

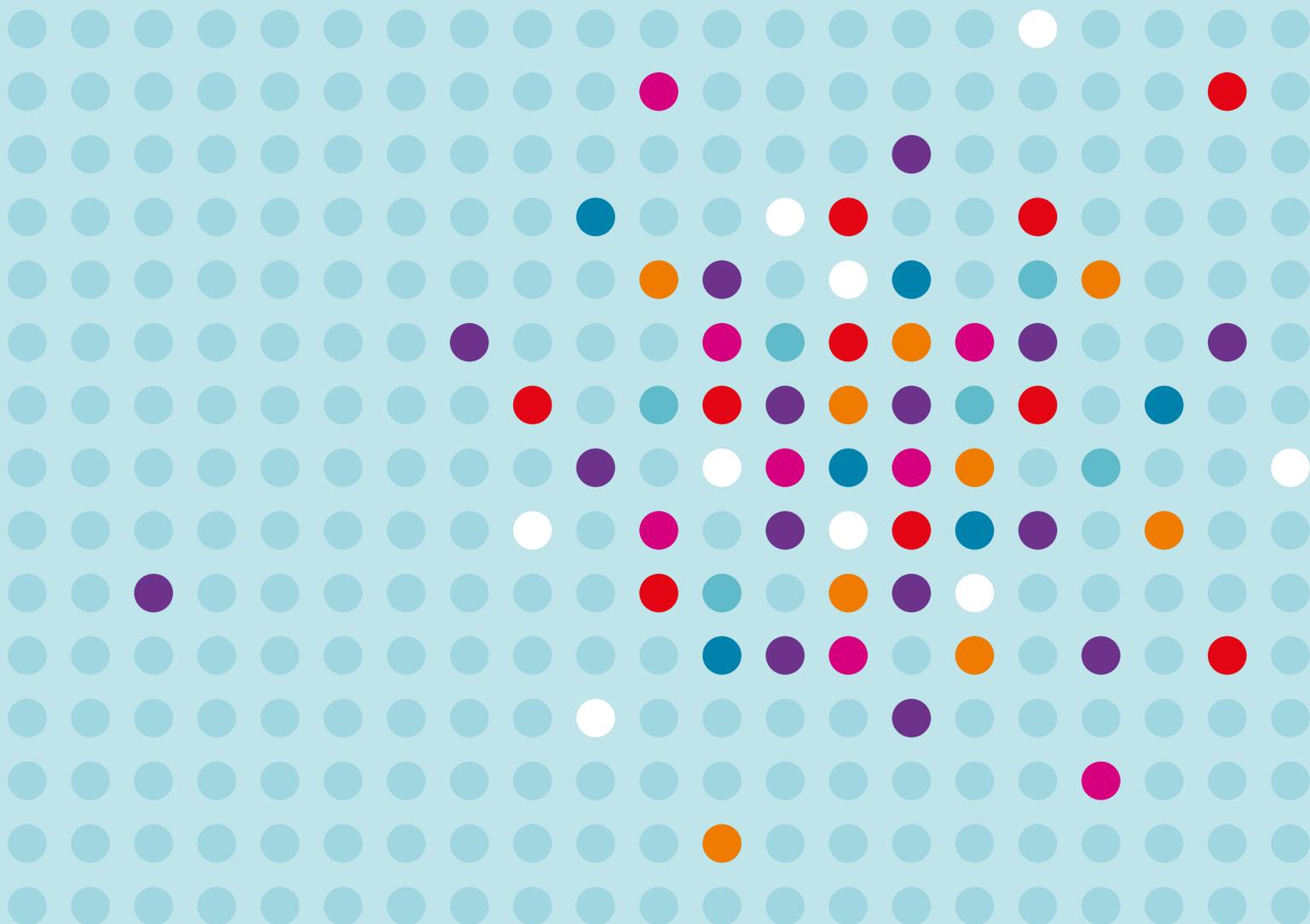
POLICY BRIEF

Nr. 19 · Policy Brief WSI · 03/2018

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

BILANZ DES MINDESTLOHNS: DEUTLICHE LOHNERHÖHUNGEN, VERRINGERTE ARMUT, ABER AUCH VIELE UMGEHUNGEN

Toralf Pusch



Einleitung¹

Die Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns fällt 3 Jahre nach seiner Einführung positiv aus. Erstmals seit Längerem fielen die Lohnsteigerungen im Niedriglohnsektor wieder deutlich aus. Auch die Erwerbsarmut ging bis 2016 um etwa 2,7 Prozentpunkte auf 17% zurück, legt man die Quote der Geringverdiener mit Anspruch auf Aufstockung durch Arbeitslosengeld 2 zugrunde. Trotz dieser unbestreitbaren Verbesserungen gibt es jedoch ein Problem mit zahlreichen Umgehungen des Mindestlohns. Etwa 8% der Beschäftigten oder 2,2 Millionen Beschäftigte erhielten im Jahr 2016 nicht den Mindestlohn, obwohl er ihnen zugestanden hätte.² Die Erwerbsarmut könnte demnach nochmals erheblich abgesenkt werden, würde der Mindestlohn nicht bei jedem zehnten Beschäftigten umgangen. Dies ist zum einen ein Problem von Personalmangel der Kontrollbehörden, das dringend angegangen werden sollte. Zum anderen zeigt sich, dass die weiter geringe Tarifabdeckung und fehlende Mitarbeitervertretungen die Mindestlohn-Umgehungen begünstigen. In Betrieben mit Tarifbindung oder einem Betriebsrat gibt es deutlich geringere Probleme mit Mindestlohn-Umgehungen. Eine Stärkung des Tarifsystems in Verbindung mit effektiven Kontrollinstitutionen könnte einen effektiven Beitrag zur Bekämpfung der Erwerbsarmut leisten.

1 Deutliche Lohnsteigerungen im Gefolge des Mindestlohns

Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 sind die Löhne in Niedriglohn-Branchen nach Jahren der Stagnation erstmals wieder deutlich gestiegen. Diese Entwicklung setzte bereits 2015 ein. Obwohl der Mindestlohn in der Regel nicht zu einem Überspringen der Niedriglohn-grenze führte, waren die Lohnsteigerungen im Jahr der Mindestlohn-Einführung bei ungelernten Arbeitskräften (+9,1% in Ostdeutschland, +6,7% in Westdeutschland) sowie in ausgeprägten Niedriglohnbranchen wie dem Gastgewerbe (+9,9%), dem Einzelhandel (+11,4%), und der Fleischverarbeitung (+11,6%) am stärksten; vgl. Amlinger et al. (2016).

Auch bei einer Betrachtung der branchenübergreifenden Lohnverteilung sind die Steigerungen im Niedriglohnbereich sichtbar. So steht das 10%-Quantil für einen Stundenlohn, der von 10% der Beschäftigten nicht oder gerade noch erreicht wird. Dieser Stundenlohn lag im Jahr 2014 bei 8,08 Euro. Im Folgejahr war er mit 8,51 Euro in etwa auf den Mindestlohn ge-

¹ Mein Dank geht an Hartmut Seifert und Wolfram Brehmer für nützliche Hinweise und die kritische Diskussion des Textes.

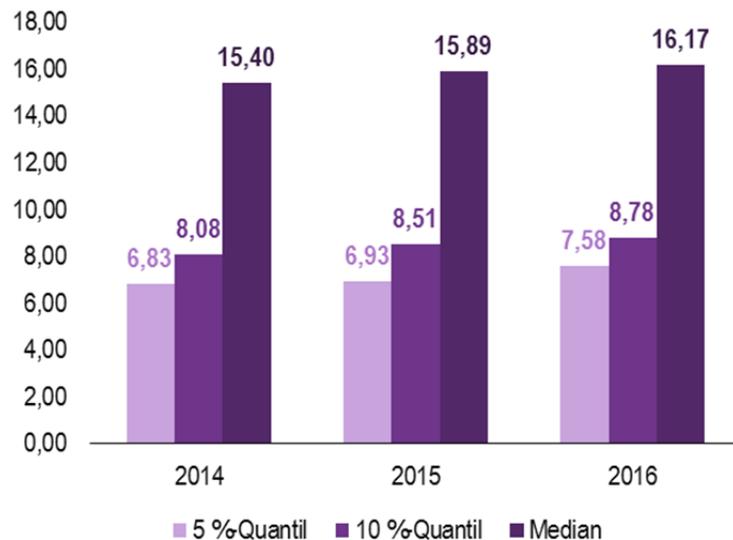
² Bei der Erstveröffentlichung dieses Policy Briefs im Januar 2018 waren höhere Zahlen genannt worden. Hier waren aufgrund eines Fehlers bei der Auswertung bei 9% der Beschäftigten (mit Überstunden und ohne Arbeitszeitkonto) die monatlichen bezahlten Überstunden und die wöchentliche Arbeitszeit addiert worden, um die relevante wöchentliche Arbeitszeit zu bestimmen. Die SOEP-Zahlen in dieser Version geben den korrigierten Stand wieder. Die Berechnung der Stundenlöhne ist im Anhang beschrieben.

stiegen und im Jahr 2016 erreichte er 8,78 Euro (s. Abb. 1). Der Stundenlohn war in dieser Gruppe gegenüber 2014 also um knapp 9% gestiegen.³

Dieser Trend ist auch in den unteren 5% der Stundenlohn-Verteilung sichtbar. So wurde im Jahr 2014 ein Stundenlohn von 6,83 Euro von 5% der Beschäftigten nicht oder gerade noch erreicht. Im Jahr der Mindestlohn-Einführung stieg der Wert zunächst leicht auf 6,93 Euro und in 2016 schließlich auf 7,58 Euro pro Stunde, was einer Steigerung um 11% entspricht. Die Lohnsteigerungen im Bereich der niedrigen Löhne heben sich deutlich von der allgemeinen Lohnentwicklung ab: Der Stundenlohn in der Mitte der Verteilung (Median-Stundenlohn) ist im gleichen Zeitraum nur um 5% von 15,40 Euro auf 16,17 Euro gestiegen (Abb. 1).

Die mit den vom DIW herausgegebenen SOEP-Datensatz berechneten Stundenlöhne machen allerdings auch deutlich, dass der Mindestlohn noch nicht überall umgesetzt wurde, denn für die Berechnungen wurden nur Beschäftigte betrachtet, die unter die Regelung des gesetzlichen Mindestlohns fallen (siehe auch die Ergebnisse weiter unten). Gleichwohl hat der Mindestlohn für viele Beschäftigte zu deutlichen Stundenlohnsteigerungen geführt.

Abb. 1: Entwicklung der Stundenlöhne über Quantile der Lohnverteilung



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnungen

³ Schüler und Azubis und weitere Ausnahmen (z. B. Branchen) wurden nicht berücksichtigt. Berechnung mit vertraglicher Arbeitszeit, bezahlten Überstunden und Berücksichtigung tariflicher Überstundenzuschläge; vgl. Anhang zur Berechnung von Stundenlöhnen.

2 Der Mindestlohn ist weiterhin ein Niedriglohn

Eine weitere Möglichkeit, Veränderungen der Lohnverteilung zu messen, bietet die Messung der Niedriglohnschwelle. Als Vergleichs-Maßstab dient der Stundenlohn, der genau in der Mitte (Median-Wert bei 50%) der Lohnverteilung liegt. Die Niedriglohnschwelle liegt bei 2/3 des Median-Stundenlohns. Im Jahr 2014 lag sie bei 9,87 Euro. In den darauffolgenden Jahren folgte die Niedriglohnschwelle der allgemeinen Lohnentwicklung und stieg zunächst auf 10,05 Euro (2015) und danach auf 10,39 Euro (2016).⁴ Auch ein Mindestlohn von aktuell 8,84 Euro pro Stunde liegt somit deutlich unter der Niedriglohnschwelle.

Als ein – wenn auch nicht besonders präziser – Indikator für die Erwerbsarmut kann auch der Anteil „aufstockender“ Beschäftigter herangezogen werden. Es handelt sich um Beschäftigte, die neben ihrem Arbeitseinkommen Hartz IV-Leistungen beziehen. Zur Berechnung erscheint der PASS-Datensatz besonders geeignet, da an der Befragung zu 50% ALG II-Empfänger und viele Aufstocker teilnehmen (die Ergebnisse sind durch Gewichtungsfaktoren repräsentativ, vgl. Trappmann et al. 2013). Für einen Vergleich der Quoten vor und nach der Mindestlohn-Einführung erscheint es angemessen, die Stundenlohngrenze der Niedriglohngruppe etwas höher als den Mindestlohn zu setzen. Hierfür sprechen Hinweise, dass der Mindestlohn Lohnsteigerungen bis in den Bereich von Stundenlöhnen von ca. 10 Euro ausgelöst hat (Mindestlohnkommission 2016, S. 55). Zudem berücksichtigt der Vergleich keine Minijobber, für die in der PASS-Befragung im Jahr 2014 noch keine vertraglichen Arbeitszeiten erhoben wurden (Stundenlöhne wurden hier mit vertraglichen Arbeitszeiten kalkuliert). Wie bei den oben berichteten Zahlen wurden auch für die Aufstocker-Quoten die Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn nicht berücksichtigt.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit einem Stundenverdienst oberhalb von 10 Euro hatten im Jahr 2014 nur eine Aufstocker-Quote von ca. 0,7%. Für Stundenverdienste bis 10 Euro lag der Anteil bei deutlich höheren 7,6%. Nichtsdestotrotz macht diese Quote deutlich, dass im Haushaltskontext die geringen Verdienste in der Mehrheit der Fälle so weit aufgebessert werden konnten, dass die Schwelle von Hartz IV zzgl. Wohnkosten überschritten wurde. Im Jahr 2016 lag die Aufstocker-Quote der Beschäftigten mit einem Stundenverdienst oberhalb von 10 Euro praktisch unverändert bei 0,6%. Hingegen sank die Quote bei Stundenverdiensten bis 10 Euro nun auf 6,5%.

⁴ Diese Niedriglohnschwellen sind etwas geringer als der von Kalina und Weinkopf (2016) für 2014 und 2015 berichteten Werte. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass bei tariflichen Verdiensten Überstundenzuschläge von in der Regel 25% berücksichtigt wurden, was die berechneten Stundenlöhne etwas absenkt. Außerdem wurden bei der oben genannten Zahl Auszubildende und Schüler nicht berücksichtigt (dies dürfte einen gegenläufigen Effekt haben, wobei es wenige Schüler in den Datensätzen gibt).

Ein Rückgang der Aufstocker-Quote um 1,1 Prozentpunkte mag auf den ersten Blick niedrig erscheinen. Allerdings kann nach Schätzungen davon ausgegangen werden, dass auf zwei aufstockende Beschäftigte etwa drei verdeckt arme Beschäftigte kommen, die staatliche Hilfen aus Scham oder aus anderen Gründen nicht in Anspruch nehmen.⁵ Unter Berücksichtigung der Dunkelziffer der verdeckten Anspruchsberechtigten (s.o.) führt dies im Vergleich der Jahre 2014 und 2016 zu einem Rückgang der Aufstocker-Quote um 2,7 Prozentpunkte auf etwa 17%.

Gleichwohl könnte durch eine bessere Kontrolle der Mindestlohneinhaltung und ein höheres Niveau des Mindestlohns eine erhebliche Verringerung der Aufstocker-Quote erreicht werden.⁶ Beispielsweise hatten Beschäftigte mit einem Stundenverdienst von 9,50 bis 10,50 Euro, was in etwa der Niedriglohnschwelle des Jahres 2016 entspricht, nach Berechnungen mit dem PASS-Datensatz im Jahr 2016 nur eine Aufstocker-Quote von 1,9%. Inklusive verdeckter Armut entspricht dieser Wert einer Quote der Erwerbsarmut von nur 5%.⁷

3 Viele Mindestlohn-Umgehungen im Dienstleistungssektor

Trotz der auch im Jahr 2016 noch anhaltenden deutlichen Lohnsteigerungen im Niedriglohnbereich gibt es nach wie vor ein Problem mit weitverbreiteten Umgehungen des gesetzlichen Mindestlohns. Werden bei der Stundenlohn-Berechnung die vertragliche Arbeitszeit und bezahlte Überstunden des Vormonats zugrunde gelegt, erhalten 8% der Beschäftigten den Mindestlohn nicht, obwohl sie einen Anspruch darauf hätten.⁸ In absoluten Zahlen entspricht dies 2,2 Mio. abhängig Beschäftigten.⁹ Ähnlich hohe Mindestlohn-Umgehungen weist auch das DIW (Burauel et al. 2017) aus, wobei die hier berichtete Zahl vor allem aufgrund der Berücksichtigung von Überstundenzuschlägen im Bereich der tariflichen Bezahlung höher liegt (zudem fasste das DIW auch die tariflichen Mindestlohn-Ausnahmebranchen Bau und Pflege etwas weiter als in der hier vorgenommenen Abgrenzung auf Basis von Informationen des WSI-Tarifarchivs). Die nachfolgenden Zahlen dokumentieren den neuesten verfügbaren Datenstand des SOEP-Datensatzes und beziehen sich auf das Jahr 2016 (siehe Anhang zur Berechnung von Stundenlöhnen).

Besonders häufig wird der Mindestlohn im Hotel- und Gaststättengewerbe nicht eingehalten, wo ca. 34% der (anspruchsberechtigten) Beschäftigten

⁵ Becker und Hauser (2005, S. 98 f. und 108 f.) führen hierzu eine Modellrechnung durch, deren VSE-basierte Zahlen hier für die Untergruppe der Erwerbstätigen kombiniert wurden. Zwar sind dies nicht die neuesten Ergebnisse, es kann aber davon ausgegangen werden, dass sich am Verhalten der Arbeitnehmer nichts Wesentliches geändert hat (siehe auch IAB 2013, S. 20).

⁶ Dies gilt zumindest unter der Annahme, dass sich die Haushaltszusammensetzung von Arbeitnehmern mit Stundenlöhnen in den verglichenen Bereichen nicht wesentlich unterscheiden, was anhand der für die Bedürftigkeit relevanten Kriterien der Haushaltsgröße und des Wohnorts im Einzelnen zu prüfen wäre.

⁷ Das zugrundeliegende 95% Konfidenzintervall der Aufstocker-Quote spannt von 1% bis 3,6%. Daraus folgt eine Spannweite des Konfidenzintervalls inkl. verdeckter Armut von 2,8% bis 9,6%.

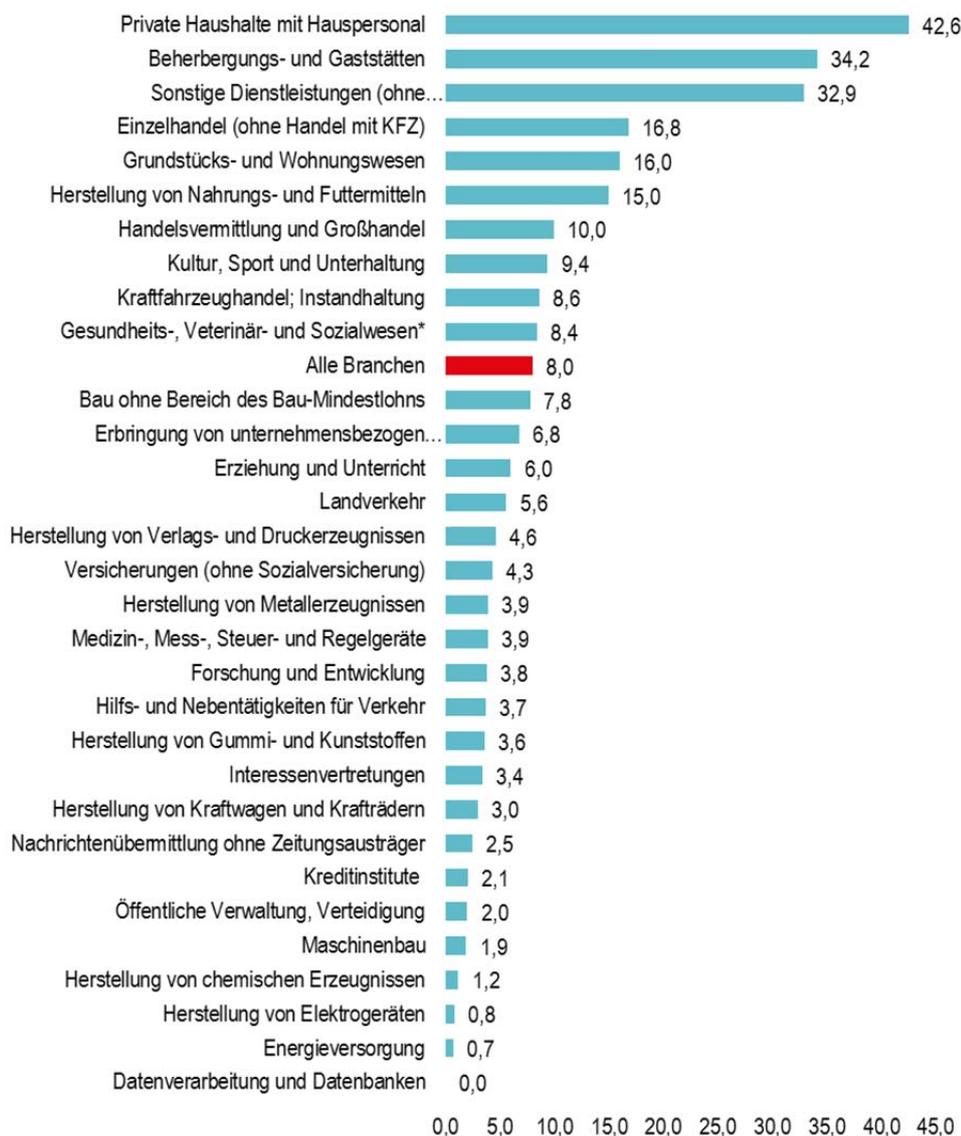
⁸ Das 95%-Konfidenzintervall zur Abbildung der statistischen Schätzunsicherheit reicht von 7% bis 8,9%.

⁹ Das 95%-Konfidenzintervall zur Abbildung der statistischen Schätzunsicherheit reicht von 1.906.122 bis 2.429.908.

nicht den Mindestlohn erhalten, gefolgt vom Einzelhandel mit ca. 17% Mindestlohn-Umgehungen (Abb. 2). Auch ca. 43% der Beschäftigten in privaten Haushalten (bspw. Minijobs für die Haushaltsführung oder zum Babysitting) bleibt der Mindestlohn verwehrt. Hier dürfte die Einhaltung des Mindestlohns mit am schwierigsten zu kontrollieren sein. Allerdings sind Mindestlohn-Umgehungen nicht auf den Dienstleistungssektor beschränkt. So ist die Quote z. B. in der Nahrungsmittelindustrie mit ca. 15% überdurchschnittlich hoch. Auch in der überwiegend durch Tarifbindung geprägten metallverarbeitenden Industrie erhalten ca. 4% der Beschäftigten nicht den Mindestlohn, der ihnen per Gesetz zusteht.

Abb. 2: Mindestlohn umgehungen in ausgewählten Branchen im Jahr 2016

Angaben in Prozent



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnungen

Hinzu kommt, dass diese Quoten eher die untere Grenze der Mindestlohn-Umgehungen anzeigen, denn eventuelle unbezahlte und nicht auf Arbeitszeit-Konten gebuchte Überstunden konnten mit den vorhandenen Daten nicht berücksichtigt werden. Eine Berechnung der Umgehungen auf Basis der regelmäßigen tatsächlichen Arbeitszeit würde die Umgehungen allerdings überschätzen, während die Umgehungen bei Verwendung der vertraglichen Arbeitszeit unterschätzt würden. Deshalb wurde hier eine mittlere Variante gewählt, bei der nur bezahlte Überstunden des Vormonats berücksichtigt werden und die gleichwohl nicht zu einer Überschätzung der Umgehungen führt (siehe Anhang zur Berechnung von Stundenlöhnen).

4 Betriebsräte und Tarifbindung begrenzen Mindestlohn-Umgehungen

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist vor allem vor dem Hintergrund einer abnehmenden Tarifbindung in weiten Bereichen der Wirtschaft zu verstehen. Die Sicherungsfunktion tariflicher Löhne war im Vorfeld der Mindestlohn-Einführung z. B. im Einzelhandel, im Hotel- und Gaststättengewerbe, bei Wach- und Sicherheitsdiensten immer weniger gegeben (vgl. Amlinger et al. 2016, S. 8). Um dieser Entwicklung zu begegnen, wurden in einigen Branchen teilweise schon deutlich vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns tarifliche Mindestlöhne eingeführt, die per Gesetz allgemeinverbindlich erklärt wurden (z. B. im Bauhauptgewerbe 1997).

Darüber hinaus gab es auch eine Reihe von tariflichen Lohngruppen unter 8,50 Euro pro Stunde, die zum Teil jahrelang nicht mehr angepasst worden waren (WSI Tarifarchiv 2013). Auch die in den Niedriglohnbranchen häufig anzutreffenden atypischen Beschäftigungsformen wie Minijobs, Teilzeit oder Leiharbeit sind durch Lohnabschläge gekennzeichnet, die sich nicht nur mit der Qualifikation oder anderen Merkmalen der Beschäftigten begründen lassen (Brehmer und Seifert 2008; Dütsch et al. 2011; Voss und Weinkopf 2012). Schon vor der Mindestlohn-Einführung wurde hier eine Reihe von Arbeitnehmerrechten häufig nicht beachtet, wie insbesondere für Minijobs wiederholt belegt; vgl. Fischer et al. (2015) und RWI (2016). Es erscheint vor diesem Hintergrund plausibel, dass Probleme mit Mindestlohn-Umgehungen vor allem in den bisher schon problematischen Bereichen auftreten, in denen Arbeitgeber vermehrt auf Lohnkostensparnis setzen (für Minijobs vgl. Pusch und Seifert 2017).

Welche Rolle Mitbestimmung und Tarifbindung für eine bessere Entlohnung der Beschäftigung und auch die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften spielen können, verdeutlichen die folgenden Zahlen. In tarifgebundenen Betrieben liegt der Anteil der Mindestlohn-Umgehungen nur bei ca. 4,1%. In Betrieben mit Betriebsrat erhalten nur ca. 3,1% der Beschäftigten nicht den Mindestlohn. Kommen Betriebsrat und Tarifbindung zusammen, liegt der Anteil der Mindestlohn-Umgehungen nur bei 1,8%. Hingegen fällt die Quote der Umgehungen in nicht tarifgebundenen Betrieben mit 13,6% sehr

viel höher aus. Gibt es zusätzlich im Betrieb keinen Betriebsrat, liegt die Quote bei noch höheren 15,6%.

Zusätzlich zu den deskriptiven Statistiken wurde mit Daten des SOEP eine Regression durchgeführt, um weitere (überwiegend vermutlich arbeitgeberseitige) Bestimmungsgründe für Mindestlohn-Umgehungen abzubilden. Beispielsweise könnte es sein, dass mit zunehmender Betriebsgröße Kontrollen der Mindestlohn-Einhaltung wahrscheinlicher werden, da die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Falle der Feststellung von Verstößen möglicherweise auch größere Steuerrückzahlungen nachfordern könnte. Hinter der geringeren Quote der Mindestlohn-Umgehungen in Betrieben mit Betriebsrat und/oder Tarifbindung könnte daher auch ein reiner Größeneffekt stehen, denn Betriebsräte sind in größeren Betrieben weiterverbreitet und diese sind auch häufiger tarifgebunden.

Aus den Ergebnissen der Logit-Regression in Tab. 1 geht allerdings hervor, dass es zwar einen signifikanten Größeneffekt gibt (in größeren Betrieben wird der Mindestlohn im Vergleich zur Referenzkategorie der Unternehmen mit 5 bis 10 Mitarbeitern häufiger eingehalten).¹⁰ Das Vorhandensein eines Betriebsrats und die Tarifbindung des Betriebs haben aber einen ähnlich hohen negativen Einfluss auf den Umfang der Mindestlohn-Umgehungen. Außerdem sind Frauen und Personen mit geringerem Bildungsstand häufiger von Mindestlohn-Umgehungen betroffen. Auch ein Minijob-Arbeitsvertrag und das Vorliegen einer Befristung steigern das Risiko für Umgehungen erheblich. Im Vergleich zur Referenzkategorie der Industrie gibt es insbesondere in der Gastronomie häufig Mindestlohn-Umgehungen.

¹⁰ In SOEP wurde in der Welle 2016 nach der Unternehmensgröße und nicht nach der Betriebsgröße gefragt.

Tab. 1: Bestimmungsfaktoren für das Risiko von Mindestlohnumgehungen

	Koeffizient	95 % Konfidenzintervall*	
Firmengröße:			
<i>5 - 10 Mitarbeiter (Ref.-kategorie)</i>			
11-19 Mitarbeiter	-0,518***	-0,883	-0,153
20-99 Mitarbeiter	-0,598***	-0,927	-0,269
100-199 Mitarbeiter	-0,534**	-0,960	-0,108
200-1999 Mitarbeiter	-0,790***	-1,181	-0,399
>= 2000 Mitarbeiter	-1,002***	-1,413	-0,591
Branchen:			
<i>Industrie (Ref.-kategorie)</i>			
Öffentlicher Dienst	-0,284	-0,791	0,222
Handel	0,665***	0,296	1,034
Gastronomie/Hotels	1,471***	1,041	1,901
Sonstige Dienstl.	0,215	-0,095	0,526
Bildung:			
<i>Berufliche Ausbildung (Ref.-kategorie)</i>			
Kein Berufsabschluss	0,681***	0,416	0,945
Uni-/FH-Abschluss	-0,932***	-1,283	-0,581
Arbeitnehmer-Vertretung, Tarif:			
<i>kein Tarif und Betriebsrat (Ref.-kategorie)</i>			
Betriebsrat	-0,547***	-0,849	-0,244
Haustarifvertrag	-0,326	-0,725	0,072
Flächentarifvertrag	-0,453***	-0,732	-0,175
Entlohnung außer Tarif in tarifgebundenem Betrieb	-0,984**	-1,839	-0,129
Weitere Kontrollgrößen:			
Frau	0,716***	0,469	0,964
Befristung	0,794***	0,491	1,097
Minijob	1,900***	1,627	2,173
Konstante	-2,706***	-3,082	-2,330

Logistische Regression (ungewichtet), N = 7252, Pseudo-R² = 0,24, *** p < 0,01, ** p < 0,05, Quelle: SOEP v33.1, nur Welle 2016, eigene Berechnungen.

* Das Konfidenzintervall veranschaulicht die Präzision der Schätzung des Koeffizienten. Da im Rahmen von Befragungen nicht die gesamte Bevölkerung Deutschlands, sondern nur ein bestimmter Anteil der Einwohner befragt wird, kann der Koeffizient nicht mit 100 % Genauigkeit angegeben werden. Das Konfidenzintervall bildet einen Toleranzbereich ab, in dem der „wahre“ Koeffizient mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Für eine exakte Definition siehe z. B. Diaz-Bone (2006, S. 153).

5 Umfangreichere Kontrollen sind nötig

Unzureichende Kontrollen haben die Mindestlohnumgehungen in den Jahren 2015 und 2016 erleichtert. Im Jahr 2017 wurden insgesamt 52.209 Arbeitgeber durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) geprüft. Die Anzahl der Kontrollen stieg damit im Vergleich zum Vorjahr um 29%. Die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen Mindestlohnverstößen stieg im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls um 33,5% auf 4.736.¹¹ Die FKS konnte somit eine erhebliche Anzahl von Verstößen gegen das Mindestlohngesetz und allgemeinverbindliche Branchenmindestlöhne feststellen, die anschließend auch zu Ermittlungsverfahren führten – und dies, obwohl die FKS in erster Linie Schwarzarbeit in Bezug auf Sozialversicherungs- und Steuerbetrug bekämpft.

Somit wird klar, dass effektive Kontrollen entscheidend für die Umsetzung des Mindestlohngesetzes sind. Hierfür ist vor allem eine ausreichende Personalausstattung der Kontrollbehörden erforderlich, weshalb die Anzahl der Kontrolleure schnellstmöglich auf 10.000 erhöht werden sollte. Aktuell verfügt die FKS nur über 7.211 Planstellen, von denen aber nur 6.429 besetzt sind (Stichtag 1. Dezember 2017). Für den Zeitraum 2018 bis 2022 ist bisher ein Aufbau von insgesamt 1.400 weiteren Stellen vorgesehen (Deutscher Bundestag 2017).

Überhöhte und falsch dokumentierte Arbeitszeiten sind eine weit verbreitete Mindestlohnumgehungsstrategie. Das zeigen z. B. Interviews mit Experten des Zolls (Schulten et. al. 2014). Hier wäre zu prüfen, ob die derzeitige Regelung zur Dokumentation der Arbeitszeiten die Beweisführung evtl. erschwert. Die häufig vorgebrachten Argumente einer übermäßigen Bürokratie sind irreführend, denn auch zur Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes waren schon vor der Einführung des Mindestlohngesetzes die Arbeitszeiten zu dokumentieren. Darüber hinaus sind sie gerade im Minijob-Bereich mit den bisher dokumentierten vielfachen Verstößen gegen Arbeitsstandards (RWI 2016) unabdingbar.

¹¹ Die Kontrollen und eingeleiteten Ermittlungsverfahren erstreckten sich dabei nicht nur den Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns, sondern z.B. auch auf Branchenmindestlöhne; vgl. Deutscher Bundestag (2018, S. 5, ff.).

Anhang: Berechnung von Stundenlöhnen mit Survey-Datensätzen

Für die hier durchgeführten Stundenlohnberechnungen wurde mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) ein breit genutzter Survey-Datensatz verwendet. In dieser Befragung werden überwiegend Personen im Erwerbsalter (ab 17 Jahren) zu ihren Arbeits- und Lebensbedingungen befragt. Insgesamt nahmen an der SOEP-Befragung im Jahr 2016 ca. 15.000 Haushalte mit ca. 29.000 Befragten teil, wobei nicht alle Befragten erwerbstätig waren. Die für diese Untersuchung wichtigen Informationen umfassen bei den erwerbstätigen Arbeitnehmern vor allem Bruttolöhne und die Anzahl der tatsächlich gearbeiteten bzw. vertraglich festgelegten Arbeitsstunden. Ebenfalls wichtig sind Informationen über die Branche der Arbeitsstelle, den ausgeübten Beruf (um noch bestehende Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn oder Branchenmindestlöhne über dem gesetzlichen Mindestlohn abzugrenzen), die Anzahl der gearbeiteten bezahlten Überstunden, das Vorhandensein eines Arbeitszeitkontos sowie Informationen über Ausnahmetatbestände für den gesetzlichen Mindestlohn (z. B. Alter unter 18 Jahren, laufende Ausbildung, Langzeitarbeitslosigkeit vor Antritt der Stelle bis max. 6 Monate nach Arbeitsbeginn). Dabei wurde je Beschäftigten nur die Hauptbeschäftigung betrachtet (keine Neben-Minijobs oder Teilzeitbeschäftigungen im Nebenverdienst). Auszubildende, Selbständige und Beamte wurden in den Auswertungen nicht betrachtet.

Zur Berechnung von Stundenlöhnen sind Informationen über Bruttolöhne und die Anzahl der gearbeiteten Stunden erforderlich. Bruttolöhne beziehen sich dabei auf den Monat vor der Befragung und beinhalten auch das Entgelt für evtl. gearbeitete Überstunden. Sonderzahlungen sind hingegen nicht berücksichtigt. Die Angaben zu den Bruttolöhnen können insbesondere im unteren Einkommensbereich als recht verlässlich gelten.¹² Weil Informationen aus dem Vormonat der Befragung verwendet wurden, wurden frisch begonnene Arbeitsverhältnisse aus der Betrachtung herausgenommen (Beschäftigung musste bereits mindestens seit dem vorletzten Monat bestehen, sonst gäbe es bei einem evtl. Arbeitsbeginn zur Monatsmitte Probleme mit der Stundenlohnberechnung). Beschäftigte mit fehlenden Angaben zur Arbeitszeit, zum Bruttolohn oder anderen für die Berechnungen relevanten Merkmalen konnten nicht berücksichtigt werden. Darüber hinaus wurden alle Daten des SOEP in der Analyse verwendet. Es fand keine händische bzw. willkürliche Bereinigung geringer Löhne oder hoher Arbeitszeiten statt.

Zur Hochrechnung der Befragten auf die Bevölkerung werden im SOEP-Datensatz Hochrechnungsgewichte zur Verfügung gestellt. Ein Problem für die Hochrechnung stellt der Verlust von Beobachtungen durch fehlende

¹² Für die Berechnungen wurden keine imputierten Daten verwendet sondern nur tatsächliche Befragungsergebnisse. Zur Prüfung der Verlässlichkeit der Gehaltsangaben wurde eine Auswertung im verbundenen Datensatz PASS-ADIAB durchgeführt, der neben PASS-Befragungsergebnissen auch administrative Lohndaten umfasst (die Frage nach dem Monatsbruttogehalt ist identisch zur SOEP-Frage). Dabei ergab eine hohe Übereinstimmung der Lohnangaben bis zum Monatsverdienst von 2.500 Euro.

Angaben der für die Stundenlohnkalkulation nötigen Informationen oder fehlende Informationen zur Abgrenzung des Geltungsbereichs des Mindestlohns dar. Um ein besseres Bild über die absoluten Zahlen der Mindestlohnumgehungen zu erhalten, wurde die Gewichtung der verbleibenden Beschäftigten entsprechend prozentual um die Summe der Hochrechnungsfaktoren der durch fehlende Angaben verlorenen Beobachtungen erhöht (analog dem Vorgehen in der kürzlich erschienenen DIW-Studie, vgl. Burauel et al. 2017). Die hochgerechnete Zahl der Arbeitnehmer für die Berechnungen zum gesetzlichen Mindestlohn beträgt nach diesem Schritt ca. 27,2 Millionen. Ungewichtet liegen dieser Zahl die Angaben von 8.400 befragten Arbeitnehmern mit ausreichenden Angaben zugrunde. Daneben wurden in diesem Beitrag auch Auswertungen für die vorübergehenden Branchenausnahmen und die Bereiche mit allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns vorgenommen. Die Fallzahlen sind dabei wie folgt: Im Geltungsbereich vorübergehender Branchenausnahmen stehen Informationen für ca. 250 befragte Arbeitnehmer zur Verfügung, die hochgerechnet für ca. 750.000 Arbeitnehmer stehen. Im Geltungsbereich von allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns gibt es ca. 900 Arbeitnehmer mit ausreichenden Informationen in SOEP, die hochgerechnet ca. 2,8 Mio. Beschäftigten entsprechen.¹³

Zur Berechnung von Stundenlöhnen werden Daten über die Anzahl der gearbeiteten Stunden benötigt. Hier kann zum einen die vertragliche Arbeitszeit verwendet werden, für die es bei den meisten Beschäftigten Angaben gibt. Eine mit der vertraglichen Arbeitszeit berechnete Quote führt allerdings in der Tendenz zur Unterschätzung des Problems der Mindestlohnumgehungen, denn Überstunden, ob bezahlt oder gänzlich unentgeltlich, werden so nicht berücksichtigt. Eine größere effektive Stundenzahl senkt aber den tatsächlichen Stundenlohn ab. In der Praxis wird der Mindestlohn häufig über unbezahlte Arbeitsstunden umgangen (vgl. Schulten et. al. 2014). Die mit der vertraglichen Arbeitszeit berechnete Quote der Umgehungen ist also zu niedrig.

Hingegen gibt es bei einer Berechnung der Stundenlöhne mit der regelmäßig (im Schnitt) geleisteten Arbeitszeit das umgekehrte Problem einer Überschätzung der Mindestlohnumgehungen. Grund hierfür ist, dass viele Beschäftigte im betrachteten Monat Abweichungen der für die Mindestlohneinhaltung relevanten tatsächlichen Arbeitszeit von der regelmäßigen Arbeitszeit hatten. Diese Abweichungen können in beide Richtungen – nach oben oder nach unten – gehen. Besonders vorübergehende geringere tatsächliche Arbeitszeiten stellen ein Problem für die Berechnung einer Quote der Mindestlohnumgehungen dar. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Wenn der Mindestlohn für einen Minijobber genau eingehalten wird und im Jahr 2016 im Schnitt 10 Stunden im Monat für monatlich zusammengerechnete 85 Euro gearbeitet werden, dann kann eine einmalige Abweichung der monatlichen Stundenzahl auf 9 Stunden zu einem einmaligen

¹³ Die genannten Zahlen beziehen sich auf die Arbeitnehmer mit Informationen zu Stundenlöhnen auf Grundlage der vertraglichen Arbeitszeit und bezahlter Überstunden im Geltungsbereich des jeweils betrachteten Mindestlohns.

geringeren Monatsverdienst von $85 - 8,50 = 76,50$ Euro führen, obwohl der Mindestlohn in diesem Monat genau eingehalten wurde.¹⁴ Wenn diese Zahl in Unkenntnis der relevanten tatsächlichen Arbeitszeit im Vormonat nun durch die regelmäßig geleistete Arbeitszeit geteilt wird, dann wird fälschlich eine Mindestlohnumgehung festgestellt.

Derartige Abweichungen der tatsächlichen für den Mindestlohn relevanten Arbeitszeit im Vormonat von der regelmäßigen Arbeitszeit lassen sich aber mit den gängigen Survey-Datensätzen nicht genau bestimmen. Zwar wird in SOEP neben den bezahlten Überstunden im Vormonat auch nach den abgefeierten Überstunden gefragt. Eine Frage nach den unentgeltlich geleisteten Überstunden, die nicht auf Arbeitszeitkonten geflossen sind, fehlt allerdings. Die unbezahlten Überstunden lassen sich auch nicht aus den im SOEP-Datensatz vorhandenen übrigen Informationen berechnen. Die Quote der Umgehungen fällt aus diesem Grund bei Verwendung der regelmäßigen Arbeitszeit zu hoch aus. Auf diesen Punkt weist auch das Statistische Bundesamt (2017a) hin, das in seiner eigenen Veröffentlichung auf Grundlage der Verdiensterhebung (VE) 2016 jedoch nur auf etwa 751.000 Mindestlohnumgehungen im Jahr 2016 kommt (vgl. Statistisches Bundesamt 2017b, S. 29). Diese Zahl beruht auf Arbeitgeberangaben zu Monatsbruttoverdiensten und der bezahlten Arbeitszeit. Eine vergleichbare Rechnung wurde mit den Arbeitnehmerangaben zum Vormonatsbruttoverdienst und den vertraglichen Arbeitszeiten zuzüglich der bezahlten Überstunden im SOEP-Datensatz vorgenommen. Im Falle einer Tarifbindung des Betriebs wurde bei den bezahlten Überstunden der im Tarifvertrag vorgesehene Überstundenzuschlag von in der Regel 25% berücksichtigt, um den effektiven Stundenlohn zu berechnen. Die Anzahl der Wochen pro Monat wurde mit 4,33 angesetzt, nach Informationen des Zolls eine bei Mindestlohn-Kontrollen akzeptierte Praxis. Im Falle geleisteter Überstunden lauten die Berechnungsformeln für den Stundenlohn:

- bei Betrieben ohne Tarifbindung: $\text{Stundenlohn} = \frac{\text{Bruttolohn(Vormonat)}}{4,33 \text{ Wochen pro Monat} + (\text{vertragliche Arbeitsstunden pro Woche} + (\text{bezahlte Überstunden im Vormonat}) / 4,33 \text{ Wochen pro Monat})}$
- bei Betrieben mit Tarifbindung: $\text{Stundenlohn} = \frac{\text{Bruttolohn(Vormonat)}}{4,33 \text{ Wochen pro Monat} + (\text{vertragliche Arbeitsstunden pro Woche} + 1,25 * (\text{bezahlte Überstunden im Vormonat}) / 4,33 \text{ Wochen pro Monat})}$

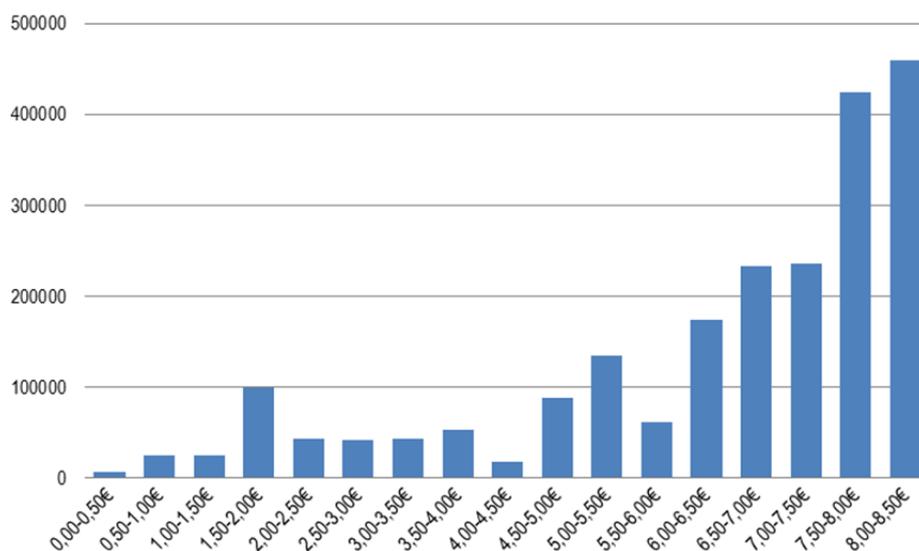
Bei Verwendung dieser Berechnungsweise kommt die vorliegende Auswertung auf eine Mindestlohnumgehung bei ca. 2,2 Millionen Beschäftigten im Jahr 2016 und dies ist aufgrund der Nichtberücksichtigung von unbezahlten Überstunden eher eine vorsichtige Schätzung. Die Verteilung der berechneten Stundenlöhne ist in Abb. 3 wiedergegeben. Bei einer noch detaillierteren Auswertung der Verteilung in 10-Cent-Schritten zwischen 8 und 9 Euro wurde mit ca. 367.360 Beschäftigten eine Häufung in der Stunden-

¹⁴ Wir gehen bei diesem Beispiel davon aus, dass es kein Arbeitszeitkonto gibt und das Entgelt jeden Monat an die Zahl der gearbeiteten Stunden angepasst werden kann. Das Beispiel ließe sich aber auch allgemeiner wählen.

lohn-Verteilung zwischen 8,60 und 8,70 Euro festgestellt. Dies könnte daran liegen, dass einige Arbeitgeber etwas höhere Stundenlöhne wählen, um den Mindestlohn mit Sicherheit einzuhalten. Ein leichter Anstieg der Häufigkeiten ist bereits ab Stundenlöhnen von ca. 8,40 Euro feststellbar (139.000 Beschäftigte mit Stundenlöhnen zwischen 8,40 und 8,50 Euro). Bei einer einstelligen Zahl von Beobachtungen im SOEP-Datensatz wurde ein sehr geringer Stundenlohn von unter 1 Euro berechnet. Diese Fälle stehen aber nur für einen kleinen Teil der Beobachtungen. Unter den Beschäftigten mit einer festgestellten Mindestlohnumgehung lag das 10%-Quantil der Stundenlöhne bei ca. 2,80 Euro, der Median lag bei etwa 7,10 Euro pro Stunde.

Abb. 3: Verteilung der berechneten Stundenlöhne bis 8,50 Euro

Anzahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen bis 8,50 Euro



Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnungen.

Die Abweichung der VE-Zahlen von den mit SOEP berechneten Werten dürfte vor allem an der Freiwilligkeit der Unternehmens-Befragung durch das Statistische Bundesamt liegen, die vermutlich zu einer erheblich geringeren Befragungs-Teilnahme von Betrieben mit einer Umgehung des Mindestlohns führte (geringe Rücklaufquote). Darüber hinaus wurden von den Betrieben in ca. 40% der Fälle statt der relevanten tatsächlichen Arbeitszeit die vertraglichen Arbeitszeiten eingetragen (Burauel et al. 2017, S. 1113). Auch dies dürfte zu einer deutlichen Unterschätzung der Mindestlohnumgehungen in der Studie des Statistischen Bundesamts (2017b) führen, da Umgehungen häufig über falsch oder gar nicht dokumentierte überhöhte Arbeitszeiten stattfinden (siehe Schulten et al. 2014; für einen ausführlichen Überblick über die Argumente vgl. Burauel et al. 2017, S. 1113).

Aufgrund der genannten Probleme wurde hier neben einer Umgehungsquote mit der vertraglichen Arbeitszeit (7,5%, unterschätzte Quote) und der regelmäßigen tatsächlichen Arbeitszeit (11,2%, überschätzte Quote) auch

eine mittlere Variante berechnet, die zusätzlich zur vertraglichen Arbeitszeit die bezahlten Überstunden im Vormonat einbezieht und die Quote der Mindestlohnumgehungen nicht so stark unterschätzen dürfte wie eine nur mit der vertraglichen Arbeitszeit berechnete Quote.¹⁵ Für Beschäftigte, die nach Tarif bezahlt werden (Information ist im SOEP verfügbar), wurde darüber hinaus noch der tarifliche Überstundenzuschlag von in der Regel 25% angesetzt. Die Quote der Mindestlohnumgehungen beträgt nach dieser Rechnung 8%.

Noch genauere Berechnungen über den Umfang der Mindestlohnumgehungen sind zum jetzigen Zeitpunkt mit den gegebenen Daten nicht möglich. Hierfür wären andere Arbeitszeit-Befragungen bzw. sehr genaue Daten über bezahlte, unbezahlte und über Arbeitszeitkonten verbuchte Überstunden erforderlich, die zudem mit dem Abrechnungszeiträumen der Gehaltsabrechnungen kompatibel sein müssten.

¹⁵ Eine Unschärfe gibt es allerdings auch hier – denn es ist möglich, dass sich der Abrechnungszeitraum der Überstunden über den Gehalts-Abrechnungszeitraum des Vormonats hinaus erstreckt.

Literatur

Amlinger, A., Bispinck, R., Herzog-Stein, A., Horn, G., Pusch, T. und Schulten, T. (2016): Stellungnahme zu den bisherigen Auswirkungen des Mindestlohns und seiner zukünftigen Anpassung, Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission, WSI Policy Brief 05/2016.

Becker, I. und Hauser, R. (2005): Dunkelziffer der Armut, Edition Sigma, Düsseldorf.

Brehmer, W., Seifert, H. (2008): Sind atypische Beschäftigungsformen prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Vol. 41(4), S. 501-531.

Burauel, P., Caliendo, M., Fedorets, A., Grabka, M.M., Schröder, C., Schupp, J. und Wittbrodt, L. (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, DIW Wochenbericht Nr. 49/2017.

Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, Corinna Rüffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/660 – Bundestagsdrucksache 19/875.

Deutscher Bundestag (2017): Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Michael Meister vom 20. Dezember 2017, Anfrage der Bundestagsabgeordneten Müller-Gemmeke, Bundestagsdrucksache 19/317.

Diaz-Bone, R. (2006): Statistik für Soziologen, UTB, Stuttgart.

Dütsch, M., Juhasz, Z.J., Struck, O. (2011): Beschäftigungsformen in Deutschland. Entwicklungen, Determinanten und Folgen, Gütersloh.

Fischer, G., Gundert, S., Kawalec, S., Sowa, F., Stegmaier, J., Tressching, K., Theuer, S. (2015): Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten: Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung, IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Endbericht, o.O.

IAB (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht, 17. Juni 2013.

Kalina, T. / Weinkopf, C. (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, IAQ Report 2017-06.

Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

Pusch, T. und Seifert, H. (2017): Unzureichende Umsetzung des Mindestlohns bei Minijobbern, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 97(3), S. 187-191.

RWI (2016): Nachfolgestudie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sowie den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen, November 2016.

Schulten, T., Böhlke, N., Burgess, P., Vincent, C. und Wagner, I. (2014): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen: Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Studie im Auftrag der G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, Arbeitspapier Nr. 49/2014, S. 30 ff.

Statistisches Bundesamt (2017a): Statement des Statistischen Bundesamtes zum Vergleich der Ergebnisse aus der Verdiensterhebung 2015 und des SOEP/PASS, Statistisches Bundesamt 24.10.2017, E109/36211100-121412, Vermerk.

Statistisches Bundesamt (2017b): Verdiensterhebung 2016 : Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden.

Trappmann, M., Beste, J., Bethmann, A., Müller, G. (2013): The PASS panel survey after six waves. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 46(4), S. 275-281.

Voss, D., Weinkopf, C. (2012): Niedriglohnfalle Minijob. WSI Mitteilungen, Vol. 65(1), S. 5-12.

WSI (2016): WSI Niedriglohn-Monitoring 2016 : Entwicklung der tariflichen Vergütungsgruppen in 40 Wirtschaftszweigen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 81.

WSI Tarifarchiv (2013): Tarifliche Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich 2012 : Eine Untersuchung in 41 Wirtschaftszweigen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 75

AUTOR

Dr. Toralf Pusch

Referat Arbeitsmarktanalyse
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der
Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Buschke
Grafiken: Yuko Stier

WWW.BOECKLER.DE