

Prof. Dr. Gerhard Bosch

# **Prekäre Beschäftigung und Neuordnung am Arbeitsmarkt**

Expertise im Auftrag der Industriegewerkschaft Metall

Duisburg, September 2012

## Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

**Auflösung der Arbeitsmarktordnung der Nachkriegszeit:** Die alte Verknüpfung von wirtschaftlicher Effizienz und gesellschaftlicher Solidarität – Kennzeichen der sozialen Marktwirtschaft - hat sich aufgelöst. Unsichere und schlecht bezahlte Tätigkeiten haben zugenommen. Neu ist, dass sich prekäre Arbeit, also Beschäftigung deutlich unter den üblichen sozialen Standards, nicht mehr auf atypische Beschäftigungsformen beschränkt, sondern tief ins Normalarbeitsverhältnis eingedrungen ist.

**Zunahme schlecht bezahlter Arbeit:** Seit gut 15 Jahren gehört Deutschland zu den OECD-Ländern, in denen Niedriglohnbeschäftigung am stärksten zugenommen hat. Der Anteil der Niedriglöhne ist bei Berechnung einer gemeinsamen Niedriglohnschwelle für Ost- und Westdeutschland von 17,7% im Jahre 1995 auf 23,1% der Beschäftigten im Jahre 2010 gestiegen. Da es in Deutschland keine generelle Lohnuntergrenze gibt, ist die Streuung der Löhne nach unten besonders groß.

### **Kombination geringer Löhne, Arbeitsplatzunsicherheit und schlechte**

**Arbeitsbedingungen:** Besonders hohe Anteile von Geringverdienern finden sich bei Minijobbern (86%), Leiharbeitskräften (67,7%), Jugendlichen unter 25 Jahren (51%) und befristet Beschäftigten (46%). Hier kombinieren sich schlechte Einkommen und Beschäftigungsunsicherheit. Die Geringverdiener mussten die größten Reallohnverluste seit 2000 hinnehmen. Ihre Arbeitszeiten sind länger als die der anderen Einkommensgruppen.

**Tarifverträge und Mitbestimmung zahlen sich aus:** Mehr als zwei Drittel der Geringverdiener arbeiteten 2010 in Betrieben ohne Tarifbindung. Fast die Hälfte der Geringverdiener arbeitet in Kleinbetrieben, in denen Betriebsräte selten sind. Tarif- und Großbetriebsprämien finden wir bei allen Beschäftigten außer Leiharbeitskräften und Minijobbern.

**Niedriglöhne und atypische Jobs kein Sprungbrett in reguläre Arbeit:** Mit der Zunahme prekärer Arbeit haben sich auch die Aufstiegschancen verschlechtert. Die Chancen, aus dem Niedriglohnsektor auf besser bezahlte Tätigkeiten zu gelangen, sind in den letzten 15 Jahren zurückgegangen. Auch Leiharbeit- und Minijobs sind immer weniger eine Brücke in reguläre Arbeit.

**Beschäftigungschancen gering Qualifizierter unverändert schlecht:** Durch den Ausbau des Niedriglohnsektors sollten die Beschäftigungschancen der gering Qualifizierten verbessert werden. Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Mehr als 80% der Geringverdiener mit steigender Tendenz haben eine berufliche oder akademische Ausbildung.

**Hohe soziale Kosten für die Steuer- und Beitragszahler:** Die Verfestigung der Spaltung des Arbeitsmarktes führt zu hohen sozialen Kosten. Niedrige Erwerbseinkommen müssen zunehmend durch Arbeitslosengeld II (Hartz-IV) aufgestockt werden, was den Steuerzahler 2010 11,5 Milliarden € kostete. Mit geringen Löhnen und diskontinuierlicher Beschäftigung kann man keine ausreichende Alterssicherung aufbauen. Vor allem in Ostdeutschland wird die Altersarmut zunehmen.

**Tendenz zur Ausdehnung prekärer Arbeit – Schlechte verdrängt gute Arbeit:** Prekäre Arbeit lässt sich nicht mehr wie vor 1995 eingrenzen. Das starke Lohngefälle zwischen den Branchen und zwischen den Betrieben unterschiedlicher Größe schafft Anreize zur Auslagerung von Tätigkeiten in schlechter bezahlende Branchen. Neben Outsourcing und Leiharbeit gewinnen Werkverträge an Bedeutung.

**Gründe für die Zunahme prekärer Arbeit:** Zunehmender globaler Wettbewerb und technischer Fortschritt können die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes nicht erklären. Andere Länder wie Dänemark oder Schweden sind davon ebenso betroffen, ohne dass dort die Ungleichheit zugenommen hat. Vier Gründe sind für den starken Anstieg prekärer Arbeit in Deutschland verantwortlich: Erstens ist der deutsche Arbeitsmarkt für Lohndumping anfällig, da es keine generellen Lohnuntergrenzen in Form von Mindestlöhnen oder allgemeinverbindlichen Tarifverträgen gibt. Findige Unternehmer nutzen alle Schlupflöcher mit hoher Kreativität. Zweitens gab die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Agenda 2010 schlecht bezahlter Arbeit einen starken Schub. Drittens wirkt das traditionelle deutsche Familienmodell, in dem Erwerbsarbeit von Frauen als Zuverdienst konzipiert ist wie ein eingebauter Deregulator. Durch Ehegattensplitting, abgeleitete Krankenversicherung und Minijobs werden Frauen massiv in kleine Beschäftigungsverhältnisse geleitet. Viertens waren die internationalen Eliten, darunter auch die meisten Entscheidungsträger in Deutschland davon überzeugt, dass deregulierte Märkte am effizientesten arbeiten.

**Neue Ordnung auf dem Arbeitsmarkt notwendig:** Die positiven Erwartungen, die mit einem Niedriglohnsektor verbunden waren, sind nicht eingetreten. Weder haben sich die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter verbessert noch ist prekäre Arbeit zum Sprungbrett in reguläre Beschäftigung geworden. Auch der erfreuliche Beschäftigungszuwachs seit 2005 kann nicht mit der Zunahme schlechter Arbeitsverhältnisse erklärt werden. Er ist Folge der hohen Innovationskraft der deutschen Industrie und der guten Qualifikation der Beschäftigten. Die geringen Lohnzuwächse in Deutschland haben im Gegenteil die Binnennachfrage gedämpft, was zu den Handelsbilanzungleichgewichten in Europa beigetragen hat. Weiterhin gefährden die hohen sozialen Kosten prekärer Arbeit die Stabilität der Sozialbudgets.

**Maßnahmebündel erforderlich:** Wünschenswert wäre es, wenn die Sozialpartner in eigener Regie die Kraft fänden, Niedriglohnbeschäftigung durch autonome Vereinbarungen zu begrenzen. Leider gibt es hierfür gegenwärtig keine Anzeichen. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ähnlich wie im Finanzsektor auch im Arbeitsmarkt eine zu weitgehende Deregulierung korrigierende Staatseingriffe notwendig macht. Eine Neuordnung auf dem Arbeitsmarkt erfordert angesichts der Dimensionen des Problems folgende Maßnahmen:

1. *Ein zukunftsfähiges arbeitsmarktpolitisches Leitbild von guter Arbeit:* Angesichts des anstehenden Fachkräftemangels und des internationalen Innovationswettbewerbs kann die deutsche Wirtschaft nicht mit einem Leitbild von Billigarbeit bestehen.
2. *Eine Qualifizierungsoffensive:* Angesichts des zu erwartenden Fachkräftemangels ist es nicht mehr vertretbar wie in der Agenda 2010, ein Bildungsproblem in ein Lohnproblem um zu definieren.
3. *Ein gesetzlicher Mindestlohn:* Die neuere US-amerikanische, britische und deutsche Mindestlohnforschung hat gezeigt, dass Mindestlöhne der Beschäftigung nicht schaden und vor allem Frauenlöhne anheben.

4. *Eine Neugestaltung von Leiharbeit und Minijobs:* Für Leiharbeit muss Equal Pay gesetzlich geregelt werden, wie in den meisten westlichen Nachbarländern. Minijobs sollten in einer neuen Gleitzone bis 800 € pro Monat aufgehen.
5. *Eine Stabilisierung des Tarifsystems:* Das Tarifsystem sollte durch eine Erleichterung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und Tariftreuegesetze gestärkt werden.
6. *Ein Verbandsklagerecht und eine Stärkung individueller Beschwerderechte:* Die Kontrolldefizite auf betrieblicher Ebene sollten durch ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften bei Gesetzes- und Tarifverstößen sowie anonymisierte Beschwerdemöglichkeiten für Beschäftigte verringert werden.

Erst durch ein Zusammenwirken dieser Maßnahmen kann wieder Ordnung auf dem Arbeitsmarkt geschaffen werden. Einzelmaßnahmen wie die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns – so notwendig er ist – reichen alleine nicht aus. Denn Mindestlöhne setzen nur Untergrenzen, während die einkommenspolitische Mitte nur über Tarifverträge stabilisiert werden kann.

## **INHALTSVERZEICHNIS**

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Die Entwicklung des Niedriglohnsektors in Deutschland.....</b>	<b>2</b>
<b>3. Risikozonen im Arbeitsmarkt: Besonders gefährdete Beschäftigungsformen.....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Leiharbeit.....</b>	<b>12</b>
<b>3.2 Geringfügige Beschäftigung.....</b>	<b>16</b>
<b>3.3 Befristete Verträge.....</b>	<b>18</b>
<b>3.4 Werkverträge und Scheinselbständigkeit.....</b>	<b>19</b>
<b>4. Die sozialen Kosten prekärer Arbeit: Aufstockung niedriger Löhne und Altersarmut.....</b>	<b>22</b>
<b>5. Ursachen der zunehmenden Prekarität.....</b>	<b>24</b>
<b>6. Neue Ordnung auf dem Arbeitsmarkt notwendig.....</b>	<b>27</b>

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	<b>Arbeitnehmer nach der Höhe ihrer Löhne in zehn gleich große Gruppen aufgeteilt und deren kaufkraftbereinigte Stundenlöhne.....</b>	<b>5</b>
Tabelle 2:	<b>Niedriglohnanteil und Anteil am Niedriglohnsektor nach Beschäftigtengruppen.....</b>	<b>7</b>
Tabelle 3:	<b>Arbeitsmarktstatus 2003 von Niedriglohnverdienern aus dem Jahre 1998/9, die 2003 weiterhin Vollzeit arbeiteten.....</b>	<b>10</b>
Tabelle 4:	<b>Abhängig Beschäftigte 25 Jahre und älter mit befristetem Arbeitsvertrag.....</b>	<b>19</b>

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	<b>Verteilung Stundenlöhne, Deutschland inflationsbereinigt.....</b>	<b>4</b>
Abbildung 2:	<b>Niedriglohnanteil in unterschiedlichen Branchen und Anteil der Branchen an allen Niedriglohnbeschäftigten 2010.....</b>	<b>8</b>
Abbildung 3:	<b>Anteile der Niedriglohnbeschäftigung nach Betriebsgröße 2010.....</b>	<b>9</b>
Abbildung 4:	<b>Mittlere Bruttostundenverdienste (Median) nach Beschäftigungsform und Tarifbindung 2010.....</b>	<b>12</b>
Abbildung 5:	<b>Entgelte insgesamt und in der Zeitarbeit.....</b>	<b>15</b>
Abbildung 6:	<b>Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, 1999-2011.....</b>	<b>17</b>
Abbildung 7:	<b>Anteil der Betriebe mit freien Mitarbeitern bzw. Werkverträgen 2002 – 2010.....</b>	<b>20</b>
Abbildung 8:	<b>Entwicklung der Zahl der Selbständigen insgesamt und der Selbständigen ohne Beschäftigte.....</b>	<b>21</b>
Abbildung 9:	<b>Zahlungsansprüche auf Leistungen aus der Grundsicherung von Bedarfsgemeinschaften nach Erwerbsstatus und Beschäftigungsform: Zahl der BG und Jahressumme (Deutschland 2010).....</b>	<b>23</b>
Abbildung 10:	<b>Entwicklung des Anteils der Personen mit Niedrigrenten in der GRV....</b>	<b>24</b>

## 1. Einleitung

Lange Zeit galt Deutschland als ein Land mit vergleichsweise geringer sozialer Ungleichheit und hoher Beschäftigungssicherheit. Die Produktivitätszuwächse wurden gleichmäßig verteilt, so dass die Einkommensverteilung stabil blieb und alle Bevölkerungsschichten vom wirtschaftlichen Wachstum profitierten. Die Entgelte wurden von starken Sozialpartnern autonom auf Branchenebene ausgehandelt. Fast alle Beschäftigten wurden nach Tarif bezahlt und Betriebe ohne Tarifbindung orientierten sich weitgehend an den Verhandlungsergebnissen.

Die in Deutschland üblichen Flächentarife mit ihren differenzierten Entgeltstrukturen sicherten die finanzielle Basis der breiten gesellschaftlichen Mittelschicht durch einen Kompromiss zwischen notwendiger Einkommensdifferenzierung und Solidarität. So wurden hohe qualifikatorische Anforderungen auf dem Arbeitsplatz und betrieblicher Aufstieg angemessen entgolten. Zudem wurden über das Lohnsystem Anreize gesetzt, sich zu qualifizieren. Arbeitsplatzwechsel wurden durch geringe Lohnunterschiede zwischen vergleichbaren Betrieben erleichtert. Gleichzeitig wurden einfache und angelernte Tätigkeiten, die in Ländern mit schwachen Gewerkschaften oft sehr schlecht bezahlt werden, mindestens so vergütet, dass sie ein ordentliches Auskommen ohne staatliche Unterstützung ermöglichten.

Die hohen Produktivitätsfortschritte und die durchgängig gute Wettbewerbsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft in der Nachkriegszeit belegen die positiven Auswirkungen von geringer Einkommensungleichheit und hoher sozialer Sicherheit. Teamarbeit und Kooperation in Unternehmen wurden durch die hohen Qualifikationen und durch geringere soziale Distanzen erleichtert. Beschäftigung in an- und ungelernten Tätigkeiten wurde auch ohne sozialen Druck und harte Sanktionen akzeptiert. Ihr Umfang nahm aber durch den Übergang zu integrierten Produktionssystemen und die Spezialisierung auf Qualitätsprodukte kontinuierlich ab.

Gute Einkommen schonten auch die Sozial- und Staatskassen. Über Beiträge und Steuern trugen fast alle Beschäftigten zur Finanzierung des Sozialstaats bei. Ihre Einkommen mussten in der Regel nicht aufgestockt werden und sie erwarben Ansprüche auf eine eigenständige existenzsichernde Alterssicherung. Bei einer kontinuierlichen Vollzeitbeschäftigung konnte man sicher sein, eine Rente deutlich über dem Sozialhilfeniveau zu bekommen.

Eine eigenständige Existenzsicherung und die Mitfinanzierung des Gemeinwesens über Beiträge und Steuern ist nicht nur eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche Anerkennung, sondern auch für die selbstbewusste Wahrnehmung gesellschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten im Betrieb, in der Politik oder in der Gesellschaft. Transferempfänger sehen sich hingegen oft als Kostgänger der Gesellschaft. Die Folge ist ein Verlust des Selbstbewusstseins und gesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten werden kaum noch genutzt.

Natürlich gab es auch in der Vergangenheit schlechte Löhne und befristete Arbeitsverhältnisse. Für Männer handelte es sich dabei überwiegend aber um

vorübergehende Episoden im Erwerbsleben, die in einem überschaubaren Zeitraum mit der Übernahme in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis beendet wurden. Frauenerwerbstätigkeit war im traditionellen deutschen Beschäftigungsmodell der Nachkriegszeit hingegen als nicht vollwertiger Neben- oder Hinzuverdienst gedacht.

In den letzten 15 Jahren hat sich die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt grundlegend geändert. Die alte Verknüpfung von wirtschaftlicher Effizienz und gesellschaftlicher Solidarität hat sich aufgelöst. Unsichere und schlechte bezahlte Tätigkeiten haben zugenommen. Vor allem zeigt sich, dass sich schlechte Arbeitsbedingungen nicht mehr wie vor 1995 eingrenzen lassen, sondern sich über den wachsenden Konkurrenzdruck und die zunehmende Vernetzung der Wirtschaft auch in früher gut geschützte Zonen des Arbeitsmarktes rasch ausbreiten.

Es war lange üblich, bei unbefristeter Vollzeitbeschäftigung, also dem klassischen Normalarbeitsverhältnis, gute Arbeitsbedingungen zu unterstellen, und schlechte Arbeitsbedingungen nur bei den sogenannten atypischen Arbeitsverhältnissen zu vermuten. Mittlerweile sind aber Unsicherheit und niedrige Löhne tief in die Normalarbeitsverhältnisse eingedrungen, so dass die übliche Gegenüberstellung von Normal- und sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen längst nicht mehr ausreicht. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sich unter den sogenannten „atypischen“ Arbeitsverhältnissen vor allem bei der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit auch gut bezahlte, sozial abgesicherte und selbst gewählte Arbeitsverhältnisse finden. Wenn Teilzeitarbeit zudem mit Optionen auf eine Rückkehr zu Vollzeittätigkeit verbunden ist, kann man sie auch als Vorbote eines neuen flexiblen Normalarbeitsverhältnisses für Männer und Frauen mit flexiblen Lebensarbeitszeiten und Arbeitszeitoptionen verstehen, wie es in den skandinavischen Ländern zu finden ist (Bosch 2005).

Bei der Analyse prekärer Arbeitsverhältnisse kann man sich also nicht mehr auf bestimmte Erwerbsformen beschränken, sondern man muss ohne Vorabfestlegung alle Arbeitsverhältnisse in den Blick nehmen und die Einhaltung sozialer Standards in den Mittelpunkt stellen: Ein solch erweitertes Verständnis der neuen Prekarität findet sich in folgender Definition: „Ein Arbeitsverhältnis kann als prekär bezeichnet werden, wenn die Beschäftigten aufgrund ihrer Tätigkeit deutlich unter ein Einkommens-, Schutz- und soziales Integrationsniveau sinken, das in der Gegenwartsgesellschaft als Standard definiert und mehrheitlich anerkannt wird. Beschäftigungsunsicherheit und Löhne unterhalb des Existenzminimums sind aus der Arbeitskraftperspektive zentrale Merkmale für Prekarität.“ (Dörre 2005: 252).

Das Ziel dieser Expertise ist eine Bestandsaufnahme der Veränderungen der Arbeitsverhältnisse in Deutschland, ihrer wichtigsten Ursachen, der langfristigen Folgen für die Alterssicherung sowie der Alternativen. Dabei geht es vor allem um die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der zahlreichen vorhandenen Untersuchungen. Nur in Einzelfällen wurden Neuberechnungen vorgenommen. Zunächst werden die Entwicklung des Niedriglohnssektors und die Verteilung gering bezahlter Tätigkeit auf unterschiedliche Beschäftigtengruppen und Branchen analysiert. Danach werden besonders gefährdete Beschäftigungsformen wie Leiharbeit, Minijobs, befristete Beschäftigungsverhältnisse und Scheinselbständigkeit, in den Blick genommen. Bevor die



Ursachen der Ausbreitung prekärer Beschäftigung untersucht werden, folgt eine knappe Analyse der Auswirkungen schlechter Bezahlung auf die Alterssicherung. Abschließend werden einige Überlegungen zu einer Neuordnung des Arbeitsmarktes angestellt.

## **2. Die Entwicklung des Niedriglohnssektors in Deutschland**

### ***Löhne – universeller Vergleichsmaßstab zur Messung der Arbeitsqualität***

Der einfachste und zudem universelle Maßstab zur Analyse der Qualität von Arbeitsverhältnissen sind die Löhne. Er ermöglicht einen einfachen Vergleich von Arbeitsplätzen, Betrieben, Branchen, Regionen, Ländern und vor allem auch Vergleiche über die Zeitachse. Da sich die Kaufkraft zwischen Ländern und über die Jahre infolge von Preissteigerungen (Inflation) unterscheidet, werden relative Größen miteinander verglichen. Der Niedriglohnanteil ist ein solches relatives Maß. Nach internationalem Gebrauch liegt die Niedriglohnschwelle bei zwei Dritteln des Medianlohnes, also des Lohnes genau in der Mitte der Einkommensverteilung. Um Verzerrungen durch Teilzeitarbeit und Überstunden auszuschalten, berechnet man die Zahl und den Anteil der Geringverdiener auf der Basis von Stundenlöhnen.

### ***Starker Anstieg schlecht bezahlter Arbeit in Deutschland seit 1995***

Nach den Vergleichen der OECD ist bis 1995 die damals ohnehin gering ausgeprägte Einkommensungleichheit in Deutschland entgegen dem internationalen Trend zunächst weiter zurückgegangen (OECD 1996; 1997). Überdies waren die Chancen der gering Bezahlten, auf einen besser bezahlten Arbeitsplatz aufzusteigen, günstiger als in Ländern mit einem großen Niedriglohnsektor, wie den USA oder Großbritannien.

Dieses rosige Bild hat sich mittlerweile geändert. Seit gut 15 Jahren gehört Deutschland zu den OECD-Ländern, in denen Niedriglohnbeschäftigung am stärksten zugenommen hat. Der Anteil der Niedriglöhne ist bei Berechnung einer gemeinsamen Niedriglohnschwelle für Ost- und Westdeutschland von 17,7% im Jahre 1995 auf 23,1% der Beschäftigten im Jahre 2010 gestiegen. Die Niedriglohnschwelle lag 2010 bei 9,15 € brutto pro Stunde.

Hinter diesem prozentualen Zuwachs verbirgt sich eine wachsende Zahl betroffener Beschäftigter. Die Zahl der Niedriglohnbezieher wuchs von 5,6 Millionen 1995 auf 7,9 Millionen 2010. Fast der gesamte absolute Zuwachs entfiel auf Westdeutschland, fand also in ehemals durch hohe Tarifbindung geschütztem Gelände statt. Dies zeigt, wie eng verflochten die regionalen Arbeitsmärkte in Deutschland heute sind und wie schnell sich schlechte Lohnpraktiken ausbreiten.

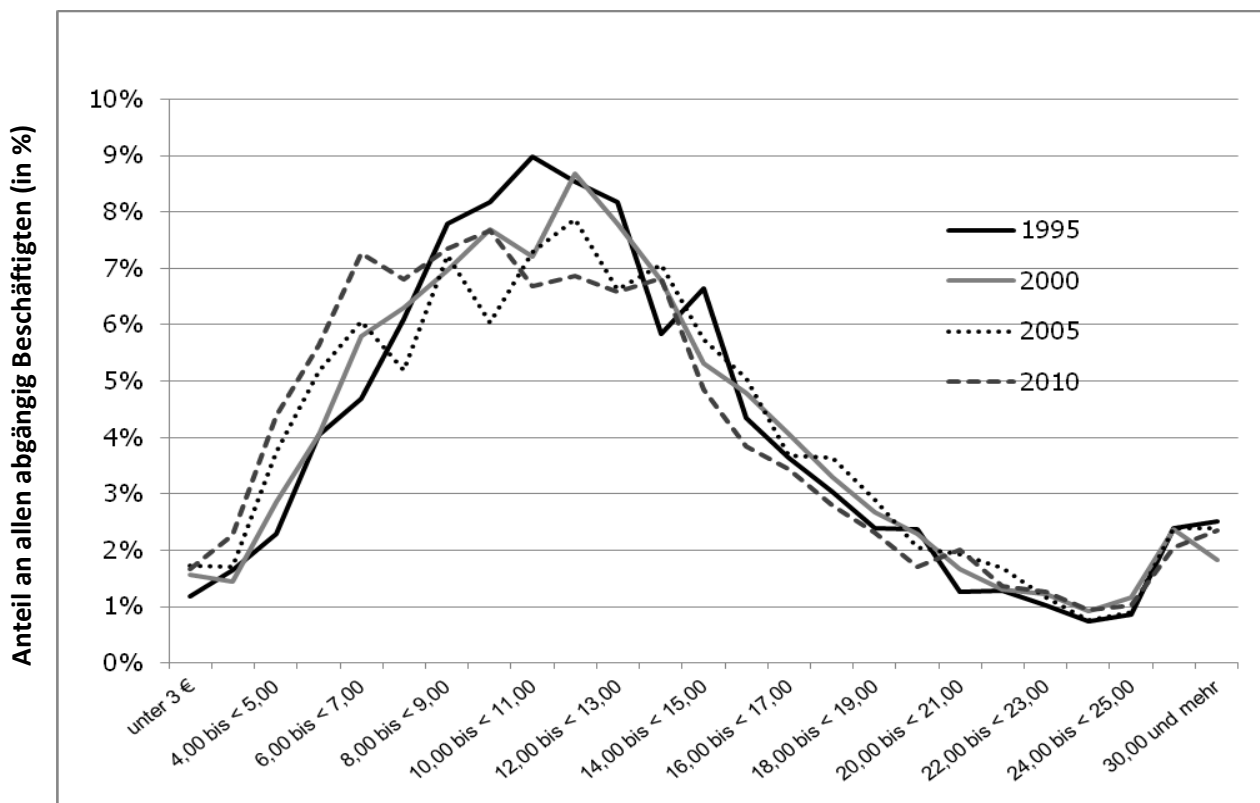
### ***Starke Streuung der Löhne nach unten wegen fehlender Lohnuntergrenzen***

Eine Besonderheit des deutschen Niedriglohnssektors ist seine starke Streuung nach unten, da wir keine wirkungsvollen Untergrenzen haben, die sehr niedrige Löhne verhindern. 6,8 Millionen Beschäftigte erhielten im Jahr 2010 einen Lohn unterhalb dem von den DGB-Gewerkschaften geforderten Mindestlohn von 8,50 € und 2,5 Millionen verdienten sogar weniger als 6,00 € die Stunde (Kalina/Weinkopf 2012). Solch niedrige Arbeitsentgelte

werden etwa in Frankreich und Belgien mit ihren Mindestlöhnen und allgemeinverbindlichen Tarifverträgen oder in Dänemark und Schweden mit ihrer hohen Tarifbindung nicht geduldet.

Da sich die Verhandlungsposition der gering Bezahlten auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert hat, hat diese Lohnstreuung nach unten im letzten Jahrzehnt sogar noch zugenommen. Ein Blick auf die Entwicklung der um die Inflation bereinigten Lohnverteilung seit 1995 zeigt, dass die Lohnkonzentration um die Mitte der Lohnverteilung bröckelt und viele vormals gut bezahlte Tätigkeiten nach unten abgerutscht sind. Die gestrichelte Lohnkurve für das Jahr 2010 hat sich nach links in die unteren Stundenlohnbereiche verschoben. Dank der immer noch hohen Tarifbindung in Kernbereichen der Wirtschaft ist der Mittelstandsbauch in der Verteilung noch nicht ganz verschwunden.

**Abbildung 1: Verteilung Stundenlöhne, Deutschland inflationsbereinigt (Basis =1995)**



Quelle: SOEP 2012, Berechnungen des IAQ (Thorsten Kalina)

### **Reallohnverluste und Arbeitszeitverlängerungen besonders bei Geringverdienern**

Zwischen 2000 und 2010 sind die Reallöhne der untersten 30% in der Einkommensverteilung mit 10,6% besonders stark zurückgegangen (Abbildung 1). Bei den untersten 10% in der Einkommensverteilung sanken beispielsweise die um die Inflation bereinigten Stundenlöhne von 5,63 € im Jahre 2000 auf 5,03 € im Jahre 2010. Die beiden nächsten Dezile verloren jeweils rund 1 € von ihren ohnehin schon niedrigen Löhnen.

Absenkungen bei den Reallöhnen gab es allerdings auch in der Mitte der Einkommensverteilung bis weit nach oben. Nur die obersten 20% in der Einkommensverteilung konnten Zuwächse verbuchen.

Auch hier ist erkennbar, dass der Niedriglohnsektor kein isoliertes Segment des Arbeitsmarktes ist. Der Verfall der Reallöhne ist zwar im unteren Drittel der Einkommensverteilung am stärksten, entfaltet aber noch eine starke Sogkraft im zweiten Drittel und läuft erst im dritten Drittel aus.

**Tabelle 1: Arbeitnehmer<sup>1</sup> nach der Höhe ihrer Löhne in zehn gleich große Gruppen aufgeteilt und deren kaufkraftbereinigte<sup>2</sup> Stundenlöhne<sup>3</sup> (in Euro)**

	2000	2005	2010	Veränderungen in Prozent
				2000-2010
<b>Bruttostundenlohn</b>				
<b>unterste 10 Prozent</b>	5,63	5,16	5,03	-10,6
<b>zweite 10 Prozent</b>	8,21	7,74	7,34	-10,6
<b>dritte 10 Prozent</b>	9,85	9,52	8,80	-10,6
<b>vierte 10 Prozent</b>	11,25	11,24	10,56	-6,1
<b>fünfte 10 Prozent</b>	12,57	12,78	12,08	-3,9
<b>sechste 10 Prozent</b>	13,92	14,29	13,62	-2,1
<b>siebte 10 Prozent</b>	15,43	15,87	15,26	-1,1
<b>achte 10 Prozent</b>	17,40	17,86	17,33	-0,4
<b>neunte 10 Prozent</b>	20,24	20,82	20,54	1,5
<b>oberste 10 Prozent</b>	27,29	27,58	27,77	1,8
<b>mittlerer Lohn insgesamt</b>	13,14	13,50	12,84	-2,3

<sup>1</sup> Ohne Auszubildende sowie Personen in arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsmaßnahmen

<sup>2</sup> In Preisen von 2005

<sup>3</sup> Mittlerer Lohn (Median)

Quelle: Brenke/Grabka 2011: 10 (SOEP, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin)

Die geringen Löhne haben Auswirkungen auf die Arbeitszeit. 2010 war knapp die Hälfte der Niedriglohnbezieher (48%) vollzeitbeschäftigt. Um auf ein akzeptables Monatseinkommen zu kommen, mussten sie überdurchschnittlich lange arbeiten. Ihre durchschnittliche Wochenarbeitszeit lag im Durchschnitt bei knapp 45 Stunden und damit deutlich höher als bei Tätigkeiten mit höheren Löhnen (42,8 Wochenstunden). Auch die Teilzeitkräfte und Minijobber im Niedriglohnsektor arbeiteten länger als die entsprechenden Beschäftigten im Rest der Wirtschaft (Brenke 2012: 6).

***Besonders betroffen: Beschäftigte in Minijobs und Leiharbeit, Frauen, Jüngere, Ausländer, befristet Beschäftigte und gering Qualifizierte***

Die Niedriglohnbeschäftigung verteilt sich nicht gleich auf alle Beschäftigten. In den folgenden Zahlen nehmen wir Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen heraus, um die Veränderungen im Kern des Beschäftigungssystems besser zu verstehen. Besonders betroffen von geringen Löhnen waren 2010 Minijobber (86,1%), jüngere Beschäftigte unter 25 Jahren (50,8%), befristet Beschäftigte (45,7%), Beschäftigte ohne Berufsausbildung (39,3%), Frauen (30,0%) und Ausländer (31,9%) (Tabelle 2). Aus der Verdienststrukturerhebung des statistischen Bundesamts von 2010, die allerdings nur Daten

aus Betrieben mit mehr als 9 Beschäftigten erhebt, wissen wir, dass Leihkräfte mit 67,7% ebenfalls weit überdurchschnittlich betroffen sind (Statistisches Bundesamt 2012: 21).

Am stärksten zugenommen hat die Betroffenheit von Niedriglöhnen seit 1995 bei den Jugendlichen unter 25 Jahren (+15,9 Prozentpunkte), befristet Beschäftigten (+18,8 Prozentpunkte) und Ausländern (+13,4% Prozentpunkte). Da Jugendliche zunehmend nur befristet eingestellt werden, gibt es vor allem zwischen diesen beiden Gruppen große Überschneidungen.

Unterdurchschnittlich betroffen waren Männer (16,7%), Beschäftigte im mittleren Lebensalter zwischen 35 und 44 Jahren (20,3%), unbefristete Beschäftigte (18,9%) und Hochschulabsolventen (10,9%). Aber auch bei diesen Gruppen wurde zwischen 1995 und 2010 ein Anstieg verzeichnet. Er war vor allem bei den Männern hoch, deren Betroffenheit sich um mehr als die Hälfte erhöhte.

### ***Die überwiegende Mehrheit der Geringverdiener ist weiblich und qualifiziert - hohe Anteile von Befristeten und Minijobbern***

Von der individuellen Betroffenheit müssen wir wegen der unterschiedlichen Größe der Beschäftigtengruppen die Zusammensetzung der Niedriglohnbeschäftigten unterscheiden. So zählten im Jahr 2010 30% der beschäftigten Frauen zu den Niedriglohnbeziehenden, aber sie machten aber mit 63,7% fast zwei Drittel aller Geringverdiener aus (Tabelle 2).

Noch deutlicher sind die Unterschiede bei den Qualifizierten. Zwar ist das Niedriglohnrisiko von Beschäftigten mit einer Berufs- oder Hochschulausbildung niedriger als bei denjenigen ohne Berufsausbildung. Dennoch hatten wegen des hohen Qualifikationsniveaus 2010 mehr als 80% aller Niedriglohnbeschäftigten eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen akademischen Abschluss. Anders als etwa in den USA ist in Deutschland der Niedriglohnsektor kein Auffangbecken für gering Qualifizierte (Bosch/Weinkopf 2007: 289).

Der Anteil der gering Qualifizierten unter den Geringverdienern hat seit 1995 sogar abgenommen, obwohl der Ausbau des Niedriglohnsektors vor allem mit der notwendigen Verbesserung der Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte begründet wurde. Ihre Produktivität sei so niedrig, dass sie nur bei geringen Löhnen eine Chance auf dem Arbeitsmarkt hätten, hieß es. Stattdessen werden zunehmend gut Qualifizierte unterhalb ihrer Produktivität bezahlt. Offensichtlich sind Unternehmen auch durch geringe Löhne nicht zu bewegen, Personen ohne Berufsausbildung einzustellen, wenn sie ihnen nicht ausreichend qualifiziert erscheinen. Aus Untersuchungen zu Einstellungsprozessen von Unternehmen wissen wir, dass auch im Bereich der einfachen Tätigkeiten die Mindestanforderungen gestiegen sind. Personen mit unzureichender Allgemeinbildung und mit nach Ansicht der Unternehmen erkennbaren Mängeln im Verhalten oder unvorteilhafter Erscheinung haben deutliche Beschäftigungsprobleme (Hieming u.a. 2005; Bosch/Weinkopf 2011). Die Unternehmen stellen für einfache Tätigkeiten zunehmend Qualifizierte ein (Grabka/Brenke 2011; Schäfer/Schmidt 2012). Es erwies sich als ein großer Irrtum in der Agenda 2010 ein Bildungsproblem in ein Lohnproblem umzudeuten.

**Tabelle 2: Niedriglohnanteil und Anteil am Niedriglohnsektor nach Beschäftigtengruppen (Deutschland, alle abhängig Beschäftigten ohne Schüler/innen, Studierende, Rentner/innen, bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle, in %)**

	Kategorie	NL-Anteil in Kategorie		Anteil am NL-Sektor	
		1995	2010	1995	2010
<b>Qualifikation</b>	Ohne Berufsausbildung	25,8	39,3	22,4	18,4
	Mit Berufsausbildung	17,0	24,7	67,2	71,0
	Universität/Fachhochschule	9,5	10,9	10,4	10,6
<b>Geschlecht</b>	Männer	10,8	16,7	37,6	36,3
	Frauen	26,0	30,0	62,4	63,7
<b>Alter</b>	Unter 25	34,9	50,8	13,6	11,2
	25 – 34	16,7	23,6	28,0	20,4
	35 – 44	14,7	20,3	23,7	23,1
	45 – 54	14,7	19,2	20,4	25,1
	55+	17,8	26,2	14,2	20,3
<b>Nationalität</b>	Deutsche	17,0	22,6	90,6	88,7
	Ausländer/innen	17,2	30,6	9,4	11,3
<b>Befristung</b>	Befristet	26,9	45,7	9,5	20,7
	Unbefristet	16,2	18,9	90,5	79,3
<b>Arbeitszeitform</b>	Vollzeit	13,9	15,5	65,8	47,6
	Svp Teilzeit	19,5	26,6	18,3	24,0
	Minijob	77,1	86,1	16,0	28,4
<b>Gesamt (Deutschland)</b>		17,0	23,2	100,0	100,0

Quelle: SOEP 2010, Berechnungen des IAQ (Thorsten Kalina)

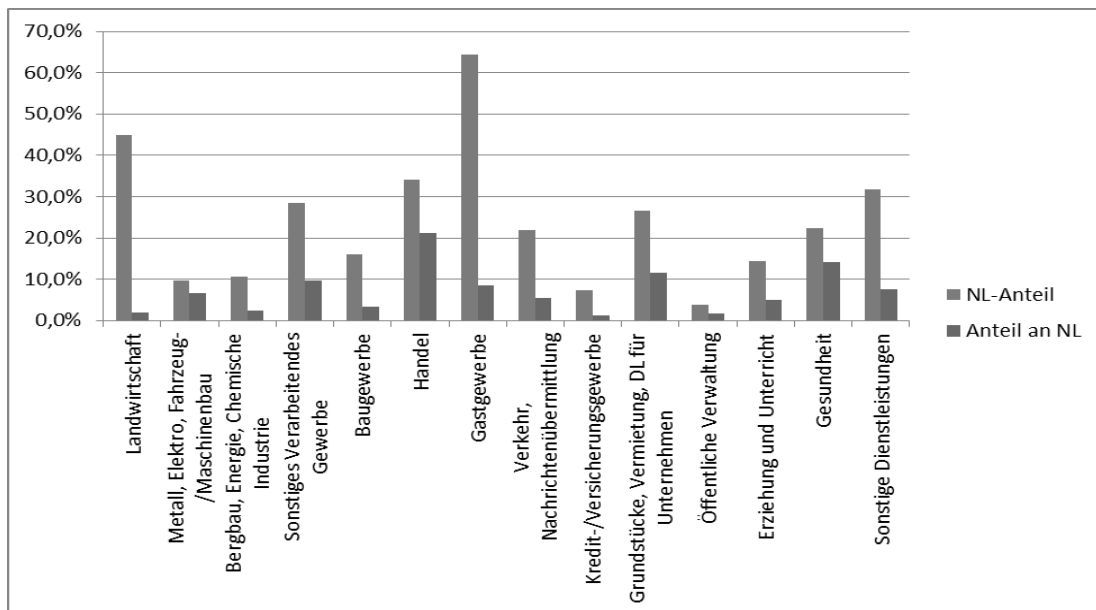
Schließlich ist erkennbar, dass auch ein unbefristeter Vertrag und Vollzeitbeschäftigung nicht vor einem geringen Lohn schützen. Fast vier Fünftel (79,3%) aller Niedriglöhner haben einen unbefristeten Vertrag und 47,6% aller Niedriglöhner arbeiten in Vollzeit. Gewachsen ist vor allem der Anteil der Minijobber von 16% 1995 auf 28,4% 2010.

### ***Hohe Tarifbindung zahlt sich aus - Beschäftigung in Dienstleistungsbranchen besonders prekär***

In den Kernbereichen der deutschen Industrie, im Öffentlichen Dienst mit sogar fast 100% Tarifbindung sowie dem Gesundheits- und Erziehungsbereich wird überwiegend gut bezahlt. Dort gelten fast überall Flächentarife und der Anteil der Geringverdiener ist gering. Stark überdurchschnittlich sind die Niedriglohnanteile im Handel, bei den Vermietungen und Dienstleistungen für die Unternehmen, beim sonstigen verarbeitenden Gewerbe und sonstigen Dienstleistungen und vor allem in der Landwirtschaft und der Gastronomie (Abbildung 2).

Der Zusammenhang zwischen Tarifbindung und Niedriglohnanteil ist in der Verdienststrukturhebung des Statistischen Bundesamtes genauer untersucht worden. In den tarifgebundenen Betrieben mit mehr als 9 Beschäftigten liegt die Niedriglohnquote bei 11,9%, in nicht tarifgebundenen Betrieben hingegen mit 31% fast dreimal so hoch (Statistisches Bundesamt 2012a: 21). Mehr als zwei Drittel (68%) der Geringverdiener arbeiteten 2010 in Betrieben ohne und nur 32% in Betrieben mit Tarifbindung (Statistisches Bundesamt 2012b).

**Abbildung 2: Niedriglohnanteil in unterschiedlichen Branchen und Anteil der Branchen an allen Niedriglohnbeschäftigten 2010**



Quelle: SOEP 2010, Berechnungen des IAQ (Thorsten Kalina)

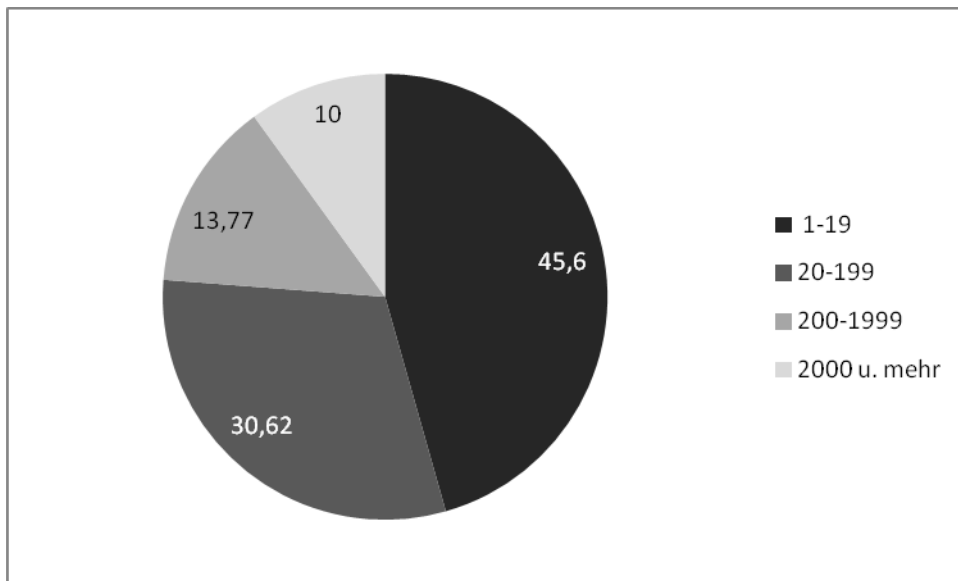
Wegen der unterschiedlichen Größe der Branchen unterscheiden sich ihre Anteile an der Niedriglohnbeschäftigung von ihrer Betroffenheit. Mehr als jeder fünfte Geringverdiener (21%) ist im Handel beschäftigt, jeder siebte Geringverdiener (14,1%) im Gesundheitswesen und jeder neunte (11,5%) im Bereich Grundstücke, Vermietungen und Dienstleistungen für Unternehmen (inklusive Leiharbeit). Das verarbeitende Gewerbe beschäftigt hingegen zusammen nur 18,7 % der Geringverdiener und die Metall- und Elektroindustrie nur 6,5%. In absoluten Zahlen gab es 2010 im verarbeitenden Gewerbe etwas mehr als 1 Million Geringverdiener, davon 361.358 in der Metall- und Elektroindustrie.

### ***Niedriglohnbeschäftigung in Klein- und Mittelbetrieben konzentriert – massive Kontrolldefizite***

45,6% aller Geringverdiener arbeiten in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten und weitere 30,6% in Betrieben mit 20 bis 199 Beschäftigten (Abbildung 3). In den kleinen Betrieben wird meistens und in den mittleren häufig kein Betriebsrat gebildet, dessen wichtigste Aufgabe es ist, die Einhaltung von Tarifverträgen und Gesetzen zu kontrollieren.

Während früher die von den Gewerkschaften ausgehandelten Löhne fast automatisch für alle Beschäftigten galten, müssen heute Beschäftigte in Betrieben ohne Tarifbindung und ohne Betriebsräte, also ohne eine wirkungsvolle innerbetriebliche Kontrollinstanz, damit rechnen, schlechter bezahlt zu werden.

**Abbildung 3: Anteile der Niedriglohnbeschäftigung nach Betriebsgröße 2010**



Quelle: SOEP 2010, Berechnungen des IAQ (Thorsten Kalina)

### ***Lohngefälle schafft Anreize zum kostengetriebenen Outsourcing***

Das hohe Lohngefälle zwischen den Branchen und den Betrieben verschiedener Größenordnungen bietet starke Anreize zu einer Auslagerung von Tätigkeiten, um damit Lohnkosten zu senken. Die Verringerung der Wertschöpfung in vielen Betrieben in der Metall- und Elektroindustrie und auch anderen Branchen mit geringen Niedriglohnanteilen ging mit einer Verlagerung vieler Tätigkeiten in schlechter bezahlende Branchen einher. Dafür gibt es viele Beispiele, etwa in der Reinigung, dem Catering, dem Transportwesen usw. Allerdings lässt sich nur bei der Leiharbeit die Größenordnung dieser Verlagerung von Arbeitsplätzen in andere Branchen mit Hilfe der Beschäftigungsstatistik quantifizieren.

### ***Niedriglohnarbeit kein Sprungbrett in besser bezahlte Tätigkeiten***

Es macht einen großen Unterschied, ob man eine schlecht bezahlte Tätigkeit nur vorübergehend oder dauerhaft ausübt. Dauerhafte Niedriglohnbeschäftigung bedeutet ein Leben in Armut oder in Abhängigkeit von einem besser verdienenden Partner. Wenn sie hingegen einen Einstieg bzw. nach Arbeitslosigkeit oder einer Familienpause einen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben ermöglicht und man anschließend auf eine besser bezahlte Tätigkeit wechselt, hinterlässt sie keine bleibenden Spuren im Erwerbsverlauf. Noch Mitte der 90er Jahre wurde der deutsche Arbeitsmarkt von der OECD wegen seiner guten Aufstiegschancen von Geringverdienern gelobt (OECD 1997).

Das hat sich mittlerweile grundlegend geändert. Viele Untersuchungen belegen, dass sich Niedriglohnbeschäftigung zunehmend verfestigt hat. Kalina (2012) zeigt für den langen Zeitraum von 1975/6 bis 2005/6 abnehmende Aufstiegschancen. Mosthaf u.a (2011) stellen fest, dass nur etwa jeder siebte Vollzeitbeschäftigte, der 1998/99 einen Niedriglohn bezogen hat, bis 2003 den Niedriglohnsektor verlassen konnte.

**Tabelle 3: Arbeitsmarktstatus 2003 von Niedriglohnverdienern aus dem Jahre 1998/9, die 2003 weiterhin Vollzeit arbeiteten**

	Niedrige Löhne	Höhere Löhne
<b>Betriebsgröße</b>		
1–20 Beschäftigte	77,31%	22,69%
21–100 Beschäftigte	73,44%	26,56%
101–500 Beschäftigte	69,01%	30,99%
500+ Beschäftigte	62,58%	37,42%
<b>Anteil von Niedriglohnverdienern im Betrieb</b>		
Weniger als 5%	60,57%	39,43%
5%–40%	66,39%	33,61%
40%–80%	76,30%	23,70%
80%–100%	79,42%	20,58%
Unbekannt	67,86%	32,14%

Quelle: Mosthaf/Schnabel/Stephani 2010: 19

### ***Verfestigung der Niedriglohnbeschäftigung durch Outsourcing***

Jüngere und Hochqualifizierte haben deutlich bessere Aufstiegschancen als andere Gruppen. Zudem unterscheiden sich die Aufstiegschancen stark nach Branchen. Sie sind etwa in der Branche mit dem höchsten Niedriglohnanteil, dem Gastgewerbe, sehr schlecht und in der Metall- und Elektroindustrie deutlich besser (Kalina 2012). Insbesondere Kleinbetriebe und Betriebe mit hohen Niedriglohnanteilen sind Sackgassen mit geringen Aufstiegschancen (Tabelle 3). Hier hilft nur ein Betriebswechsel.

Die besseren Aufstiegschancen bot vor 20 Jahren vor allem das selbe Unternehmen. Heute jedoch sind viele schlecht bezahlte Tätigkeiten ausgelagert worden. Sie konzentrieren sich in bestimmten Branchen und vor allem mittleren und kleineren Betrieben mit einer wenig differenzierten Arbeitsplatzstruktur. Fallstudien zeigen (Bosch/Weinkopf 2007), dass durch die Ausgliederung der Niedriglohnbeschäftigung in andere Unternehmen die Betroffenen oft die gleiche Arbeit weiter machen oder Dienstleistungen in größeren Betrieben ausüben. Durch die andere Betriebszugehörigkeit sind sie aber Außenseiter und werden bei Bewerbungen auf besser bezahlte Tätigkeiten in internen Arbeitsmärkten nur noch nachrangig behandelt.

### **3. Risikozonen im Arbeitsmarkt: Besonders gefährdete Beschäftigungsformen**

#### ***Exit-Optionen für Unternehmen durch Regulierungsgefälle - atypische Arbeitsverhältnisse zum Teil aber gewünscht***

In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich weniger geschützte Beschäftigungsformen stark ausgebreitet. Ihre Gemeinsamkeit liegt darin, dass sie Unternehmen Exit-Optionen aus dem Regelwerk des Sozialstaats bieten. Bei Leiharbeit, Minijobs, Werkverträgen und Scheinselbständigkeit wird häufig von den üblichen Standards vor allem in der Bezahlung oder beim Kündigungsschutz abgewichen.



Allerdings ist nicht jede neue Beschäftigungsform mit schlechter Arbeit gleichzusetzen. So haben sich etwa die Arbeitszeitwünsche soweit differenziert, dass ein großer Teil der sozialversicherungspflichtigen Teilzeit gewünscht ist (Wanger 2011). Im Teilzeit- und Befristungsgesetz wurde 2001 eine Option auf Teilzeit verankert, die von vielen Beschäftigten geschätzt und genutzt wird. Zudem ist die Gleichbehandlung von Teilzeitarbeit gesetzlich geregelt, was bei der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit in hohem Maß respektiert wird. Es gibt auch qualifizierte Beschäftigte, die als gut bezahlte Spezialisten Leiharbeit schätzen oder für ihre Unternehmen im In- oder Ausland Werkverträge durchführen.

Allerdings sind bestimmte Beschäftigungsformen risikoanfälliger aufgrund von Regulierungsdefiziten oder der Schwierigkeiten, vorhandene Regulierungen tatsächlich durchzusetzen. Zu diesen Beschäftigungsformen zählen insbesondere Leiharbeit, Minijobs, befristete Arbeitsverhältnisse, Werkverträge, grenzüberschreitende Entsendungen und Scheinselbständigkeit.

### ***Tarifverträge zahlen sich aus – nur für Minijobs und Leiharbeit keine Tarif- und Großbetriebsprämien***

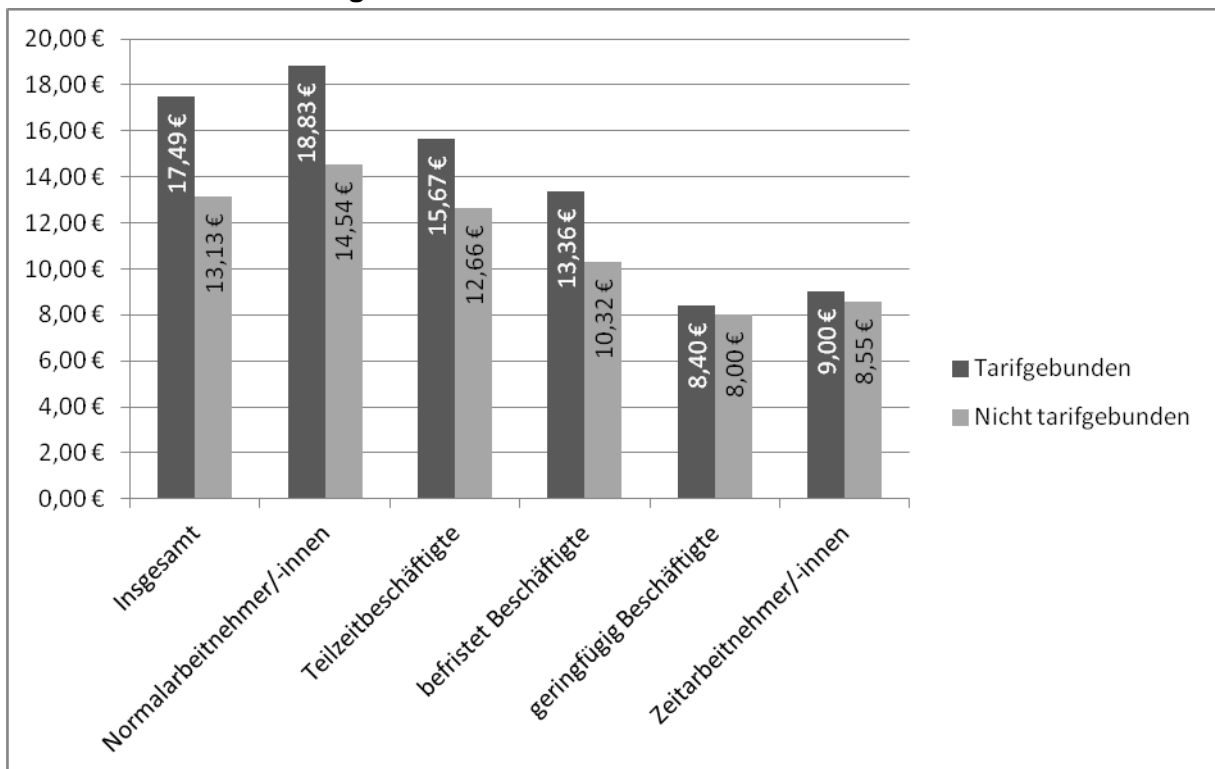
Normalarbeitnehmer/innen, die nach der Definition des Statistischen Bundesamtes Teilzeitbeschäftigte mit mehr als 20 Stunden einschließen, verdienen deutlich mehr als die unterschiedlichen Gruppen der atypisch Beschäftigten. Minijobs und Zeitarbeit werden am schlechtesten bezahlt.

Tarifverträge zahlen sich für die Beschäftigten in der Regel aus. Von den Normalarbeitnehmer/innen bis hin zu den befristet Beschäftigten liegen die Löhne in tarifgebundenen Betrieben deutlich über denen in nicht tarifgebundenen. Nur bei den Minijobbern und der Leiharbeit ist diese „Tarifprämie“ kaum noch wahrnehmbar (Abbildung 4).

Alle Beschäftigtengruppen werden auch in mittleren und größeren Betrieben besser als in kleineren entlohnt. So verdient etwa ein Normalarbeitnehmer in einem Betrieb mit 1.000 und mehr Beschäftigten pro Stunde 6,18 € mehr als in einem Betrieb mit 10-49 Beschäftigten, bei befristet Beschäftigten liegt der Unterschied noch bei 3,58 €. Bei Minijobs liegt die Differenz hingegen nur noch bei 0,07 € und bei Leiharbeit zahlen die großen Betriebe sogar 1,27 € pro Stunde weniger als die kleinen (Destatis 2010: 19). Minijobs und Leiharbeit werden also unabhängig von Tarifverträgen und Betriebsgröße oft mit einer „Flatrate entgolten.

Da Leiharbeitnehmer bislang nicht unter den Tarif des Entleihunternehmens fallen und die christlichen Gewerkschaften Gefälligkeitstarifverträge abschlossen, überrascht dies nicht. Bei den Minijobbern lässt sich dies nur mit der Nichteinhaltung der gesetzlich geforderten Gleichbehandlung erklären.

**Abbildung 4: Mittlere Bruttostundenverdienste (Median) nach Beschäftigungsform und Tarifbindung 2010\***



\* Beschäftigte in Betrieben mit zehn und mehr Beschäftigten im Alter von 15 bis 64 Jahren, der Wirtschaftsabschnitte B bis S (WZ 2008), ohne Auszubildende und Altersteilzeit

Quelle: DESTATIS, Niedriglohn und Beschäftigung 2010: 19

### 3.1 Leiharbeit

#### **Neues Leitbild für Leiharbeit – Integration von Arbeitslosen und längerfristiger Einsatz bei „angemessenem Schutzniveau“**

Das Leitbild der Regulierung von Zeitarbeit hat sich in Deutschland deutlich verschoben. In den 70er und 80er Jahren wurden den Verleihunternehmen umfassende Arbeitgeberpflichten zugewiesen. Ziel war es, die Rolle der Leiharbeit auf die Überbrückung zeitlich begrenzter Personalengpässe zu beschränken und gleichzeitig den Leihkräften eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive zu eröffnen. Durch die Begrenzung der Verleihdauer konnte das erste Ziel erreicht werden, während das zweite Ziel durch die kurzen Beschäftigungszeiten der Leihkräfte verfehlt wurde.

Mit der Neuregulierung der Leiharbeit 2003 wurden die zeitlichen Beschränkungen der Verleihdauer aufgehoben und die Arbeitgeberpflichten durch Abschaffung des Synchronisierungsverbots – die Anpassung der Vertrags- an die Verleihdauer - gelockert. Damit sollte Arbeitslosen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Gleichzeitig wurde aber auch der längerfristige und sogar dauerhafte Einsatz von Leiharbeit ermöglicht. Vor allem die Vorschrift zur gleichen Bezahlung (equal pay), von der allerdings

durch Tarifverträge abgewichen werden konnte, sollte „ ein angemessenes Schutzniveau“ für die Leiharbeiter gewährleisten (Deutscher Bundestag 2010: 5).

### ***Starke Expansion und Funktionswandel von Leiharbeit seit 2003: Flexibilitätsinstrument aber auch Substitution von Stammkräften***

Die Zahl der Leiharbeiterkräfte hat seit 2003 trotz starker zyklischer Schwankungen erheblich zugenommen und stieg von rund 300 000 im Jahr 2003 auf den Höchststand von über 900.000 im Juni 2011 (Bundesagentur für Arbeit 2012). Mit der konjunkturellen Eintrübung ist die Zahl seitdem zurückgegangen, liegt aber immer noch auf dem hohen Niveau vor der Finanzkrise (IW 2012).

Im Zuge der Finanzkrise sind viele Leiharbeiterkräfte entlassen bzw. befristete Arbeitsverträge in der Leiharbeitsbranche nicht erneuert worden. Innerhalb weniger Monate sank die Zahl der Leiharbeiterkräfte von über 800.000 auf rund 580.000 im April 2009. Leiharbeiterkräfte sind somit neben Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit und befristet Beschäftigten ein zentraler Krisenpuffer für Unternehmen geworden.

Zugleich zeigt sich ein Funktionswandel der Leiharbeit. Ein Teil der Unternehmen setzt Leiharbeiterkräfte auch längerfristig ein. Dabei geht es nicht mehr um die Überbrückung von Personalausfällen, sondern um die längerfristige Übernahme von Dauertätigkeiten der Unternehmen bei verschlechterten Arbeitsbedingungen der Beschäftigten (Holst u.a. 2009; Siebenhüter 2011; IG Metall 2012).

Kontrovers wird diskutiert, ob Leiharbeit Dauerbeschäftigung vernichtet. Hier scheint es ganz unterschiedliche betriebliche Muster zu geben. Die Strategien reichen vom gelegentlichen Einsatz von Leiharbeiterkräften bis hin zum langfristigen Ersatz von Stammkräften, vor allem bei den Intensivnutzern. Genau lässt sich die Größenordnung der Substitution nicht beziffern. Sie kann aber nicht ausgeschlossen werden, wie es die Bertelsmann-Stiftung im Gegensatz zu den Aussagen in ihrer eigenen Studie macht<sup>1</sup>.

### ***Konzentration von Leiharbeit in Fertigungsberufen, in der Metall- und Elektroindustrie und in mittleren und größeren Betrieben – Höhere Stückkosten bei intensivem Leiharbeitereinsatz***

Während im Dezember 2010 nur 29,5% aller Beschäftigten in Fertigungsberufen und -tätigkeiten tätig waren, betraf dies 64,4% der Leiharbeiterkräfte (Bertelsmann Stiftung 2012: 18). Innerhalb der Fertigungsberufe ist der Anteil der Leiharbeiterkräfte in Metall- und Elektrotätigkeiten von 33% im Jahre 2001 auf 21% im Jahre 2011 gesunken, während der Anteil des Hilfspersonals ohne genauere Angaben zur Tätigkeit im selben Zeitraum von 27% auf 33% angestiegen ist (Bundesagentur für Arbeit 2012:14).

---

<sup>1</sup> Die Bertelsmann-Stiftung kommt zu folgender Bewertung der von ihr in Auftrag gegebenen Leiharbeitsstudie: „Diese Befunde sprechen für eine andere als die Substitutionsthese“ (S. 7). Im Gegensatz dazu betonen die Autoren der Studie, dass eine „kausale Interpretation der Art ‚die Veränderung in der Anzahl der Zeitarbeiterkräfte hat zu dieser oder jener Veränderung in der Anzahl der Stammarbeiterkräfte geführt‘ auf der Basis der durchgeführten Auswertungen nicht möglich ist.“ (Bertelsmann-Stiftung 2012: 41).

Der Anteil der Betriebe, die Leiharbeit nutzen, ist in den Branchen Investitions- und Verbrauchsgüter“ sowie „Produktionsgüter“ mit 17% bzw. 16% erheblich höher als im Rest der Wirtschaft.

Leiharbeitskräfte werden vor allem in mittleren und größeren Betrieben eingesetzt. Im Jahr 2008 arbeiteten 54% der Leiharbeitskräfte in Betrieben mit 250 und mehr Beschäftigten und 33% in Betrieben mit 50 bis 249 Beschäftigten (Bertelsmann-Stiftung 2012: 34).

Die Gründe für die hohe Konzentration von Leiharbeit in den Fertigungsberufen und mittleren und größeren Betrieben der Metall- und Elektroindustrie liegen zum einen in den hohen Auftragsschwankungen in diesen Bereichen und zum anderen in der hohen Bindung an die Branchentarifverträge in der Metall- und Elektroindustrie, von denen man abweichen will.

Es ist fraglich, ob sich auf längere Sicht ein wachsender Einsatz von Leihkräften betriebswirtschaftlich rechnet. Zwar wirkt sich ein vorsichtiger Einsatz von Leiharbeit günstig auf die Lohnstückkosten aus. Bei zunehmender Einsatzintensität gemessen an den Ausgaben für Leiharbeitskräfte steigen hingegen die Lohnstückkosten und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist gefährdet (Nielen/Schiersch 2011).

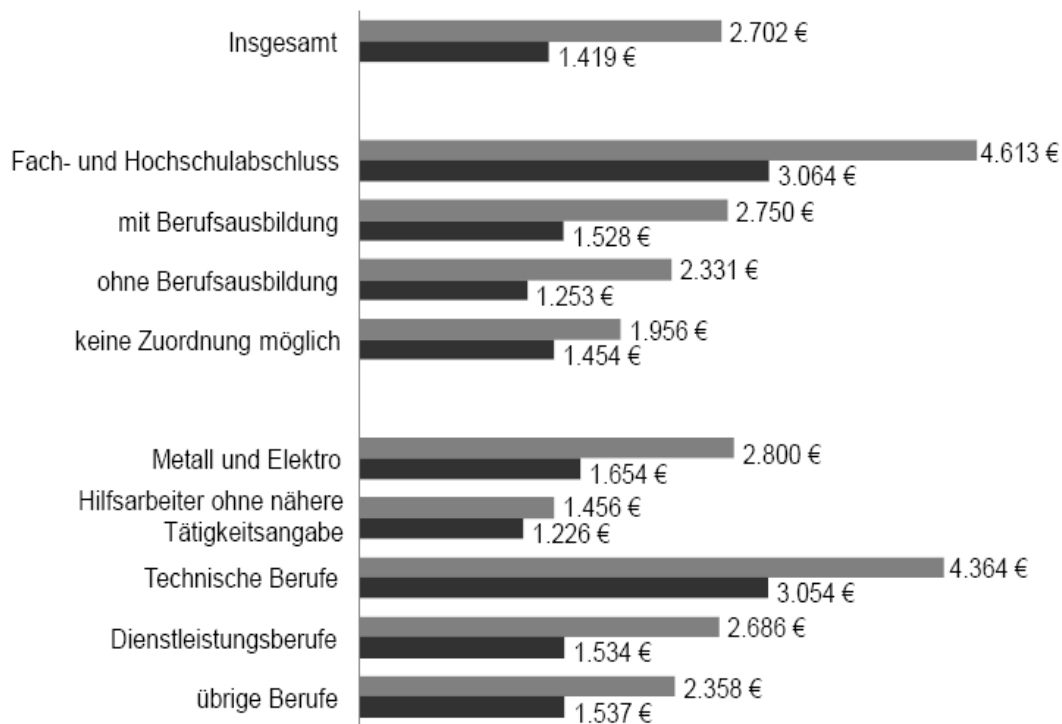
### **Schlechte Löhne und hohe Gesundheitsrisiken in der Leiharbeitsbranche**

Die fast flächendeckende Tarifierung der Branche hat nicht zur Angleichung der Löhne von Leiharbeitskräften und Stammbeschäftigten geführt, sondern evtl. sogar eher zu noch größeren Abständen – jedenfalls in gewerblichen Branchen mit einem überdurchschnittlichen Lohnniveau.

Das mittlere Monatsentgelt von Leiharbeitskräften liegt fast um die Hälfte unter dem Durchschnitt in der gesamten Wirtschaft. Diese enormen Unterschiede lassen sich nicht mit unterschiedlichen Qualifikationen erklären. Zwar liegt der Anteil der gering Qualifizierten bei den Leiharbeitskräften über dem Durchschnitt. Die Lohnunterschiede sind durchgängig jedoch bei allen Qualifikationsgruppen sehr hoch. In den Metall- und Elektrotätigkeiten erhalten Leiharbeitskräfte zum Beispiel mit durchschnittlich 1654 € pro Monat ungefähr 40% weniger als in der Branche üblicherweise gezahlt wird (Abbildung 5).

Die Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeitsbranche sind in der Regel von kurzer Dauer, da das Risiko der Finanzierung verleihefreier Zeiten auf die Beschäftigten abgewälzt werden kann. Das Risiko aus Beschäftigung arbeitslos zu werden liegt bei Leiharbeitskräften viermal so hoch wie in der Gesamtwirtschaft (Bundesagentur für Arbeit 2012: 20). Für die Hälfte aller Leiharbeitskräfte endet das Beschäftigungsverhältnis nach maximal 89 Tagen (Crimmann u.a. 2009: 80).

**Abbildung 5: Entgelte insgesamt und in der Zeitarbeit\***



\*Bruttoarbeitsentgelt in Euro (Median), Deutschland, 31. Dezember 2010

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2012: 23

Mehrere Untersuchungen berichten über höhere Gesundheitsrisiken (Sailer 2012; Becker u.a. 2012). Nach einem Gesundheitsreport der Techniker Krankenkasse (2009) mit dem Schwerpunkt Leiharbeit liegen zum Beispiel die Fehlzeiten aufgrund psychischer Störungen unter den männlichen Beschäftigten aus der Zeitarbeitsbranche (nach der Kontrolle des Tätigkeitsspektrums) um 36% über den Erwartungswerten von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in anderen Branchen. Die Unzufriedenheit über ein niedrigeres Einkommen und die anhaltende Arbeitsplatzunsicherheit führen offensichtlich zu langanhaltenden Stresssituationen.

### **Keine Brücke in eine dauerhafte Beschäftigung – Einstieg in Leiharbeitskarrieren**

Die Brückenfunktion der Leiharbeit in reguläre Beschäftigung erwies sich als weitaus schwächer, als von der Bundesregierung erhofft. Die Chance, von einem Entleihbetrieb übernommen zu werden, wird vom IAB auf nur ca. 7% beziffert. Auch zu den Chancen, von Leiharbeitskräften nach Ausscheiden aus der Leiharbeit in eine reguläre Beschäftigung zu kommen, sind die Ergebnisse ernüchternd. Crimmann u.a. (2009: 131) stellen hierzu fest, „dass Leiharbeit weniger als Brücke in reguläre Beschäftigung dient, sondern eher der Start für eine dauerhafte ‚Zeitarbeitskarriere‘ ist. Zwei Drittel der Personen, die 2004 ein Leiharbeitsverhältnis eingingen, schafften in den beiden darauffolgenden Jahren nicht den Sprung in nachhaltige Beschäftigung, sondern fassten lediglich Fuß in der Arbeitnehmerüberlassung. Mit 80 Prozent verbleibt sogar der Großteil derjenigen, die bereits

einmal in der Arbeitnehmerüberlassung tätig waren, in dieser Branche.“ Diese Entwicklung überrascht nicht, da die Anreize für die Auftraggeber, Leiharbeitskräfte zu übernehmen, durch die Aufhebung der Höchstdauer des Verleihs und die vergleichsweise niedrigeren Löhne deutlich gesunken sind.

Fast zwei Drittel (63%) der im zweiten Halbjahr 2011 neueingestellten Leiharbeitskräfte waren zuvor arbeitslos oder nicht beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2012: 18). Es ist fraglich, ob man daraus auf besondere Integrationschancen für Arbeitslose schließen kann. Die Zahlen machen eher deutlich, wie unattraktiv die Branche für Arbeitskräfte aus anderen Branchen ist.

### ***Ziel der Neuregulierung von 2003 verfehlt - Schutzniveau von Leihkräften unzureichend***

Hinsichtlich der besonderen Schutzbedürftigkeit von Leiharbeitskräften ist die EU-Richtlinie zur Leiharbeit unmissverständlich klar. Die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Zeitarbeitskräften müssen nach dieser Richtlinie während der Dauer ihrer Überlassung an einen Entleihbetrieb grundsätzlich mindestens den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vergleichbarer Stammarbeitskräfte entsprechen. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass das Gleichbehandlungsgebot beliebig zur tarifvertraglichen Disposition steht (Waltermann 2010: 41). „Voraussetzung der richtlinienkonformen Öffnung ist, dass die tarifvertraglichen Gestaltungen „unter Achtung des Gesamtschutzes von Leiharbeitnehmern“ vom Gleichbehandlungsgebot abweichen“ (Waltermann 2010: 40).

Die bisherigen Untersuchungen belegen, dass starke Abweichungen von tariflichen Standards im Einsatzbetrieb zur Regel geworden sind und die Auftragsrisiken der Branche auf die Beschäftigten abgewälzt werden. Der angestrebte „angemessene Arbeitnehmerschutz“ wurde nicht erreicht.

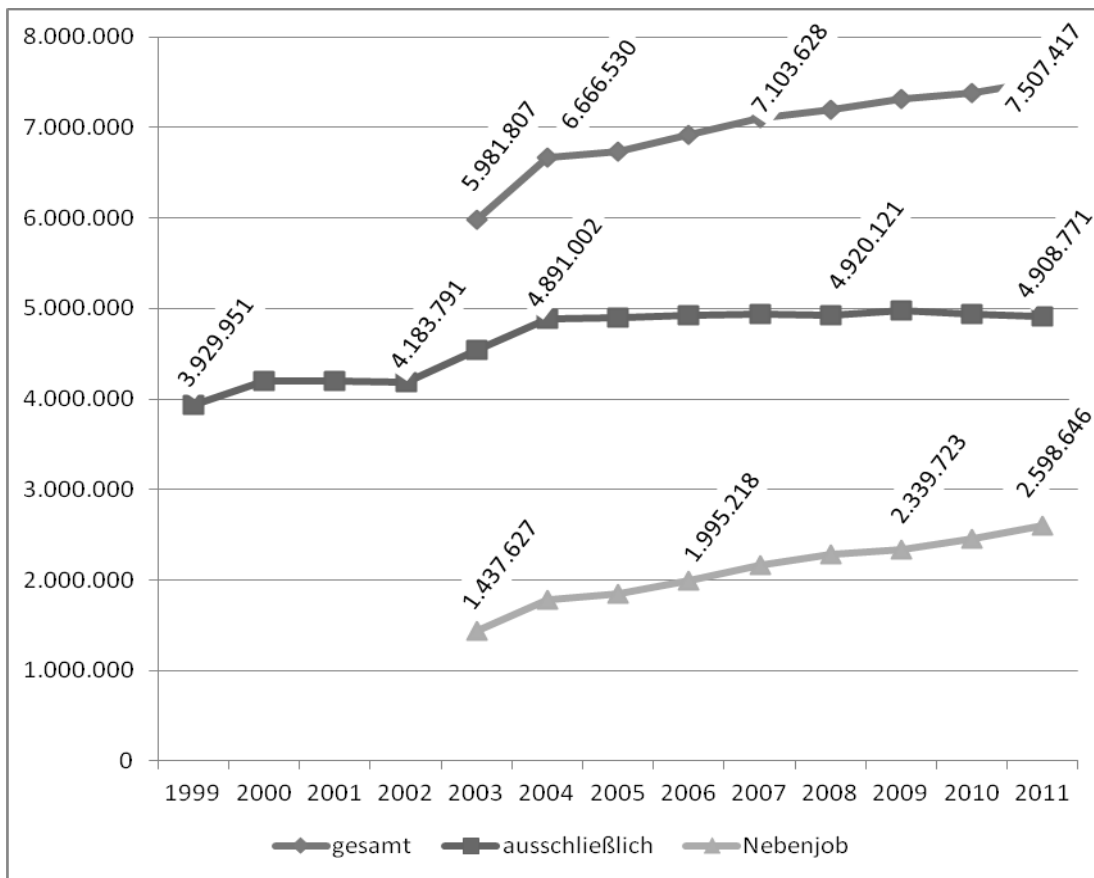
### **3.2 Geringfügige Beschäftigung (Minijobs)**

#### ***Jeder fünfte Job mittlerweile ein Minijob – Konzentration im Dienstleistungssektor***

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wurden 1971 ins Sozialgesetzbuch eingeführt. Die Grenze der Steuer- und Abgabefreiheit wurde mit den Hartz-Gesetzen von zuvor 325 € auf 400 € brutto pro Monat erhöht und die Arbeitszeitgrenze von 15 Stunden pro Woche aufgehoben. Außerdem wurde die erst 1999 eingeführte Steuer- und Abgabenpflicht für Minijobs, die als Nebenjobs ausgeübt werden, wieder abgeschafft.

Was einstmals als Nebenverdienst für Ehefrauen gedacht war, ist mittlerweile zum Massenphänomen geworden. Fast jeder fünfte Job ist ein Minijob. Der starke Zuwachs von Minijobs als Haupttätigkeit erfolgte schon in den 80er und 90er Jahren. Der Anstieg seit 2003 um mehr als 1,5 Millionen entfällt vor allem auf geringfügige Beschäftigung im Nebenjob (Abbildung 6).

**Abbildung 6: Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, 1999-2011**



Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit 2012

Im Unterschied zur Leiharbeit, in der Männer dominieren, liegt der Anteil der Frauen bei der geringfügigen Beschäftigung bei fast zwei Dritteln (63,3% September 2010). Auf Fertigungsberufe entfielen etwa 1 Million geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Die überwiegende Zahl der Minijobs entfällt auf den Dienstleistungssektor. Allein im Handel arbeiten rund 1,42 Millionen Minijobber, in den wirtschaftlichen Dienstleistungen sind es 870.000, im Gastgewerbe 808.000 und im Gesundheits- und Sozialwesen 738.000 (Weinkopf 2011: 6). In den Branchen mit hohen Minijobanteilen ist zumindest teilweise reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung substituiert worden (RWI/ISG 2006).

### **Minijobs eine Niedriglohnfalle - Gleichbehandlungsgebot in der Praxis unterlaufen**

Wie jede andere Teilzeitbeschäftigung gilt für Minijobs das Gleichbehandlungsgebot. Dennoch werden Minijobs in der Praxis häufig deutlich geringer bezahlt. Nach einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes verdienen Minijobber mit einem Stundenlohn von durchschnittlich 8,98 € weitaus weniger als Beschäftigte im Normalarbeitsverhältnis (18,04 €). Diese Auswertung schloss Schüler/innen, Studierende, Rentner/innen und Nebenjobs aus, die oft noch schlechter bezahlt werden (Wingerter 2009, S.1087). Unsere eigenen Berechnungen zeigten, dass 2010 86% der Minijobber einen Niedriglohn erhielten. Das sind 9 Prozentpunkte mehr als 1995 (Tabelle 2).

Wie kommt es, dass trotz Gleichbehandlungsgebot und einer Pauschalabgabe von 30%, die über der bei anderen Beschäftigten liegt, Minijobber deutlich schlechter bezahlt werden als sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte (Abbildung 4)? Die wichtigste Erklärung liegt in der Nichteinhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Viele Untersuchungen haben gezeigt, dass die höheren Abgaben über eine Absenkung der Löhne abgewälzt werden. Voss/Weinkopf (2012) berichten von besonderen Lohntabellen in sozialen Dienstleistungen mit niedrigeren Löhnen für Minijobber. Zudem wird in der Regel nur die tatsächlich geleistete Arbeit vergütet und weder Krankengeld, noch Urlaub oder Feiertage bezahlt. Der Sachverständigenrat nennt als Grund Unkenntnisse der Beschäftigten und ein geringeres Interesse an der Durchsetzung von Ansprüchen wegen der geringeren Bedeutung dieser Tätigkeiten (SVR 2009, Ziffer 553). Dabei wird verkannt, dass die Durchsetzung von Ansprüchen sehr riskant sein kann, umso mehr, wenn das materielle Interesse der Unternehmen an der Aufrechterhaltung der Missstände groß ist.

Beschäftigte – vor allem „hinzuverdienende“ Ehefrauen – haben hohe marginale Entzugsraten dann, wenn sie in der Steuerklasse V eingestuft sind und mit dem Übergang in die Gleitzone neben den Sozialversicherungsbeiträgen durch hohe Steuerabzüge belastet sind. In diesem Fall wird ein Nettoeinkommen von 400 € erst wieder erreicht, wenn mehr als 540 € verdient werden (Bäcker/Neuffer 2012: 15). Die hohen marginalen Kosten von Unternehmen ergeben sich vor allem dadurch, dass die (unrechtmäßigen) Einsparungen bei Tariflöhnen, Urlaub sowie Krankheit und Feiertagen entfallen, wenn statt Minijobber/innen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eingestellt werden. In seinem zusammenfassenden Bericht zu den Hartz-Evaluationen konstatiert das Bundesministerium für Arbeit (2006: V) „Dabei erweisen sich die Mini-Jobs allerdings für Arbeitslose nicht als Brücke in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.“

### **3.3 Befristete Verträge**

#### ***Besonders Jugendliche von Befristungen betroffen***

Befristungen (ohne Auszubildende) haben in Deutschland in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Die Befristungsquote, also der Anteil der Befristungen an allen Arbeitsverhältnissen, ist um mehr als 50% von etwas weniger als 6% Anfang der 90er Jahre auf rund 9% 2008 gestiegen. Fast die gesamte Zunahme entfiel auf die Jüngeren. In der Altersgruppe der 25- bis 34jährigen stieg die Befristungsquote von 8,2% im Jahre 1991 um 10,6 Prozentpunkte auf 18,8% im Jahre 2011 (Tabelle 4).

Noch deutlicher wird die Entwicklung bei den Neueinstellungen. Der Anteil der Befristungen an den Neueinstellungen ist nach Daten des Betriebspanels des IAB von 32% im Jahr 2001 auf 45% im Jahr 2007 angestiegen (Bellmann u.a. 2009). Der Anteil der Befristungen bei Neueinstellungen steigt ebenso wie der Kündigungsschutz mit der Betriebsgröße. In Betrieben mit 50 – 249 Beschäftigten lag der Befristungsanteil bei den Neueinstellungen 2009 bei 59% und in den Betrieben mit 250 und mehr Beschäftigten sogar bei 62% (Hohendanner 2010: 3). „Die „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ auf dem Arbeitsmarkt manifestiert sich vor allem in größeren Betrieben“ (Hohendanner 2010: 3)



Etwas mehr als ein Drittel der befristeten Verträge wird für eine Laufzeit von unter einem Jahr abgeschlossen. Die Befristungsquote in öffentlichen und privaten Dienstleistungen ist überdurchschnittlich hoch, darunter auch Dienstleistungen für Unternehmen, die die Leiharbeit einschließen. Im verarbeitenden Gewerbe liegt die Befristungsquote leicht über dem Durchschnitt.

**Tabelle 4: Abhängig Beschäftigte 25 Jahre und älter mit befristetem Arbeitsvertrag**

Jahr	Insgesamt	Alter von.... bis ... Jahren					
		25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75 u. älter
1991	5,8	8,2	4,9	4,3	4,3	11,4	2,0
1993	5,7	8,3	4,8	4,1	3,3	9,3	2,6
1995	6,1	9,2	5,2	4,2	4,0	4,9	5,2
1997	6,4	10,0	5,5	4,0	4,3	4,8	6,8
1999	7,3	11,8	6,5	4,6	4,3	4,6	2,7
2001	6,7	11,2	5,9	4,4	4,3	6,9	5,5
2003	6,5	12,0	5,4	3,9	4,2	7,4	3,4
2005	8,0	15,9	6,7	4,6	4,5	7,7	7,1
2007	8,4	16,9	7,2	5,1	4,5	7,5	1,3
2009	8,6	17,7	7,0	5,3	4,5	7,9	5,7
2011	9,0	18,8	7,4	5,5	4,4	6,7	5,4

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012

### Übergang in unbefristete Beschäftigung schwieriger geworden

Falls die Unternehmen Befristungen nur als verlängerte Probezeit nutzen, sind die Chancen für einen Übergang auf eine feste Stelle hoch. Allerdings wird nur bei einem Viertel der Befristungen eine verlängerte Eignungsbeurteilung als Grund genannt. In den Gründen überwiegen Flexibilitätsinteressen der Unternehmen, die in Krisenzeiten ohne Kosten den Personalstand verringern wollen. In der Finanzkrise spielte das Auslaufen befristeter Verträge eine größere Rolle als Arbeitgeberkündigungen (Hohendanner 2010: 6).

Gerade in mittleren und größeren Betrieben mit hohem Befristungsanteil sind die Übernahmechancen geringer als in kleineren Betrieben. Frühere Untersuchungen zeigen zudem, dass Befristungen das Risiko erhöhen, erneut befristet zu beschäftigt zu werden (Giesecke/Groß 2002). Im Unterschied zu den anderen kritischen Beschäftigungsformen ist allerdings hervorzuheben, dass die befristet Beschäftigten meistens betriebsüblich entlohnt werden und auch von der Tarifbindung profitieren (Abbildung 4).

### 3.4 Werkverträge und Scheinselbständigkeit

#### **Umgehungsmöglichkeiten von Arbeitsstandards durch Werkverträge**

Werkverträge sind in einer arbeitsteiligen und effizienten Wirtschaft, in der sich Unternehmen auf bestimmte Tätigkeiten spezialisieren, unverzichtbar. Problematisch werden Werkverträge, wenn ihr eigentlicher Zweck, kompetente Unternehmen mit Werken zu beauftragen, die in eigener Regie ausgeführt werden, nicht mehr im Vordergrund steht, sondern arbeits- und tariflichrechtliche Pflichten umgangen werden. Dabei sind drei

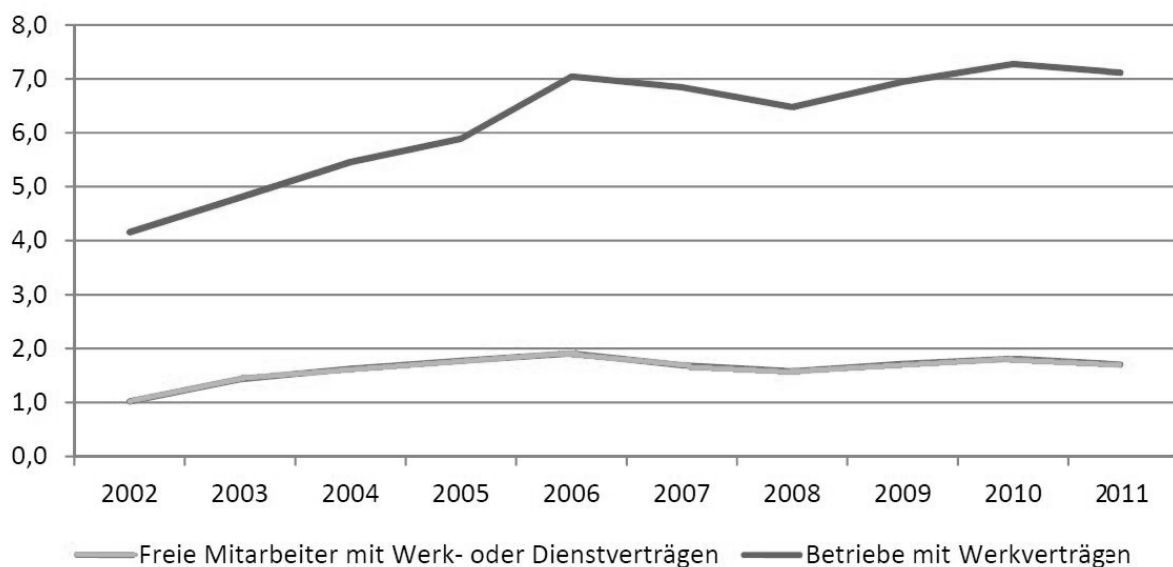
unterschiedliche Fälle zu unterscheiden. Unternehmen vergeben erstens Werkverträge an Soloselbständige, die aber von ihnen abhängig sind und weisungsgebunden arbeiten. Damit wird eine Festanstellung vermieden. Zweitens werden Werkaufträge an andere Unternehmen vergeben, die ebenfalls nicht selbständig ihr Werk ausführen. In diesem Fall handelt es sich um illegale Arbeitnehmerüberlassung. Schließlich werden Werkverträge an ausländische Unternehmen vergeben, die im Rahmen der europäischen Dienstleistungsfreiheit mit eigenen Kräften ihr Werk ausführen. Sofern in der Branche Mindestlöhne gelten und nicht gezahlt werden, ist dies ein Verstoß gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Ohne gesetzliche Mindestlöhne sind Lohnunterbietungen nach europäischem Recht legal.

Echte und Scheinwerkverträge sind gesetzlich zwar abgegrenzt, können aber umgangen werden. Neuerdings wird von Arbeitsrechtlern die rechtssichere Gestaltung von Werkverträgen zur Kostensenkung und zur Verringerung des Kündigungsschutzes beschrieben und angeboten (z.B. Rieble 2012). Mit der Regulierung der Leiharbeit durch Einführung eines Branchenmindestlohnes gelten Werkverträge als billigere Alternative zur Arbeitnehmerüberlassung.

### **Zunahme unterschiedlicher Formen von Scheinwerkverträgen**

Viele Fallstudien und Branchenbefragungen zeigen, dass sich die missbräuchliche Nutzung von Werkverträgen erhöht hat. Die extremsten Formen finden sich in der Fleischindustrie, wo Fließbandtätigkeiten in selbständige Tätigkeiten aufgeteilt sind, und in der Bauwirtschaft, wo die Kontrolle der Mindestlöhne durch lange Subunternehmerketten umgangen wird. Auch in der Automobilindustrie sind schon Montagetätigkeiten ausgelagert worden (Koch/Wohlhüter 2012).

**Abbildung 7: Anteil der Betriebe mit freien Mitarbeitern bzw. Werkverträgen 2002 – 2010**

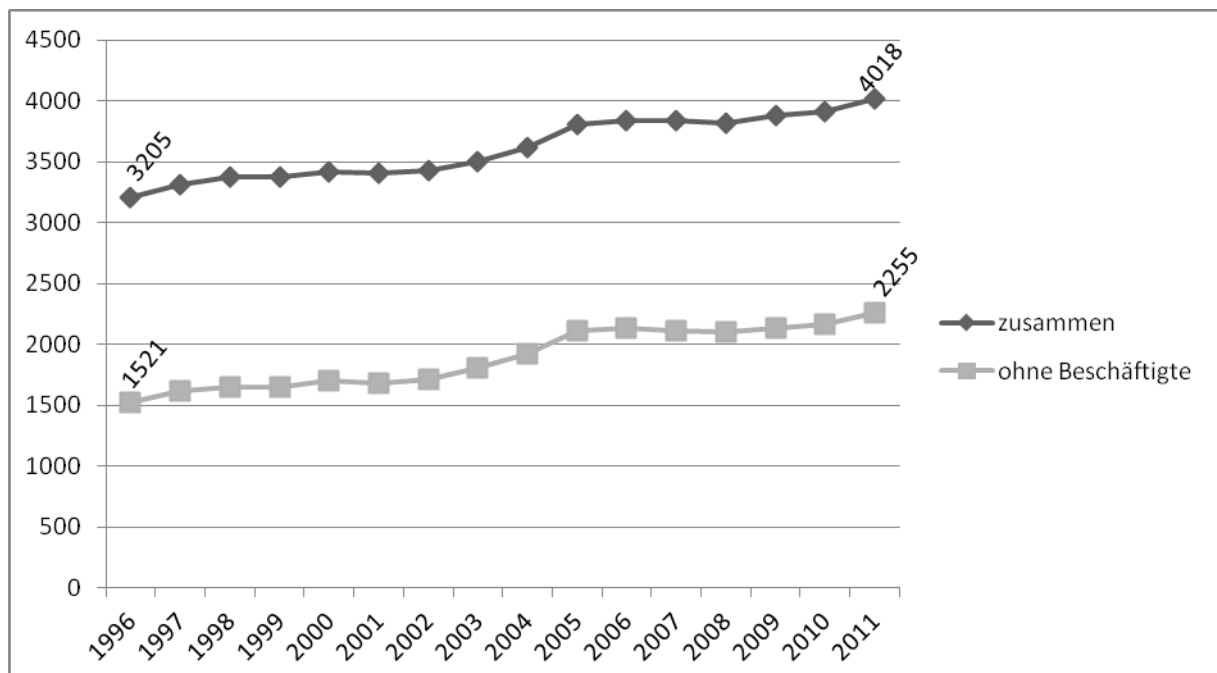


Quelle: IAB Betriebspanel 2002-2011 (aus: Deutscher Bundestag 2012: 35)

Die quantitative Verbreitung von Scheinwerkverträgen ist nur schwer zu messen, da man nicht genau zwischen echten und Scheinwerkverträgen unterscheiden kann. Eine Reihe von Indikatoren sprechen jedoch für eine Zunahme. So sinkt in den meisten großen Unternehmen die Wertschöpfung. In der Automobilindustrie nimmt der Anteil externer Zulieferer und Dienstleister an der Wertschöpfung von 62 % im Jahr 2002 auf voraussichtlich 77 % im Jahr 2015 zu (Bromberg 2007: 2). Unternehmensbefragungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu freien Mitarbeitern/innen ergaben, dass sich deren Anteil zwischen 2002 und 2010 von einem auf knapp zwei Prozent erhöht hat, was einer Zunahme von 350.000 auf über 600.000 entspricht. Gleichzeitig ist der Anteil der Betriebe, die Werkverträge nutzen, von vier auf über sieben Prozent gestiegen (Abbildung 7).

Die einzige Informationsquelle über Werkvertragsnehmer aus anderen EU-Staaten sind die sogenannten E101 Bescheinigungen, die von der Europäischen Kommission registriert werden. Sie bestätigen, dass Werkvertragsnehmer in ihrem Heimatland sozialversichert sind, so dass im Entsendeland keine Beiträge erhoben werden. Ob die Entsendung tatsächlich stattfindet und wie viele ohne diese Bescheinigung entsandt werden, ist nicht bekannt. 2009 wurden trotz der Krise mit steigender Tendenz 221.220 solcher Bescheinigungen für Entsendungen nach Deutschland ausgestellt. Etwas mehr als die Hälfte dieser Entsendungen entfielen auf die Industrie, davon ungefähr die Hälfte auf die Bauwirtschaft. Auffällig ist, dass die meisten Werkvertragsnehmer (165 400) aus Mittel- und Osteuropa kamen, also Ländern mit sehr viel niedrigeren Löhnen (EC 2011). Im Unterschied zu Nachbarländern wie Frankreich oder den Niederlanden, wo die meisten Entsendungen zwischen Hochlohnländern ausgetauscht werden, geht es in Deutschland mit seinem löchrigem Lohnsystem vorrangig um Lohnunterbietung (Bosch 2012).

**Abbildung 8: Entwicklung der Zahl der Selbständigen insgesamt und der Selbständigen ohne Beschäftigte(Soloselbständige)**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, eigene Darstellung

Die Entwicklung der Auslagerung von Tätigkeiten innerhalb des eigenen Betriebes ist so besorgniserregend, weil in einem Negativszenario am Ende Unternehmen mit integrierten Produktions- und Dienstleistungssystemen in viele kleine Rechtseinheiten mit völlig unterschiedlichen Arbeitsstandards fragmentiert werden können. Betriebswirte weisen allerdings darauf hin, dass damit die Effizienz der Unternehmen erheblich beeinträchtigt werden kann, da die innerbetriebliche Kooperation durch bürokratische Grenzen und eine Kultur des Misstrauens erschwert wird und Know-how abfließen kann (z.B. Allewell/Bähring/Thommes 2007). Das ISI in Karlsruhe konnte belegen, dass im verarbeitenden Gewerbe die Produktivität unter abnehmender eigener Wertschöpfung leidet (Brödner/Kinkel/Lay 2009).

#### **4. Die sozialen Kosten prekärer Arbeit: Aufstockung niedriger Löhne und Altersarmut**

##### **Subvention geringer Löhne – Ursache für steigende Zahl von Hartz-IV-Aufstockern**

Bei einem wachsenden Teil der Beschäftigten reicht das Erwerbseinkommen nicht aus, um das Existenzminimum der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, abzudecken. Sie müssen unter Anrechnung ihres Vermögens eine Aufstockung ihres Einkommens durch Arbeitslosengeld II (Hartz IV) beantragen, um über das Existenzminimum zu gelangen. 2010 bezogen 1,38 Millionen Erwerbstätige in 1,23 Millionen Bedarfsgemeinschaften solche Aufstockungsleistungen (Bundesagentur für Arbeit 2011). Mehr als 300.000 Vollzeitbeschäftigte mussten ihr Einkommen aufstocken lassen. Bemerkenswert ist zudem die hohe Zahl der Selbständigen, darunter möglicherweise auch Scheinselbständige. Die hohe Zahl der hilfsbedürftigen Minijobber belegt den Bedeutungswandel dieser Tätigkeiten vom Zuverdienst zum (unzureichenden) Hauptverdienst (Abbildung 9).

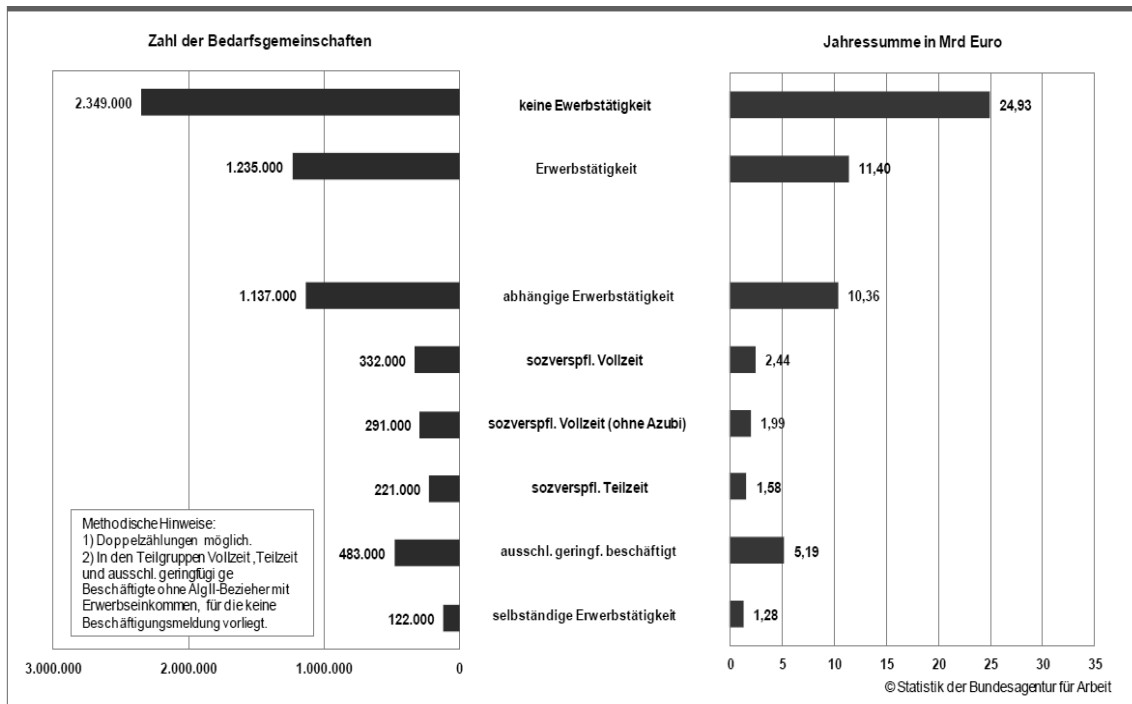
Die Ausgaben für die Aufstocker stiegen alleine zwischen 2007 und 2010 von 9,6 auf 11,4 Milliarden €. Ihr Anteil an den gesamten Hartz IV-Ausgaben wuchs von 26 auf 31 %. Es ist richtig, dass nicht alleine geringe Einkommen, sondern auch große Familien und kurze Arbeitszeiten Hilfsbedürftigkeit auslösen können. Die zentrale Rolle der Löhne zeigt sich aber an den extrem niedrigen Stundenlöhnen der Aufstocker. Sie lagen 2006/7 bei durchschnittlich 7,00 € im Westen und 6,02 € im Osten (Dietz/Müller/Trappmann 2009:3). Mit 43.500 Personen kam die größte Zahl hilfsbedürftiger Vollzeitbeschäftigter aus der Arbeitnehmerüberlassung, was angesichts der niedrigen Löhne in dieser Branche nicht überrascht.

Die Subvention der geringen Löhne dieser Branche kostete den Steuerzahler alleine 2010 rund 418 Millionen €. Das SGB II hat sich damit zu einem Instrument eines bedürftigkeitsgeprüften Kombilohnes entwickelt, mit dem mittlerweile in breitem Maße Niedriglöhne subventioniert werden.

##### ***Verlagerung der Probleme in die Zukunft - Altersarmut***

Geringe Löhne reichen nicht aus, um eine ausreichende Alterssicherung aufzubauen. Der Steuerzahler wird die geringen Renten aufstocken müssen. Die Dimensionen dieses Problems sind noch nicht absehbar.

**Abbildung 9: Zahlungsansprüche auf Leistungen aus der Grundsicherung von Bedarfsgemeinschaften nach Erwerbsstatus und Beschäftigungsform: Zahl der BG und Jahressumme (Deutschland 2010)**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2011: 12

Selbst bei einer lückenlosen Erwerbsbiographie von 45 Jahren und einer ständigen 40-Stundenwoche reicht ein Stundenlohn von 8 € nicht aus, um über das Niveau der Grundsicherung zu kommen (Waltermann in: Deutscher Bundestag 2012: 41). Bei geringerer Erwerbsdauer und kürzerer Arbeitszeit steigen die notwendigen Stundenlöhne schnell auf über 10 € pro Stunde.

Neben niedrigen Löhnen und atypischen Arbeitsverhältnissen sind nicht kontinuierliche Erwerbsverläufe, Arbeitslosigkeit und die Rentenreformen die wichtigsten Ursachen von Altersarmut (Bäcker 2008; Kumpmann u.a. 2010). Simulationsstudien zeigen, dass insbesondere ostdeutsche Männer und Frauen von Altersarmut betroffen sein werden. Hier kommen niedrige Löhne, Unterbrechungen durch Arbeitslosigkeit und eine im Vergleich zum Westen geringere Kompensation der Absenkung des Rentenniveaus durch Betriebs- und Riesterrenten zusammen (Abbildung 10). Die jüngeren Jahrgänge werden noch stärker betroffen sein, da sich die Absenkung des Rentenniveaus besonders bei ihnen auswirken wird. Insofern ist das Argument, dass man durch die Absenkung des Rentenniveaus die jüngere Generation entlasten will, kaum nachvollziehbar.

**Abbildung 10: Entwicklung des Anteils der Personen mit Niedrigrenten in der GRV\* (Simulationsergebnisse, in %)**

Anteil der GRV-Rentenbezieherinnen und – bezieher mit Renten unter 600 €	Deutschland	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	<i>Gesamt</i>	<i>Männer</i>	<i>Frauen</i>	<i>Männer</i>	<i>Frauen</i>
<b>Kohorte 1937 – 1951</b>	29,9	2,7	54,2	3,9	25,3
<b>Kohorte 1952 – 1971</b>	32,5	2,3	53,8	31,4	48,0

\*Rentenzahlbetrag nach Abzug des Eigenanteils zur Kranken- und Pflegeversicherung, Basisszenario; Beträge abdiskontiert auf das Basisjahr 2005.

Quelle: Steiner/Geyer (2010), Zusammenstellung von Daten aus Tabelle 5-3: 127

## 5. Ursachen der zunehmenden Prekarität

### ***Eine erfolgreiche Therapie setzt eine genaue Ursachenanalyse voraus***

Notwendig ist nicht nur die Identifizierung der wichtigsten Ursachen sondern auch der Ausschluss möglicher Gründe. Zudem muss man darauf vorbereitet sein, dass mehrere Faktoren zusammenwirken, so dass man die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse nicht auf einen einfachen Nenner wie die Deregulierung des Arbeitsmarktes zurückführen kann. Darauf deutet schon die starke Zunahme des Niedriglohnsektors vor der Deregulierung der Leiharbeit und der Minijobs im Jahre 2003 hin. Schließlich ist zu beachten, dass man auf wichtige Treiber von Ungleichheit auch offensiv reagieren kann, so dass negative Folgen nicht zwangsläufig eintreten. Globalisierung und technischer Fortschritt lassen sich als Ursachen ausschließen, allerdings nur, wenn offensiv auf diese Herausforderungen reagiert wird. Die wichtigsten Gründe werden erstens im Outsourcing, zweitens in der Deregulierung des Arbeitsmarktes, drittens in der unterlassenen Modernisierung des konservativen deutschen Familienmodells und viertens in der Marktgläubigkeit als Leitbild politischen Handelns gesehen.

### ***Globalisierung und technischer Fortschritt keine Erklärung für Lohnungleichheit***

In der ökonomischen Fachdiskussion werden häufig die Verschiebung der Nachfrage zu qualifizierter Arbeit durch den sogenannten skill-biased technologischen Fortschritt sowie die Globalisierung mit einer zunehmenden Export-Importverflechtung als Gründe für den Verfall der Löhne im unteren Bereich genannt. Neuere Untersuchungen konnten jedoch keinen Zusammenhang zwischen Lohnungleichheit und unterschiedlichen Indikatoren für die Export-Importverflechtung und den technischen Fortschritt feststellen (z.B. Blau/Kahn 1994; Salverda/Mayhew 2009; Visser/Checchi 2009; Sniekers 2011). Offensichtlich kann man auch mit geringer Spaltung des Arbeitsmarktes durch Produkt- und Verfahrensinnovationen wettbewerbsfähig bleiben und dem Nachfrageverfall nach gering qualifizierter Arbeit durch

eine gute Qualifizierungspolitik begegnen. Die skandinavischen Länder sind Beispiele für solche offensiven Strategien. Die zitierten Studien kommen übereinstimmend zum Ergebnis, dass hohe Lohnungleichheit das Ergebnis schwacher Lohninstitutionen ist und vor allem mit geringer Tarifbindung zusammenhängt.

### ***Anfälligkeit des deutschen Tarifsystems für Lohnunterbietung***

Das deutsche Tarifsystemsystem ist besonders anfällig für Lohnunterbietung. Es gehört zu den freiwilligen Systemen, in denen der Staat nicht durch Mindestlöhne oder allgemeinverbindliche Tarifverträge Untergrenzen für die betriebliche Entgeltstruktur vorgibt. Tarifverträge gelten nur für tarifgebundene Unternehmen. Als die Gewerkschaften schwächer wurden, haben sich Unternehmen zunehmend durch Nichteintritt oder Austritt aus den Arbeitgeberverbänden der Tarifbindung entzogen. Die Tarifbindung ging von über 80% Anfang der 90er Jahre auf 63% in Westdeutschland und 50% in Ostdeutschland im Jahre 2010 (IAB 2011) zurück. Überdies sind die Lohnunterschiede zwischen den Branchen sehr hoch. Zwar galt in der Vergangenheit das Geleitzugprinzip, nach dem die kampfstarken Industriegewerkschaften Lohnerhöhungen aushandelten, denen auch die gewerkschaftlich schwächer organisierten Branchen folgten. Dieser Automatismus hat sich aber in den letzten Jahren aufgelöst und statt eines Geleitzuges gibt es viele kleine Boote, von denen einige inzwischen zurück fahren.

Die Lohnunterschiede zwischen Groß- und Kleinbetrieben und zwischen nur lose organisierten Dienstleistungsbranchen und den kampfstarken Industriebranchen haben sich erhöht. Die Unternehmen nutzten ihre Exit-Optionen und verlagerten schrittweise und mit hohen kumulativen und über die Branchengrenzen hinausgehenden Wirkungen Tätigkeiten in die weniger oder schlecht regulierten Segmente des Arbeitsmarktes. Dies war nicht unbedingt mit Entlassungen von Stammkräften verbunden, sondern konnte geräuschlos unter Nutzung der natürlichen Fluktuation geschehen. Tariftreue Unternehmen waren im Wettbewerb benachteiligt und mussten oft nachziehen. Durch kostengetriebenes Outsourcing kam es in vielen Branchen zu einer schleichenden Erosion der einstmaligen stabilen Lohninstitutionen. In inklusiven Lohnsystemen mit starken Gewerkschaften in allen Branchen und Betriebsgrößen wie in Dänemark oder Schweden, oder mit Mindestlöhnen sowie allgemeinverbindlichen Tariflöhnen in allen wichtigen Branchen wie in den Niederlanden oder Frankreich, konnten solche Erosionsprozesse vermieden werden (Bosch/Mayhew/Gautié 2010).

### ***Deregulierung des Arbeitsmarktes förderte prekäre Arbeit***

Es waren nicht alleine neue Unternehmensstrategien, die ein einstmalig gut funktionierendes Tarifsystem unterminierten. Ebenso wichtig war die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Hartz-Gesetze, die ausdrücklich zum Ziel hatte, den Ausbau des Niedriglohnsektors zu fördern. Weitreichende Auswirkungen hatten vor allem die oben beschriebenen Veränderungen bei den Minijobs und der Leiharbeit, die den Unternehmen neue Möglichkeiten der Lohnsenkungen im eigenen Betriebszusammenhang einräumten, die auch im großen Maße genutzt wurden. Die Abschaffung der einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldbezugs erhöhten zudem den Druck vor allem auf qualifizierte Arbeitslose, auch schlecht bezahlte Arbeit

anzunehmen. Dies ist vermutlich ein wichtiger Grund für den Anstieg des Anteils der gut Qualifizierten im Niedriglohnsektor. Schließlich ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Möglichkeiten der Regulierung der Arbeitsbedingungen von Werkvertragsnehmern aus anderen EU-Ländern zu nennen, die – wie im Rueffert-Urteil zum Vergabegesetz des Landes Niedersachsen oder dem Laval-Urteil zum schwedischen Streikrecht – die nationalen Möglichkeiten, Equal Pay für ausländische Werkvertragsnehmer durchzusetzen, stark einschränkte.<sup>2</sup>

### ***Unterlassene Reform des konservativen Familienmodells – Fragmentierung von Frauenerwerbstätigkeit***

Unterlassene Reformen bei starken sozialen und ökonomischen Veränderungen können den Arbeitsmarkt genauso stark beeinflussen wie eine bewusste Deregulierung. Dies gilt für das bis heute dominierende konservative Familienmodell, in dem Erwerbsarbeit von Frauen als Nebentätigkeit bzw. Zuverdienst konzipiert ist. Mit dem Ehegattensplitting, der abgeleiteten Kranken- und Rentenversicherung, den Minijobs und dem Mangel an Kinderbetreuung werden bis heute starke Anreize und Zwänge zu geringen Arbeitszeiten gesetzt. Die aufgrund der veränderten Präferenzen stark steigende Frauenerwerbstätigkeit wurde damit in viele marginale Teilzeittätigkeiten im Dienstleistungssektor kanalisiert. Im Unterschied zu vielen anderen europäischen Ländern hat sich daher das Volumen der bezahlten Arbeitsstunden der Frauen kaum verändert, da die durchschnittliche Arbeitszeit immer kürzer wurde (Gleichstellungsbericht 2010: 112). Der gegenwärtige Übergang zu einem neuen Familienmodell ist inkonsequent, da der Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen durch gegenteilige Anreize im Steuer-, Sozial- und Arbeitsrecht konterkariert wird. Die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen in den alten Institutionen wirkt wie ein eingebauter Deregulator des Arbeitsmarktes, der angesichts des beschriebenen Sonderstatus der Minijobs automatisch zu einer Zunahme prekärer Tätigkeiten führt. Die beschlossene Heraufsetzung der Einkommensgrenze von Minijobs auf 450 € pro Monat wird den Druck auf die Löhne noch mal erhöhen.

### **Deregulierung von Arbeitsmärkten dominierendes Leitbild**

Politische Entscheidungen orientieren sich an Leitbildern, in denen Vorstellungen über eine erfolgreiche Bewältigung von Zukunftsherausforderungen verdichtet werden. Das dominierende Leitbild der Nachkriegszeit war die soziale Marktwirtschaft mit der Maxime, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen Notwendigkeiten und sozialer Sicherheit herzustellen. In den 90er Jahren wurden die Institutionen, die die soziale Sicherheit garantierten wie Tarifverträge, Kündigungsschutz oder soziale Sicherung als wesentliche Ursache der hohen Arbeitslosigkeit gesehen. Allein deregulierte Arbeitsmärkte ohne institutionelle „Rigiditäten“ könnten Vollbeschäftigung sichern. Dieses Leitbild wird nicht mehr hinterfragt und ist heute tief verankert im Bewusstsein vieler Entscheidungsträger auf nationaler und internationaler Ebene und Maßstab von Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit

---

<sup>2</sup> In einem Bericht zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes stellt Monti (2010) fest, dass die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs die fragwürdigen Trennlinien zwischen dem Binnenmarkt und den nationalen Sozialmodellen sichtbar machen und das „Potential haben, ein wichtiges Segment der öffentlichen Meinung, die Arbeiterbewegung und die Gewerkschaften, die lange Zeit wichtige Stützpfiler der europäischen Integration waren, vom Binnenmarkt und der EU zu entfremden“ (Übersetzung GB).



von Ländern. Die Effizienz des deutschen Arbeitsmarkts wird in dem letzten Wettbewerbsbericht des World Economic Forums (2012) wegen des Kündigungsschutzes und der Lohnfindung über Tarifverträge nur auf Platz 50 hinter z.B. Armenien, Georgien und Kasachstan eingeordnet. Die erfolgreiche Bewältigung der letzten Krise und wichtige Erfolgsfaktoren wie die hohe interne Flexibilität über gute Qualifikation und Arbeitszeitflexibilität, die nur mit Stammbeschäftigten möglich sind, werden schlicht ignoriert.

## 6. Neue Ordnung auf dem Arbeitsmarkt notwendig

In den letzten 15 Jahren hat sich prekäre Arbeit in Deutschland massenhaft ausgebreitet. Sie ist längst nicht mehr eingrenzbar, sondern expandiert weiter über einen heftigen Lohnunterbietungswettbewerb. Die positiven Erwartungen, die mit einem Niedriglohnsektor verbunden waren, sind nicht eingetreten. Weder haben sich die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter verbessert noch ist prekäre Arbeit zum Sprungbrett in reguläre Beschäftigung geworden. Auch der erfreuliche Beschäftigungszuwachs seit 2005 kann nicht mit der Zunahme schlechter Arbeitsverhältnisse erklärt werden. Er ist Folge der hohen Innovationskraft der deutschen Industrie und der guten Qualifikation der Beschäftigten. Die geringen Lohnzuwächse in Deutschland haben im Gegenteil die Binnennachfrage gedämpft, was zu den Handelsbilanzungleichgewichten in Europa beigetragen hat (Nichoj u.a. 2011). Weiterhin gefährden die hohen sozialen Kosten prekärer Arbeit die Stabilität der Sozialbudgets.

Die Notwendigkeit, einer Re-Regulierung ist mittlerweile weithin anerkannt und in der Gesellschaft einschließlich eines wachsenden Teil der Unternehmen, die unter Lohndumping leiden, in hohem Maße konsensfähig. Es ist auch vielfach nachgewiesen, dass eine Eingrenzung prekärer Arbeit entgegen den Horrorszenarien neoliberaler Ökonomen keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung hat. Die neuere US-amerikanische, britische und deutsche Mindestlohnforschung belegt, dass Lohngrenzen der Beschäftigung nicht schaden (Bosch/Weinkopf 2012). Die hohen Beschäftigungsquoten vor allem auch gering Qualifizierter in den skandinavischen Ländern zeigen den Weg zu politischen Alternativen (Gautié/Schmitt 2010).

Wünschenswert wäre es, wenn die Sozialpartner in eigener Regie die Kraft fänden, Niedriglohnbeschäftigung durch autonome Vereinbarungen zu begrenzen. Leider gibt es hierfür gegenwärtig keine Anzeichen. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ähnlich wie im Finanzsektor auch im Arbeitsmarkt eine zu weitgehende Deregulierung korrigierende Staatseingriffe notwendig macht.

Eine Neuordnung auf dem Arbeitsmarkt erfordert angesichts der Dimensionen des Problems einen Strauß unterschiedlicher Maßnahmen. Folgende Ansatzpunkte sind unverzichtbar:

1. **Ein zukunftsfähiges arbeitsmarktpolitisches Leitbild von guter Arbeit:** Die wichtigsten Merkmale des deutschen Erfolgsmodells der letzten Jahre, nämlich Innovation, gute Qualifikation, betriebliche Flexibilität, Sicherheit und Mitbestimmung, sollten zu einem Leitbild zusammengefasst werden, das handlungsleitend für die nächsten Jahre ist. Angesichts des anstehenden Fachkräftemangels sowie des

bevorstehende internationalen Innovationswettbewerbs kann die deutsche Wirtschaft nicht mit einem Leitbild von Billiarbeit bestehen.

2. **Eine Qualifizierungsoffensive:** Die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten ist unverändert hoch. Sie wird bei unveränderter Bildungspolitik auch weiter hoch bleiben. Nach Prognosen des Bundesinstituts für Berufliche Bildung (BIBB) wird im Jahr 2025 die Zahl der gering Qualifizierten um rund 1,3 Millionen über der erwarteten Nachfrage liegen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 161). Angesichts des zu erwartenden Fachkräftemangels ist es nicht mehr vertretbar, wie in der Agenda 2010 ein Bildungsproblem in ein Lohnproblem umzudefinieren. Notwendig ist eine Umsetzung der mehrfach angekündigten Qualifizierungsinitiativen.
3. **Ein gesetzlicher Mindestlohn:** Durch einen gesetzlichen Mindestlohn muss eine verbindliche Lohnuntergrenze für alle Branchen durchgesetzt werden. Hier empfiehlt es sich eine einheitliche – nur für einen überschaubaren Zeitraum nach Ost und Westdeutschland differenzierte – Untergrenze einzuführen.
4. **Eine Neugestaltung von Leiharbeit und Minijobs:** Leiharbeit und Minijobs sind die beiden Beschäftigungsformen mit dem höchsten Niedriglohn- und Beschäftigungsrisiko. Die ersten Regulierungsansätze bei der Leiharbeit (Mindestlohn und Branchenzuschläge der Metall- und Chemieindustrie) sind ein Fortschritt, werden aber Lohnunterbietungen nicht ganz ausschließen. Notwendig ist daher eine gesetzliche Equal Pay-Regelung wie in den meisten westlichen Nachbarländern. Der Sonderstatus der Minijobs sollte abgeschafft werden. Die Minijobs könnten – wie es der DGB – vorschlägt, in eine neue Gleitzzone bis 800 € pro Monat übergehen, in der die Arbeitgeber von Anfang an volle Beiträge zahlen und die Beschäftigten erst mit 800 € die volle Beitragshöhe erreichen. Die Akzeptanz könnte durch einen Bestandschutz, nach dem keine neuen Minijob-Verträge mehr abgeschlossen werden können, erhöht werden.
5. **Eine Stabilisierung des Tarifsystems:** Zur Stabilisierung des Tarifsystems bieten sich mehrere Maßnahmen an. In vielen schwach organisierten Branchen erreicht die Tarifbindung nicht mehr die für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung notwendige 50-prozentige Tarifbindung. Hier sollte das Quorum abgesenkt werden. Zudem sollten Vereinbarungen auf Branchenebene erleichtert werden, indem beide Seiten in den Tarifausschuss, der über die Allgemeinverbindlichkeit entscheidet, jeweils einen Branchenvertreter/in entsenden müssen. Bei der Vereinbarung von Branchenmindestlöhnen, die kein Widerspruch zu einem allgemeinen Mindestlohn sind, sollten für die Aufnahme ins Arbeitnehmer-Entsendegesetz wie in Frankreich vereinfachte Prozeduren gelten, die zu einer Beschleunigung der staatlichen Zustimmung führen. Zudem sollten Branchenmindestlöhne wie auch andere Tarife nachwirken. Tariftreuegesetze, die sich auf gesamte Tarifgitter beziehen, sollten auf Bundes- und Länderebene flächendeckend verabschiedet werden. Schließlich sind genauere Kriterien zur Feststellung der Tariffähigkeit von Gewerkschaften notwendig, um die Gefährdung der Tarifautonomie durch Scheingewerkschaften zu begrenzen.

6. **Ein Verbandsklagerecht und eine Stärkung individueller Beschwerderechte:** Die wirkungsvollste Kontrollinstanz der Einhaltung von Tarifverträgen und Mindestlöhnen sind in Deutschland die Betriebsräte, die allerdings in einer wachsenden Zahl vor allem mittlerer und kleiner Betriebe nicht anzutreffen sind. In anderen Ländern haben die Tarifpartner eigene Schiedsstellen (Bauwirtschaft Niederlande) oder Kontrollkommissionen (Bauwirtschaft Schweiz) eingerichtet. Wünschenswert aber wenig wahrscheinlich ist eine solche Selbstkontrolle über alle Branchen hinweg. Daher muss man individuelle Beschwerdemöglichkeiten bei Gesetzesverstößen stärken, bei denen die betroffenen Beschäftigten anonym bleiben können. Solche Möglichkeiten wurden zur Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns in Großbritannien geschaffen. Weiterhin sollten die Gewerkschaften ein Verbandsklagerecht erhalten, mit dem sie die Durchsetzung sozialer Standards einklagen können.

Erst durch ein Zusammenwirken dieser Maßnahmen kann wieder Ordnung auf dem Arbeitsmarkt geschaffen werden. Einzelmaßnahmen wie die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns – so notwendig er ist – reichen alleine nicht aus. Denn Mindestlöhne setzen nur Untergrenzen, während die einkommenspolitische Mitte nur über Tarifverträge stabilisiert werden kann. Es sollte auch geprüft werden, ob man die Abgrenzung von Werkverträgen und Leiharbeit präziser fassen kann. Angesichts des Einfallreichtums von Fachjuristen ist davon allerdings nicht allzu viel zu erwarten. Kostengetriebene Auslagerungen können am besten durch ordentliche Löhne in den Werkvertragsunternehmen eingedämmt werden.

Die Neuordnung des Arbeitsmarktes kann nicht alleine über gesetzliche Eingriffe erfolgen. Die Gewerkschaften müssen durch die bessere Organisierung von Mitgliedern die Voraussetzungen für eine autonome Tarifpolitik stabilisieren bzw. in den heute tariffreien Zonen wieder gewinnen.

## Literatur

- Alewell, D. / Bähring, K. / Thommes, K.** (2007): Die Wirkungen des Outsourcings von Personalfunktionen, *Arbeit* 16 (4), S. 282-295.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung** (2010): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin.
- Bäcker, G.** (2008): Altersarmut als soziales Problem der Zukunft? in: *Deutsche Rentenversicherung* 4, S. 357–367.
- Bäcker, G. / Neuffer, S.** (2012): Von der Sonderregel zur Beschäftigungsform: Minijobs im deutschen Sozialstaat, *WSI-Mitteilungen* 1, S. 13- 21.
- Becker, K. / Brinkmann, U. / Engel, T.** (2012): Arbeits- und Gesundheitsschutz & Leiharbeit – zwei problematische Handlungsfelder, in: *Arbeit* (21) 1, 20-38
- Bellmann, L. / Fischer, G. / Hohendanner, C.** (2009): Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Möller, J. / Walwei, U. (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2009*, IAB Bibliothek 314, S. 359-401.
- Bertelsmann Stiftung** (2012): Herausforderung Zeitarbeit, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Blau, F. D. / Kahn, L. M.** (1994): *International Differences in Male Wage Inequality: Institutions Versus Market Forces*, Working Paper No. 4678, Cambridge, MA, UK: National Bureau of Economic Research.
- Brenke, K. / Grabka, M. M.** (2011): Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt, *DIW Wochenbericht* 45, S. 3-15.
- Brenke K.** (2012): Geringe Stundenlöhne – lange Arbeitszeiten, *DIW Wochenbericht* 21, S. 3-12.
- Bosch, G.** (2005): Das deutsche Beschäftigungsmodell zwischen Dekommodifizierung und Vermarktlichung, in: Kurz-Scherf, I. /Correll, L./Janczyk, S. (Hrsg.), in *Arbeit: Zukunft: die Zukunft der Arbeit und der Arbeitsforschung liegt in ihrem Wandel*, Münster, S. 86-102.
- Bosch, G.** (2012): Grenzüberschreitende Arbeitsmärkte und nationale Beschäftigungssysteme in der EU, in: Soeffner, H.-G. (Hrsg.), *Transnationale Vergesellschaftungen, Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt am Main 2010*.
- Bosch, G. / Kalina, T.** (2007): Niedriglöhne in Deutschland - Zahlen, Fakten Ursachen, in: Bosch, G. / Weinkopf, C. (Hrsg.), *Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland*. Frankfurt/Main: Campus Verl., S. 20-105.
- Bosch, G. / Mayhew, K. / Gautié, J.** (2010): Industrial relations, legal regulations, and wage setting, in: Gautié, J. / Schmitt, J. (Hrsg.), *Low-Wage Work in the Wealthy World*. New York, Russell Sage, S. 147-182.
- Bosch, G. / Weinkopf, C.** (Hrsg.) (2007): *Arbeiten für wenig Geld – Zusammenfassung und politischer Handlungsbedarf*, in: dieselben (Hrsg.), *Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland*, Frankfurt/Main, Campus Verlag, S. 286-312.
- Bosch, G. / Weinkopf, C.** (2011): "Einfacharbeit" im Dienstleistungssektor, in: *Arbeit* 20 (3), S. 173-187.
- Bosch, G. / Weinkopf, C.** (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, Expertise im Auftrag der FES (im Erscheinen).
- Brödner, P. / Kinkel, S. / Lay, G.** (2009): Productivity Effects of Outsourcing: New Evidence on the Strategic Importance of Vertical Integration Decisions, in: *International Journal of Operations & Production Management* 29 (2009), Issue 2, S. 127-150.
- Bromberg, T.** (2007): *Engineering-Dienstleistungen in der Automobilindustrie: Verbreitung, Kooperationsformen und arbeitspolitische Konsequenzen*, Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Bundesagentur für Arbeit** (2011): Grundsicherung für Arbeitssuchende: Geldleistungen an Bedarfsgemeinschaften mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2012): *Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen*, Januar 2012, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2006): *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Kurzfassung der Ergebnisse*, Berlin.
- Crimmann, A. / Ziegler, K. / Ellguth, P. / Kohaut, S. / Lehmer, F.** (2009): *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*. BMAS-Forschungsbericht Arbeitsmarkt Nr. 397, Berlin.

- Czommer, L./ Worthmann, G.** (2005): Von der Baustelle auf den Schlachthof. Zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche, IAT Report 2005-3.
- Deutscher Bundestag** (2010): Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/464, 18. Januar 2010, Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2012): Materialien zur Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012, Ausschussdrucksache 17(11)853 (Beratung der Anträge der Fraktion DIE LINKE. Missbrauch von Werkverträgen verhindern – Lohndumping eindämmen. Drucksache 17/7220. Deutscher Bundestag, Berlin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Leiharbeit und Werkverträge abgrenzen – Kontrollen verstärken, (BT-Drs. 17/7482).
- Dietz, M. / Müller, G. / Trappmann, M.** (2009): Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009, Nürnberg.
- Dörre, K.** (2005): Prekarisierung contra Flexicurity. Unsichere Beschäftigungsverhältnisse als arbeitspolitische Herausforderung, in: Kronauer, M./Linne, G. (Hrsg.), Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin, S. 53-71.
- EC (European Commission)** (2011): Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009, DG Employment, Social Affairs & Inclusion Analysis, Evaluation, External Relations Employment Analysis, Brussels.
- Gautié, J. / Schmitt, J.** (Hrsg.) (2010): Low-Wage Work in the Wealthy World. New York, Russell Sage.
- Gleichstellungsbericht (Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung)** (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Gutachten der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache Drucksache 17/6240.
- Giesecke, J. / Groß, M.** (2002): Befristete Beschäftigung: Chance oder Risiko? Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 54, S. 85-108.
- Hieming, B. / Jaehrling, K. / Kalina, T. / Vanselow, A. / Weinkopf, C.** (2005): Stellenbesetzung im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen, Studie im Auftrag des BMAS.
- Holst, H. / Nachtwey, O. / Dörre, K.** (2009): Funktionswandel von Leiharbeit. Neue Nutzungsstrategien und ihre arbeits- und mitbestimmungspolitischen Folgen, Otto-Brenner-Stiftung, OBS-Arbeitsheft, 61, Berlin.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)** (2011): Tarifbindung der Beschäftigten 2010, Nürnberg.
- IG Metall** (2012): Schwarzbuch Leiharbeit, Frankfurt.
- IW (Institut der deutschen Wirtschaft)** (2012): IW- Zeitarbeitsindex 2012.
- Kalina, T.** (2012): Niedriglohnbeschäftigte in der Sackgasse ? – Was die Segmentierungstheorie zum Verständnis des Niedriglohnsektors in Deutschland beitragen kann. Diss. Duisburg, Univ. DU-E.
- Kalina, T. / Weinkopf, C.** (2012): Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. Internet-Dokument, Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report Nr. 2012-01.
- Koch, A. / Wohlhüter, A.** (2012): Werkverträge in der Arbeitswelt, OBS-Arbeitspapier Nr. 2, Frankfurt.
- Kumpmann, I. / Günhe, M. / Buscher, H. S.** (2010): Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023, IHW-Diskussionspapier 8, Halle.
- Monti, M.** (2010): A new strategy for the single market. At the service of Europe's economy and society. Report to the president of the European Commission José Manuel Barroso, 9 Mai, Mailand.
- Mosthaf, A. / Schnabel, C. / Stephani, J.** (2010): Low-wage careers: are there dead-end firms and dead-end jobs? (Universität Erlangen, Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik. Diskussionspapiere, 66), Nürnberg.
- Niechoj, T. / Stein, U. / Stephan, S. / Zwiener, R.** (2011), Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum, Auswertung der Eurostat-Statistik für 2010. IMK Report, Nr. 68.
- Nielen, S. / Schiersch, A.** (2011): Zuviel Leiharbeit erhöht die Lohnstückkosten, in: DIW Wochenbericht 28, S. 10-13.
- RWI / ISG** (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1f. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Enderbericht 2006.
- Rieble, V.** (2012): Neue Wettbewerbsbedingungen für die Zeitarbeit, in: Rieble, V. / Junker, A. / Giesen, R. (Hrsg.), Freie Industrieleistung als Alternative zur regulierten Zeitarbeit, S. 15–31.

- Salverda, W. / Mayhew, K.** (2009): Capitalist economies and wage inequality', in, Oxford Review of Economic Policy 25 (1), S. 126-154.
- Schäfer, H. / Schmidt, J.** (2012): Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Entwicklung, Struktur und individuelle Erwerbsverläufe. IW-Analysen 77, Köln.
- Schank, T. / Schnabel, C. / Stephani, J.** (2008): Geringverdiener – Wem und wie gelingt der Aufstieg? IAB Discussion Paper 14/2008, Nürnberg.
- Siebenhüter, S.** (2011): Integrationshemmnis Leiharbeit Auswirkungen von Leiharbeit auf Menschen mit Migrationshintergrund, Otto-Brenner-Stiftung, Berlin (OBS-Arbeitsheft, 69).
- Sniekers, F.** (2011): The changing impact of labour market institutions on earnings inequality, A study of the effects of trade unions and the minimum wage in advanced industrial countries since the 1980s, Tinbergen Institut Amsterdam.
- Statistisches Bundesamt** (2012a): Niedriglohn und Beschäftigung 2010, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2012b): 11% der Beschäftigten verdienen 2010 weniger als 8,50 Euro je Stunde, Pressemitteilung Nr. 258 vom 26.7.2012, Wiesbaden.
- Steiner, V. / Geyer, J.** (2010): Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulations-studie für Deutschland. Berlin.
- SVR (Sachverständigenrat)** (2009): Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden.
- Techniker-Krankenkasse** (2009): Gesundheitsreport 2009, Hamburg.
- Visser, J. / Checchi, D.** (2009): Inequality and the Labour Market: Unions, in: Salverda, W. / Nolan, B. / Smeeding, T. (Hrsg.), Oxford Handbook on Economic Inequality, Oxford: OUP.
- Voss, D. / Weinkopf, C.** (2012): Niedriglohnfalle Minijob, WSI-Mitteilungen 1, S. 5-12.
- Waltermann, R.** (2010): Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? – Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiographien? Gutachten für den 68. Deutschen Juristentag, Bonn.
- Wanger, S.** (2011): Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten, IAB Kurzbericht 9.
- Weinkopf, C.** (2011): Minijobs – politisch-strategische Handlungsoptionen. Expertise im Rahmen des Projektes „Gesellschaftliche Wertschätzung von Dienstleistungen steigern! Dienstleistungsqualität – Arbeitsqualität – Zeitinnovationen“, Berlin.
- Weinkopf, C. / Hieming, B. / Mesaros, L.** (2009): Prekäre Beschäftigung. Expertise für die SPD-Landtagsfraktion NRW, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation.
- Wingarter, C.** (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger, Wirtschaft und Statistik 11, S. 1080-1098.
- World Economic Forum** (2012), The Global Competitiveness Report 2012–2013, Genf.