

## Einleitung

*Gerhard Bosch / Claudia Weinkopf*

»Arbeiten für wenig Geld? Doch nicht in Deutschland!« – so ist man möglicherweise versucht zu antworten. Galt Deutschland doch über lange Jahre als ein Land, das im internationalen Vergleich eine besonders geringe Einkommensspreizung aufwies – also relativ kleine Unterschiede zwischen sehr niedrigen und sehr hohen Löhnen, zwischen arm und reich. Gewährleistet wurde dies vor allem über eine hohe Tarifbindung und starke Gewerkschaften insbesondere in den Branchen mit hohen Exportanteilen, deren Tarifvereinbarungen auch auf andere Branchen ausstrahlten. Das deutsche Modell hatte aber schon zu seinen besten Zeiten Bereiche, in denen keine existenzsichernden Löhne bezahlt wurden. Vor allem Dienstleistungstätigkeiten mit hohen Frauenanteilen waren betroffen. Im alten Familienmodell wurde dies überwiegend nicht als problematisch angesehen – waren Frauen, wenn denn überhaupt erwerbstätig, entweder jung und auf der Suche nach einem Partner zur Gründung einer Familie oder bereits verheiratet und höchstens darauf aus, etwas zum Einkommen des Ehemanns, der vorrangig für die Existenzsicherung der Familie zuständig war, hinzu zu verdienen.

Erst seit den neunziger Jahren wird verstärkt über Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland diskutiert, wobei zunächst vor allem beschäftigungspolitische Fragen eine zentrale Rolle spielten – insbesondere: Müssen wir am unteren Rand des Arbeitsmarkts Löhne weiter senken, um Beschäftigung zu fördern und Arbeitslosigkeit (insbesondere von gering Qualifizierten) zu verringern? Und müsste oder sollte eine solche Strategie vom Staat flankiert oder gefördert werden – etwa durch eine Subventionierung der Sozialversicherungsabgaben im Niedriglohnbereich oder andere »Kombilöhne«? Solche Ansätze wurden seit Ende der neunziger Jahre in diversen Modellprojekten und -programmen erprobt – mit eher enttäuschenden Ergebnissen, wie die begleitenden Evaluationen zeigten. Auch Modellrechnungen und Simulationen zu den Wirkungen flächendeckender

Subventionen im Niedriglohnbereich kamen überwiegend zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigungseffekte eher gering, die Kosten aber sehr hoch sein würden.

Die Frage, wie groß der Niedriglohnsektor in Deutschland bereits ist und wie er sich auch ohne politische Interventionen entwickelt hat, spielte damals überraschenderweise kaum eine Rolle. Man sprach immer von der »Einführung« eines Niedriglohnsektors, obwohl die Modellrechnungen zu den Kosten von Kombilöhnen darauf hindeuteten, dass es ihn längst gab, da eine nicht unerhebliche Zahl von bereits Beschäftigten bei Einführung von Niedriglohnsubventionen Anspruch auf Unterstützung gehabt hätte. Diesen Niedriglohnsektor und vor allem sein rasches Wachstum schaute sich aber kaum jemand genauer an. Solche Analysen hätten nur die These von der Notwendigkeit der »Einführung« eines Niedriglohnsektors gestört und womöglich den Blick auf die neuen sozialen Probleme gelenkt. Auch die Frage nach der Qualität solcher Arbeitsplätze wurde nicht aufgeworfen – »Sozial ist, was Arbeit schafft« war gleichermaßen politische Parole im Bundestagswahlkampf 2005 wie auch Leitlinie der meisten Diskussionen in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund stieß die Ausschreibung der *Russell Sage Foundation* mit Sitz in New York zur Untersuchung der Niedriglohnbeschäftigung im internationalen Vergleich, die uns im Spätsommer 2003 erreichte, bei uns auf großes Interesse. In fünf europäischen Ländern – neben Deutschland auch in Dänemark, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden – sollten das Ausmaß, die Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung untersucht werden. Im Mittelpunkt stand dabei nicht die Frage nach den Beschäftigungswirkungen von Niedriglohnarbeit, sondern auch und vor allem die Qualität dieser Arbeitsplätze und wodurch sie beeinflusst wird: Welche Rolle spielen die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen, die sich von Land zu Land unterscheiden? Welche Spielräume haben Unternehmen, Arbeitsplätze am unteren Rand des betrieblichen Lohn- und Qualifikationsspektrums zu gestalten? Um dies zu beantworten, sollten die quantitativen Analysen durch qualitative Studien ausgewählter Tätigkeiten in mehreren Branchen ergänzt werden. In der Ausschreibung wurden Call Center, Einzelhandel, Ernährungsindustrie, Hotels, Krankenhäuser und Zeitarbeit genannt – allesamt Branchen, in denen niedrige Löhne in den USA eine große Bedeutung haben, wie die Studien im Rahmen des vorangegangenen Forschungsprogramms »*Future of Work*« der *Russell Sage Foundation* ergeben hatten.

Es stand für uns rasch außer Frage, dass wir uns an dieser Ausschreibung beteiligen würden, reizten doch nicht nur die spannenden Fragestellungen, sondern auch die Absicht der *Russell Sage Foundation*, die Arbeit der Länderteams in Europa eng miteinander abzustimmen, um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erzielen. Die Entscheidung über die Vergabe der Länderstudien in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark erfolgte Anfang 2004 nach einem umfangreichen Begutachtungsverfahren. In zahlreichen Treffen der europäischen Teams mit den Verantwortlichen der *Russell Sage Foundation* und deren Beraterkreis wurden die Fragestellungen und die Vorgehensweise präzisiert und aufeinander abgestimmt sowie Zwischenergebnisse diskutiert.<sup>1</sup> Die fünf Ländermonographien werden in den USA im Frühjahr 2008 veröffentlicht. Die gemeinsame Arbeit ist damit jedoch noch nicht abgeschlossen. Bis Anfang 2008 steht in einer zweiten Projektphase der internationale Vergleich der Ergebnisse im Mittelpunkt. Hierfür wurden kleinere Arbeitsteams zum Vergleich der Branchen- und Länderergebnisse gebildet.

In diesem Buch stellen wir die Ergebnisse der deutschen Länderstudie vor. Unsere Analyse zeigt, dass Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland seit Mitte der neunziger Jahre erheblich zugenommen und inzwischen ein beträchtliches Ausmaß erreicht hat. Der Niedriglohnanteil in Deutschland liegt inzwischen fast auf dem Niveau der USA und Großbritanniens, während er insbesondere in Frankreich und Dänemark deutlich niedriger ist. In keinem der anderen Länder standen in den letzten Jahren die Löhne am unteren Rande so sehr unter Druck wie in Deutschland und ist die Ausdifferenzierung der Löhne nach unten so ausgeprägt. Rund 5 Prozent aller Beschäftigten verdienen in Deutschland weniger als 5 Euro pro Stunde, was etwa einem Drittel des mittleren deutschen Lohnes, des so genannten Medianlohnes, entspricht. In keinem der anderen europäischen Länder, die

---

<sup>1</sup> Wir möchten uns an dieser Stelle bei der *Russell Sage Foundation* – insbesondere Eric Wanner und Aixa Cintron-Velez – für die großzügige finanzielle Förderung der Studie und die vertrauensvolle Zusammenarbeit bedanken. Herauszuheben ist auch der Kreis der wissenschaftlichen Beraterinnen und Berater der Stiftung, die mit klugen Fragen und wertvollen Anregungen die europäischen Länderstudien begleitet haben. Ann Carter und Chris Tilly sowie ein weiterer anonymer Referee haben erste Fassungen unseres englischsprachigen Abschlussberichtes begutachtet und uns zahlreiche wertvolle Hinweise für die Überarbeitung gegeben. Auch von der engen Zusammenarbeit mit den Teams aus Dänemark, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden und den guten Hinweisen ihrer Wissenschaftler/innen haben wir sehr profitiert.

an der Studie beteiligt waren, müssen so viele Beschäftigte für so wenig Geld arbeiten, weil gesetzliche Mindestlöhne (in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden) oder aber eine hohe Tarifbindung und starke Gewerkschaften (wie in Dänemark) dies unterbinden. Selbst der im internationalen Vergleich sehr niedrige staatliche Mindestlohn in den USA setzt am unteren Rande eine deutliche Schranke. Auch die Chancen, aus niedrig bezahlter Arbeit in besser bezahlte Beschäftigung aufzusteigen oder Armut zu überwinden, sind in Deutschland besonders gering. Ein solches für die soziale Marktwirtschaft in Deutschland wenig schmeichelhaftes Ergebnis hatten wir nicht erwartet. Uns ist bewusst, dass bei einer Gesamtbewertung im internationalen Vergleich die unterschiedlichen Sozialsysteme und -leistungen der Länder ebenso einbezogen werden müssen wie das Niveau der Lebenshaltungskosten. Dies wird eine zentrale Herausforderung in der weiteren vergleichenden Arbeit sein. Gleichwohl unterstreichen auch einige weitere Ergebnisse unserer Analysen deutlich, dass in Deutschland Handlungsbedarf besteht. So liegt zum Beispiel der Anteil der Erwerbstätigen, die von Armut betroffen sind, in Deutschland über dem europäischen Durchschnitt.

In den drei Jahren, in denen wir uns intensiv mit dem Thema Niedriglohnbeschäftigung im Rahmen dieser Studie befasst haben, hat sich auch die öffentliche und politische Wahrnehmung und Diskussion dieses Themas in Deutschland stark verändert. Es wird inzwischen kaum noch bestritten, dass gering bezahlte Arbeit und zum Teil unwürdige Arbeitsbedingungen relativ weit verbreitet sind. Höchst umstritten ist aber nach wie vor, ob und wenn ja welcher Handlungsbedarf hieraus abzuleiten ist. Dies zeigen die heftigen Debatten darüber, ob Mindestlöhne auch in Deutschland notwendig sind oder aber großen Schaden auf dem Arbeitsmarkt anrichten würden, sehr deutlich. Diese Debatte lässt sich durch einen Blick ins europäische Ausland objektivieren. Die guten Arbeitsmarktbalancen in Dänemark, Großbritannien und den Niederlanden zeigen, dass man die schwere Arbeit im Niedriglohnsektor auch anständig bezahlen kann, ohne die Beschäftigung zu gefährden.

Dieses Buch ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 1 wird ein Überblick zur Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung, ihrem Ausmaß und ihrer Struktur gegeben und analysiert, welche Veränderungen im deutschen Beschäftigungsmodell es ermöglicht haben, dass Niedriglohnarbeit in Deutschland zugenommen hat. In den folgenden Kapiteln stehen die Ergebnisse der Branchen- und Betriebsfallstudien im Mittelpunkt, wobei der beson-

derer Fokus auf den jeweils ausgewählten eher »einfachen« Tätigkeiten liegt: der Kundenservice in Call Centern, die in den Bereichen Energieversorgung und Finanzdienstleistungen arbeiten (Kapitel 2), Produktions- und Verpackungstätigkeiten im Ernährungsgewerbe an Beispielen aus der Fleisch- und Süßwarenindustrie (Kapitel 3), Pflegehilfs- und Reinigungstätigkeiten in Krankenhäusern (Kapitel 4), die Zimmerreinigung in Hotels (Kapitel 5) sowie Kassen- und Verkaufstätigkeiten im Lebensmittel- und Elektro-Einzelhandel (Kapitel 6). In Kapitel 7 fassen wir die Ergebnisse unserer Studie zusammen und leiten hieraus Schlussfolgerungen zum politischen Handlungsbedarf ab.