

Niedriglohnbeschäftigung 2021 – Langfristiger Rückgang nur in Ostdeutschland

Thorsten Kalina

- Das Niedriglohnrisiko ist langfristig betrachtet nur in Ostdeutschland gesunken. In Westdeutschland liegt das Niveau seit 2006 weitgehend konstant bei rund 20 %.
- Deutliche Steigerungen der Löhne im Niedriglohnbereich gab es nur kurz nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in den Jahren 2015 und 2016. Anschließend stagnierten die durchschnittlichen Löhne im Niedriglohnbereich und sind 2021 deutlich hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückgeblieben.
- Zum Teil erklären Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (z.B. weniger Beschäftigte in Großbetrieben), das nach wie vor höhere Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland. Zum Teil wirkt sich auch das niedrigere Lohn- und Preisniveau in Ostdeutschland aus.
- Eine weitere Anhebung des Mindestlohns kann sicher zu einer Annäherung der Ost- und Westlöhne beitragen. Um den Niedriglohnsektor zu verkleinern, wäre aber zugleich eine Stärkung der Tarifbindung notwendig.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen

1 Einleitung

Zum Ende des letzten Jahrtausends galt Deutschland noch als ein Land mit niedriger Einkommensspreizung und einem geringen Niedriglohnanteil¹ unter den Beschäftigten (OECD 1996; Schäfer 1996, S. 61). Unter der rot-grünen Bundesregierung von Bundeskanzler Gerhard Schröder wurde im Rahmen der Agenda 2010 eine massive Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung angestrebt, um die damals hohe Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Hierzu wurden mit der Einführung des sogenannten Hartz-IV-Sozialleistungen für Arbeitslosengeldbezieher gekürzt und der Druck auf Arbeitslose erhöht, auch schlecht bezahlte Jobs anzunehmen. Durch die Liberalisierung von Leiharbeit und Minijobs wurden die Möglichkeiten zur Schaffung von schlecht entlohnten und unsicheren Jobs vereinfacht (Bosch et al. 2008, S. 428f.). Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung war in Deutschland allerdings bereits seit Mitte der 1990er Jahre deutlich gestiegen (vgl. z.B. Rhein und Stamm 2006; Bosch und Kalina 2007; Bosch et al. 2008; Kalina und Weinkopf 2008 und 2009). Diese Entwicklung wurde durch die Hartz-Reformen aber weiter vorangetrieben. Mittlerweile hat Deutschland mit 21 % Niedriglohnbeschäftigten im Jahr 2018 einen der größten Niedriglohnsektoren in Europa und liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt von rund 15 %.²

Befürworter eines Niedriglohnsektors argumentieren, dass von niedriger Bezahlung oft nur Beschäftigte betroffen seien, die sich etwas dazuverdienen, oder dass Niedriglohnjobs Geringqualifizierten einen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Tatsächlich aber ist die Mehrheit der Niedriglohnbeziehenden gut qualifiziert und arbeitet in Vollzeit (Bosch et al. 2008, S. 426f.). Vor dem Hintergrund des derzeit in vielen Branchen beklagten Arbeitskräftemangels wie auch mit Blick auf die Alterssicherung stellen Niedriglohnjobs ein gravierendes sozialpolitisches Problem dar (Grabka und Göbler 2020, S. 12f.; Steffen 2011).

¹ Als Niedriglohn wird gemäß der Definition internationaler Organisationen (vgl. OECD 1996) ein Stundenentgelt bezeichnet, das unterhalb von zwei Dritteln des mittleren Bruttostundenlohns (Median) in einem Land liegt. Der Medianlohn ist der Wert, der die Beschäftigten in einem Land in zwei gleich große Gruppen aufteilt: Die eine Hälfte erhält einen geringeren und die andere Hälfte einen höheren Lohn. (vgl. https://www.diw.de/de/diw_01.c.433582.de/presse/glossar/niedriglohn.html)

2 Fragestellung, Datengrundlage und methodisches Vorgehen

In diesem IAQ-Report werden die Auswertungen des Instituts für Arbeit und Qualifikation (IAQ) zur Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland aktualisiert.³ Zunächst wird auf die Lohnentwicklung im unteren Stundenlohnbereich eingegangen (Abschnitt 3), weil dies eine wichtige Erklärung für Veränderungen beim Umfang der Niedriglohnbeschäftigung liefert.

Im Mittelpunkt des Reports steht die Frage, ob und wie sich der Umfang und die Struktur der Niedriglohnbeschäftigung im Jahr 2021 verändert haben (Abschnitt 4). Da ein Rückgang des Niedriglohnrisikos nur in Ostdeutschland erkennbar ist, werden in Abschnitt 5 Veränderungen des Niedriglohnrisikos speziell in Ostdeutschland untersucht, um Erklärungen für diese Entwicklung zu finden. Auch die Analysen zur Struktur der Niedriglohnbeschäftigten nach Personenmerkmalen (Abschnitt 6) und Unternehmensmerkmalen (Abschnitt 7) legen einen Fokus auf den Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland. In Abschnitt 8 werden die Ergebnisse zusammengefasst und es wird ein Fazit gezogen.

Datengrundlage der eigenen Berechnungen ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), eine repräsentative jährliche Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 auch in Ostdeutschland durchgeführt wird (vgl. Goebel et al. 2018). Das SOEP ermöglicht – anders als z.B. Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) – auch die Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten und Minijobber*innen, die überproportional häufig von niedrigen Stundenlöhnen betroffen sind.

² Die vorliegenden Zahlen basieren auf der Verdienststrukturerhebung 2018. Grabka (2024, S. 73) weist für Deutschland auf Basis der Verdienststrukturerhebung für 2022 einen Wert von 15,2 % aus, womit sich der Wert für Deutschland dem EU-Durchschnitt angenähert hätte. Neuere Zahlen aus den anderen EU-Ländern für einen europäischen Vergleich liegen allerdings noch nicht vor. https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Arbeitsmarkt/_Grafik/_Interaktiv/2-01-niedriglohn-eu-insgesamt.html

³ Vgl. zuletzt mit Daten bis 2020: Kalina und Weinkopf 2023.

Zur Bestimmung des Umfangs der Niedriglohnbeschäftigung wird gemäß der OECD-Definition eine Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns (Median) für Deutschland insgesamt verwendet (vgl. OECD 1996, S. 70). Die Stundenlöhne in den Auswertungen zur Niedriglohnbeschäftigung wurden auf der Basis der Bruttomonatsverdienste (ohne Sonderzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld) und der Angaben der Befragten zu ihrer tatsächlich geleisteten Arbeitszeit berechnet, wobei Überstunden in beiden Größen enthalten sein können. Für Beschäftigte, in deren Betrieb Arbeitszeitkonten geführt werden, wurde die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit anstatt der tatsächlichen Arbeitszeit verwendet.

Die Analysen zur Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung im Jahr 2021 auf der Basis des SOEP beziehen sich wie vergleichbare Auswertungen auf alle abhängig Beschäftigten (vgl. auch Grabka 2021; Grabka und Göbler 2020). Selbstständige und Freiberufler*innen sowie mithelfende Familienangehörige wurden ausgeschlossen, da sich für sie ein Stundenlohn nicht sinnvoll berechnen lässt. Nicht berücksichtigt wurden darüber hinaus auch die folgenden Gruppen: Auszubildende, Praktikant*innen, Personen in Rehabilitation, Umschulung sowie in weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, Personen im Bundesfreiwilligendienst wie auch Beschäftigte in Altersteilzeit. Darüber hinaus beschränkt sich die Auswertung auf Beschäftigte, die mindestens 18 Jahre alt sind.

3 Entwicklung der Niedriglohnschwelle und der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich

Die Analyse der Entwicklung der Niedriglohnschwelle ist aus zwei Gründen relevant. Zum einen kann man anhand des Zusammenhangs von Mindestlohnhöhe und Niedriglohnschwelle darauf schließen, wie wirksam ein nationaler Mindestlohn ist. Liegt der Mindestlohn nur knapp unterhalb der Niedriglohnschwelle, trägt dieser eher zur

Verringerung des Niedriglohnsektors bei als ein Mindestlohn, der niedriger angesetzt ist. Zum anderen legt der Abgleich der durchschnittlichen Lohnhöhe im Niedriglohnbereich und der Niedriglohnschwelle die Lohnspreizung im Niedriglohnsektor offen.⁴ Man erkennt dadurch, wie weit die Löhne nach unten „ausfransen“.

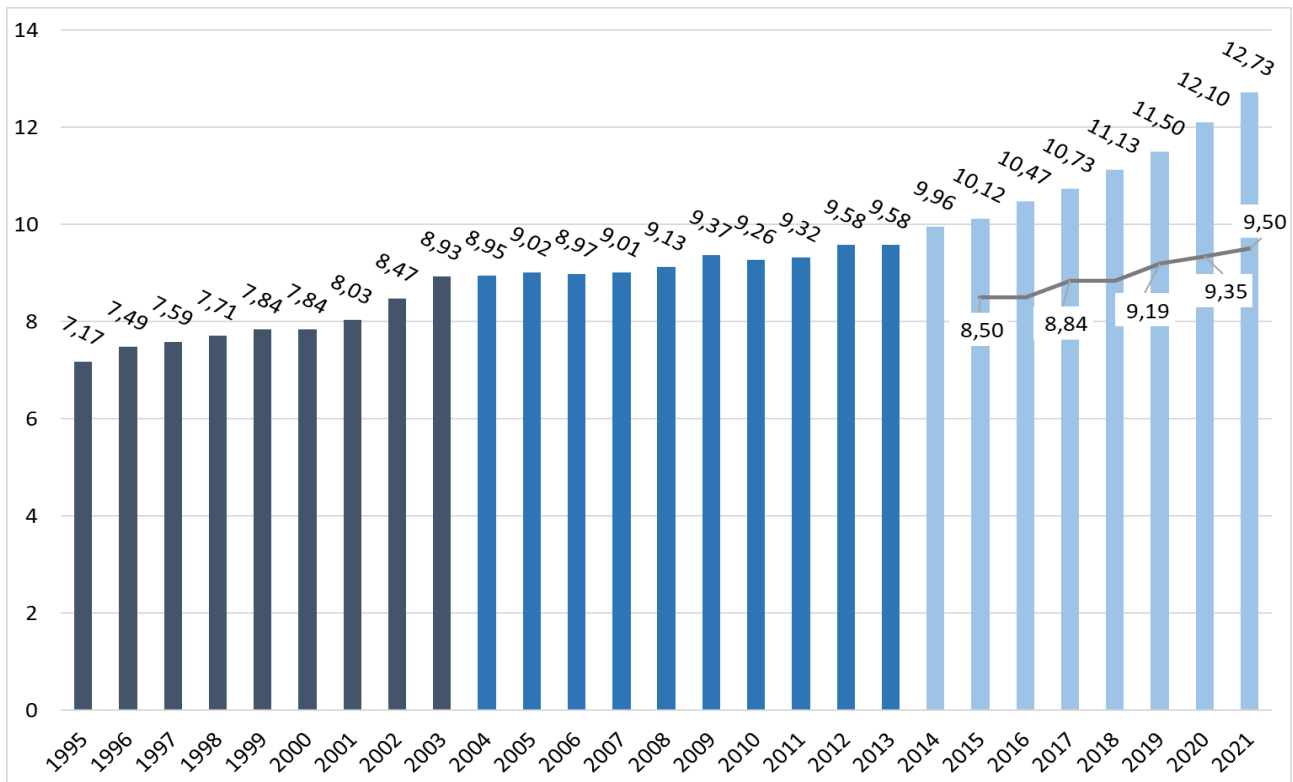
Bei der Entwicklung der Niedriglohnschwelle in Deutschland lassen sich im Rückblick drei unterschiedliche Phasen erkennen (Abb. 1): Von 1995 bis 2003 stieg die Niedriglohnschwelle in Deutschland mit Ausnahme des Jahres 2000 durchgängig, was auf einen insgesamt ansteigenden Medianlohn verweist. Von 2004 bis 2013 erhöhte sie sich hingegen kaum und sank in den Jahren 2006 und 2010 sogar. Von 2014 bis 2021 wiederum gab es einen deutlichen Anstieg, der meist stärker ausfiel als in den Vorjahren. Deutliche Erhöhungen waren im Jahr 2014 (+0,38 €) und im Jahr 2018 (+0,40 €) zu verzeichnen. Im Jahr 2020 hat sich die Niedriglohnschwelle sogar um 0,60 € pro Stunde auf 12,10 € und im Jahr 2021 um 0,63 € auf 12,73 € erhöht. Wir haben also gerade in den Jahren seit 2018 sehr deutliche Steigerungen der Niedriglohnschwelle erlebt.⁵

Bereits im Vorfeld der Mindestlohneinführung im Jahr 2015 waren die Stundenlöhne am unteren Rand des Lohnspektrums in Deutschland überproportional gestiegen, was u.a. daran lag, dass ein Teil der Betriebe die anstehende Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Anlass genommen hatte, die untersten Stundenlöhne der Beschäftigten auf das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns oder knapp darüber anzuheben (Bellmann et al. 2016). Gleichzeitig gab es für einige Branchen, vor allem in Ostdeutschland, bis 2017 jedoch auch noch die Möglichkeit, den Mindestlohn von 8,50 € zeitweilig zu unterschreiten, wenn dies auf Basis eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags erfolgte. Diese Übergangsfrist war vor allem zur Anpassung des niedrigeren Niveaus der Stundenlöhne in Ostdeutschland genutzt worden (Bosch und Weinkopf 2013 und 2015).

⁴ Mit Lohnspreizung ist der Abstand zwischen dem Durchschnittslohn im Niedriglohnsektor und der Niedriglohnschwelle gemeint.

⁵ Da die Niedriglohnschwelle einem festen Anteil des Medians entspricht, ist der Median, also der mittlere Lohn, ebenfalls sehr deutlich gestiegen.

Abb. 1: Entwicklung von Niedriglohnschwelle und gesetzlichem Mindestlohn in Deutschland, 1995 – 2021
Höhe in Euro pro Stunde



Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

Bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hatte der Abstand zwischen der Niedriglohnschwelle (10,12 €) und der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns (8,50 €) noch bei 1,62 € gelegen. Bis 2021 hatte sich die Differenz zwischen der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und der Niedriglohnschwelle dann jedoch auf immerhin 3,23 € pro Stunde (9,50 € gegenüber 12,73 €) deutlich vergrößert, was zeigt, dass die Entwicklung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückgeblieben war. Dies bestätigen auch Analysen von Börschlein et al. (2021 und 2022). Die Autoren gehen allerdings davon aus, dass dieses Defizit mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € ab 1. Oktober 2022 ausgeglichen wird. Damit wäre auch gewährleistet, dass der gesetzliche Mindestlohn nunmehr auf einem Niveau von etwa 60 % des nationalen Medians in

Deutschland liegt – also dem Maß, das auch in der Diskussion über eine angemessene Höhe von gesetzlichen Mindestlöhnen auf der Ebene der Europäischen Kommission seit einigen Jahren eine prominente Rolle spielt (vgl. Lübker und Schulten 2022).⁶

Ein Indikator dafür, wie sich der Mindestlohn auf die Lohnstruktur insgesamt auswirkt, ist der Durchschnittslohn der Niedriglohnbeziehenden. Betrachtet man die längerfristige Entwicklung, ist erkennbar, dass der Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich bereits seit 2008 stärker als die Niedriglohnschwelle gestiegen und damit auch näher an diese herangerückt war. Im Zuge der Mindestlohneinführung im Jahr 2015 und in den folgenden Jahren hatte sich dieser Prozess bis zum Jahr 2016 weiter verstärkt (Abb. 2).

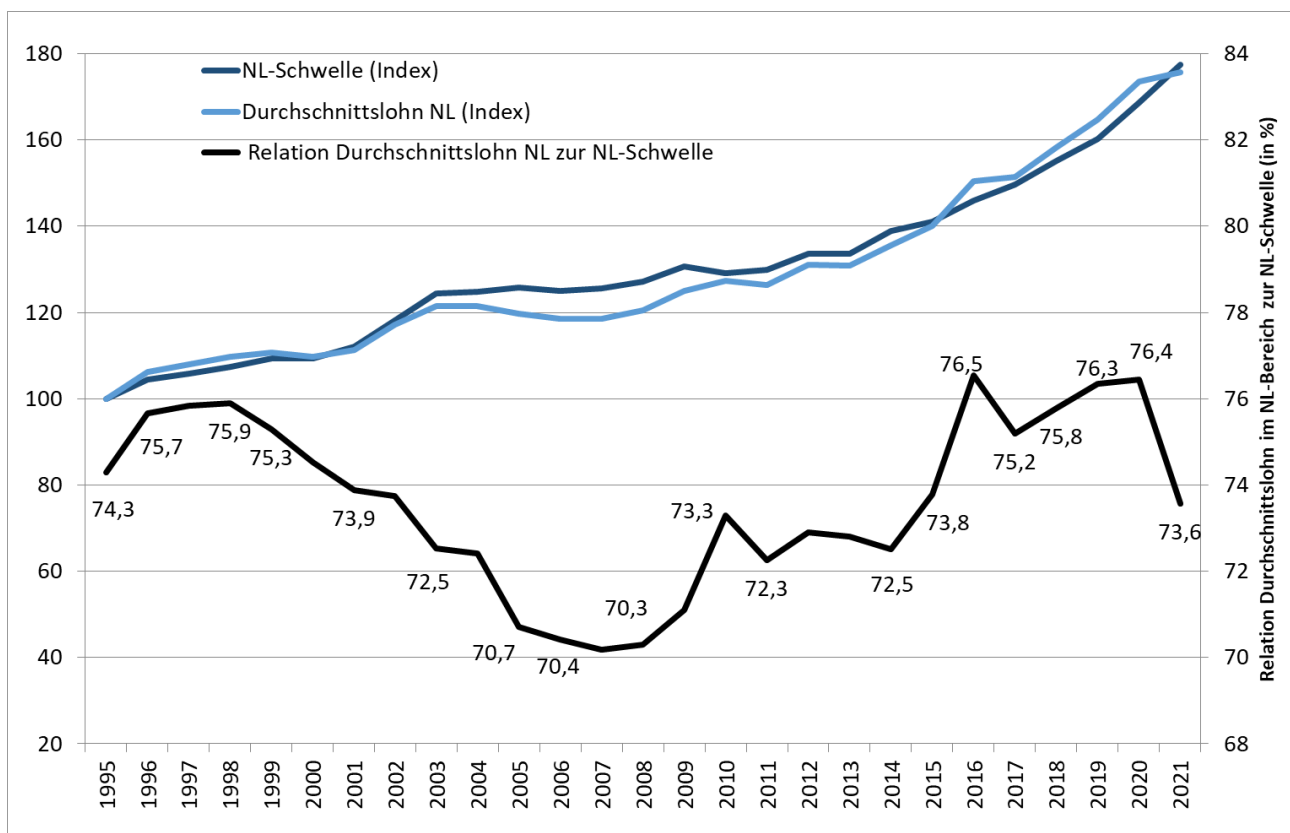
⁶ Die anvisierte ambitioniertere Niedriglohnschwelle in Höhe von zwei Dritteln des jeweiligen nationalen Medians war auf der europäischen Ebene bislang nicht durchsetzbar. Hintergrund dürfte sein, dass das

Ausgangsniveau des Mindestlohns in einer ganzen Reihe von EU-Ländern noch recht gering ist und oftmals deutlich unter 50 % des nationalen Medians liegt.

Der durchschnittliche Stundenlohn im Niedriglohnbereich lag im Jahr 2014 mit 7,22 € bei knapp 73 % der damaligen Niedriglohnschwelle von 9,96 €. Im Jahr 2016, kurz nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, verdienten die Niedriglohnbeziehenden im Durchschnitt schon 8,01 €, was knapp 77 % der höheren Niedriglohnschwelle des Jahres 2016 (10,47 €) entsprach. Die Durchschnittslöhne im Niedriglohnbereich waren also zwischen 2014 und 2016 deutlich stärker gestiegen als der Medianlohn. Auch die Studie von Burauel et al. (2018, S. 89) zeigt, dass die Löhne im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vor allem im unteren Bereich der

Stundenlohnverteilung überproportional angehoben worden sind. In den Jahren 2016 bis 2020 bewegt sich der Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich auf einem Niveau von rund 76 %, ohne dass ein Trend erkennbar ist. Zwischen 2020 und 2021 sinkt dann allerdings der Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich auf unter 74 % der Niedriglohnschwelle deutlich ab. Hintergrund ist, dass der Mindestlohn in dieser Zeitspanne lediglich von 9,25 € auf 9,36 €, d.h. um 11 Cent gestiegen ist, während sich die Niedriglohnschwelle von 12,10 € auf 12,73 € immerhin um 63 Cent deutlich erhöht hat.

Abb. 2: Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich, Niedriglohnschwelle und Relation aus beidem, 1995 – 2021



Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

Der Mindestlohn hat also bei seiner Einführung zu einer Kompression der Lohnstruktur unterhalb der Niedriglohnschwelle geführt und das „Ausfransen“ der Löhne nach unten gebremst. Die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnbereich sind nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in den Jahren 2015 und 2016 stärker gestiegen als die Löhne insgesamt. Dieser Einführungseffekt ist allerdings schnell verpufft. In den Jahren 2017 bis 2020 folgten die Löhne im Niedriglohnbereich

weitgehend der allgemeinen Lohnentwicklung. Im Jahr 2021 blieb die Entwicklung der Löhne im Niedriglohnbereich deutlich hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurück.

4 Umfang der Niedriglohnbeschäftigung in der Gesamtwirtschaft

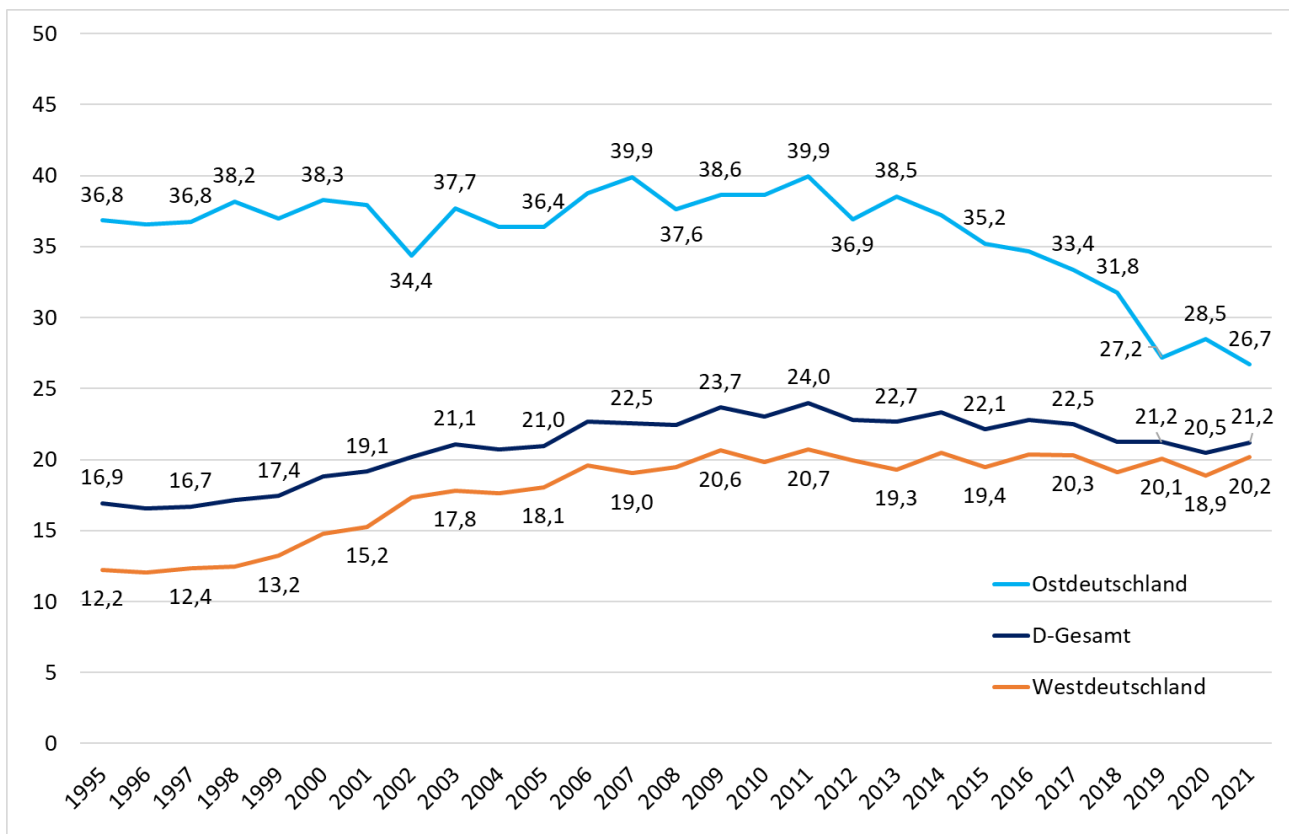
Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung erreichte in Deutschland in den Jahren 2009 bis 2011 einen Höchststand von fast 24 % aller Beschäftigten (Abb. 3). Von 2012 bis 2017 bewegte sich das Niveau der Niedriglohnbeschäftigung dann zwischen knapp 22 % und 23 %. Erst seit dem Jahr 2018 – also drei Jahre nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – waren die Anzahl der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland und deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung erstmals tatsächlich erkennbar gesunken auf 21,2 % im Jahr 2018 und 20,5 % im Jahr

2020.⁷ Im Jahr 2021 jedoch hat sich der Niedriglohnsektor wieder auf 21,2 % vergrößert.

Im Vergleich zum Jahr 2011, als der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland mit rund 24 % aller Beschäftigten einen historischen Höchstwert erreicht hatte, war somit bis 2020 ein Rückgang des Niedriglohnanteils um 3,5 Prozentpunkte auf 20,5 % zu verzeichnen. Diese Entwicklung hatte demnach schon vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eingesetzt, war durch diesen aber weiter beschleunigt worden.

Abb. 3: Entwicklung des Niedriglohnanteils in Deutschland

Angaben in Prozent der Beschäftigten in Ostdeutschland, Westdeutschland und Deutschland gesamt



Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

In Ostdeutschland ist der Niedriglohnsektor von 39,9 % im Jahr 2011 über 38,5 % (2013) auf 26,7 % (2021) zurückgegangen. Zum deutlichen Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung in Ostdeutschland hat

beigetragen, dass in den meisten Branchen die zuvor unterschiedlich hohen tariflichen Verdienste in West- und Ostdeutschland inzwischen weitgehend angeglichen worden sind (Kalina und

⁷ Diesen Rückgang zeigt auch die Untersuchung von Grabka (2024).

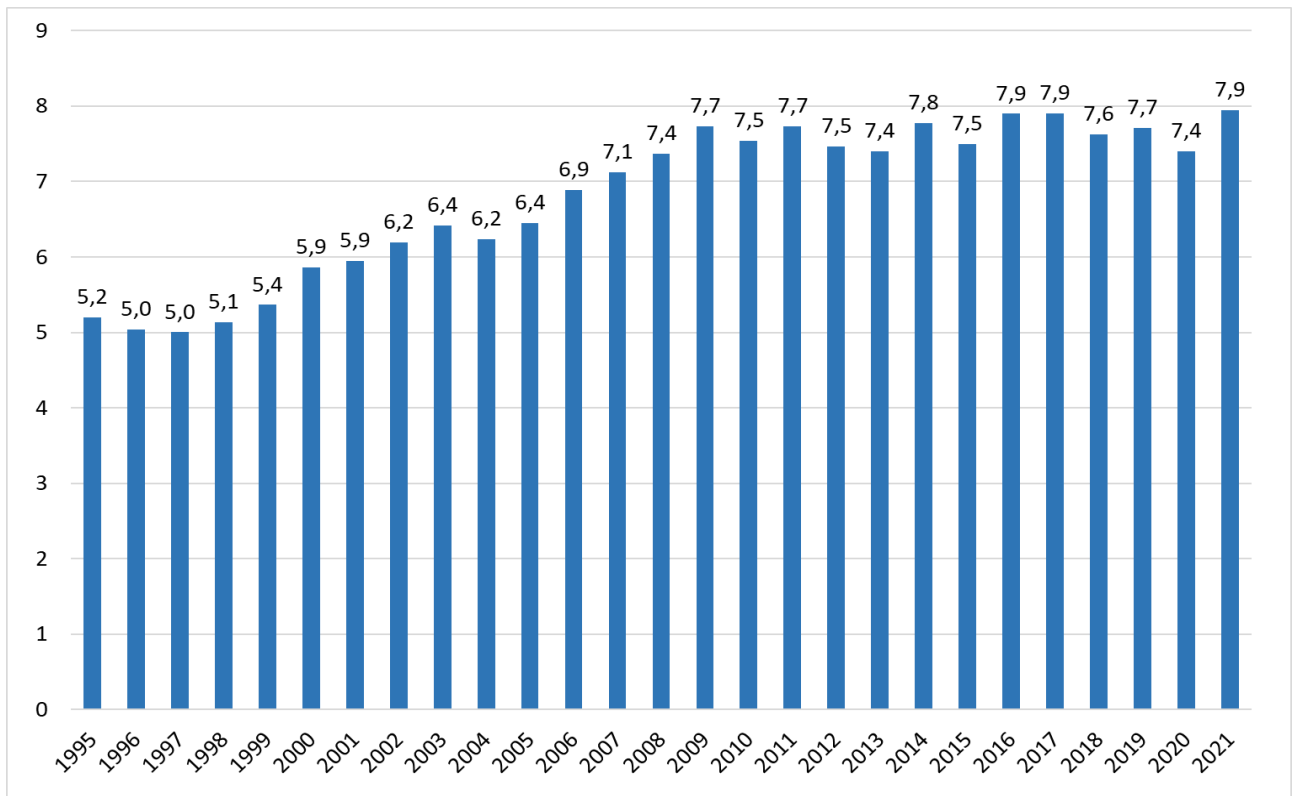
Weinkopf 2021). Allerdings ist die Tarifbindung der Beschäftigten in Ostdeutschland mit 45 % weiterhin niedriger als in Westdeutschland mit 54 % (Lübker 2022), sodass auch im Jahr 2021 mit 26,7 % immer noch ein deutlich höherer Anteil der ostdeutschen Beschäftigten für einen Stundenlohn unterhalb von 12,73 € brutto arbeitete als in Westdeutschland (20,2 %).

Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten war im Zeitverlauf von rund 5 Mio. Mitte der 1990er Jahre auf 7,7 Mio. im Jahr 2009 deutlich gestiegen (Abb. 4).

Nach einem zwischenzeitlich leichten Rückgang wurde in den Jahren 2016 und 2017 mit jeweils 7,9 Mio. gering bezahlten Beschäftigten ein Höchstwert erreicht. Im Jahr 2020 wiederum sank die Anzahl der Niedriglohnbeziehenden auf 7,4 Mio. ab, erreichte dann jedoch 2021 erneut den bisherigen Höchststand von 7,9 Mio. In der Gesamtschau hat sich der Umfang der Niedriglohnbeschäftigung also seit 2009 kaum verringert. Relativ ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten zwar vor allem in Ostdeutschland von knapp 39 % (2009) auf knapp 27 % (2021) zurückgegangen; in Westdeutschland hingegen hat sich in diesem Zeitraum mit Werten von 20,6 % (2009) und 20,2 % (2021) kaum etwas verändert.

Abb. 4: Anzahl der Niedriglohnbeschäftigten im Zeitverlauf, 1995 – 2021

Angaben in Millionen



Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

5 Rückgang des Niedriglohnrisikos in Ostdeutschland zwischen 2013 und 2021

Da sich lediglich in Ostdeutschland ein Rückgang der Niedriglohnbeschäftigung beobachten lässt, wird diese Entwicklung im Folgenden genauer untersucht. Zentrale Frage ist dabei, welche Beschäftigengruppen in Ostdeutschland besonders von der

sich verringern den Niedriglohnbeschäftigung profitieren konnten.

Insgesamt ist das Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland zwischen 2013 und 2021 um knapp 31 % gesunken (Tab. 1, rechte Spalte). Für Hochschulabsolvent*innen war der Rückgang mit 35,5 % etwas stärker und für Geringqualifizierte mit knapp 23% etwas schwächer als in der Gesamtwirtschaft. In den

mittleren Altersgruppen war der Rückgang des Niedriglohnrisikos mit 48,3 % (35 - 44 Jahre) und 36,6 % (25 - 34 Jahre) stärker als für Jüngere (0,2 %) und Ältere (23,6 %). Vollzeitstellen waren im Jahr 2021 um 37 % seltener von Niedriglöhnen betroffen als noch 2013. Für Teilzeitstellen (-22,2 %) und Minijobs (-4,0 %) zeigt sich eine weniger deutliche Abnahme. In unbefristeter Beschäftigung hat sich das Niedriglohnrisiko um gut 31% verringert, während es bei befristeter Beschäftigung nur um rund 9% gesunken ist.

Somit lässt sich für qualifizierte Beschäftigte, mittlere Altersgruppen, unbefristet Beschäftigte und Vollzeitbeschäftigte ein besonders deutlicher Rückgang des Niedriglohnrisikos beobachten. Hierbei handelt es sich um Kerngruppen des Arbeitsmarktes, also nicht um Gruppen, die per se ein besonders hohes Niedriglohnrisiko haben (wie z.B. Jüngere, Geringqualifizierte oder Minijobber*innen).

Tab. 1: Änderung des Niedriglohnrisikos in Ostdeutschland, 2013 – 2021

Angaben in Prozent

Kategorie	Ausprägung	2013	2021	Änderung 2013-2021 (relativ in %)
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	84,3	65,3	-22,6
	Mit Berufsausbildung	43,6	29,9	-31,3
	Akademischer Abschluss	14,2	9,2	-35,5
Geschlecht	Männer	35,9	25,2	-29,9
	Frauen	41,4	28,3	-31,5
Alter	Unter 25 Jahre	61,6	61,5	-0,2
	25 – 34	45,1	28,6	-36,6
	35 – 44	36,3	18,8	-48,3
	45 – 54	32,9	23,0	-30,1
	55+	37,3	28,5	-23,6
Befristung	Befristet	55,9	50,9	-8,9
	Unbefristet	34,9	24,0	-31,3
Arbeitszeitform	Vollzeit	32,6	20,5	-37,1
	Sozialversicherungspflichtige Teilzeit	39,7	30,9	-22,2
	Minijob	94,3	90,5	-4,0
Gesamtwirtschaft		38,5	26,7	-30,7

Lesehilfe: In Ostdeutschland waren im Jahr 2013 84,3 % der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Niedriglohnsektor tätig; 2021 waren es mit 65,3 % 22,6 % weniger als 2013.

Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

Zum Teil spiegeln sich die Änderungen des Niedriglohnrisikos in der Struktur des Niedriglohnssektors wider, d.h. Gruppen mit einem sinkenden Niedriglohnrisiko sind auch zunehmend seltener im Niedriglohnssektor vertreten. Zum Teil wirken sich aber auch deutliche Veränderungen der Struktur der Gesamtbeschäftigung aus.

Die Anteile Geringqualifizierter und Hochqualifizierter an der Gesamtbeschäftigung in Ostdeutschland sind zwischen 2013 und 2021 gestiegen (von 5,0 % auf 9,0 % bzw. von 23,8 % auf 29 %), während der Anteil berufsfachlich Qualifizierter um rund neun Prozentpunkte auf 62 % zurückging (Tab. 2). Im Niedriglohnssektor hat sich der Anteil Geringqualifizierter von rund 11 % auf rund 22 % verdoppelt. Bei Hochqualifizierten ist lediglich ein Aufwuchs von rund 9 % auf knapp 10 % zu beobachten. Der Zuwachs bei Hochqualifizierten ist damit deutlich geringer als in der Gesamtwirtschaft, weil ihr Niedriglohnrisiko stärker zurückging als das der anderen

Qualifikationsgruppen. Der Anteil berufsfachlich Qualifizierter am Niedriglohnssektor ist um über zehn Prozentpunkte auf 68,5 % gesunken.

Die Zusammensetzung des Niedriglohnssektors nach Geschlecht hat sich nicht verändert. Beim Alter zeigt sich ein Anteilrückgang in der Gesamtbeschäftigung nur bei Beschäftigten zwischen 45 und 54 Jahren, was sich auch in einem sinkenden Anteil dieser Gruppe am Niedriglohnssektor widerspiegelt. Darüber hinaus ist auch der Anteil der anderen mittleren Altersgruppen zwischen 25 und 54 am Niedriglohnssektor gesunken, weil sich das Niedriglohnrisiko in den mittleren Altersgruppen deutlich verringert hat. Im Niedriglohnssektor kann man vor allem eine Zunahme des Anteils Älterer und Jüngerer beobachten: einerseits, weil ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung leicht gestiegen ist; andererseits, weil das Niedriglohnrisiko für Jüngere und Ältere weniger deutlich zurückgegangen ist als in den anderen Altersgruppen.

Tab. 2: Änderung der Struktur der Niedriglohnbeschäftigung und der Gesamtbeschäftigung in Ostdeutschland, 2013 – 2021

Anteil an allen Niedriglohnbeschäftigten bzw. an der Gesamtbeschäftigung in Prozent

Kategorie	Ausprägung	Anteil der jeweiligen Gruppe am Niedriglohnssektor		Anteil der jeweiligen Gruppe an der Gesamtbeschäftigung	
		2013	2021	2013	2021
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	10,8	21,7	5,0	9,0
	Mit Berufsausbildung	80,4	68,5	71,2	62,0
	Akademischer Abschluss	8,8	9,8	23,8	29,0
Geschlecht	Männer	48,1	48,9	51,6	51,8
	Frauen	51,9	51,1	48,4	48,2
Alter	Unter 25 Jahre	7,9	12,7	5,0	5,5
	25 – 34 Jahre	24,0	23,2	20,5	21,7
	35 – 44 Jahre	19,8	16,9	21,0	24,1
	45 – 54 Jahre	25,5	19,8	29,8	22,9
	55+ Jahre	22,9	27,4	23,7	25,8

Kategorie	Ausprägung	Anteil der jeweiligen Gruppe am Niedriglohnssektor		Anteil der jeweiligen Gruppe an der Gesamtbeschäftigung	
		2013	2021	2013	2021
Befristung	Befristet	20,7	17,0	14,0	8,8
	Unbefristet	79,3	83,0	86,0	91,2
Arbeitszeitform	Vollzeit	60,5	53,3	72,6	70,1
	Sozialversicherungspflichtige Teilzeit	19,5	27,8	19,1	24,2
	Minijob	20,0	18,9	8,3	5,6
Gesamtwirtschaft		100,0	100,0	100,0	100,0

Lesehilfe: Geringqualifizierte machten 2013 10,8 % des Niedriglohnssektors aus; 2021 war ihr Anteil auf 21,7 % gestiegen.

Der Wert von 100 % ergibt sich als Summe der Werte einer Kategorie (z.B. Qualifikation).

Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

Der Anteil unbefristet Beschäftigter ist in der Gesamtbeschäftigung in Ostdeutschland um gut fünf Prozentpunkte gestiegen. Ihr Anteil am Niedriglohnssektor erhöhte sich wegen des leicht überdurchschnittlichen Rückgangs des Niedriglohnrisikos für unbefristet Beschäftigte lediglich um knapp vier Prozentpunkte.

In der Gesamtbeschäftigung in Ostdeutschland gab es 2021 mehr sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung als noch 2013. Vollzeitstellen und Minijobs machen einen kleineren Anteil aus als 2013. Wegen des deutlichen Rückgangs des Niedriglohnrisiko bei Vollzeitstellen ist ihr Anteil am Niedriglohnssektor in Ostdeutschland von fast 61 % (2013) auf nur noch gut 53 % (2021) noch stärker gesunken als in der Gesamtbeschäftigung. Sozialversicherungspflichtige Teilzeit hatte mit fast 28 % aller Niedriglohnbeschäftigten 2021 eine deutlich größere Bedeutung als 2013 mit knapp 20 %. Der Anteil der Minijobs am Niedriglohnssektor in Ostdeutschland ist von 20 % (2013) auf rund 19 % (2021) leicht gesunken.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland vor allem für die Kerngruppen des Arbeitsmarktes, d.h. für qualifizierte Beschäftigte, mittlere Altersgruppen, unbefristet Beschäftigte und Vollzeitbeschäftigte, besonders deutlich gesunken ist. Strukturveränderungen der Gesamtbeschäftigung in Ostdeutschland haben

ebenfalls einen Rückgang des Niedriglohnrisikos in Ostdeutschland bewirkt. So hat der Anteil von Akademiker*innen an der Gesamtbeschäftigung in Ostdeutschland zugenommen, d.h. eine Gruppe mit einem sehr geringen Niedriglohnrisiko hat an Bedeutung gewonnen, was insgesamt zu einem Rückgang des Niedriglohnrisikos in Ostdeutschland beigetragen hat. Ebenso ist der Anteil unbefristeter Beschäftigung gestiegen, die ebenfalls mit einem unterdurchschnittlichen Niedriglohnrisiko verbunden ist. Auch der Anteil sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung hat sich in Ostdeutschland erhöht, während der Anteil der Minijobs gesunken ist. Auch dies dürfte sich in Ostdeutschland insgesamt auf den Rückgang des Niedriglohnrisikos ausgewirkt haben.

6 Struktur der Niedriglohnbeschäftigung - Vergleich Ost- und Westdeutschland 2021

Die bisherigen Auswertungen haben gezeigt, dass sich der Anteil von Niedriglohnjobs vor allem in Ostdeutschland verringert hat. Seit 2013 ist das Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland von 38,5 % auf 26,7 % im Jahr 2021 zurückgegangen (Abbildung 3). Dennoch ist in Ostdeutschland immer noch ein größerer Teil der Beschäftigten von Niedriglöhnen betroffen als in Westdeutschland (20 % im Jahr 2021). Der folgende Strukturvergleich zwischen Ost- und Westdeutschland soll zeigen, in welchen Bereichen des

Beschäftigungssystemen schon eine weitgehende Annäherung zwischen Ost- und Westdeutschland erfolgte und wo umgekehrt noch deutliche Unterschiede bestehen. Auf der Suche nach Erklärungen für Unterschiede und Gemeinsamkeiten wird im Folgenden zum einen das Niedriglohnrisiko nach Beschäftigtenkategorien in Ost- und Westdeutschland im Jahr 2021 verglichen. Zum anderen wird die Struktur der Niedriglohnbeschäftigung untersucht. Es geht also um die Frage, wie sich die Niedriglohnbeschäftigten auf unterschiedliche Beschäftigtengruppen verteilen.

Das Niedriglohnrisiko in der Gesamtwirtschaft ist in Ostdeutschland mit 26,7 % gegenüber 20,2 % in Westdeutschland um 32,5 % höher. Grundsätzlich ist das Niedriglohnrisiko in allen analysierten Beschäftigtengruppen in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Besonders deutlich ist der Unterschied

aber für Vollzeitbeschäftigte (+75,6 %) und Männer (+60,5 %) (Tab. 3). Für Hochschulabsolvent*innen unterscheidet sich das Niedriglohnrisiko zwischen Ost- und Westdeutschland nur um rund 8 %, während der Unterschied bei berufsfachlich Qualifizierten mit 45 % und bei Geringqualifizierten mit rund 42 % sehr deutlich ist.

Nach Altersgruppen betrachtet zeigt sich in Ostdeutschland durchgängig ein höheres Niedriglohnrisiko als in Westdeutschland. Besonders deutlich ist der Unterschied in der Altersgruppe von 25 bis 34 Jahren. In dieser Gruppe ist das Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland mit knapp 29 % um fast 57 % höher als in Westdeutschland (gut 18 %). In beiden Landesteilen sind vor allem Jüngere häufig in Niedriglohnjobs tätig. Mit knapp 62 % ist hier in Ostdeutschland fast jeder Dritte betroffen.

Tab. 3: Niedriglohnrisiko nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen 2021, Vergleich Ost- und Westdeutschland
Angaben in Prozent der jeweiligen Beschäftigtengruppe

Kategorie	Ausprägung	Ost	West	Abweichung Ost gegenüber West (relativ in %)
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	65,3	46,2	41,5
	Mit Berufsausbildung	29,9	20,6	45,1
	Akademischer Abschluss	9,2	8,5	8,1
Geschlecht	Männer	25,2	15,7	60,5
	Frauen	28,3	25,0	13,2
Alter	Unter 25 Jahre	61,5	47,5	29,4
	25 – 34	28,6	18,2	56,7
	35 – 44	18,8	15,3	22,7
	45 – 54	23,0	15,8	45,7
	55+	28,5	23,4	21,9
Befristung	Befristet	50,9	36,9	38,1
	Unbefristet	24,0	17,0	41,2

Kategorie	Ausprägung	Ost	West	Abweichung Ost gegenüber West (relativ in %)
Arbeitszeitform	Vollzeit	20,5	11,7	75,6
	Sozialversicherungspflichtige Teilzeit	30,9	23,0	34,5
	Minijob	90,5	81,0	11,7
Gesamtwirtschaft		26,7	20,2	32,5

Lesehilfe: Von allen abhängig Beschäftigten ohne Berufsausbildung verdienten im Jahr 2021 in Ostdeutschland 65,3 % weniger als 12,73 € pro Stunde (Niedriglohnschwelle). Gegenüber Westdeutschland 2021 (46,2 %) ist das Niedriglohnrisiko damit für gering Qualifizierte in Ostdeutschland um 41,5 % höher.

Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

Auch die Struktur des Niedriglohnsektors, d.h. die Verteilung der Niedriglohnbeschäftigten auf Beschäftigtengruppen, unterscheidet sich deutlich zwischen Ost- und Westdeutschland. Mit 68,5 % ist der Anteil berufsfachlich Qualifizierter im Niedriglohnsektor in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland mit nur gut 57 % (Tab. 5). In Westdeutschland machen hingegen Geringqualifizierte und Hochqualifizierte einen größeren Anteil aller Niedriglohnbeschäftigten aus. Diese Unterschiede zeigen sich auch in der Gesamtbeschäftigung, d.h. auch hier ist der Anteil berufsfachlich Qualifizierter in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Im Niedriglohnsektor treten die Unterschiede aber deutlicher zutage, weil das Niedriglohnrisiko für berufsfachlich Qualifizierte in Ostdeutschland auch deutlich höher ist als in Westdeutschland (Tab. 3).

In West- wie auch in Ostdeutschland ist der Anteil der Männer an der Gesamtbeschäftigung mit rund 52 % etwas höher als der Anteil der Frauen mit rund 48 %. Während in Ostdeutschland Männer und Frauen jeweils rund die Hälfte aller Niedriglohnbeschäftigten stellen, machen Frauen in Westdeutschland mit 59,2 % einen größeren Anteil aller Niedriglohnbeschäftigten aus als in Ostdeutschland mit nur 51,1 %.

Die Erklärung für die unterschiedliche Zusammensetzung des Niedriglohnsektors liegt im Niedriglohnrisiko der Geschlechter. Während sich Männer und Frauen in Ostdeutschland im Niedriglohnrisiko kaum unterscheiden, sind Frauen in Westdeutschland mit 25 % viel häufiger in Niedriglohnjobs tätig als Männer mit 15,7 %. Eine mögliche Erklärung liegt darin, dass Frauen in Ostdeutschland mit fast 56 % weitaus häufiger in Vollzeitstellen tätig sind als in

Westdeutschland mit nur knapp 46 % (Tab. 4). In Westdeutschland sind Frauen mit fast 12 % etwa doppelt so häufig in Minijobs tätig wie in Ostdeutschland mit nur rund 6 %. Vollzeitstellen sind in der Regel deutlich besser entlohnt als Minijobs, d.h. in Ostdeutschland haben Frauen einen besseren Zugang zu gut entlohnnten Vollzeitstellen.

Tab. 4: Niedriglohnbeschäftigung nach Arbeitszeitform 2021, Ost- und Westdeutschland im Vergleich

Angaben in Prozent

Arbeitszeitform	Westdeutschland	Ostdeutschland
Vollzeit	45,7	55,9
Teilzeit	42,7	37,9
Minijob	11,7	6,3
Gesamtwirtschaft	100,0	100,0

* Der Wert von 100 % ergibt sich als Summe der Werte einer Kategorie (z.B. Westdeutschland). Abweichungen zu 100 % ergeben sich aus der Rundung der Werte.

Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

In der Altersverteilung gibt es in der Gesamtbeschäftigung ebenso wie im Niedriglohnsektor etwas mehr Jüngere und Ältere Beschäftigte in Westdeutschland als in Ostdeutschland und im Gegenzug etwas weniger Beschäftigte in den mittleren Altersgruppen. In Ostdeutschland ist der Anteil unbefristeter Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft und im Niedriglohnsektor etwas größer als in Westdeutschland.

Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung ist mit gut 70 % in Ostdeutschland etwas höher als in Westdeutschland mit knapp 66 %. In Westdeutschland wiederum ist der Anteil der Minijobs mit knapp 9 % etwas höher als in Ostdeutschland mit knapp 6 %. Dieser Unterschied zeigt sich im Niedriglohnsektor noch viel deutlicher, weil Vollzeitbeschäftigte in Ostdeutschland mit 20,5 % sehr viel

häufiger von Niedriglöhnen betroffen sind als in Westdeutschland mit 11,7 %. Als Folge machen Vollzeitbeschäftigte in Ostdeutschland mit gut 53 % mehr als die Hälfte aller Niedriglohnbeschäftigten aus, während es in Westdeutschland nur gut 37 % sind. In Westdeutschland ist jeder Dritte Niedriglohnbeschäftigte in einem Minijob tätig, in Ostdeutschland weniger als jeder Fünfte.

Tab. 5: Struktur der Niedriglohnbeschäftigung 2021, Ost- und Westdeutschland im Vergleich

Angaben in Prozent

Kategorie	Ausprägung	Anteil der jeweiligen Gruppe am Niedriglohnsektor		Anteil der jeweiligen Gruppe an der Gesamtbeschäftigung	
		Ost	West	Ost	West
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	21,7	30,2	9,0	13,3
	Mit Berufsausbildung	68,5	57,3	62,0	56,6
	Akademischer Abschluss	9,8	12,5	29,0	30,1
Geschlecht	Männer	48,9	40,8	51,8	52,3
	Frauen	51,1	59,2	48,2	47,7
Alter	Unter 25 Jahre	12,7	14,4	5,5	6,2
	25 – 34 Jahre	23,2	19,0	21,7	21,0
	35 – 44 Jahre	16,9	16,2	24,1	21,5
	45 – 54 Jahre	19,8	18,6	22,9	23,8
	55+ Jahre	27,4	31,7	25,8	27,5
Befristung	Befristet	17,0	22,1	8,8	11,6
	Unbefristet	83,0	77,9	91,2	88,4
Arbeitszeitform	Vollzeit	53,3	37,4	70,1	65,8
	Sozialversicherungspflichtige Teilzeit	27,8	28,7	24,2	25,6
	Minijob	18,9	33,9	5,6	8,6
Gesamtwirtschaft *		100,0	100,0	100,0	100,0

Lesehilfe: Im Jahr 2021 verfügten 68,5 % der Niedriglohnbeschäftigten in Ostdeutschland über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Der Wert von 100 % ergibt sich als Summe der Werte einer Kategorie (z.B. Qualifikation).*

Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

Zusammenfassend zeigt die Strukturanalyse, dass sich die Niedriglohnbeschäftigung in Ostdeutschland viel weiter in Bereiche des Beschäftigungssystems erstreckt, die eigentlich durch gute Löhne gekennzeichnet sind (Männer, Vollzeit, qualifizierte Beschäftigte). Vor allem für Vollzeitbeschäftigte und für Männer in Ostdeutschland ist das Niedriglohnrisiko deutlich höher als in Westdeutschland, was sich auch in dem hohen Anteil dieser Gruppen am Niedriglohnsektor widerspiegelt. Die Zusammensetzung der Beschäftigten insgesamt kann das höhere Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland nicht erklären. In Ostdeutschland haben eher Gruppen mit einem unterdurchschnittlichen Niedriglohnrisiko einen höheren Anteil an der Gesamtbeschäftigung (z.B. unbefristet Beschäftigte oder Vollzeitbeschäftigte). Auffallend ist zudem der mit über zwei Dritteln hohe Anteil berufsfachlich Qualifizierter am Niedriglohnsektor in Ostdeutschland.

7 Strukturunterschiede nach Wirtschaftszweigen und Unternehmensgröße

Da die Zusammensetzung des Niedriglohnsektors nach Personenmerkmalen in Ostdeutschland keine Erklärung für das höhere Niedriglohnrisiko bietet, wird im nächsten Schritt untersucht, inwiefern Lohnunterschiede mit Betriebsmerkmalen zusammenhängen. In Ostdeutschland haben Wirtschaftszweige mit einem hohen Niedriglohnrisiko einen höheren Anteil an der Gesamtbeschäftigung als in Westdeutschland. Ein Beispiel ist die Landwirtschaft, die in Ostdeutschland mit 2 % einen mehr als doppelt so hohen Anteil an der Gesamtbeschäftigung hat wie in Westdeutschland (Tab. 6). In diesem Wirtschaftszweig sind in Ostdeutschland zwei Drittel der Beschäftigten in einem Niedriglohnjob tätig, während es in Westdeutschland nur gut ein Drittel ist.

Tab. 6: Niedriglohnrisiko und Anteil an der Gesamtbeschäftigung - Vergleich Ost- und Westdeutschland nach Wirtschaftszweigen 2020

Angaben in Prozent

Wirtschaftsgruppe	Anteil an Gesamtbeschäftigung		Niedriglohnrisiko	
	West	Ost	West	Ost
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,7	2,0	38,0	64,7
Verarbeitendes Gewerbe und Bergbau	22,3	20,4	9,0	26,9
Energie- und Wasserversorgung; Entsorgung	1,5	2,0	10,8	16,3
Baugewerbe	4,2	3,8	11,1	32,4
Handel	10,4	11,1	33,9	46,8
Verkehr und Lagerei	5,7	6,6	27,5	25,8
Gastgewerbe	2,9	3,0	60,9	61,0
Information und Kommunikation	3,7	3,5	5,8	14,0
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; Grundstücks- und Wohnungswesen	4,0	3,0	5,0	11,1
Freiberufliche, wissenschaftliche und technischen Dienstleistungen	4,3	4,7	17,1	19,8

Wirtschaftsgruppe	Anteil an Gesamtbeschäftigung		Niedriglohnrisiko	
	West	Ost	West	Ost
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	3,7	5,4	48,4	66,7
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	8,8	8,8	6,2	3,9
Erziehung und Unterricht	8,5	7,3	10,8	7,9
Gesundheits- und Sozialwesen	15,9	15,3	17,5	23,9
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	3,4	3,2	33,9	40,9
Gesamt	100,0	100,0	18,0	28,0

Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

Das Verarbeitende Gewerbe ist in Westdeutschland um gut zwei Prozentpunkte größer als in Ostdeutschland und bietet in Westdeutschland fast ausschließlich gut bezahlte Jobs. In diesem Wirtschaftszweig sind in Westdeutschland nur 9 % der Beschäftigten in einem Niedriglohnjob tätig, in Ostdeutschland sind es fast 27 %. Aber auch weitere Wirtschaftszweige verweisen auf ein höheres Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland. Besonders bemerkbar machen sich die Unterschiede im Baugewerbe. Das Niedriglohnrisiko ist hier in Ostdeutschland etwa dreimal so hoch wie in Westdeutschland.

In Ostdeutschland arbeiten 2021 mit knapp 28 % weniger Beschäftigte in Großunternehmen mit 2.000 und mehr Mitarbeiter*innen als in Westdeutschland mit knapp 34 % (Tab. 7). Im Gegenzug ist der Anteil von Unternehmen mit 20 bis unter 200 Mitarbeitenden an der Beschäftigung in Ostdeutschland mit knapp 30 % höher als in Westdeutschland mit knapp 25 %.

Tab. 7: Verteilung der Beschäftigten auf Unternehmensgrößenklassen 2021

Angaben in Prozent

Unternehmensgröße	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland insgesamt
Unter 20	18,0	17,5	17,9
20 bis unter 200	24,8	29,9	25,6
200 bis unter 2000	23,3	25,0	23,6
2000 und mehr	33,9	27,7	32,9
Gesamt	100,0	100,0	100,0

Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung.

Das Niedriglohnrisiko ist in Großunternehmen 2021 in Ostdeutschland mit gut 15 % deutlich niedriger als in Kleinunternehmen (unter 20 Beschäftigte) mit fast 50 % und bei Unternehmen mit 20 bis unter 200 Mitarbeitenden mit knapp 33 % (Tab. 8). Die Betriebsgrößenstruktur kann somit zumindest einen Teil des höheren Niedriglohnrisikos in Ostdeutschland erklären.

Tab. 8: Niedriglohnrisiko nach Unternehmensgröße
Angaben in Prozent

Unternehmensgröße	Ostdeutschland 2013	Ostdeutschland 2021	Westdeutschland 2021
Unter 20	59,1	49,7	39,5
20 bis unter 200	44,7	32,7	25,6
200 bis unter 2000	26,3	16,5	14,7
2000 und mehr	16,4	15,1	8,9
Gesamtwirtschaft*	38,3	26,6	19,8

* Der Wert für die Gesamtwirtschaft ergibt sich als gewichtetes arithmetisches Mittel der Einzelwerte einer Kategorie (z.B. Ostdeutschland)

Quelle: SOEP v38, eigene Berechnung

Im Zeitverlauf ist das Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland vor allem in Unternehmen mit weniger als 2.000 Mitarbeitenden um zehn bis zwölf Prozentpunkte deutlich zurückgegangen (Tab. 8). In Großunternehmen war es auch schon 2013 auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Somit liefert die Analyse nach Unternehmensmerkmalen zumindest einige Erklärungspunkte für ein höheres Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland. Branchen mit einem hohen Niedriglohnrisiko (z.B. Landwirtschaft) sind dort häufiger vertreten und solche mit hohen Löhnen (z.B. Verarbeitendes Gewerbe) gibt es eher seltener. Auch Großbetriebe, die überdurchschnittliche Löhne zahlen, finden sich in Ostdeutschland seltener als in Westdeutschland.

8 Zusammenfassung und Fazit

Das Niedriglohnrisiko ist im Zeitverlauf vor allem in Ostdeutschland deutlich zurückgegangen von fast 40 % (2011) auf knapp 27 % (2021). In Westdeutschland liegt das Niveau hingegen seit 2006 unverändert bei rund 20 %. Deutliche Steigerungen der untersten Löhne gab es nur bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Der Abstand zwischen Mindestlohn und Niedriglohnschwelle hat sich von 1,62 € (2015) auf 3,23 € (2021) deutlich vergrößert. Die durchschnittlichen Löhne im Niedriglohnbereich sind 2021 hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückgeblieben.

Um den Rückgang des Niedriglohnrisikos in Ostdeutschland sowie die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland erklären zu können, wurden zum einen Strukturunterschiede in der Zusammensetzung der Beschäftigten nach Personen- und Unternehmensmerkmalen untersucht, zum anderen wurde das Niedriglohnrisiko innerhalb von Personen- und Unternehmenskategorien verglichen.

Um diese Ergebnisse einordnen zu können, lohnt ein Blick auf die Literatur zu Lohnunterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland. Kluge und Weber (2016) sehen nach der Wiedervereinigung gravierende wirtschaftliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, auch bei den Löhnen. Die Löhne hätten sich bis zum Jahr 2000 zwar schnell angenähert. Seitdem lasse sich aber eine gewisse Stagnation feststellen und der Lohnunterschied habe sich nur noch leicht von 27 % auf 21 % verringert. Für den weiterhin bestehenden Unterschied bei den Löhnen machen die Autoren zu 11 % unterschiedliche Betriebsgrößen, zu 6 % ein unterschiedliches Preisniveau und mit jeweils 5 % die geringere Produktivität in Ostdeutschland, eine höhere Frauenerwerbsbeteiligung und eine geringere Tarifbindung verantwortlich.⁸ In einer aktuelleren Studie sehen Kluge und Weber (2018) vor allem Unterschiede im Preisniveau und der Betriebsgrößenstruktur als verantwortlich für die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland.

⁸ Insgesamt lassen sich mit dem ökonometrischen Modell der Autoren nur 40 % der Lohn Differenz erklären. Die Ursachen für mehr als die Hälfte der Lohnunterschiede bleiben hier unergründlich.

Auf deutliche Unterschiede in den Lebenshaltungskosten zwischen Ost- und Westdeutschland weist auch eine aktuelle Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) (Goecke et al. 2023, S. 43) hin. Ein Großteil der Regionen mit den niedrigsten Lebenshaltungskosten in Deutschland liegt laut dieser Studie in Ostdeutschland. Nach der Argumentation von Ragnitz (2023, S. 726) würden niedrigere Lebenshaltungskosten dazu führen, dass Beschäftigte bereit sind, zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten. Ragnitz bestimmt die Lohnhöhe in Ostdeutschland bei 85 % des westdeutschen Niveaus. Kontrolliere man Strukturunterschiede, wie die wenigen Großunternehmen in Ostdeutschland, den Branchenmix, die stärker ausgeprägte ländliche Struktur oder niedrigere Lebenshaltungskosten, läge der Unterschied nur noch bei 5 %. Laut dieser Studie erklären Strukturunterschiede demnach einen großen Teil der Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (vgl. auch Nauerth/Pflanz 2023).

Lübker (2022) stellt für 2021 insgesamt einen Lohnunterschied von 13,7 % zwischen Ost- und Westdeutschland für Beschäftigte gleichen Geschlechts, im gleichen Beruf und mit der gleichen Berufserfahrung fest, wobei es bei den Tariflöhnen jedoch laut der Studie zwischen Ost- und Westdeutschland kaum noch einen Unterschied gebe. Die tariflichen Löhne in Ostdeutschland lagen 2021 bei 98 % des Westniveaus. Somit könne die unterschiedliche Tarifbindung der Beschäftigten von 54 % im Westen gegenüber 45 % im Osten einen Teil der unterschiedlichen Entlohnung erklären.

Die vorliegenden Studien kommen folglich zu unterschiedlichen Einschätzungen, wie sich verschiedene Erklärungsfaktoren auf die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland auswirken. Die Studien von Ragnitz (2023) bzw. Nauerth und Pflanz (2023) schreiben Strukturunterschieden eine große Bedeutung zu, während Kluge und Weber (2018) lediglich 40 % der Lohnunterschiede auf unterschiedliche Strukturmerkmale zurückführen. Solche Differenzen lassen sich ggf. auf Unterschiede im jeweiligen methodischen Vorgehen zurückführen. Die Untersuchung von Nauerth und Pflanz (2023, S. 8) basiert auf aggregierten Daten auf der Ebene von Landkreisen, während Kluge und Weber (2018) Individualdaten verwenden. Die Verwendung von Individualdaten erscheint generell zuverlässiger, weil Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland differenzierter untersucht werden können.

Somit lässt sich auf Basis der vorliegenden Literatur nicht exakt beziffern, welche Faktoren in welchem Umfang für die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland verantwortlich sind. Die Studien liefern aber zumindest wichtige Anhaltspunkte, um Einflussfaktoren auf ein unterschiedliches Niedriglohnrisiko in Ost- und Westdeutschland zu identifizieren.

So konnte in der eigenen Auswertung in Ostdeutschland ein kleinerer Anteil von Beschäftigung in Großunternehmen gefunden werden. Ebenso zeigte die eigene Auswertung einen geringeren Beschäftigtenanteil im Verarbeitenden Gewerbe. Beides kann ein höheres Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland erklären. Auf der Personenebene wiederum lassen sich kaum Anhaltspunkte für Strukturunterschiede finden, die ein höheres Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland plausibel machen. Die von Kluge und Weber (2016) angesprochene höhere Frauenerwerbsbeteiligung konnte in der hier vorliegenden Analyse nicht festgestellt werden. Der höhere Anteil an Vollzeittätigkeiten oder unbefristeten Stellen in Ostdeutschland würde eher ein geringeres Niedriglohnrisiko begründen. Somit können in der eigenen Analyse Strukturunterschiede nur einen Teil des unterschiedlichen Niedriglohnrisikos zwischen Ost- und Westdeutschland begründen. Generell erstreckt sich der Niedriglohnsektor in Ostdeutschland weiter in den Bereich mit allgemein eher guten Löhnen hinein (Beschäftigung von Männern, Vollzeitbeschäftigte, qualifizierte Beschäftigte).

In den vorliegenden Studien wird neben Strukturunterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland vor allem der Unterschied in Preisniveau und Lebenshaltungskosten als Grund für das unterschiedliche Lohnniveau in Ost- und Westdeutschland angeführt. Dies könnte auch eine wichtige Erklärung für Unterschiede im Niedriglohnrisiko zwischen Ost- und Westdeutschland sein, weil in der eigenen Auswertung das Niedriglohnrisiko in Relation zu einer bundeseinheitlichen Niedriglohnschwelle bestimmt wird.

Wenn man das Niedriglohnrisiko für Ost- und Westdeutschland mit nach Ost- und Westdeutschland getrennten Niedriglohnschwellen berechnet, hat sich das Niedriglohnrisiko in Ostdeutschland zwischen 2013 und 2021 lediglich von gut 21 % auf knapp 19 % verringert. D.h. der Rückgang des Niedriglohnrisikos in Ostdeutschland hängt vor allem mit einer Annäherung der Ostlöhne an das westdeutsche Lohnniveau zusammen. Zu einer Annäherung bei den

Löhnen dürfte zum einen die Angleichung bei den Tariflöhnen und zum anderen die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beigetragen haben. Nach dem Bericht der Mindestlohnkommission (2023, S. 61f.) führte die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu einem Anstieg der Löhne am unteren Rand der Lohnverteilung, der sich in Ostdeutschland stärker zeigte als in Westdeutschland.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – trotz der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – insgesamt nur wenig verringert hat. Der gleichwohl feststellbare Rückgang des Niedriglohnrisikos in Ostdeutschland hängt vor allem mit der Annäherung der Ostlöhne an das Westniveau zusammen. In Westdeutschland hat sich der Umfang der Niedriglohnbeschäftigung hingegen nicht verringert.⁹

Für die Politik stellt sich die zentrale Frage, warum der Mindestlohn nicht zu einer Verringerung der Niedriglohnbeschäftigung in Westdeutschland geführt hat. Zum einen dürften dessen zunächst nur geringfügige Erhöhungen hierfür verantwortlich sein. Erst mit der Erhöhung auf 12 € pro Stunde im Oktober 2022 erreichte der Mindestlohn in Deutschland eine Höhe von 60 % des Medians, was dem Niveau der Europäischen Mindestlohnrichtlinie entspricht (Lübker und Schulten 2023, S. 10). Vor dieser Erhöhung lag das Niveau gerade einmal bei gut 51 %

des nationalen Medianlohns und war somit im internationalen Vergleich eher niedrig.

Zum anderen zeigen die internationale Mindestlohnforschung wie auch eigene Studien, dass der Umfang der Tarifbindung einen deutlich stärkeren Einfluss auf den Umfang der Niedriglohnbeschäftigung in einem Land entfaltet als die Existenz oder Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns (vgl. z.B. Bosch und Weinkopf 2013 und 2015; Bosch et al. 2021; Grimshaw et al. 2014; Hayter und Weinberg 2011). Eine Ausweitung der Tarifbindung würde zu einer Anhebung der Löhne in den bisher nicht tarifgebundenen Unternehmen führen. Dieser Mechanismus wirkt umso stärker, da Tariflöhne in der Regel oberhalb des Mindestlohns liegen.

Um den Niedriglohnsektor längerfristig zu verkleinern, muss sich die Ungleichheit der Stundenlöhne im unteren Bereich der Verteilung verringern. Wie gut die Chancen hierfür sind, ist unklar. Ein Gutachten zum Zusammenhang von Tariflohngeschehen und Mindestlohn sieht einerseits durch die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € im Oktober 2022¹⁰ deutliche Tariflohnerhöhungen bei einer gleichzeitigen Stauchung der Löhne im unteren Bereich. Andererseits wird aber auch die Notwendigkeit betont, dass sich Facharbeiterlöhne deutlich vom Mindestlohn abheben sollten (Bispinck et al. 2023, S. 6f.).

⁹ Nach unserer Analyse ist auch weder in West- und in Ostdeutschland eine Verringerung der Ungleichheit der Stundenlöhne erkennbar. Die Dezilrelation D5/D1 lag sowohl in West- als auch in Ostdeutschland 2013 und 2021 jeweils bei 1,9.

¹⁰ Die aktuelle Höhe des Mindestlohns liegt seit 1. Januar 2024 bei 12,41 €.

9 Literatur

- Bellmann, Lutz, Mario Bossler, Matthias Dütsch, Hans-Dieter Gerner und Clemens Ohlert. 2016. *Folgen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen*. IAB-Kurzbericht 18. Nürnberg. [Volltext](#)
- Bispinck, Reinhard, Carolin Denise Fulda, Hagen Lesch, Malte Lübker, Christoph Schröder, Thorsten Schulten und Sandra Vogel. 2023. *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission*, Berlin/Köln. [Volltext](#)
- Börschlein, Erik-Benjamin, Mario Bossler und Jan Simon Wiemann. 2021: *Gesetzlicher Mindestlohn: 2022 dürfte der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung aufgeholt sein*. IAB-Forum vom 15. Februar 2021. [Volltext](#)
- Börschlein, Erik-Benjamin, Mario Bossler, Nicole Gürtzgen und Christian Teichert. 2022. *Mindestlohnerhöhung im Oktober 2022. 12 Euro Mindestlohn betreffen mehr als jeden fünften Job*. [Vollzeit](#)
- Bosch, Gerhard und Thorsten Kalina. 2007. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – Zahlen, Fakten, Ursachen. In *Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland*, Hrsg. Gerhard Bosch und Claudia Weinkopf, 20–105. Frankfurt am Main: Campus.
- Bosch, Gerhard, Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf. 2008. Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite. *WSI-Mitteilungen* 61 (8): 423–430. [Volltext](#)
- Bosch, Gerhard, Thorsten Schulten und Claudia Weinkopf. 2021. The interplay of minimum wages and collective bargaining in Germany: How and why does it vary across sectors? In: *Minimum Wage Regimes – Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels*, Hrsg. Irene Dingeldey, Damian Grimshaw und Thorsten Schulten, 115–136. London: Routledge.
- Bosch, Gerhard und Claudia Weinkopf. 2013. Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. *WSI-Mitteilungen* 66 (6): 393–404. [Volltext](#)
- Bosch, Gerhard und Claudia Weinkopf. 2015. Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn? *Industrielle Beziehungen* 22 (3-4): 305–324. [Volltext](#)
- Burauel, Patrick, Markus M. Grabka, Carsten Schröder, Marco Caliendo, Cosima Obst und Malte Preuss. 2018. *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission*. [Volltext](#)
- Goebel, Jan, Markus M. Grabka, Stefan Liebig, Martin Kroh, David Richter, Carsten Schröder und Jürgen Schupp. 2018. The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Journal of Economics and Statistics* 239 (29): 345–360. [Volltext](#)
- Goecke, Henry, Ralph Henger, Rupert Kawka, Bjarne Schröder, Christoph Schröder und Jan Marten Wendt. 2023. *Regionaler Preisindex – ein neuer Ansatz mit Big Data*, Gutachten in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Köln.
- Grabka, Markus M. 2021. Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Coronapandemie leicht. *DIW-Wochenbericht* 18: 307–316. [Volltext](#)
- Grabka Markus M. 2024. Niedriglohnsektor in Deutschland schrumpft seit 2017. *DIW-Wochenbericht* 5: 67–76. [Volltext](#)
- Grabka, Markus M. und Konstantin Göbler (unter Mitarbeit von Carsten Braband). 2020. *Der Niedriglohnsektor in Deutschland – Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?* Berlin: Bertelsmann-Stiftung. [Volltext](#)

- Grimshaw, Damian, Gerhard Bosch und Jill Rubery. 2014. Minimum wages and collective bargaining: What types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes? *British Journal of Industrial Relations* 52 (3): 470–498. [Volltext](#)
- Hayter, Susan und Bradley Weinberg. 2011. Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality. In *The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for global justice*. Hrsg. Susan Hayter, 136–176. Cheltenham: Elgar.
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf. 2008. Konzentriert sich die steigende Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland auf atypisch Beschäftigte? *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 41 (4): 447–469.
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf. 2009. *Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen: zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen*. IAQ-Report 2009-05. Universität Duisburg-Essen. [Volltext](#)
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf. 2021. *Niedriglohnbeschäftigung 2019*. IAQ-Report 2021-06. Universität Duisburg-Essen. [Volltext](#)
- Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf. 2023. *Niedriglohnbeschäftigung 2020*. IAQ-Report 2023-02. Universität Duisburg-Essen. [Volltext](#)
- Kluge, Jan und Michael Weber. 2016. *Was erklärt die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland?* ifo Dresden berichtet 2/2016. [Volltext](#)
- Kluge, Jan und Michael Weber. 2018. Decomposing the German East-West wage gap. *Economics of Transition* 26 (1): 91–125. [Volltext](#)
- Lübker, Malte. 2022. *Auswertung von Lohnspiegel.de zum Tag der Deutschen Einheit*. Pressemeldung WSI vom 29.9.2022. [Volltext](#)
- Lübker, Malte und Thorsten Schulten. 2022. WSI-Mindestlohnbericht 2022: Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa, *WSI-Mitteilungen* 75 (2): 148–159.
- Lübker, Malte und Thorsten Schulten. 2023. *WSI-Mindestlohnbericht 2023. Kaufkraftsicherung als zentrale Aufgabe in Zeiten hoher Inflation*. WSI-Report Nr. 82, März 2023.
- Mindestlohnkommission. 2023. *Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns*. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Nauerth, Jannik A. und Johan Pflanz. 2023. *Lohnlücke Ost-West – Ewige Disparität oder schiefer Vergleich?* ifo Dresden berichtet 5/2023: 8–13. [Volltext](#)
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1996. *Employment Outlook*. OECD Publishing, Paris. [Volltext](#)
- Ragnitz, Joachim. 2023. Ostdeutschland: Niedrige Löhne ungerecht? *Wirtschaftsdienst* 103 (11): 726.
- Rhein, Thomas und Melanie Stamm. 2006. *Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige*. IAB-Forschungsbericht 12. Nürnberg.
- Schäfer, Claus. 1996. Armut trotz Arbeit. In *Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit*. Hrsg. Pohl, Gerd, und Claus Schäfer, 57–77. Hamburg: VSA-Verlag.
- Steffen, Johannes. 2011. *Niedriglohn und Rente. Instrumente zur Absicherung von Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn in der gesetzlichen Rentenversicherung*. Arbeitnehmerkammer Bremen, 07/2011. [Volltext](#)

Autor



Dr. Thorsten Kalina

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungs-
abteilung Prekarisierung, Regulierung, Arbeits-
qualität (PRERA)

Mail: thorsten.kalina@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 91352

IAQ-Report 2024 | 03

Redaktionsschluss: 20.02.2024

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

IAQ-Reporte:

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

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir
über eine Mailingliste:

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

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

IAQ im Internet

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

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

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

DOI: 10.17185/duepublico/81751

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20240313-084047-6

Alle Rechte vorbehalten.