kurzbericht*, 14/2018.
- Hans-Böckler-Stiftung.** (2019). Deutsche Einheit: Osten liegt bei Löhnen und Tarifbindung zurück. Böckler Impuls, 14/2019. Abgerufen 13. Mai 2020, von <https://www.boeckler.de/de/gender-18289-osten-liegt-bei-loehnen-und-tarifbindung-zurueck-18682.htm>
- Jenkins, S. P., & Lambert, P. J.** (1997). Three 'I's of Poverty Curves, with an Analysis of UK Poverty Trends. *Oxford Economic Papers*, 49(3), 317–327.
- Kalina, T., & Weinkopf, C.** (2012). Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. *IAQ-Report*, 01/2012.
- Kalina, T., & Weinkopf, C.** (2013). Niedriglohnbeschäftigung 2011. Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn. *IAQ-Report*, 01/2013.
- Kalina, T., & Weinkopf, C.** (2017). Niedriglohnbeschäftigung 2015. Bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. *IAQ-Report*, 06/2017.
- Kalina, T., & Weinkopf, C.** (2018). Niedriglohnbeschäftigung 2016. Beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen. *IAQ-Report*, 06/2018.
- Keller, M., & Kahle, I.** (2018). Realisierte Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern zur Vereinbarkeit von Familien und Beruf. *WISTA - Wirtschaft und Statistik*, 3/2018, 54–71.
- Klenner, C., & Schmidt, T.** (2012). Minijobs – Eine riskante Beschäftigungsform beim normativen Übergang zum „Adult-Worker-Model“. *WSI-Mitteilungen*, 65(1), 22–31.

Knabe, A., & Plum, A. (2013). Low-wage Jobs – Springboard to High-paid Ones? *Labour*, 27(3), 310–330.

Kohaut, S. (2019). Tarifbindung: Weiterhin deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. *IAB-Forum*, 22. Mai. Abgerufen 13. Mai 2020, von <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-weiterhin-deutliche-unterschiede-zwischen-ost-und-westdeutschland/>

Lehmer, F. (2012). Dient die Arbeitnehmerüberlassung für Langzeitarbeitslose als Brücke in nachhaltige Beschäftigung? *Sozialer Fortschritt*, 61(8), 190–197.

Low Wage Commission. (2019). *Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage*. Abgerufen 13. Mai 2020, von https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/797675/Non-compliance_and_enforcement_of_the_National_Minimum_Wage_WEB.pdf

Mosthaf, A., Schnabel, C., & Stephani, J. (2011). Low-wage careers: Are there dead-end firms and dead-end jobs? *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 43/2011, 231–249.

Müller, S., Dettmann, E., Fackler, D., Neuschäffer, G., Slavtchev, V., Leber, U. et al. (2018). Lohnunterschiede zwischen Betrieben in Ost- und Westdeutschland: Ausmaß und mögliche Erklärungsfaktoren. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2017. *IAB-Forschungsbericht*, 6/2018.

Peichl, A., Buhlmann, F., & Löffler, M. (2017). *Grenzelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Rhein, T. (2013). Erwerbseinkommen: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich. *IAB-Kurzbericht*, 15/2013.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2016). *Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2019). *Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Schäfer, A. (2015). *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Schäfer, H., & Schmidt, D. (2012). Der Niedriglohnsektor in Deutschland: Entwicklung, Struktur und individuelle Erwerbsverläufe. *IW-Analysen*, 77/2012.

Sinn, H.-W. (2003). *Ist Deutschland noch zu retten?* München: Econ Verlag.

Sperber, C., & Walwei, U. (2015). Trendwende am Arbeitsmarkt seit 2005: Jobboom mit Schattenseiten? *WSI-Mitteilungen*, 68(8), 583–592.

Statistisches Bundesamt. (2017). *Verdienste auf einen Blick*. Abgerufen 13. Mai 2020, von https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Publikationen/Downloads-Verdienste-und-Verdienstunterschiede/broschuere-verdienste-blick-0160013179004.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt. (2020a). *Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken*. Pressemitteilung 60 vom 27. Februar. Abgerufen 13. Mai 2020, von https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_060_623.html

Statistisches Bundesamt. (2020b). *Qualität der Arbeit. Gender Pay Gap*. Abgerufen 13. Mai 2020, von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-1/gender-pay-gap.html>

Statistisches Bundesamt. (2020c). *Abhängig Erwerbstätige: Deutschland, Jahre, Beschäftigungsumfang, Geschlecht. Ergebnis - 12211-0011*. Abgerufen 13. Mai 2020, von <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data?operation=previous&levelindex=1&step=1&titel=Ergebnis&levelid=1580912698654&acceptscookies=false>

Steffen, J. (2011). Niedriglohn und Rente. Instrumente zur Absicherung von Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn in der gesetzlichen Rentenversicherung. *Arbeitnehmerkammer Bremen*, 07/2011.

Stephani, J. (2012). Wage growth and career patterns of German low-wage workers. *IAB-Discussion Paper*, 01/2012.

Uhlendorf, A. (2006). From No Pay to Low Pay and Back Again? A Multi-State Model of Low Pay Dynamics. *IZA Discussion Paper*, No. 2482.

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.) (2019). *Niedriglohn und Lohnmobilität in Bayern*. Abgerufen 13. Mai 2020, von <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Sozialpolitik/2019/Downloads/20190626-Studie-Aufstiegsmobilit%C3%A4t-final.pdf>

Voss, D., & Weinkopf, C. (2012). Niedriglohnfalle Minijob. *WSI-Mitteilungen*, 1/2012, 5–12.

Weber, B., & Weber, E. (2013). Qualifikation und Arbeitsmarkt: Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit. *IAB-Kurzbericht*, 4/2013.

Anhang

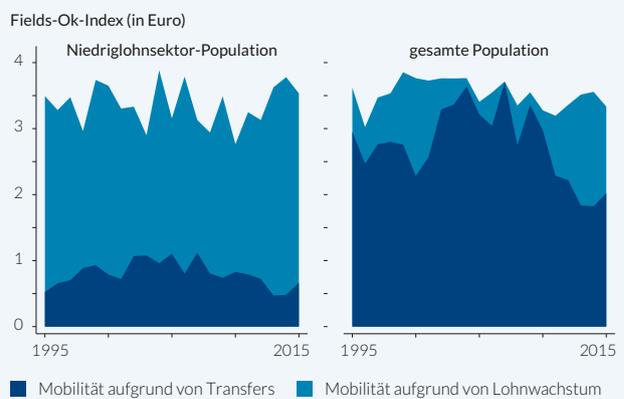
Nichtdirektionale Mobilität nach Fields und Ok

Die Analysen zur Lohnmobilität basieren vor allem auf Matrizen. Diese verlangen die normative Annahme der Einteilung der Untersuchungspopulation in Gruppen. Je größer die Zahl der Gruppen ist, desto feiner kann die zugrundeliegende Mobilität beschrieben werden. Jedoch beeinträchtigt eine sehr feine Gruppenunterteilung die Lesbarkeit der Ergebnisse. Bei einer eher größeren Gruppeneinteilung besteht das Problem, dass Mobilität innerhalb von Gruppen nicht beschrieben werden kann, da nur Wechsel über Gruppengrenzen hinweg als Mobilität gezählt werden. Zudem werden keine absoluten Änderungen des Einkommens betrachtet, sondern relative Änderungen der Einkommensposition.

Ein möglicher Ausweg aus dieser Problematik besteht darin, die Mobilität einer zugrundeliegenden Population in eine Maßzahl zu überführen. Ein beliebtes Maß in diesem Zusammenhang wurde von Fields und Ok (1996) präsentiert. Dieses gibt die Summe der individuellen absoluten²⁷ Einkommensänderungen in einer zugrundeliegenden Population an. Die Mobilität kann dabei in zwei Komponenten zerlegt werden: (1) Mobilität aufgrund von realen absoluten Einkommensänderungen infolge von wirtschaftlichem Wachstum oder wirtschaftlicher Schrumpfung (wobei Einkommenssteigerungen stattfinden können, ohne dass eine andere Person Einkommen abgibt) und (2) Einkommensänderungen aufgrund von Umverteilungsprozessen zwischen Personen (hier als Transfers bezeichnet). Je größer die absoluten Einkommensänderungen ausfallen, desto größer ist die gemessene Einkommensmobilität (vgl. auch D'Ambrosio & Frick, 2006).

Im Folgenden werden zunächst Vierjahreszeiträume betrachtet. Im Gegensatz zu den Mobilitätsmatrizen können jedoch Übergänge in andere Zustände wie beispielsweise Arbeitslosigkeit nicht analysiert werden, sondern es werden nur diejenigen Personen betrachtet, die sowohl am Anfang als auch am Ende der

ABBILDUNG A1 Absolute Lohnmobilität nach Fields und Ok – Gesamtpopulation versus Niedriglohnbeschäftigte, Vierjahreszeiträume



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit insgesamt und im Niedriglohnsektor im jeweiligen Ausgangsjahr über Vierjahreszeiträume. Deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes mit dem Basisjahr 2015. Die Summation der beiden Komponenten ergibt die Gesamtmobilität.

Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

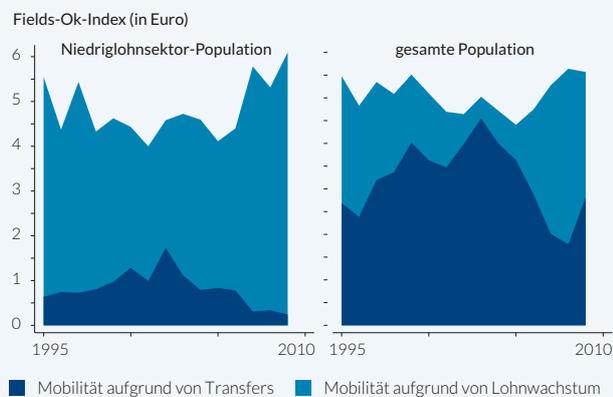
Beobachtungsperiode einer abhängigen Beschäftigung nachgehen und für die somit jeweils ein Stundenlohn vorliegt (vgl. Abbildung A1). Zudem ist zu beachten, dass zur Berechnung dieses aggregierten Mobilitätsmaßes nicht nur drei Lohnsegmente im Zielzeitraum unterstellt werden, sondern es wird die Lohninformation aus beiden Zeitpunkten von allen abhängig Beschäftigten verwendet.

Für die Gesamtpopulation der abhängig Beschäftigten (vgl. rechte Seite der Abbildung A1) zeigt sich in allen Vierjahresperioden, dass die Mobilität insgesamt real bei rund 3,50 Euro pro Stunde lag. Dabei spielte die Lohnmobilität aufgrund von Transfers²⁸ eine wichtigere Rolle. Insbesondere in der Mitte des Untersuchungszeitraums dominierte die Lohnmobilität aufgrund von Positionsänderungen, also hier Transfers. Lohnmobilität aufgrund von Lohnwachstum fand vor allem kurz vor und nach der

27 Aufgrund der Betrachtung der absoluten Einkommensänderungen wird häufig auch von ungerichteter Mobilität gesprochen (Fields & Ok, 1996).

28 Transfers sind hier derjenige Teil der Lohnmobilität, der aufgrund von Positionsänderungen auf der Lohnverteilung zustande kommt, ohne die gesamte Lohnsumme zu beeinflussen. Diese Transfers sollten nicht verwechselt werden mit Transferleistungen im deutschen Steuer- und Transfersystem.

ABBILDUNG A2 Absolute Lohnmobilität nach Fields und Ok – Gesamtpopulation versus Niedriglohnbeschäftigte, Zehnjahreszeiträume



Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit insgesamt und im Niedriglohnsektor im jeweiligen Ausgangsjahr über Zehnjahreszeiträume. Deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes mit dem Basisjahr 2015. Die Summation der beiden Komponenten ergibt die Gesamtmobilität.

Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Einführung des gesetzlichen Mindestlohns statt. Am aktuellen Rand nahm zudem die Lohnmobilität aller abhängig Beschäftigten leicht ab – ein Befund, der im Einklang mit den Analysen der Average Jumps steht.

Betrachtet man nur diejenigen Beschäftigten, die im jeweiligen Ausgangsjahr dem Niedriglohnsektor angehörten, so dominiert nun die Mobilität aufgrund von Lohnwachstum (vgl. linke Seite von Abbildung A1). Die gesamte Lohnmobilität fiel mit real 3,50 Euro pro Stunde vergleichbar groß aus wie in der Gesamtheit aller abhängig Beschäftigten. Dass die Lohnmobilität aufgrund von Lohnwachstum im Niedriglohnsektor so hoch ausfiel, ergab sich vor allem daraus, dass jüngere Erwachsene als Beschäftigte häufig zu Beginn ihrer Erwerbskarriere einen Lohn im Niedriglohnbereich erhalten, aber im weiteren Verlauf, insbesondere im Anschluss an einen Wechsel der Position bzw. des Arbeitgebers, höher entlohnt werden als zuvor.

In einem zweiten Schritt wurde die Analyse der Lohnmobilität auf der Grundlage von Zehnjahreszeiträumen wiederholt (vgl. Abbildung A2). Für die Gesamtpopulation aller abhängig Beschäftigten beläuft sich nun die Gesamtmobilität auf rund 5,50 Euro pro Stunde. Mobilität aufgrund von Lohnwachstum gewinnt etwas an Gewicht, bleibt aber im Trend unverändert. Wiederum zeigt sich, dass Mitte der 2000er Jahre das Lohnwachstum aufgrund von Transfers am höchsten ausfiel, um anschließend wieder deutlich abzusinken. Für die Niedriglohnbeschäftigten bestätigt sich auch der oben genannte Befund, dass Lohnwachstum aufgrund von Transfers eine untergeordnete Rolle spielte.

TABELLE A1: Komposition des Niedriglohnsektors, ausgewählte Jahre

Anteil in %	1998	2008	2018	Differenz 2018/1998
Altersgruppen				
18–29	30,9	28,1	25,9	-5,0
30–49	44,6	44,9	37,6	-7,0
> 50	24,5	27,0	36,5	12,0
Geschlecht				
männlich	38,0	36,9	38,6	0,6
weiblich	62,0	63,1	61,4	-0,6
Bildungsgrad				
kein Berufsabschluss	18,7	20,6	29,4	10,7
Berufsbildungsabschluss	73,7	71,9	60,3	-13,3
Hochschulabschluss	7,6	7,5	10,3	2,6
Für die Tätigkeit erforderliche Qualifikation				
keine/anlernen	56,8	52,3	59,3	2,5
Berufsausbildung	40,1	43,9	37,9	-2,2
Hochschulabschluss	3,1	3,8	2,7	-0,3
Branchenzugehörigkeit				
Land-/ Forstwirtschaft, Fischerei	3	2	3	0,1
Verarbeitendes Gewerbe	19	17	15	-4,8
Baugewerbe	8	4	3	-5,1
Groß- und Einzelhandel, Transport, Nahrungsmittel	35	36	33	-2,1
Finanz- bzw. Versicherungsbranche	2	2	1	-1,1
unternehmensbezogene Dienstleistungen	5	11	13	7,0
öffentliche Verwaltung, Verteidigung	6	3	2	-4,1
Bildung, Gesundheitswesen, Sozialwesen	15	19	24	8,9
private und haushaltsnahe Dienstl.	5	7	7	1,3
Migrationshintergrund				
kein Migrationshintergrund	81,9	77,5	68,8	-13,1
indirekter Migrationshintergrund	18,1	22,5	31,2	13,1
Dauer der Arbeitslosigkeit				
niemals arbeitslos	50,6	43,8	50,6	-0,1
1–2 Jahre	35,5	32,6	27,8	-7,7
3–5 Jahre	12,3	13,8	9,5	-2,8
> 5 Jahre	1,5	9,8	12,1	10,6
Insgesamt	18,0	24,2	22,3	4,3

Anmerkung: abhängig Beschäftigte in Haupttätigkeit.
 Quelle: SOEPv35, eigene Berechnungen.

Key findings at a glance

Scope and structure of the low-wage sector

At the turn of the millennium, Germany's numbers of unemployed increased significantly. The Federal Government in power at that time introduced various labor market reforms to address this development. One of the goals of these reforms was to reduce the number of unemployed by creating a low-wage sector and target the low-skilled for entry into the labor market.

Based on the data of the Socio-Economic Panel (SOEP), it can be shown that the number of people employed in Germany's low-wage sector increased by around 60 percent since the mid-1990s, from three million to 7.7 million by 2018. This means that more than one-fifth (21.7 percent) of the salaried workforce are employed in a primary job where they earn less than 11.40 Euro (gross) per hour. Fortunately, there have been first signs that this share has declined since 2015, a development influenced in part by the introduction of a statutory minimum wage.

The following groups of people can be found particularly often in the low-wage sector: young adults, women, East Germans, people with a migrant background, individuals with a low-level formal qualification, employees carrying out simple or unskilled jobs, the long-term unemployed, on-call workers, temporary workers and people employed in marginal employment, so called mini-jobs. Looking specifically at those employed in mini-jobs, we see that three-quarters of them work in the low-wage sector.

Those having experienced longer periods of unemployment belong to one of the groups whose share of employees in the low-wage sector has grown most

strongly – it has even tripled since the mid-1990s. This suggests that the explicit policy goal of expanding the low-wage sector as a means of integrating the long-term unemployed into the labor market has been achieved. This development was accompanied by an expansion of the low-wage sector by means of including work involving simple or unskilled labor. For example, the share of people carrying out simple tasks and working in the low-wage sector has nearly doubled since the mid-1990s, reaching more than 55 percent in 2015. However, the low-wage sector has expanded not only as a result of growing numbers of unskilled jobs. The growing trend toward lower wages for jobs involving skilled work has also contributed to this expansion. More than 40 percent of all those employed in the low-wage sector continue to work in jobs that require at least a vocational training qualification. As a result, the number of low-paid workers in medium- and high-skill jobs has grown by almost one million since the mid-1990s to over three million. As far as those with a formal qualification are concerned, the corresponding figure is even higher: 70 percent of all low-wage employees have at least a vocational training qualification, which is high by international standards.

Earning a low wage, however, does not necessarily translate into a low household income. Two-thirds of all low-wage workers find themselves somewhere in the middle of the income distribution, with a net monthly household income ranging anywhere from 1,500 Euro to just under 4,000 Euro. However, since the mid-1990s, the share of low-wage workers with a low net household income has increased: around one-fourth of the low-wage sector workers had to get by with a household income of less than 1,500 Euro per month.

Mobility analysis: The low-wage sector – a trap or springboard?

Our mobility analyses show that with the reduction of unemployment in Germany, the risk of falling from the low-wage sector into unemployment or inactivity has declined significantly. At the same time, the springboard function of the low-wage sector, which provides workers a point of entry into better-paid jobs, has lost significance since the mid-1990s. In fact, nearly half of all those employed in the low-wage sector are still in this wage segment four years later. Moving into the next higher wage segment recently took place in about 17 out of 100 cases, while movement into even higher wage segments occurred in only ten out of 100 cases.

Women and East German workers tend to remain within the low-wage sector longer than the other groups. Particularly for older workers who work in the low-wage sector, this form of employment often represents a dead end. For younger workers, by contrast, the low-wage sector often serves as a springboard, with a good one-third of this group successfully transitioning into higher wage segments in the medium term, and another 20 percent moving primarily either into self-employment or a training program. However, in comparison with the period around the turn of the millennium, climbing the career ladder has also become more difficult for young workers. Full-time workers in the low-wage sector are twice as likely as mini-jobbers to move up into higher paid employment. The latter, by contrast, more often go into retirement.

Potential policy approaches

Five areas of reform offer potential leverage in reducing the size of the low-wage sector in the longer run. The first area involves reforming the tax, contribution and transfer system. At the lower end of the income distribution and depending on the household constellation, the effective marginal tax rate – which refers to the share of additional earnings that are absorbed by taxes and transfer cuts – can exceed 100 percent. Effective marginal tax rates that are this high undermine incentives to increase working hours.

It therefore makes sense to pool together different state transfers such as the Unemployment Benefit II as well as housing and child benefits in order to create a more transparent system of assistance without discretionary increases in effective marginal tax rates.

Reforming the mini-job regulations is a second potential starting point for beneficial change. Nearly three-quarters of all mini-jobs pay wages below the low-wage threshold. Lowering the mini-job threshold from 450 Euro to e.g. 250 Euro would therefore provide incentives to convert mini-jobs into regular employment, that is, jobs that are subject to social security contributions and thus create a basis for a better protection.

A third area of reform involves addressing newer forms of employment such as on-call work. This form of employment has only recently gained traction in Germany and is often poorly paid. Curbing this form of employment would therefore be in the interest of workers.

Collective bargaining wage agreements mark a fourth area to be addressed. These arrangements are particularly rare in the low-wage sector. A more effective declaration of the broadly binding nature of collective bargaining agreements would enable affected workers to benefit from wage increases and would mean that they no longer need to negotiate wage increases directly with their employer.

Fifth, improved monitoring of compliance with the minimum wage is needed to curb systemic violations. Even if this would not directly reduce the number of low-paid workers, better controls will help to enforce legitimate wage claims by workers.

Finally, reforms of the low-wage sector should consider potential evasive reactions from low-wage sector activities to low-paid solo self-employment; else, the problem will simply shift to other groups of workers.

Die Autoren

Dr. Markus M. Grabka ist Mitglied des Direktoriums und kommissarischer Leiter der Abteilung Wissenstransfer der forschungsbasierten Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.

Konstantin Göbler (MSc Statistics) ist Analyst bei DIW Econ. Er studierte Volkswirtschaftslehre und Statistik an den Universitäten in Berlin und Wien. Seine Schwerpunkte liegen in der statistischen Inferenz mit Machine-Learning und bayesianischen Methoden.

Impressum

© Juli2020
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich:
Valentina Sara Consiglio
Manuela Barišić

Unter Mitarbeit von:
Luisa Kunze

Lektorat:
Dr. Ute Gräber-Seißinger
Jan W. Haas

Gestaltung:
werkzwei Detmold

Druck:
Gieselmann Druck und Medienhaus, Bielefeld

Bildnachweise:
© Shutterstock / Arthimedes (Titelbild)

DOI: 10.11586/2020032

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Valentina Sara Consiglio
Programm Arbeit neu denken
Telefon +49 30 275788-130
valentina.consiglio@bertelsmann-stiftung.de

Manuela Barišić
Programm Arbeit neu denken
Telefon +49 30 275788-131
manuela.barisic@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de