

Betriebliche Mitbestimmung und Verstöße gegen das Mindestlohngesetz

Das Mindestlohngesetz etabliert für fast alle abhängig Beschäftigten eine Untergrenze für die Entlohnung pro Stunde. Dennoch erhält ein erheblicher Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor einen geringeren Stundenlohn. Betriebsräte haben unter anderem die Aufgabe, die Einhaltung von Gesetzen zu überwachen, die Arbeitnehmer*innen zugutekommen. Zudem haben sie Mitbestimmungsrechte bei der Arbeitszeitgestaltung. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag, ob die Institution der betrieblichen Mitbestimmung dazu beiträgt, Verstöße gegen das Mindestlohngesetz zu reduzieren.¹

LASZLO GOERKE, MARKUS PANNENBERG

1 Einleitung

Am 1.1.2015 trat das Mindestlohngesetz (MiLoG) in Kraft. Die darin festgelegte Lohnuntergrenze pro Stunde ist von ursprünglich 8,50 € sukzessive auf 13,90 € zu Beginn des Jahres 2026 angehoben worden. Entsprechend des Vorschlags der Mindestlohnkommission wird der gesetzliche Mindestlohn Anfang 2027 auf 14,60 € steigen.

Die betrieblichen Anpassungsreaktionen auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und die bisherigen Anhebungen umfassen Änderungen in der Beschäftigungsstruktur, den Abbau von Arbeitsplätzen, Verringerungen der Arbeitszeit, Preisanhebungen und die Verlagerung von Produktionsaktivitäten (z. B. Mindestlohnkommission 2023, 2025; Dütsch et al. 2025). Zudem haben betroffene Unternehmen nicht nur legale Wege genutzt, um die Kosteneffekte des gesetzlichen Mindestlohns abzufedern, sondern auch in erheblichem Umfang gegen die Vorschriften des Gesetzes verstoßen und ihren Beschäftigten Stundenlöhne unterhalb der gesetzlichen Vorgaben gezahlt (Caliendo et al. 2019; Mindestlohnkommission 2025). Ein solches Verhalten ist aus ökonomischer Perspektive nicht überraschend. Zum einen ist die Wahrscheinlichkeit recht niedrig, dass die Einhaltung des Mindestlohngesetzes durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die zuständige Abteilung der Zollverwaltung, überprüft wird. Zum anderen sind die bisher bei Verstößen verhängten Strafzahlungen im Durchschnitt recht gering (Beckmannshagen/Fedorets 2021; Mindestlohnkommission 2023). Somit können aus Unternehmenssicht die erwarteten Kosten der Nicht-Einhaltung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes deutlich geringer sein als die Kosten eines gesetzeskonformen Verhaltens.

Anreize, sich an die Vorgaben des Mindestlohngesetzes zu halten oder gegen diese zu verstoßen, können jedoch nicht nur von außen, also durch die Zollverwaltung oder Kunden, geschaffen werden, sondern sich auch innerhalb des Unternehmens aus dem Verhalten der Belegschaft oder dem Wirken innerbetrieblicher Institutionen ergeben. Eine derartige Institution könnte die betriebliche Mitbestimmung sein. Eine der im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) festgelegten Aufgaben von Betriebsräten ist, „darüber zu wachen, dass die zugunsten der Arbeitnehmer geltenden Gesetze ... durchgeführt werden“ (§ 80 (1) BetrVG). Zu diesen Gesetzen zählt auch das Mindestlohngesetz (Riechert/Nimmerjahn 2017; Hess et al. 2018). Entsprechend lässt sich vermuten, dass Verstöße gegen das Mindestlohngesetz bei Beschäftigten in mitbestimmten Betrieben seltener zu beobachten sind als bei vergleichbaren Beschäftigten in nicht mitbestimmten Betrieben (Pusch 2018; Goerke/Pannenberg 2025).

Im vorliegenden Beitrag gehen wir dieser Hypothese anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) nach. Wenngleich auch verspätete Zahlungen

1 Wir danken Malte Lübker für die Unterstützung und ihm sowie zwei anonymen Gutachter*innen für viele hilfreiche Hinweise zu früheren Versionen des Manuskripts.

oder die Nicht-Einhaltung von Dokumentationspflichten (§ 2 und § 17 MiLoG) Verstöße gegen das Mindestlohngesetz darstellen, beschränken wir unsere Analyse auf die Lohnhöhe. Im Abschnitt 2 skizzieren wir die bisher vorliegenden Erkenntnisse zur Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes aufgrund unzureichender Lohnzahlungen. In Abschnitt 3 erörtern wir, warum sich Verstöße gegen das Mindestlohngesetz in Betrieben mit und ohne Betriebsrat unterscheiden können. Dabei betrachten wir zum einen die Häufigkeit einer zu geringen Lohnzahlung und zum anderen den Umfang der Unterschreitung des Mindestlohns, sofern der gezahlte Lohn gesetzeswidrig ist. Abschnitt 4 stellt die Ergebnisse unserer empirischen Untersuchung vor. Die Analysen zeigen, dass Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat im Vergleich zu solchen, die in Betrieben ohne Betriebsrat tätig sind, seltener einen Stundenlohn erhalten, der unterhalb des Mindestlohns liegt. Tritt dieser Fall jedoch ein, ist das Ausmaß der Unterzahlung für Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat tendenziell höher. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns beispielsweise in Bezug auf die Lohnverteilung oder die Größe des Niedriglohnsektors auch von der Stärke der betrieblichen Mitbestimmung beeinflusst werden. In Abschnitt 5 fassen wir unsere Überlegungen in einem kurzen Fazit zusammen.

2 Verstöße gegen das Mindestlohngesetz

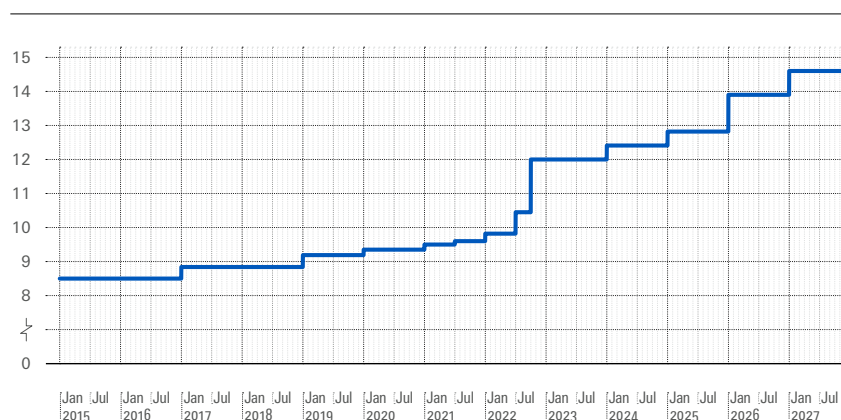
Das zum 1.1.2015 in Kraft getretene Mindestlohngesetz setzte grundsätzlich für alle abhängig Beschäftigten einen Mindeststundenlohn von 8,50 € fest. Von dieser Untergrenze ausgenommen sind Beschäftigte, die jünger als 18 Jahre sind, Auszubildende, bestimmte Gruppen von Praktikant*innen sowie ehemals Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung. Bis 2017 konnten kollektivvertraglich ausgehandelte Löhne unterhalb des im Mindestlohngesetz festgesetzten Niveaus weiterhin gelten.

Der gesetzliche Mindestlohn ist in den vergangenen Jahren regelmäßig angehoben worden (*Abbildung 1*) und beträgt seit dem 1.1.2026 13,90 €. Das Gesetz sieht vor, dass der Mindestlohn auf Vorschlag der Mindestlohnkommission durch Rechtsverordnung der Bundesregierung angepasst werden kann. Als Ausnahme von diesem Vorgehen hat der Bundestag im Juni 2022 das Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn beschlossen, mit dem dieser zum Oktober 2022 von 10,45 € auf 12 € angehoben wurde. Aufgrund der Anpassungen auf 9,82 € zu Beginn des Jahres 2022 sowie auf 10,45 € im Juli desselben Jahres, jeweils auf Vorschlag der Mindestlohnkommission, hat der Mindestlohn im Jahr 2022 um 22 % zugenommen.

ABBILDUNG 1

Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns, 2015–2027

Angaben in Euro pro Stunde



Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank

WSI Mitteilungen

Die Zunahme im Jahr 2022 ist außergewöhnlich, wie auch der Vergleich des Mindestlohns beispielsweise mit dem durchschnittlichen Netto-Stundenlohn verdeutlicht. Im Jahr 2015 betrug dieser 17,23 €, sodass der Mindestlohn fast 50 % des durchschnittlichen Netto-Stundenlohns ausmachte (Statista 2025). Dieses Verhältnis hat sich bis 2021 um drei Prozentpunkte verringert und durch den Anstieg des Mindestlohns im Jahr 2022 auf gut 55 % erhöht. Vergleicht man die Entwicklung des Mindestlohns mit der des Preisniveaus, so zeigt sich, dass der preisbereinigte Mindestlohn von 2015 bis 2023 um rund 11 % angestiegen ist (Börschlein et al. 2023; Lübker/Schulten 2025).

Zum Zeitpunkt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns erhielten – je nach Datenquelle und der Methodik zur Berechnung von Stundenlöhnen – zwischen 11 % und 16 % der Beschäftigten einen Stundenlohn von weniger als 8,50 €. Während die Erhöhungen in den folgenden Jahren jeweils deutlich weniger Personen betrafen, verdienten zwischen 15 % und 20 % aller Beschäftigten vor dem 1.10.2022 weniger als 12 € pro Stunde (Caliendo et al. 2018; Börschlein et al. 2022; Mindestlohnkommission 2023).

Nicht alle Beschäftigten, die zum Zeitpunkt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns oder einer Erhöhung desselben einen geringeren Stundenlohn als das Mindestlohnniveau erhielten, haben nachfolgend von einer Lohnerhöhung auf das jeweils geltende Mindestniveau profitiert. Die Angaben über den Anteil der zu gering bezahlten Beschäftigten variieren je nachdem, welche Datenquelle für die Berechnung genutzt wird. Die vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Verdienstrukturhebungen und die Verdiensterhebungen basieren auf Angaben von Unternehmen, zumeist aus der Lohnbuchhaltung, und berücksichtigen vor allem bezahlte Arbeits-

stunden, um Stundenlöhne aus Monatsverdiensten zu berechnen. Berechnungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) stützen sich auf die Angaben von Beschäftigten und können zwischen vertraglichen und tatsächlichen Arbeitszeiten unterscheiden. Die Verdienststrukturerhebungen (VSE) und die vierteljährlichen Verdiensterhebungen (VVE), die 2022 durch die Verdiensterhebung (VE) abgelöst wurden, weisen darauf hin, dass direkt nach der Einführung des Mindestlohns bzw. einer Erhöhung jeweils 1 Mio. oder mehr Beschäftigte nicht gesetzeskonform entlohnt wurden und diese Zahl in den folgenden Monaten stark abnahm. Der mithilfe dieser Datenbasis berechnete Anteil der Beschäftigten, die einen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohnes erhielten, schwankt zwischen 2 % und rund 4 % (Bachmann et al. 2022; Bossler et al. 2026; Dütsch et al. 2025). Berechnungen auf Basis der Daten des SOEP zeigen, dass in den Jahren 2015 bis 2022 zwischen 5 % und 12 % aller Beschäftigten Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns erhielten (Burauel et al. 2018; Pusch 2018; Beckmannshagen/Fedorets 2021; Bachmann et al. 2022; Mindestlohnkommission 2023; Goerke/Pannenberg 2025).

Wenn 2 % bis 4 % aller Beschäftigten einen gesetzeswidrig niedrigen Stundenlohn erhalten, könnte man argumentieren, dass die Nicht-Einhaltung des Gesetzes aus ökonomischer Perspektive kein gravierendes Problem darstellt, da diese Unterschreitung z. B. auch durch temporär begrenzte Friktionen beim Übergang auf das neue Mindestlohnniveau zustande gekommen sein kann oder die ermittelten Werte durch Messfehler mitbedingt sind. Bedenkt man aber, dass ein Großteil aller Beschäftigten niemals von Mindestlohnvorgaben betroffen sein wird, da ihr Stundenlohn die gesetzlich vorgegebene Untergrenze deutlich übersteigt, kann man auch eine andere Perspektive einnehmen: Wählt man die Beschäftigten im Niedriglohnsektor (in Haupttätigkeit) als Referenzgruppe, die im Jahr 2022 erstmals seit ungefähr zwei Dekaden wieder weniger als 20 % aller Beschäftigten umfassten (Grabka 2025), verfünffacht sich der Anteil der nicht gesetzeskonform Entlohnnten auf 10 % bis 20 %. Aus unserer Sicht stellt die Umgehung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes bezüglich der Lohnhöhe daher ein relevantes ökonomisches und soziales Problem dar.

Zur Frage, inwieweit die betriebliche Mitbestimmung die Häufigkeit von Verstößen gegen das Mindestlohngesetz und deren Umfang beeinflusst werden, gibt es bisher nur wenige Untersuchungen. Pusch (2018) nutzt Daten des SOEP für das Jahr 2016 und dokumentiert, dass die Wahrscheinlichkeit einer Stundenentlohnung unterhalb des Mindestlohns bei einer Tätigkeit in einem Betrieb mit Betriebsrat geringer ist als in einem Betrieb ohne Betriebsrat. Goerke/Pannenberg (2025) kommen auf Basis von SOEP-Daten für 2016 und 2019 zu vergleichbaren Ergebnissen. Für den Umfang der Unterschreitung des Mindestlohns, also die Differenz zwischen Mindestlohn und tatsächlich gezahltem Lohn, finden Goerke/Pannenberg (2025) keine

deutlichen Unterschiede zwischen Beschäftigten in Betrieben mit und ohne Betriebsrat. Schließlich verweisen Koch et al. (2020, S. 107ff.) auf der Basis von leitfadengestützten Interviews darauf, dass Betriebsräte zur Durchsetzung der Mindestlohnansprüche beitragen, indem sie die Beschäftigten über ihre Ansprüche informieren und die Einhaltung des Mindestlohngesetzes durch das Unternehmen überprüfen.

3 Vorüberlegungen zur Wirkung der betrieblichen Mitbestimmung

Im Mindestlohngesetz gibt es keinen expliziten Verweis auf das Betriebsverfassungsgesetz oder auch nur eine Erwähnung von Betriebsräten. Ebenso finden sich im Betriebsverfassungsgesetz keine Verweise auf Mindestlöhne oder das Mindestlohngesetz. Auf den ersten Blick könnte man daher folgern, dass Betriebsräte keinen gesetzlich begründbaren Einfluss auf die Einhaltung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes haben. Wie in der Einleitung ausgeführt, formuliert das Betriebsverfassungsgesetz jedoch in § 80 (1) als allgemeine Aufgabe des Betriebsrats, „darüber zu wachen, dass die zugunsten der Arbeitnehmer geltenden Gesetze ... durchgeführt werden“. Zu den Rechtsnormen, die diesem Überwachungsrecht des Betriebsrats unterliegen, gehören die „materiell-rechtlichen Normen des Mindestlohngesetzes“ (Riechert/Nimmerjahn 2017, S. 136), also insbesondere die Vorschriften zur Höhe des Mindestlohns (Hess et al. 2018). Auch hat der Betriebsrat Mitbestimmungsrechte bei der Festlegung der täglichen Arbeitszeiten und den Systemen zur Arbeitszeiterfassung (§ 87 (1) BetrVG). Hierdurch werden z. B. die Möglichkeiten eines Betriebs beschränkt, durch eine Untererfassung der Arbeitszeit den Stundenlohn auf das gesetzlich geforderte Mindestniveau anzuheben und auf diese Weise das Mindestlohngesetz zu umgehen. Wenn es somit in Betrieben mit Betriebsrat eine zusätzliche Instanz gibt, die die Einhaltung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes überwacht und damit auch die unternehmerischen Kosten der Nicht-Befolgung der Vorgaben erhöht, lässt sich daraus die Vermutung ableiten, dass Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns in mitbestimmten Betrieben seltener auftreten als in nicht mitbestimmten Betrieben.

Die Einhaltung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes wird durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls überwacht. Stellt diese Verstöße gegen das Mindestlohngesetz fest, können die erwarteten Strafzahlungen in Betrieben mit Betriebsrat höher sein als in solchen ohne, wenn die Nichteinhaltung der Vorschriften vom Betriebsrat zuvor angesprochen wurde. In diesem Fall ist es für die Zollbehörden eher möglich, dem Unternehmen Vorsatz

nachzuweisen, der für den ansonsten gleichen Tatbestand zu höheren Strafzahlungen führen kann als eine fahrlässige Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes (§ 17 (2) Gesetz über Ordnungswidrigkeiten). Höhere erwartete Strafen in mitbestimmten Betrieben können ebenfalls dazu beitragen, dass in diesen die Vorgaben des Mindestlohngesetzes umfassender berücksichtigt werden.

Über im engen Sinne rechtliche Einflussmöglichkeiten hinaus gibt es eine Reihe weiterer Mechanismen, wie Betriebsräte zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften direkt oder indirekt beitragen können. Erstens ist das Lohnniveau in Betrieben mit Betriebsrat, auch wenn Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind bzw. üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein können (§ 77 (3) BetrVG), im Durchschnitt höher als in vergleichbaren, nicht mitbestimmten Betrieben (Schnabel 2020; Mohrenweiser 2022). Außerdem sind in mitbestimmten Betrieben häufiger Tarifverträge anwendbar als in Unternehmen ohne Betriebsrat und eine der Aufgaben von Betriebsräten ist es, die Einhaltung von Tarifverträgen sicherzustellen (§ 80 (1) BetrVG). Hieraus ergibt sich, dass der Mindestlohn weniger Beschäftigte in mitbestimmten als in nicht mitbestimmten Betrieben betrifft (Bellmann et al. 2021; Hohendanner/Kohaut 2024). Folglich sollten Verstöße gegen das Mindestlohngesetz seltener zu beobachten sein. Zweitens scheint ein erheblicher Anteil der Beschäftigten die Höhe des Mindestlohns nicht exakt zu kennen (Bruttel/Dütsch 2020). Indem Betriebsräte Beschäftigte über ihre Ansprüche informieren, können sie dazu beitragen, Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns zu verhindern. Drittens können Betriebsräte als Vertreter der Beschäftigten auftreten und als Stimme der unterbezahlten Belegschaft, im Sinne des Voice-Mechanismus,² dazu beitragen, dass das Mindestlohngesetz eingehalten wird. Auch die Unterstützung durch Betriebsräte von einzelnen Beschäftigten, die auf einer gesetzeskonformen Mindestentlohnung gegenüber dem Betrieb bestehen, kann diese Wirkung haben. Schließlich vertreten Betriebsräte eher die Beschäftigten, also Insider, als arbeitssuchende Outsider. Um Insider vor Lohnkonkurrenz zu schützen, könnten Betriebsräte bestrebt sein, vor allem bei Einstellungen auf eine ausreichend hohe Bezahlung und damit eine mindestlohnkonforme Entlohnung zu achten.

Die vorstehenden Argumente deuten darauf hin, dass Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns bei Beschäftigten in mitbestimmten Betrieben seltener zu beobachten sein dürften als bei solchen, die in nicht mitbestimmten Betrieben tätig sind. Es gibt aber auch Argumente für eine entgegengesetzte Wirkungsrichtung. Die Mehrheit aller Betriebsräte nimmt mehr als eine Amtszeit wahr (Brehmer/Emmler 2019; Kestermann et al. 2022). Eine Wiederwahl wird umso wahrscheinlicher, je überzeugender die Interessen der Kernbelegschaft, also der Insider, vertreten wurden. Da Niedrigverdiener in den meisten Betrieben nicht die Kernbelegschaft darstellen, ist vorstell-

bar, dass Betriebsräte nur ein eingeschränktes Interesse an der Durchsetzung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes haben. Wenn eine Entlohnung unterhalb des Mindestlohns für Randbelegschaften, also für Outsider, die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten für die Kernbelegschaft verbessert, ist es sogar denkbar, dass die Vorgaben des Mindestlohngesetzes in Betriebsratsbetrieben seltener eingehalten werden.

Betriebsräte können jedoch nicht nur einen Einfluss darauf haben, ob mindestens der Mindestlohn gezahlt wird, sondern im Falle der Nicht-Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften auch auf das Ausmaß der Unterzahlung, also auf die Differenz zwischen Mindestlohn und tatsächlich gezahltem Stundenlohn. Einerseits kann argumentiert werden, dass die Gründe, die für eine größere Wahrscheinlichkeit der Einhaltung des Mindestlohngesetzes in Betriebsratsbetrieben sprechen, zugleich darauf hindeuten, dass dort auch das Ausmaß der Unterzahlung geringer ausfällt. Allerdings könnten Betriebsräte, die die Einhaltung des Mindestlohngesetzes nicht gewährleisten können, Arbeitnehmervertretungen sein, die vorrangig das Interesse des Betriebs vertreten. Auch ist denkbar, dass solche Betriebsräte über wenig Verhandlungsmacht gegenüber dem Management verfügen. In einer derartigen Situation kann es sein, dass Betriebsräte de facto dazu beitragen, eine nicht gesetzeskonforme Entlohnung zu legitimieren. Doch auch in Betrieben mit Betriebsräten, die nicht unternehmensfreundlich im vorstehenden Sinne sind, sind höhere Unterzahlungen denkbar. Goerke/Pannenbergh (2025) zeigen in einer theoretischen Analyse für Unternehmen mit Lohnsetzungsmacht, dass Betriebsräte die Anreize verringern, Beschäftigte unterhalb des Mindestlohns zu entlohnen. Damit übersteigen die Arbeitskosten in mitbestimmten Unternehmen die entsprechenden Kosten in Unternehmen ohne Betriebsrat. Entsprechend führt betriebliche Mitbestimmung zu einer geringeren Nachfrage nach Arbeitskräften und monopsonistische Unternehmen werden bei einer Abnahme der Anzahl der Beschäftigten versuchen, die Entlohnung der verbleibenden Arbeitskräfte zu verringern. Hieraus können sich Anreize ergeben, das Ausmaß der Unterzahlung für nicht gesetzeskonform entlohnte Beschäftigte zu erhöhen. Dieser Mechanismus kann grundsätzlich in mitbestimmten und nicht-mitbestimmten Unternehmen mit Lohnsetzungsmacht auftreten. Er wird jedoch in Betrieben mit Betriebsrat stärker ausgeprägt sein, wenn Betriebsräte die Einhaltung des Mindestlohngesetzes befördern, da die Kostenwirkung von Mindestlöhnen ausgeprägter sind (ebd.). Schließlich legen die vorstehenden Argumente zur Wirkung der betrieblichen Mitbestimmung auf die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung des Mindestlohngesetzes

2 Siehe Freeman und Medoff (1984) für die Anwendung des Konzepts auf kollektive Arbeitsbeziehungen und Mohrenweiser (2022) für eine Zusammenfassung der Diskussion.

nahe, dass Betriebsräte die unternehmerischen Kosten von nicht gesetzeskonformen Verhalten erhöhen. Das kann dazu führen, dass sich nur solche mitbestimmten Betriebe nicht an die Vorschriften des Mindestlohngesetzes halten, die besonders hohe Erträge aus diesem Verhalten realisieren. Wenn die Erträge im Umfang der Unterzahlung ansteigen, könnte ein positiver Zusammenhang zwischen betrieblicher Mitbestimmung und dem Ausmaß der Unterzahlung resultieren.

Zusammenfassend überwiegen aus unserer Sicht die Argumente, die eine positive Wirkung von Betriebsräten auf die Einhaltung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes vorhersagen. Die Auswirkungen der betrieblichen Mitbestimmung auf das Ausmaß der Unterzahlung, sofern die Vorgaben des Mindestlohngesetzes nicht eingehalten werden, also auf die Differenz zwischen Mindestlohn und tatsächlich gezahltem Stundenlohn, sind weniger eindeutig zu prognostizieren.

4 Empirische Evidenz

4.1 Datengrundlage

Für unsere empirische Analyse nutzen wir das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), ein repräsentatives Haushaltspanel für Deutschland (Goebel et al. 2019). Das SOEP liefert jährlich Informationen zu verschiedenen Aspekten des Lebens der Befragten, darunter zur Erwerbstätigkeit. Es ist besonders geeignet zur Analyse von Umgehungen des Mindestlohngesetzes, da die Lohninformationen nicht auf Auskünften von Unternehmen beruhen, die naturgemäß starke Anreize haben, ein nicht gesetzeskonformes Verhalten zu verschweigen, sondern auf den Angaben der Beschäftigten. Außerdem bietet das SOEP umfangreiche Informationen über die Beschäftigungsverhältnisse der Befragten und über individuelle Merkmale, die jeweils erheblichen Einfluss auf die Lohnhöhe von Beschäftigten haben. Allerdings enthält das SOEP nur in beschränktem Umfang Auskünfte zu Firmen- und Arbeitsplatzcharakteristika. Die entscheidende Information, ob der oder die Befragte in einem Betrieb arbeitet, in dem ein Betriebsrat existiert, wird in unregelmäßigen Abständen erhoben. Seit der Einführung des Mindestlohns wurde die entsprechende Frage in den Erhebungsjahren 2016, 2019 und 2022 gestellt. Auf diese Wellen des SOEP stützt sich unsere Untersuchung.

In dem von uns genutzten Datensatz sind Beschäftigte im Alter von 18 bis 67 Jahren enthalten, die Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn hatten und in Betrieben des privaten Sektors mit mindestens fünf Beschäftigten arbeiteten, da das Betriebsverfassungsgesetz nur in solchen Betrieben Anwendung findet. Für unsere Analyse berücksichtigen wir Befragte, die entweder Vollzeit oder

Teilzeit arbeiteten oder geringfügig beschäftigt waren. Beschäftigte in Branchen mit einem für die gesamte Branche geltenden tariflichen Mindestlohn, z. B. aufgrund einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung, werden nicht berücksichtigt. Darüber hinaus schließen wir in den Regressionsanalysen Beobachtungen von Beschäftigten aus, für die keine vollständigen Informationen für alle Kovariaten vorliegen.

Um zu bestimmen, ob ein geringerer Lohn als der Mindestlohn gezahlt wurde, und gegebenenfalls den Umfang der Unterzahlung zu ermitteln, berechnen wir anhand der im SOEP bereitgestellten Informationen den Bruttostundenlohn, da dieser nicht in allen verfügbaren Wellen direkt erfragt wird. Im SOEP werden konsistent über alle relevanten Wellen hinweg Angaben der Befragten zum Bruttoverdienst im Monat vor der Befragung, zur im Arbeitsvertrag festgelegten Wochenarbeitszeit und zur Zahl der tatsächlich gearbeiteten Stunden zur Verfügung gestellt. Wir verwenden beide Indikatoren für die Wochenarbeitszeit und berechnen den Stundenlohn als Bruttomonatsverdienst geteilt durch das Produkt aus jeweiliger Wochenarbeitszeit und der Anzahl der Wochen pro Monat.³ Der mithilfe der vertraglichen Arbeitszeit berechnete Stundenlohn überschätzt vermutlich das aus Gesetzesperspektive relevante Lohnniveau, da beispielsweise bezahlte Überstunden nicht in den vertraglichen Arbeitsstunden enthalten sind, aber bei der Angabe des Monatsverdienstes berücksichtigt werden. Die zweite Stundenlohnvariable, die sich auf die tatsächlichen Arbeitsstunden stützt, stellt eher eine Unterschätzung des relevanten Stundenlohns dar, da unter anderem unbezahlte Überstunden einbezogen werden, auch wenn diese z. B. durch ein Arbeitszeitkonto entsprechend den Vorgaben des Mindestlohngesetzes (§ 2 (2)) abgerechnet werden (vgl. Pusch 2019).

Es liegt unseres Wissens bisher keine Evidenz darüber vor, ob die auf Basis von SOEP-Daten berechneten Bruttostundenlöhne die tatsächlich gezahlten Stundenlöhne systematisch über- oder unterschätzen, beispielsweise, weil die Befragten sich nicht genau an ihre Arbeitszeiten erinnern oder auf- bzw. abrunden. Für den sechsten Bericht der Mindestlohnkommission ist eine entsprechende Analyse geplant (Beckmannshagen et al. 2025), um die Aussagekraft der auf Basis des SOEP ermittelten Verstöße gegen das Mindestlohngesetz besser beurteilen zu können. Für die in diesem Beitrag untersuchte Frage sind potenzielle Messfehler bei den Berechnungen der Stundenlöhne dann unerheblich, wenn sich die Qualität der Einkommens- und Arbeitszeitangaben bei Beschäftigten in mitbestimmten Betrieben und solchen ohne Betriebsrat nicht systematisch unterscheidet. In diesem Fall würden unzutreffende Angaben beide Gruppen in vergleichbarer Weise betreffen. Indem wir Stundenlöhne analysieren, die

3 Ein Nicht-Schaltjahr hat $365 \div 7 = 52,14$ Wochen und ein Monat somit gerundet $52,14 \div 12 = 4,35$ Wochen.

auf SOEP-Informationen zu vertraglichen und zu tatsächlichen Arbeitszeiten beruhen, erhalten wir ein robusteres Gesamtbild. Dies ist der Fall, da sich vertragliche Arbeitszeiten selten ändern und gut bekannt sind, sodass auf dieser Basis berechnete Stundenlöhne weniger von potenziellen Erinnerungsfehlern oder Auf- und Abrundungen beeinflusst werden als es bei auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit berechneten Löhnen der Fall sein dürfte.

Das SOEP enthält Angaben zum Monat, in dem die von uns genutzten Informationen erhoben wurden. Diese Angaben erlauben es uns, für beide Maße des Stundenlohns die Differenz aus dem zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden Mindestlohn und dem tatsächlichen Stundenlohn zu berechnen. Ist diese Differenz positiv, setzen wir eine Dummy-Variable, die anzeigt, ob gegen das Mindestlohngesetz verstoßen wird, auf den Wert 1. Der Anteil an allen Befragten, für die diese Dummy-Variable den Wert 1 annimmt, gibt den Prozentsatz der Beschäftigten an, die einen Stundenlohn erhalten, der geringer als der Mindestlohn ist, bzw. die Wahrscheinlichkeit, dass die entsprechende Vorgabe des Mindestlohngesetzes nicht eingehalten wird. Als zweite abhängige Variable nutzen wir die Differenz zwischen Mindestlohn und berechnetem Stundenlohn, sofern diese positiv ist, um das Ausmaß der Unterschreitung des Mindestlohnes zu berechnen.

Wir präsentieren nachfolgend die Ergebnisse sowohl für die Wahrscheinlichkeit (die Häufigkeit), dass der Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns liegt, als auch, gegeben eine Unterzahlung, den Umfang derselben für Beschäftigte in Betrieben mit und ohne Betriebsrat. Die zentralen deskriptiven Ergebnisse ergänzen wir um Resultate von Regressionsanalysen, die Einblicke in inhaltlich interessante Korrelationen erlauben. In den Probit-Schätzungen für die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Zahlung des Mindestlohns und den OLS-Schätzungen zum Ausmaß der Unterzahlung ist die zentrale Kovariate eine Dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn der/die Befragte in einem Betrieb mit Betriebsrat arbeitet. Weiterhin berücksichtigen wir als Kovariaten Indikatoren zur Unternehmensgröße (5–10, 11–19, 20–99, 100–199, 200–1999, ≥ 2000 Beschäftigte), Branchenzugehörigkeit (verarbeitendes Gewerbe, Handel, Transportwesen, Bildungswesen, Gesundheitswesen, andere private Dienstleistungen, Bergbau/Energie/Landwirtschaft) und Region (West- oder Ostdeutschland), in der die Befragten wohnen, zum Alter (in Jahren und als Quadrat), zur Betriebszugehörigkeit (in Jahren), Arbeitszeit (Vollzeit, Teilzeit, geringfügige Beschäftigung), zur Sorge um den Arbeitsplatz (Dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn der/die Befragte sehr besorgt ist), zum Geschlecht (Mann, Frau), zur beruflichen Stellung (Arbeiter*in oder Angestellte*r), Migrationshintergrund (ja/nein), zum Ehestatus (verheiratet, nicht verheiratet), zur Ausbildung (Hochschulabschluss, Lehre, keine Berufsausbildung) und zum Befragungsjahr. Die Aufnahme dieser Variablen in die Schätzungen erlaubt es uns, andere Determinanten der Nicht-Einhaltung

des Mindestlohngesetzes sowie Unterschiede zwischen Beschäftigten in Betrieben mit und ohne Betriebsrat zu berücksichtigen.⁴

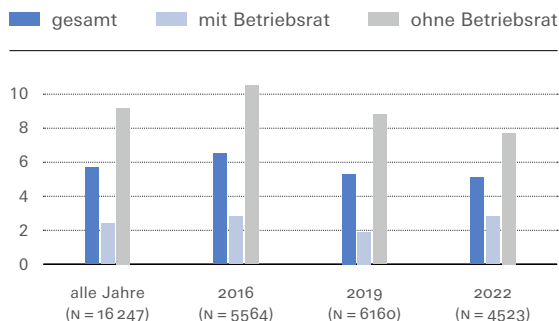
4.2 Betriebliche Mitbestimmung und Einhaltung des Mindestlohngesetzes

Unsere deskriptive Auswertung stützt sich auf Auskünfte von gut 16 000 (mit Angaben zur vertraglichen) bis gut 17 000 (mit Informationen zur tatsächlichen Arbeitszeit) Befragten. Nutzt man die vertragliche Arbeitszeit zur Berechnung der Stundenlöhne, erhalten durchschnittlich knapp 6 % der Beschäftigten einen geringeren Stundenlohn als den jeweils geltenden Mindestlohn. Wird der Stundenlohn auf Basis der tatsächlichen, zumeist höheren Arbeitszeit ermittelt, beträgt der Anteil knapp 10 % (Abbildungen 2 und 3). Diese Anteile ähneln für die Jahre 2016 und 2019 den in früheren Studien auf Basis des SOEP ermittelten Werten (Mindestlohnkommission 2020, 2023; Beckmannshagen/Fedorets 2021; Goerke/Pannenberg 2025).⁵

ABBILDUNG 2

Beschäftigte mit Stundenlohn unter Mindestlohn, 2016–2022

Anteile in Prozent, auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit



Quelle: SOEP 2016, 2019, 2022

- Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat haben beispielsweise eine längere Beschäftigungsdauer, besitzen häufiger eine universitäre Ausbildung und arbeiten mit größerer Wahrscheinlichkeit im verarbeitenden Gewerbe als Beschäftigte in Betrieben ohne Betriebsrat. Auch ist der Anteil der Männer bei Beschäftigten in Betriebsratsbetrieben in unserem Sample höher.
- Die SOEP-Gruppe am DIW hat mit der aktuellen Datenweitergabe (v39) die Kodierung der längsschnittgeprüften Variablen zur Wochenarbeitszeit auch rückwirkend überarbeitet. Dadurch ergeben sich geringfügige Abweichungen im Vergleich zu den genannten Studien.

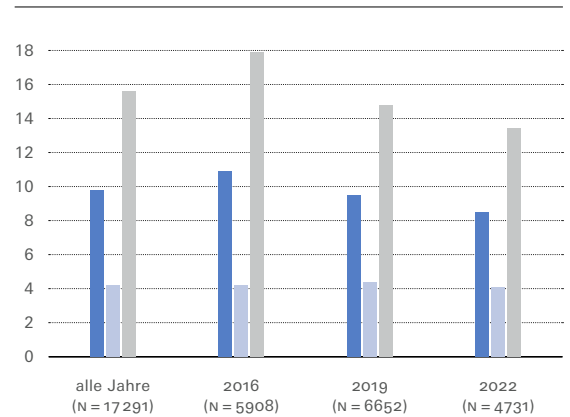
Der Anteil der nicht gesetzeskonform bezahlten Beschäftigten nimmt über den betrachteten Zeitraum von 2016 bis 2022 leicht ab. Die Werte für das Jahr 2022 sind aber mit Vorsicht zu bewerten, da betriebliche Lohnanpassungen an Mindestlohnsteigerungen zum Teil mit gewisser Verzögerung erfolgen (Mindestlohnkommission 2023; Dütsch et al. 2025) und die dritte Mindestlohnerhöhung im Jahr 2022 erst zum 1.10.2022 in Kraft trat. Diese Einschätzung wird durch die Daten für 2023 gestützt. In diesem Jahr lag der Anteil der Beschäftigten mit vertraglichen Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns bei 6,6 % (Mindestlohnkommission 2025, Tabelle 2.7, S. 87).

Die *Abbildungen 2 und 3* verdeutlichen weiterhin, dass sowohl im Durchschnitt als auch in den einzelnen Jahren Beschäftigte in Betrieben ohne Betriebsrat ein deutlich höheres Risiko aufweisen, unterhalb des Mindestlohn bezahlt zu werden als Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat. Im Mittel ist der Anteil der Beschäftigten, die einen

ABBILDUNG 3

Beschäftigte mit Stundenlohn unter Mindestlohn, 2016–2022

Anteile in Prozent, auf Basis der **tatsächlichen** Arbeitszeit
 ■ gesamt ■ mit Betriebsrat ■ ohne Betriebsrat



Quelle: SOEP 2016, 2019, 2022

WSI Mitteilungen

TABELLE 1

Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes (MiLoG) und Existenz eines Betriebsrats

Probit-Schätzung: Durchschnittliche partielle Effekte

	Inzidenz Verstoß gegen MiLoG			
	auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit		auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit	
Betriebsrat vorhanden	-0,020***	(0,006)	-0,041***	(0,009)
Teilzeit	0,033***	(0,008)	0,052***	(0,010)
Minijob	0,200***	(0,025)	0,241***	(0,027)
Alter	-0,007***	(0,001)	-0,011***	(0,002)
Alter quadriert	0,000***	(0,000)	0,000***	(0,000)
Betriebszugehörigkeit in Jahren	-0,002***	(0,000)	-0,003***	(0,000)
Mann	-0,019***	(0,006)	-0,034***	(0,008)
Migrantischer Hintergrund	0,010	(0,006)	0,019**	(0,008)
Verheiratet	-0,011**	(0,005)	-0,024***	(0,007)
Lehre	-0,025***	(0,008)	-0,036***	(0,010)
Hochschule	-0,040***	(0,006)	-0,063***	(0,009)
Angestellte*r	-0,044***	(0,009)	-0,060***	(0,010)
Betriebsgröße: 11 bis 19	-0,011	(0,007)	0,001	(0,011)
20 bis 99	-0,021***	(0,007)	-0,008	(0,009)
100 bis 199	-0,024***	(0,007)	-0,031***	(0,012)
200 bis 1999	-0,027***	(0,007)	-0,035***	(0,010)
≥ 2000	-0,031***	(0,007)	-0,035***	(0,011)
Ostdeutschland	0,037***	(0,007)	0,063***	(0,010)
Sorge um den Arbeitsplatz	0,021**	(0,009)	0,038***	(0,013)
Jahr 2019	-0,011**	(0,005)	-0,007	(0,007)
Jahr 2022	-0,007	(0,006)	-0,011	(0,008)
N	15 353		16 313	
Pseudo R ²	0,296		0,287	

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveaus: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01. Die Koeffizienten von Branchendummies sind nicht ausgewiesen.

WSI Mitteilungen

Quelle: SOEP 2016, 2019, 2022

Stundenlohn erhalten, der geringer als der Mindestlohn ist, in Betrieben ohne Mitbestimmung mehr als drei Mal so hoch wie der entsprechende Prozentsatz bei Beschäftigten in mitbestimmten Betrieben. Deskriptiv finden sich folglich deutliche Belege, dass Betriebsräte zur Einhaltung der Vorgaben des Mindestlohngesetzes beitragen.

Der negative Zusammenhang zwischen einer Arbeitstätigkeit in einem mitbestimmten Betrieb und einer Bezahlung unterhalb des Mindestlohns findet sich auch in Probit-Schätzungen, in denen weitere Einflussgrößen auf die Lohnhöhe berücksichtigt werden. Diese Variablen können einen Teil der in den *Abbildungen 2 und 3* dargestellten Unterschiede prognostizieren. So ist z.B. die Wahrscheinlichkeit, einen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns zu erhalten, für Beschäftigte mit Hochschulabschluss deutlich geringer als für Beschäftigte ohne Ausbildung. Prognostiziert man auf Basis dieser Schätzungen die durchschnittliche Veränderung der Wahrscheinlichkeit, einen Lohn unterhalb des Mindestlohnes zu erhalten, wenn eine Person aus einem Betrieb ohne Betriebsrat in einen Betrieb mit Betriebsrat wechselt, so ergibt sich eine statistisch signifikante Reduktion dieser Wahrscheinlichkeit um 2 (4,1) Prozentpunkte (siehe Zeile 1 (Betriebsrat vorhanden) in *Tabelle 1*), wenn der Stundenlohn auf Basis der vertraglichen (tatsächlichen) Arbeitszeit berechnet wird. Da der Anteil der zu gering bezahlten Beschäftigten 5,7 % (bzw. 9,8 %; siehe *Abbildungen 2 und 3*) beträgt, sinkt die Wahrscheinlichkeit der nicht gesetzeskonformen Entlohnung für Beschäftigte in mitbestimmten Betrieben im Vergleich zu ihren Kolleg*innen in nicht mitbestimmten Betrieben um gut ein Drittel.

Aus den in *Tabelle 1* ausgewiesenen Schätzergebnissen geht zudem hervor, dass beispielsweise Frauen, Teilzeitbeschäftigte und Minijobber*innen sowie Arbeiter*innen häufiger nicht gemäß Mindestlohngesetz bezahlt werden als Männer, Vollzeitbeschäftigte und Angestellte (Beckmannshagen/Fedorets 2021; Mindestlohnkommission 2023).⁶ Somit stellt sich die Frage, ob wir für die verschiedenen Beschäftigtengruppen bezüglich der Einhaltung der Vorschriften des Mindestlohngesetzes vergleichbare Unterschiede zwischen der Tätigkeit in einem mitbestimmten und einem nicht mitbestimmten Betrieb beobachten.

Abbildung 4 verdeutlicht, dass der Anteil der Beschäftigten mit Löhnen unterhalb des Mindestlohnes in Betrieben mit Betriebsrat für alle Gruppen deutlich geringer ist als für Beschäftigte in Betrieben ohne Betriebsrat. Die Unterschiede sind für diejenigen Gruppen absolut stärker ausgeprägt, die häufiger von der Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes betroffen sind, also Frauen, Teilzeitbeschäftigte und Arbeiter.⁷

Aus anderen Studien ist bekannt, dass der gesetzliche Mindestlohn die geschlechtsspezifische Lohnlücke, den sogenannten Gender Pay Gap, verringern kann (Caliendo/Wittbrodt 2022; Ohlert 2023). Diese Studien differenzieren nicht danach, ob Beschäftigte in mitbestimmten Betrieben tätig sind oder nicht. Unsere Ergebnisse legen nahe, dass der Gender Pay Gap in mitbestimmten Betrieben geringer ausfallen könnte als in nicht mitbestimmten Betrieben, weil in ersteren seltener Löhne unterhalb des gesetzlichen Mindestniveaus gezahlt werden. Evidenz zu dieser Vermutung liegt bisher allerdings nicht vor, da Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Gender Pay Gap und Mitbestimmung Zeiträume vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns betrachten (Addison et al. 2010; Heinze/Wolf 2010; Oberfichtner et al. 2020).

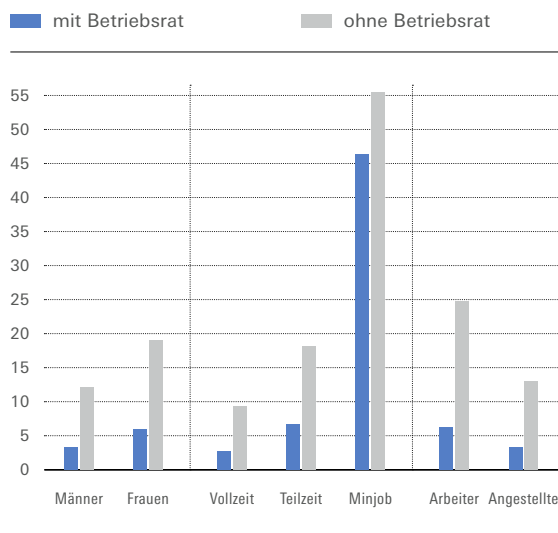
Abbildung 4 zeigt auch für Minijobber eine niedrigere Wahrscheinlichkeit einer Entlohnung unterhalb des Mindestlohns, wenn diese in einem mitbestimmten Betrieb tätig sind. Allerdings ist dieser Unterschied von gut neun Prozentpunkten statistisch nur schwach signifikant. Denkbar wäre, dass sich Betriebsräte bei Versuchen, die Einhaltung des Mindestlohngesetzes sicherzustellen, auf die jeweiligen Kernbelegschaften (Insider) konzentrieren, zu denen Minijobber üblicherweise nicht gehören. Vorstellbar wäre auch, dass Lohnerhöhungen aufgrund der Verdienstobergrenzen für Minijobber schwieriger durchzusetzen sind, wenn damit Verringerungen in der Arbeitszeit aber keine Einkommenssteigerungen verbunden sind.

Die bisherigen Ergebnisse stützen die Sichtweise, dass Betriebsräte dazu beitragen, die Vorschriften des Mindestlohngesetzes in Bezug auf die Lohnhöhe durchzusetzen. Unsere Schätzungen erlauben allerdings keine Aussage darüber, warum Beschäftigte in mitbestimmten Betrieben seltener unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden und ob die betriebliche Mitbestimmung *kausal* zum beobachteten Effekt beiträgt. So wäre denkbar, dass in Betrieben, in denen Betriebsräte existieren, gesetzliche Vorgaben

ABBILDUNG 4

Beschäftigtengruppen mit geringerem Stundenlohn als Mindestlohn, 2016–2022

Anteile in Prozent, auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit



Quelle: SOEP 2016, 2019, 2022

WSI Mitteilungen

grundsätzlich besser eingehalten werden als in Betrieben ohne Betriebsrat, nicht aufgrund von Betriebsratsaktivitäten, sondern aufgrund der Vorgaben der Eigentümer an das Management. In diesem Fall würde sich die in *Tabelle 1* dargestellte negative Korrelation ebenfalls beobachten lassen, Betriebsräte wären aber nicht die Ursache für die umfassendere Einhaltung des Mindestlohngesetzes.

4.3 Betriebliche Mitbestimmung und Umfang der Unterschreitung des Mindestlohns

Neben der Wahrscheinlichkeit, dass weniger als der Mindestlohn bezahlt wird, kann der Umfang der Unterschreitung des Mindestlohns von Betriebsräten beeinflusst werden. *Abbildung 5* stellt die Höhe der Unterzahlung als Differenz zwischen Mindestlohn und durchschnittli-

6 Informationen zur Tarifbindung liegen nur für die Jahre 2016 und 2019 vor. Berücksichtigt man diese Information in Schätzungen für die beiden Jahre, zeigt sich, dass kein Zusammenhang zwischen der Tarifbindung und der Einhaltung des Mindestlohngesetzes besteht (siehe auch Goerke/Pannenberg 2025).

7 *Abbildung 4* stellt gruppenspezifische Anteile für Stundenlöhne dar, die auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit ermittelt wurden. Nutzen wir die vertragliche Arbeitszeit, um Stundenlöhne zu kalkulieren, finden sich vergleichbare Resultate. Schätzt man Probit-Spezifikationen für die einzelnen Gruppen von Beschäftigten, bestätigen diese die deskriptiven Resultate.

chem Stundenlohn, ermittelt auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit, für alle Beschäftigten dar, die weniger als den Mindestlohn erhielten.

Die Unterzahlung ist für Beschäftigte in mitbestimmten Betrieben durchweg etwas höher als für Personen, die in nicht mitbestimmten Betrieben arbeiten. Die Regressionsanalysen auf Basis der gepoolten Daten für alle drei Beobachtungsjahre zeigen ebenfalls eine positive Korrelation zwischen Existenz eines Betriebsrats und dem Umfang der Unterzahlung (Tabelle 2).

Weitergehende Analysen liefern Hinweise darauf, dass dieser Zusammenhang wesentlich durch die Lohnzahlungen im Jahr 2022 bestimmt wird. Es lässt sich daher vermuten, dass die deutliche Erhöhung des Mindestlohns in diesem Jahr eine Rolle gespielt hat. So ist z. B. vorstellbar, dass Betriebsräte nach einem Anstieg des Mindestlohnniveaus erst mit einer gewissen Verzögerung die Einhaltung der Lohnuntergrenze durchsetzen können.

TABELLE 2

Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes (MiLoG) und Existenz eines Betriebsrats

OLS-Schätzung

	Umfang Verstoß gegen MiLoG			
	auf Basis der vertraglichen Arbeitszeit		auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit	
Betriebsrat vorhanden	0,428*	(0,236)	0,354**	(0,167)
Teilzeit	0,122	(0,192)	0,181	(0,146)
Minijob	0,345*	(0,205)	0,789***	(0,156)
Alter	-0,074	(0,048)	-0,095***	(0,034)
Alter quadriert	0,001	(0,001)	0,001**	(0,000)
Betriebszugehörigkeit in Jahren	0,011	(0,010)	-0,009	(0,007)
Mann	0,107	(0,186)	0,256*	(0,134)
Migrantischer Hintergrund	0,027	(0,191)	-0,075	(0,148)
Verheiratet	0,238	(0,168)	0,244*	(0,132)
Lehre	-0,174	(0,222)	-0,152	(0,164)
Hochschule	0,288	(0,376)	0,162	(0,236)
Angestellte*r	-0,246	(0,159)	-0,218*	(0,132)
Betriebsgröße: 11 bis 19	-0,134	(0,236)	-0,151	(0,173)
20 bis 99	-0,048	(0,242)	-0,293*	(0,175)
100 bis 199	-0,863***	(0,273)	-0,549**	(0,243)
200 bis 1999	-0,313	(0,260)	-0,315	(0,202)
≥ 2000	-0,342	(0,299)	-0,493**	(0,212)
Ostdeutschland	-0,212	(0,170)	-0,005	(0,129)
Sorge um den Arbeitsplatz	0,388	(0,256)	0,230	(0,207)
Jahr 2019	0,260	(0,165)	0,227*	(0,122)
Jahr 2022	0,268	(0,222)	0,310*	(0,177)
N	932		1577	
Pseudo R ²	0,116		0,138	

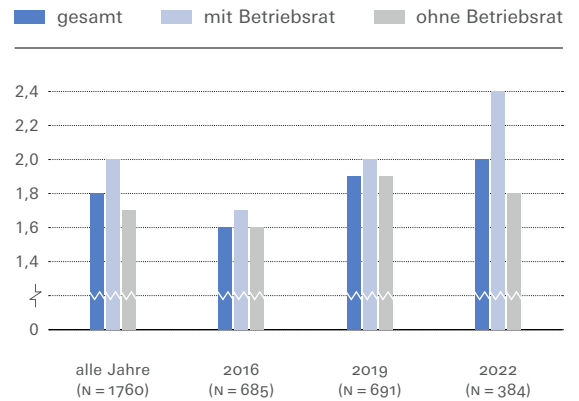
Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveaus: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01 Die Koeffizienten von Branchendummies sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SOEP 2016, 2019, 2022

ABBILDUNG 5

Höhe der Unterzahlung bei Mindestlohnunterschreitung, 2016–2022

Angaben in Euro (gerundet), auf Basis der tatsächlichen Arbeitszeit



Quelle: SOEP 2016, 2019, 2022

WSI Mitteilungen

5 Fazit

Das Anfang 2015 in Kraft getretene Mindestlohngesetz etabliert eine Untergrenze für den von Unternehmen zu zahlenden Bruttolohn pro Stunde. Allerdings ist die Durchsetzung dieser gesetzlichen Vorgabe unvollständig, da ein nennenswerter Anteil aller Beschäftigten einen geringeren Stundenlohn als das gesetzlich vorgegebene Mindestniveau erhält. Zahlen Unternehmen zu wenig, so beträgt das Ausmaß der Unterschreitung der gesetzlichen Vorgabe im Durchschnitt mehr als 15 % des jeweils geltenden Mindestlohns. Wir zeigen in unserer deskriptiven Analyse auf Basis von SOEP-Daten, dass der Anteil der Beschäftigten, die gesetzeswidrig zu niedrig entlohnt werden, in mitbestimmten Betrieben deutlich geringer ist als in nicht mitbestimmten Betrieben. Der Umfang der Unterschreitung der gesetzlichen Vorgabe ist für Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat etwas ausgeprägter.

Die für unsere Analyse nutzbaren Daten erlauben keine Aussagen über die Mechanismen, mittels derer Betriebsräte zur umfassenderen Beachtung des Mindestlohngesetzes beitragen können, also ob Betriebsräte beispielsweise Beschäftigten Informationen über die Höhe des Mindestlohns und die Durchsetzung von Ansprüchen bereitstellen. Hier besteht Forschungsbedarf. Zudem wäre es interessant, detailliertere Informationen zur innerbetrieblichen Stellung des Betriebsrats und seinem Verhältnis zum Management zu erheben, um wissenschaftlichen Einsichten zum variierenden Ausmaß der Unterschreitung des Mindestlohnes zu gewinnen. Folglich lässt sich

auf der Basis unserer deskriptiven Ergebnisse die Forderung nach einer Stärkung der Rolle von Betriebsräten bei der Durchsetzung von Mindestlohnvorschriften, z. B. durch eine entsprechende Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes, nicht vorbehaltlos begründen. ■

LITERATUR

- Addison, J. T. / Teixeira, P. / Zwick, T.** (2010): German Works Councils and the Anatomy of Wages, in: *Industrial and Labor Relations Review* 63 (2), S. 247–270
- Bachmann, R. / Boockmann, B. / Gonschor, M. / Kalweit, R. / Klauser, R. / Laub, N. et al.** (2022): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, RWI, Essen, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen
- Beckmannshagen, M. / Fedorets, A.** (2021): Inspections and Compliance: Enforcement of the Minimum Wage Law, in: *FinanzArchiv – Zeitschrift für das gesamte Finanzwesen* 77 (1), S. 1–58
- Beckmannshagen, M. / Grabka, M. M. / Schröder, C. / Seebauer, J.** (2025): Sondererhebung und -auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zu Arbeitszeiten von Beschäftigten im Mindestlohnbereich, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- Bellmann, L. / Bossler, M. / Gerner, H.-D. / Hübler, O.** (2021): Collective Bargaining Coverage, Works Councils and the New German Minimum Wage, in: *Economic and Industrial Democracy* 42 (2), S. 269–288
- Börschlein, E.-B. / Bossler, M. / Gürtzgen, N. / Teichert, C.** (2022): 12 Euro Mindestlohn betreffen mehr als jeden fünften Job. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht Nr. 12/2022, Nürnberg
- Börschlein, E.-B. / Bossler, M. / Fitzenberger, B. / Popp, M.** (2023): Mit der Erhöhung auf 12 Euro liegt die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns über der Tariflohn- und Preisentwicklung, in: *IAB-Forum*, 11. 12. 2023
- Bossler, M. / Liang, Y. / Schank, T.** (2026): The Devil is in the Details: Heterogeneous Effects of the German Minimum Wage on Working Hours and Minijobs, in: *Journal of Public Economics* 253, DOI: 10.1016/j.jpubeco.2025.105540
- Brehmer, W. / Emmler, H.** (2019): The Composition of German Works Councils, in: Behrens, M. / Dribbusch, H. (Hrsg.): *Industrial Relations in Germany – Dynamics and Perspectives*, WSI-Mitteilungen, Special Issue, Baden-Baden, S. 51–71
- Bruttel, O. / Dütsch, M.** (2020): Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns, in: *Wirtschaftsdienst* 100 (9), S. 724–726
- Burauel, P. / Grabka, M. M. / Schröder, C. / Caliendo, M. / Obst, C. / Preuss, M.** (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo, Berlin
- Caliendo, M. / Fedorets, A. / Preuss, M. / Schröder, C. / Wittbrodt, L.** (2018): The Short-run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform, in: *Labour Economics* 53, S. 46–62
- Caliendo, M. / Schröder, C. / Wittbrodt, L.** (2019): The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany – An Overview, in: *German Economic Review* 20 (3), S. 257–292
- Caliendo, M. / Wittbrodt, L.** (2022): Did the Minimum Wage Reduce the Gender Wage Gap in Germany?, in: *Labour Economics* 78, DOI: 10.1016/j.labe-co.2022.102228
- Dütsch, M. / Ohlert, C. / Baumann, A.** (2025): The Minimum Wage in Germany: Institutional Setting and a Systematic Review of Key Findings, in: *Journal of Economics and Statistics* 245 (1–2), S. 113–151
- Freeman, R. D. / Medoff, J. L.** (1984): *What Do Unions Do?*, New York
- Goebel, J. / Grabka, M. M. / Liebig, S. / Kroh, M. / Richter, D. / Schröder, C. et al.** (2019): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP), in: *Journal of Economics and Statistics* 239 (2), S. 345–360
- Goerke, L. / Pannenberg, M.** (2025): Minimum Wage Non-compliance: The Role of Co-determination, in: *European Journal of Law and Economics*, 60 (2), S. 365–402
- Grabka, M. M.** (2025): Einkommensverteilung: Anzeichen für Trendbruch beim Armutsrisiko – Alleinerziehende seltener von Armut bedroht, in: *DIW-Wochenbericht* Nr. 8/2025, S. 103–114
- Heinze, A. / Wolf, E.** (2010): The Intra-Firm Gender Wage Gap: A New View on Wage Differentials Based on Linked Employer-Employee Data, in: *Journal of Population Economics* 23 (3), S. 851–879
- Hess, H. / Worzalla, M. / Glock, D. / Nicolai, A. / Rose, F.-J. / Huke, K.** (2018): *BetrVG-Kommentar*, 10. Aufl., München
- Hohendanner, C. / Kohaut, S.** (2024): 75 Jahre Tarifvertragsgesetz: Sind Branchentarife und betriebliche Mitbestimmung ein Auslaufmodell?, in: *IAB-Forum*, 22. 04. 2024, <https://www.iab-forum.de/75-jahre-tarifvertragsgesetz-sind-branchentarife-und-betriebliche-mitbestimmung-ein-auslaufmodell> (letzter Zugriff: 15. 01. 2026)
- Kestermann, C. / Lesch, H. / Stettes, O.** (2022): Betriebsratswahlen 2022: Ergebnisse der IW-Betriebsratswahlbefragung, in: *IW-Trends* 49 (4), S. 65–83
- Koch, A. / Kirchmann, A. / Reiner, M. / Scheu, T. / Zühlke, A. / Bonin, H.** (2020): Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA): Research Report Nr. 97, Bonn
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2025): WSI-Mindestlohnbericht 2025 – Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 100, Düsseldorf
- Mindestlohnkommission** (2020): Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Publikationen/Berichte-der-Mindestlohnkommission/berichte-der-mindestlohnkommission_node (letzter Zugriff: 15. 01. 2026)
- Mindestlohnkommission** (2023): Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Publikationen/Berichte-der-Mindestlohnkommission/berichte-der-mindestlohnkommission_node (letzter Zugriff: 15. 01. 2026)
- Mindestlohnkommission** (2025): Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Publikationen/Berichte-der-Mindestlohnkommission/berichte-der-mindestlohnkommission_node (letzter Zugriff: 15. 01. 2026)
- Mohrenweiser, J.** (2022): Works Councils, in: Zimmermann, K. F. (Hrsg.): *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, Berlin, S. 1–40
- Oberfichtner, M. / Schnabel, C. / Töpfer, M.** (2020): Do Unions and Works Councils Really Dampen the Gender Pay Gap? Discordant Evidence From Germany, in: *Economic Letters* 196, DOI: 10.1016/j.econlet.2020.109509
- Ohlert, C.** (2023): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Geschlechterungleichheiten bei Arbeitszeiten und Verdiensten, in: *Soziale Welt* 74 (4), S. 562–588
- Pusch, T.** (2018): Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, aber auch viele Umgehungen, in: *Wirtschaftsdienst* 98 (4), S. 252–259
- Pusch, T.** (2019): Mindestlohn-Umgehungen fordern Kontrollbehörden und Politik heraus, in: *Wirtschaftsdienst* 99 (7), S. 483–489
- Riechert, C. / Nimmerjahn, L.** (2017): *Mindestlohngesetz – Kommentar*, 2. Aufl., München
- Schnabel, C.** (2020): Betriebliche Mitbestimmung in Deutschland: Verbreitung, Auswirkungen und Implikationen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21 (4), S. 361–378
- Statista** (2025): Höhe des durchschnittlichen Netto-Stundenlohns je Arbeitnehmer in Deutschland von 1991 bis 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/17494/umfrage/deutschland-arbeitsverguetung-stundenlohn> (letzter Zugriff: 03. 11. 2025)

AUTOREN

LASZLO GOERKE, Prof. Dr., Professor für Personalökonomik an der Universität Trier und wirtschaftswissenschaftlicher Direktor des Instituts für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union (IAAEU). Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarktinstitutionen, Wirkungen von Marktmacht auf den Arbeitsmarkt.

@ goerke@iaaeu.de

MARKUS PANNENBERG, Prof. Dr., Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Bielefeld (HSBI). Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarktökonomie, angewandte Mikroökonomie.

@ markus.pannenberg@hsbi.de