

Pusch, Toralf

Research Report

Lohnausfälle und entgangene Sozialbeiträge durch Mindestlohnnumgehungen

WSI Policy Brief, No. 23

Provided in Cooperation with:

The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Pusch, Toralf (2018) : Lohnausfälle und entgangene Sozialbeiträge durch Mindestlohnnumgehungen, WSI Policy Brief, No. 23, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2018040415963>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/224231>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

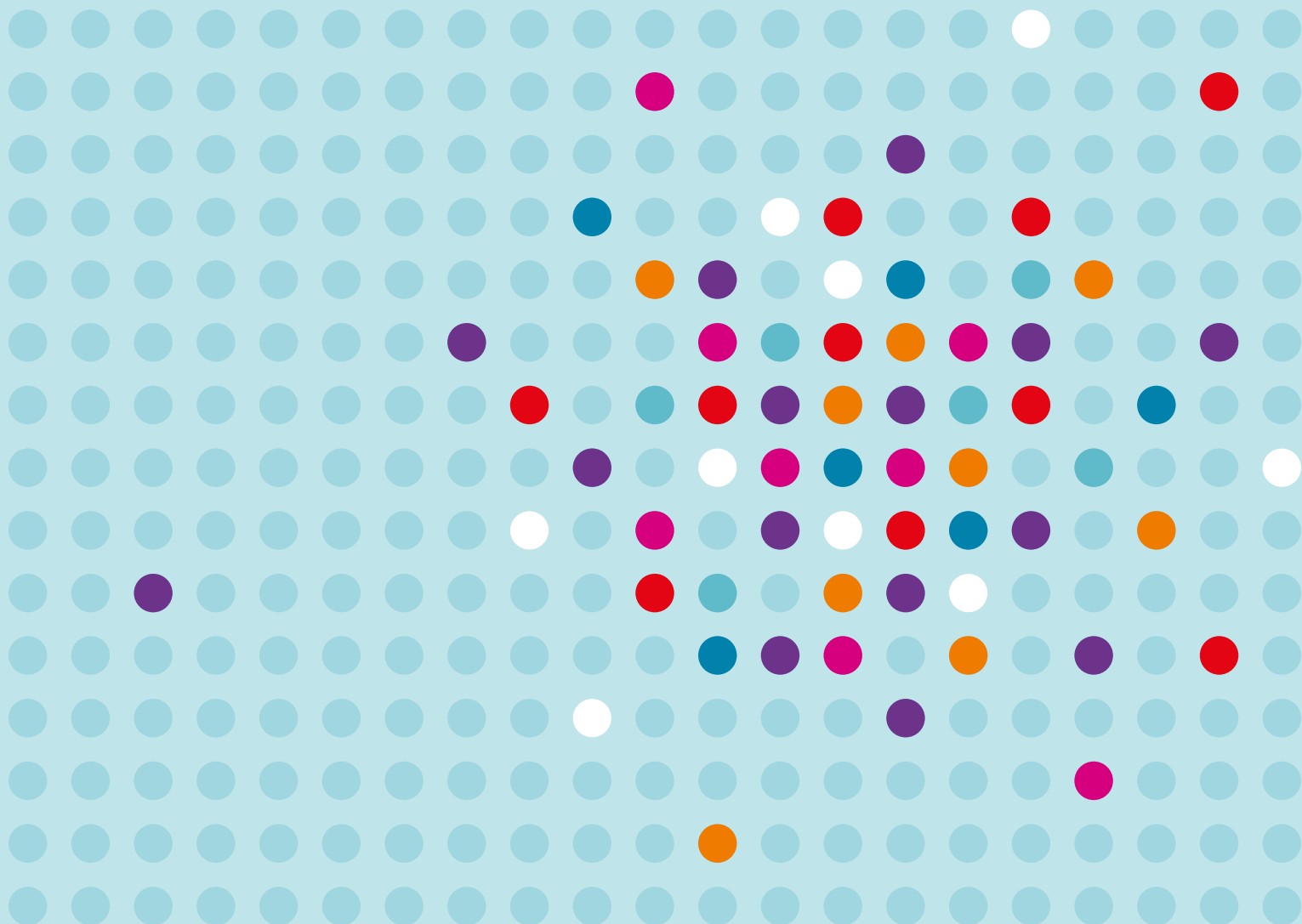
POLICY BRIEF

Nr. 23 · Policy Brief WSI · 03/2018

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

LOHNAUSFÄLLE UND ENTGANGENE SOZIALBEITRÄGE DURCH MINDESTLOHNUMGEHUNGEN

Toralf Pusch



Zusammenfassung

Die Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns fällt 3 Jahre nach seiner Einführung positiv aus. Erstmals seit längerem fielen die Lohnsteigerungen im Niedriglohnsektor wieder deutlich aus. So stiegen die Stundenlöhne der am geringsten verdienenden Arbeitnehmer im Vergleich der Jahre 2014 und 2016 um 11%.¹ 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 gesetzlichen Mindestlohn, obwohl er ihnen zugestanden hätte.² Für die davon betroffenen Beschäftigten bedeutete dies Lohnausfälle von im Schnitt ca. 251 Euro pro Monat. Gesamtwirtschaftlich lag die ausgefallene Bruttolohnsumme im Jahr 2016 bei ca. 6,5 Milliarden Euro. Auch den Sozialversicherungen entstanden erhebliche Einnahmeausfälle in Höhe von ca. 2,8 Milliarden Euro. Besonders betroffen von den Mindestlohnumgehungen sind Frauen und Ostdeutsche. In Branchen mit Beschäftigungsschwerpunkten von Frauen treten Mindestlohnumgehungen besonders häufig auf. Eine vergleichsweise geringe Tarifabdeckung und fehlenden Mitarbeitervertretung begünstigten diese Entwicklung. Eine Stärkung des Tarifsystems in Verbindung mit effektiven Kontrollinstitutionen könnte einen effektiven Beitrag zur Bekämpfung der Mindestlohnumgehungen leisten.

1 Lohnausfälle und entgangene Sozialbeiträge in Milliardenhöhe

Die Mindestlohnumgehungen im Jahr 2016 beliefen sich nach einer Berechnung mit Informationen aus dem SOEP-Datensatz über die vertragliche Arbeitszeit, bezahlte Überstunden und die Tarifbindung auf ca. 2,2 Millionen Umgehungen.³ Im Schnitt erhielten die von Umgehungen betroffenen Arbeitnehmer monatlich 251 Euro zu wenig Lohn. Insgesamt kam es dadurch im Jahr 2016 zu Lohnausfällen von etwa 6,5 Mrd. Euro. Auch nach Berücksichtigung der statistischen Unsicherheit (Konfidenzintervall, s. Tab. 1) beträgt der Lohnverlust noch mindestens 5 Milliarden Euro. Mit den Lohnverlusten einher gingen auch erhebliche Einnahmeausfälle der Sozialversicherungen in Höhe von etwa 2,8 Milliarden Euro.⁴ Mindestlohnumgehungen schädigen nicht nur die betroffenen Arbeitnehmer, sondern auch

¹ 5%-Quantil. Beim 10%-Quantil stiegen die Stundelöhne um 9%.

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.

³ Siehe Anhang zur Berechnung von Stundenlöhnen, in dem die Annahmen beschrieben werden. Wichtig ist dabei vor allem die Annahme einer durchschnittlichen Anzahl von Arbeitswochen pro Monat. In der Lohnabrechnungspraxis sind auch andere Vorgehensweisen denkbar wie z.B. tagesgenaue Abrechnung oder auch die Verschiebung von abzurechnenden Tagen in den Folgemonat (was aber auch zu gegenläufigen Effekten führen dürfte). Inwieweit dies in der Praxis evtl. zu geringeren Umgehungen führen kann, bedarf weiterer Untersuchungen, die aber mit dem derzeit vorliegenden Datenmaterial nur schwer möglich sind.

⁴ Annahmen: durchschnittlichen Beitragssatz zur GKV und Pflegeversicherung, Berücksichtigung der Beitragsbehandlung von Minijobbern und Beschäftigten in der Gleitzone (Midjobs). Bei Minijobbern wird angenommen, dass sie aus der Zahlung von Beiträgen zur Rentenversicherung optieren, was bei der Mehrzahl tatsächlich der Fall ist.

die Solidargemeinschaft der Beitragszahler. Würden die Löhne korrekt gezahlt, könnten entweder die Sozialbeiträge entsprechend gesenkt oder das Leistungsniveau der Sozialversicherungen erhöht werden.

Tab. 1: Bestimmungsfaktoren für das Risiko von Mindestlohnungen

	Betroffene Beschäftigte*	Lohnausfall		Sozialbeiträge	
		Schätzwert Milliarden €	Konfidenzintervall (95%)	Schätzwert Milliarden €	Konfidenzintervall (95%)
Gesetzlicher Mindestlohn	2.165.882	6,55	[5,04; 7,96]	2,84	[2,20; 3,42]
Branchenmindestlöhne					
Ausnahmebranchen (< 8,50€)	61.398	0,12	[0,09; 0,17]	0,05	[0,04; 0,07]
Allgemeinverbindliche Mindestlöhne	759.355	1,99	[1,55; 2,63]	0,82	[0,64; 1,08]
Summe über alle Mindestlöhne	2.986.635	8,66	[7,10; 10,1]	3,71	[3,03; 4,31]

Quelle: SOEP v33.1, eigene Berechnungen.

*95%-Konfidenzintervalle (zur Erklärung s. auch Fußnote zu Tab. 2): Bereich gesetzlicher Mindestlohn [1.906.122; 2.429.908], Ausnahmebranchen mit vorübergehendem geringerem Mindestlohn [33.912; 89.499], Branchen mit allgemeinverbindlichem Mindestlohn [635.124; 907.003], alle Arten von Mindestlöhnen [2.720.007; 3.290.062].

Lohnverluste gab es auch in den Branchen mit vorübergehenden Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn (z.B. Landwirtschaft West mit einem Stundenlohn von 8 Euro, Landwirtschaft Ost mit einem Stundenlohn von 7,90 Euro im Jahr 2016). Werden die Mindestlöhne in diesen Ausnahmebranchen zugrunde gelegt, so kam es dort zu Lohnausfällen in Höhe von ca. 120 Millionen Euro im Jahr 2016.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von gesetzlich allgemeinverbindlich erklärten tariflichen Mindestlöhnen, die im Jahr 2016 (teilweise schon seit längerem) über dem gesetzlichen Mindestlohn lagen. Wichtige Beispiele sind das Bauhauptgewerbe, die Altenpflege und die Gebäudereinigung. Diese Branchen wurden für die Berechnungen im SOEP per Branchen- und Berufsklassifikation abgegrenzt (die SOEP-Branchenklassifikation allein war zu grob). Bei den Beschäftigten in diesen Branchen gab es im Jahr 2016 einen Lohnausfall von insgesamt etwa 2 Milliarden Euro. Auch die ausgefallenen Sozialbeiträge waren mit ca. 820 Millionen Euro beträchtlich. Zusätzlich wurden nur für den Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns noch einige Berechnungen mit anderen Stundenlohnkonzepten durchgeführt. So ist neben der Kalkulation von Stundenlöhnen unter Verwendung der durchschnittlichen Anzahl von Arbeitswochen pro Monat auch eine Berechnung von Stundenlöhnen mit der exakten Anzahl der Werkzeuge möglich.⁵ Feiertage an Werktagen wurden dabei mitgezählt, da für sie wie für Urlaub nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz Lohn zu zahlen ist. Dabei ist es möglich, dass einige Arbeitgeber Stundenlöhne mit den rechnerischen durchschnittlichen Arbeitswochen pro Monat kalkulieren, während andere tagesgenau abrechnen. Aus diesem Grund wurde eine „Günstiger-Prüfung“ von Stundenlöhnen auf Basis beider Berechnungsweisen durchgeführt. Diese Berechnungsweise ist eher konservativ, denn es werden

⁵ Hier wurde davon ausgegangen, dass die Woche 5 Werkzeuge hat, wobei es in einzelnen Branchen auch (temporäre) Abweichungen geben kann. Auch bei Teilzeitbeschäftigten mit festen Arbeitstagen können sich durch die Verteilung der Werkzeuge im Monat Verschiebungen ergeben. Auswirkungen derartiger Konstellationen auf die festgestellte Zahl der Umgehungen müssten noch genauer untersucht werden. Hierfür erforderliche sehr detaillierte Arbeitszeit-Informationen liegen jedoch nach Kenntnis des Autors in bisher erhobenen Datensätzen nicht vor.

dabei immer die günstigeren Stundenlöhne ausgewählt, unabhängig von der tatsächlichen Abrechnungspraxis im jeweiligen Betrieb. Zudem wurden für die Berechnung keinerlei Informationen über unbezahlte Überstunden verwendet. Trotz dieser eher konservativen Berechnung beträgt die Summe der entgangenen Löhne auch in diesem Szenario für das Jahr 2016 ca. 6 Milliarden Euro.⁶

Neben Berechnungen, die zu einer Abschätzung der Untergrenze des Problems führen, lässt sich auch eine Berechnung für die Obergrenze der entgangenen Löhne vornehmen. Hierbei wurde für die Stundenlohn-Berechnung die durchschnittliche tatsächliche Arbeitszeit verwendet (analog zum oberen Szenario der Mindestlohnumgehungen in Burauel et al. 2017). Diese Berechnung überschätzt das Ausmaß der Mindestlohnumgehungen in einem unbekanntem Ausmaß (siehe Anhang zur Berechnung von Stundenlöhnen). Die Obergrenze der entgangenen Löhne liegt nach dieser Rechnung bei ca. 8,4 Milliarden Euro im Jahr 2016.⁷ Alle hier dokumentierten Zahlen deuten darauf hin, dass der durch entgangene Löhne im Zusammenhang mit Mindestlohnumgehungen ein erheblicher Schaden für Arbeitnehmer und Sozialkassen entsteht.

2 Betriebsräte und Tarifbindung begrenzen Mindestlohnumgehungen

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 Mindestloh-

⁶ Das 95%-Konfidenzintervall spannt von 4,7 Milliarden bis 7,3 Milliarden Euro.

⁷ Das 95%-Konfidenzintervall spannt von 6,8 Milliarden bis 10 Milliarden Euro.

numgehungen 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 Mindestlohnnumgehungen 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 Mindestlohnnumgehungen im Schnitt 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 Logit-Regression durchgeführt, um weitere Risikofaktoren für Mindestlohnnumgehungen abzubilden. Beispielsweise könnte es sein, dass mit zunehmender Betriebsgröße Kontrollen der Mindestlohn-Einhaltung wahrscheinlicher werden, da die für die Kontrolle des Mindestlohns zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Falle der Feststellung von Mindestlohn-Verstößen und/oder Schwarzarbeit möglicherweise auch größere Steuer-rückzahlungen nachfordern könnte. Hinter der geringeren Quote der Mindestlohnnumgehungen in Betrieben mit Betriebsrat und/oder Tarifbindung könnte daher auch ein Größeneffekt stehen, denn Betriebsräte und Tarifbindung sind in größeren Betrieben weiterverbreitet als in kleineren Betrieben.

Aus den Ergebnissen der Regression in Tab. 2 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).⁸ Das Vorhandensein eines Betriebsrats und die Tarifbindung des Betriebs haben aber zusammen einen ähnlich ausgeprägten negativen Einfluss auf den Umfang der Mindestlohnnumgehungen.

Außerdem sind Frauen und Personen mit geringerem Bildungsstand häufiger von Mindestlohnnumgehungen betroffen. Auch ein Minijob-Arbeitsvertrag und das Vorliegen einer Befristung steigern das Risiko für Umgehungen erheblich. Im Vergleich zur Referenzkategorie der Industrie sind Mindestlohnnumgehungen insbesondere in der Gastronomie und im Einzelhandel deutlich häufiger.

⁸ In SOEP wurde in der Welle 2016 nach der Unternehmensgröße und nicht nach der Betriebsgröße gefragt. Fehlende Werte oder „weiß nicht“-Angaben wurden nicht betrachtet. Beschäftigte in Unternehmen mit weniger als 5 Mitarbeitern wurden in der Regression nicht betrachtet, da es dort keinen Betriebsrat geben kann.

Tab. 2: 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 Mittelwert 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).

3 Ostdeutsche und Frauen besonders häufig von Mindestlohnumgehungen betroffen

Die zahlreichen Umgehungen in nicht tarifgebundenen Betrieben mit wenigen Mitarbeitern lassen ein regionales Gefälle bei der Nichteinhaltung des Mindestlohns erwarten. Tatsächlich liegt die Quote der Mindestlohnumgehungen im durch geringe Tarifbindung und kleinere Betriebe gekennzeichneten Ostdeutschland (ohne Berlin) mit etwa 12,6% ausgesprochen hoch. Zum Vergleich: In Westdeutschland (ohne Berlin) lag diese Quote bei deutlich geringeren 7,3%. Auch unter Berücksichtigung der statistischen Unsicherheit (Konfidenzintervall) ist die Quote der Mindestlohnumgehungen in Ostdeutschland somit höher als in Westdeutschland.⁹

Auch der Anteil der Mindestlohnumgehungen bei Frauen ist mit 11,5% im Vergleich zu Männern (4,6%) stark erhöht. Trotzdem hat der Mindestlohn zu einer Verbesserung der Entlohnung gerade gering verdienender Frauen geführt. So nahm der Abstand der Stundenlöhne von Frauen zu Männern im unteren Bereich der Einkommensverteilung spürbar ab. Beim Dezil D1, das dem Stundenlohn entspricht, der von 10% der Beschäftigten nicht oder gerade noch erreicht wird, lag der Lohnabstand vor der Mindestlohneinführung im Jahr 2014 noch bei 22%. Im Jahr der Mindestlohn-Einführung sank der Lohnabstand auf 15%, wo er auch im Jahr 2016 verharrte. Allerdings wurden die untersten 5% der Stundenlöhne bei den Frauen noch nicht so weit angehoben. Vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns lag der Lohnabstand von Frauen zu Männern am 5%-Punkt der Lohnverteilung stabil bei 18%, wobei die häufigeren Mindestlohnumgehungen bei Frauen hier sicher eine Rolle spielten.

Beschäftigungsschwerpunkte von Frauen in typischen Niedriglohnbranchen wie dem Einzelhandel (17% Umgehungen) und dem Hotel- und Gaststättengewerbe (34% Umgehungen) dürften die Mindestlohnumgehungen begünstigt haben. Nach den oben erwähnten Ergebnissen sind für die Höhe der Mindestlohnumgehungen in diesen Branchen vermutlich auch Faktoren wie die geringe Tarifbindung und Lücken bei Mitarbeiter-Vertretungen bedeutsam. So arbeiteten im Jahr 2016 nur 45% der (überwiegend weiblichen) Beschäftigten im Einzelhandel sowie Hotel- und Gaststättengewerbe in tarifgebundenen Betrieben, während es in den restlichen Branchen im Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns 56% der Beschäftigten waren.¹⁰ Eine vergleichbare Tendenz gibt es auch bei der Vertretung durch Betriebsräte. Werden die Beschäftigten des Jahres 2016 im Einzelhandel sowie Hotel- und Gaststättengewerbe betrachtet, so waren dort nur 34% durch einen Betriebsrat vertreten. In den übrigen Branchen im Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns waren es 65%.

⁹ Konfidenzintervall Ostdeutschland: [10,1%; 15,5%], Westdeutschland: [6,2%; 8,1%].

¹⁰ Grundgesamtheit: Arbeitnehmer im SOEP-Datensatz des Jahres 2016 mit Anspruch auf den Mindestlohn und ohne fehlende Angaben wie in der Regression von Tab. 2.

4 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 in vergleichbarer Größenordnung 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.

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 An-

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.).

zahl 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 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

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.

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 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

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.

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.

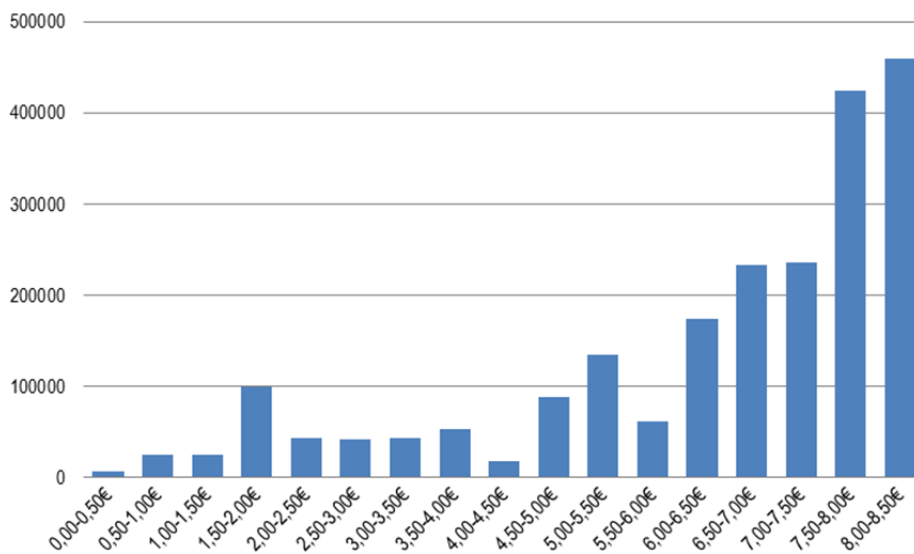
abgefeierten Überstunden gefragt. Eine Frage nach den unentgeltlich geleisteten Überstunden, die nicht auf Arbeitszeitkonten geflossen sind, fehlt allerdings. Die unbezahlten Überstunden lassen sich auch nicht aus den im SOEP-Datensatz vorhandenen übrigen Informationen berechnen. Die Quote der Umgehungen 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 lauteten die Berechnungsformeln für den Stundenlohn:

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

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. 1 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 Stundenlohn-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. 1: 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 Mindestlohn-umgehungen 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 Umgehungs- quote 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 Mindestlohn-umgehungen 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 Mindestlohn-umgehungen beträgt nach dieser Rechnung 8%.

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.

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.

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.

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 Ruffer, 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., Treusching, 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.

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.

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

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

WWW.BOECKLER.DE