



**483 Bericht** von Alexandra Fedorets, Markus M. Grabka und Carsten Schröder

## Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht

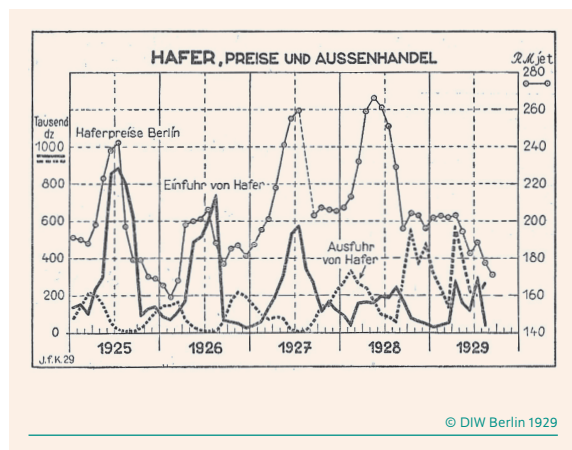
- Rund 1,3 Millionen Beschäftigte erhielten 2017 in einer Haupttätigkeit trotz Anspruchs weniger als 8,84 Euro pro Stunde
- Hinzu kamen rund eine halbe Million Personen in einer Nebentätigkeit
- „Fair Pay“-Plakette könnte Anreize für Arbeitgeber setzen

**492 Interview** mit Alexandra Fedorets

**496 Kommentar** von Jürgen Schupp

## Berlin erprobt das Solidarische Grundeinkommen: Neue Chancen für 1 000 Langzeitarbeitslose

### Die Lage der Weltgetreidemärkte



Für den Bezug von Hafer bleibt Deutschland bis zur neuen, durchaus noch nicht gesicherten argentinischen Ernte fast die einzige Quelle. Deutscher Hafer wurde sogar nach Kanada verkauft. Wie sich aus der preußischen Ernteschätzung (nach dem Stand vom 1. September) ergibt, ist die diesjährige Haferernte größer als die vorjährige. Zu der Ernte kommen dann noch erhebliche Anfangsbestände hinzu. Angesichts der ungenügenden Rohfutterernte und der verminderten Hackfruchternte dürfte aber Deutschland selber einen vermehrten Haferbedarf haben.

Aus dem Wochenbericht Nr. 28 vom 9. Oktober 1929

### IMPRESSUM

---



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

[www.diw.de](http://www.diw.de)

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

86. Jahrgang 10. Juli 2019

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake; Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Dr. Katharina Wrohlich

#### Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Dr. Frauke Peter

#### Redaktion

Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor; Dr. Alexander Zerrahn

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

#### Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

#### Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

#### Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den Kundenservice des DIW Berlin zulässig ([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter [www.diw.de/newsletter](http://www.diw.de/newsletter)

## Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht

Von Alexandra Fedorets, Markus M. Grabka und Carsten Schröder

- Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen Ausmaß der Nichteinhaltung des Mindestlohns im Jahr 2017
- Rund 1,3 Millionen anspruchsberechtigte Beschäftigte wurden in ihrer Haupttätigkeit unterhalb des Mindestlohns bezahlt
- Hinzu kommen rund eine halbe Million Personen, die in einer Nebentätigkeit weniger als 8,84 Euro bekamen
- Trotz Mindestloohnerhöhung zum Jahr 2017 hat sich vorherige positive Lohnentwicklung in unterster Lohngruppe nicht fortgesetzt
- Neben intensiveren Kontrollen des Zolls wären auch Anreize für Arbeitgeber denkbar, etwa eine „Fair Pay“-Plakette, um Mindestlohnumgehung einzudämmen

**Trotz Mindestlohn: Selbst bei konservativer Schätzung bekamen im Jahr 2017 über eine Million anspruchsberechtigte Beschäftigte weniger als 8,84 Euro pro Stunde**



Berechnung 1

1,3

Millionen Beschäftigte, die angeben, im Jahr 2017 weniger als den Mindestlohn erhalten zu haben.

0,5

Millionen Beschäftigte, die angeben, im Jahr 2017 in Nebentätigkeiten weniger als den Mindestlohn erhalten zu haben.



Berechnung 2

2,4

Millionen Beschäftigte, für die auf Basis von Lohn und Arbeitszeit für das Jahr 2017 vertragliche Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns errechnet wurden. Problem: Unsicherheit durch variable Arbeitszeiten.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (soep.v34).

© DIW Berlin 2019

### ZITAT

„Unternehmen, die den Mindestlohn einhalten, sollten keine Wettbewerbsnachteile gegenüber Arbeitgebern haben, die das nicht tun. Denkbar wäre eine „Fair Pay“-Plakette, angelehnt an die Bio-Siegel, damit Verbraucherinnen und Verbraucher bewusste und informierte Konsumentenscheidungen treffen können.“

— Alexandra Fedorets, Studienautorin —

### MEDIATHEK



Audio-Interview mit Alexandra Fedorets  
[www.diw.de/mediathek](http://www.diw.de/mediathek)

# Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht

Von Alexandra Fedorets, Markus M. Grabka und Carsten Schröder

## ABSTRACT

Seit gut vier Jahren gilt in Deutschland ein allgemeiner Mindestlohn – doch nach wie vor erhalten ihn viele ArbeitnehmerInnen nicht. Das zeigen neue Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), die die Nichteinhaltung des Mindestlohns für das Jahr 2017 fortschreiben. Demnach wurden selbst bei einer konservativen Schätzung rund 1,3 Millionen anspruchsberechtigte Personen im Rahmen einer Hauptbeschäftigung unterhalb des Mindestlohns bezahlt. Hinzu kommen etwa eine halbe Million Beschäftigte in einer Nebentätigkeit. Zwar sind die vertraglich vereinbarten Löhne der zehn Prozent der Beschäftigten mit den niedrigsten Löhnen in den Jahren 2014 bis 2016 um rund 13 Prozent gestiegen. Trotz der erstmaligen Anhebung des Mindestlohns auf 8,84 Euro im Jahr 2017 hat sich dieser positive Trend aber nicht fortgesetzt. Inwiefern die Nichteinhaltung des Mindestlohns mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur verpflichtenden Erfassung der gesamten Arbeitszeiten der Beschäftigten eingedämmt werden kann, hängt von der konkreten Umsetzung dieses Urteils ab. Darüber hinaus wäre die Einführung einer „Fair Pay“-Plakette zur Kennzeichnung von Betrieben, die die Arbeitszeit nachvollziehbar dokumentieren, ratsam. VerbraucherInnen könnten dann – wie beim Biosiegel – bewusste und informierte Konsumententscheidungen treffen.

Zum 1. Januar 2015 wurde in Deutschland ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt, um die Entlohnung der Beschäftigten im unteren Lohnsegment zu verbessern. Die Reform galt zunächst nur für die Wirtschaftszweige, in denen es keine branchenspezifischen Mindestlöhne gab. Zum 1. Januar 2017 wurde der Mindestlohn erstmals erhöht, auf 8,84 Euro pro Stunde. Gleichzeitig liefen für verschiedene Branchen Übergangsregelungen aus,<sup>1</sup> sodass die Zahl der anspruchsberechtigten ArbeitnehmerInnen zunahm.

In den nachfolgenden Analysen wird untersucht, ob im Jahr 2017 – dem aktuellsten, für das Daten vorliegen – alle anspruchsberechtigten ArbeitnehmerInnen den Mindestlohn auch tatsächlich erhielten oder schlechter entlohnt wurden. Das Phänomen der Nichteinhaltung des Mindestlohns wird in der einschlägigen Literatur als Non-Compliance bezeichnet.<sup>2</sup> Empirische Grundlage für die nachfolgenden Berechnungen sind die vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Kantar erhobenen Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).<sup>3</sup> Diese Angaben von Beschäftigten aus dem SOEP werden mit Daten von Arbeitgebern, die die amtliche Statistik erhebt, verglichen. Dabei ergeben sich zwar Unterschiede im gemessenen Ausmaß der Nichteinhaltung des Mindestlohns, auch die Annahmen bei der Berechnung spielen eine Rolle. In jedem Fall zeigt sich jedoch, so viel sei an dieser Stelle bereits vorweggenommen, dass Non-Compliance ein relevantes Phänomen bleibt. Dies gilt insbesondere für Mini-Jobber und Beschäftigungsverhältnisse in Nebentätigkeit.

<sup>1</sup> Vgl. Mindestlohnkommission (2018): Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Tabelle A1 (online verfügbar; abgerufen am 3. Juli 2019). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

<sup>2</sup> Vgl. Low Wage Commission (2019): Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage. April (online verfügbar).

<sup>3</sup> Das SOEP ist eine repräsentative jährliche Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 auch in Ostdeutschland durchgeführt wird, vgl. Jan Goebel et al. (2018): The German Socio-Economic Panel (SOEP). Journal of Economics and Statistics. Dem Bericht zu Grunde liegt die Version soep.v34 der SOEP-Daten (online verfügbar).



Kasten 1

## Datengrundlage und Einschränkungen

### Datengrundlage

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Stichprobe aller in Deutschland lebenden Personen in Privathaushalten. Da jedes Jahr dieselben Personen befragt werden, ermöglicht die Studie einen deskriptiven Blick auf die Situation sowohl vor als auch nach der Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 beziehungsweise zur erstmaligen Anhebung des Mindestlohns zum 1. Januar 2017.

### Einschränkungen bei der Interpretation

Bei der Interpretation der mit diesem Bericht vorgelegten Ergebnisse ist zu beachten, dass aufgrund des Stichprobendesigns erwerbstätige PendlerInnen aus dem Ausland (beispielsweise VertragsarbeitnehmerInnen oder ErntehelferInnen) genauso systematisch aus den Analysen ausgeschlossen wurden wie Personen, die in Anstalten oder Wohnheimen leben.

Im SOEP werden die Stundenlöhne üblicherweise nicht direkt abgefragt. Sie werden gebildet aus der Information über den im Vormonat erhaltenen Lohn, geteilt durch die vereinbarte beziehungsweise geleistete Arbeitszeit pro Woche, multipliziert mit dem Faktor 4,33<sup>1</sup>, um die monatliche Arbeitszeit zu erhalten. Hierbei können verschiedene Messfehler auftreten. So verweigern manche Befragte im SOEP insbesondere bei Fragen zum Lohn, aber auch zur Arbeitszeit die Antwort. Diese Fälle wurden aus der Analyse ausgeschlossen und deren Gewicht auf die verbliebenen validen Fälle umgelegt. Auch Beschäftigte, die angeben, mit ihrem Arbeitgeber keine Arbeitszeit vereinbart zu haben, wurden ausgeschlossen und deren Gewicht ebenso auf die verbliebenen validen Fälle umgelegt.

Bei der Berechnung von Stundenlöhnen auf Grundlage der geleisteten Arbeitszeit kann der Stundenlohn unterschätzt werden, wenn beispielsweise ein späterer Zeitausgleich der Überstunden nicht berücksichtigt wird. Die reine Verwendung der vertraglichen Arbeitszeiten bildet die geleistete Mehrarbeit dagegen nicht ab und kann dadurch zu einer Überschätzung der Stundenlöhne führen.

Aufgrund der Unsicherheiten, die sich bei der Berechnung des Stundenlohns aus monatlichen Einkommensangaben und wöchentlichen Arbeitszeitangaben ergeben, wurde im Jahr 2017 der vertragliche Stundenlohn zudem direkt abgefragt, und zwar für Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter zehn Euro.

Angaben von Beschäftigten, die einer Nebentätigkeit nachgehen, wurden in den vorliegenden Analysen bis einschließlich 2017 ausgeschlossen, da nicht unterschieden werden kann, ob sie eine

abhängige oder selbständige Beschäftigung ausübten. Mit dem Erhebungsjahr 2017 wurde die Erfassung von Nebentätigkeiten im SOEP verändert, sodass fortan auch für diese Beschäftigten ein Stundenlohn auf Grundlage der geleisteten Arbeitszeit ausgewiesen werden kann.

### Wer hat Anspruch auf den Mindestlohn?

Der Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro wurde zum 1. Januar 2015 flächendeckend in Deutschland eingeführt und zum 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro erhöht. Das Gesetz sieht jedoch eine Reihe von Ausnahmen vor. Diese betreffen insbesondere Langzeitarbeitslose, ungelernte Jugendliche unter 18 Jahren sowie bestimmte Gruppen von PraktikantInnen und Auszubildenden. Bis zum Jahr 2017 gab es zudem Übergangsregelungen für Beschäftigte in Sektoren, in denen bereits ein branchenspezifischer Mindestlohn galt. Diese waren von der Entlohnung in Höhe des Mindestlohns ausgenommen.

Da das SOEP detaillierte Monatsdaten des Vorjahres enthält, können Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung identifiziert werden. Sie wurden in den Analysen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeschlossen. Zudem wurden Jugendliche unter 18 Jahren ausgeschlossen und Auszubildende sowie PraktikantInnen als ganze Gruppe zu den Ausnahmen gezählt, da die Art und Dauer des Praktikums im SOEP nicht eindeutig bestimmt werden kann. Auf Basis der aktuellen beruflichen Tätigkeit können außerdem Erwerbstätige aus Sektoren mit bestehenden Tarifverträgen ermittelt werden.<sup>2</sup> Für die Berechnungen der Nichteinhaltung des Mindestlohns in den Jahren 2015 und 2016 wurden Erwerbstätige in Branchen, die 2015 bereits einen sektoralen Mindestlohn hatten und für die Übergangsregelungen galten, aus den Analysen ausgeschlossen. Für das Jahr 2017 wurden Beschäftigte aus solchen vormals ausgeschlossenen Branchen berücksichtigt, in denen die Übergangsregelungen ausgelaufen sind.<sup>3</sup> Alle Berechnungen der Lohndynamik wurden für alle Beschäftigte in jenen Branchen durchgeführt, in denen der gesetzliche Mindestlohn Anfang des Jahres 2017 verbindlich war.

Die anspruchsberechtigte Gruppe, auf die sich der vorliegende Bericht fokussiert, besteht damit aus allen Erwerbstätigen, die weder zu den Gruppen mit Ausnahmenregelungen gehören, noch selbstständig sind. Auch die Gruppe, die angibt, dass sie in Privathaushalten beschäftigt ist, wurde im Gegensatz zur Verdiensterhebung und zur Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes in den Berechnungen berücksichtigt. Gleiches gilt potentiell für Personen, die einer informellen Beschäftigung nachgehen, da diese im SOEP nicht von formell beschäftigten Personen unterscheiden werden können.

<sup>1</sup> Dieser Faktor kommt zustande, indem die 52 Wochen eines Kalenderjahres durch zwölf Monate geteilt werden. Das Statistische Bundesamt verwendet im Gegensatz dazu bei der Berechnung von Stundenlöhnen einen Faktor von 4,345.

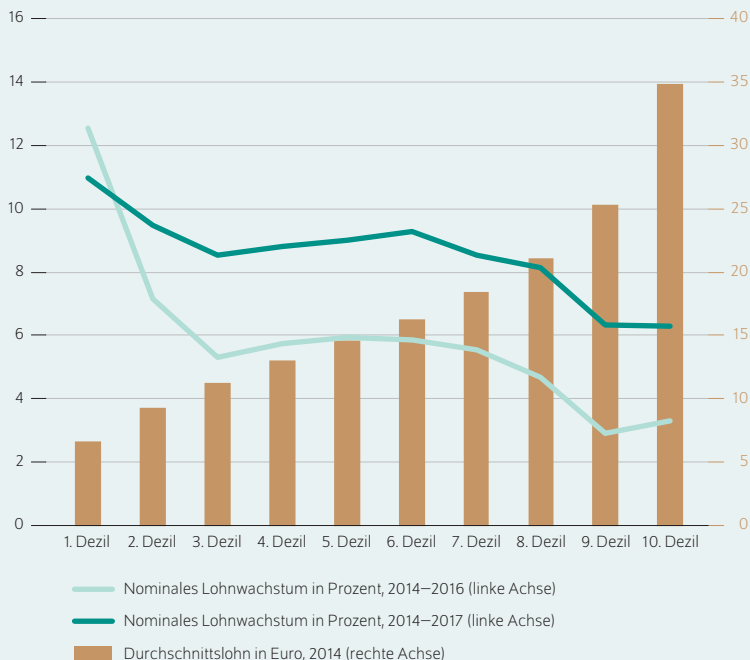
<sup>2</sup> Auch die Einteilung der ArbeitnehmerInnen nach Branchen erfolgt im SOEP über Selbstauskünfte. Dabei werden Informationen zur beruflichen Tätigkeit und die Branchenangabe verwendet. Es ist jedoch zu beachten, dass Personen ihre berufliche Tätigkeit oder ihre Branche unter Umständen vereinfacht und zu wenig differenziert angeben, um Branchen mit spezifischen Mindestlöhnen exakt zu identifizieren.

<sup>3</sup> Ausgeschlossen wurden zudem Personen mit Wochenarbeitszeiten von mehr als 50 Stunden.

Abbildung

### Nominales Wachstum des vereinbarten Bruttostundenlohns nach Dezilen

In Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (soep.v34).

Anmerkung: Dargestellt sind abhängig Beschäftigte ohne Nebentätigkeiten.

© DIW Berlin 2019

Im untersten Lohndezil sind die vertraglichen Bruttostundenlöhne im Jahr 2017 trotz Mindestloohnerhöhung langsamer gestiegen als zuvor.

Die zentralen SOEP-Variablen, die im Folgenden verwendet werden, sind die Angaben der Beschäftigten über den im Vormonat erhaltenen Bruttolohn sowie die vereinbarte beziehungsweise geleistete Arbeitszeit (Kasten 1).<sup>4</sup> Daraus werden zwei Stundenlohnkonzepte konstruiert: der vertragliche Stundenlohn auf Basis *vertraglicher* Arbeitszeiten und ein *tatsächlicher* Stundenlohn auf Basis der geleisteten Arbeitszeiten inklusive eventueller Überstunden. Tatsächliche Stundenlöhne ermöglichen es, Anpassungsreaktionen der ArbeitgeberInnen aufgrund der Mindestlohneinführung, etwa unbezahlte Mehrarbeit, zu beschreiben. Sie fallen niedriger aus als der vertragliche Stundenlohn und ergeben daher eine höhere Non-Compliance. Zudem wird unterschieden nach dem *berechneten* vertraglichen Stundenlohn und einem von den Beschäftigten *direkt angegebenen* vereinbarten Stundenlohn. Letztere direkte Abfrage hat den Vorteil, dass es keine Unsicherheiten gibt, die sich aus

unterschiedlichen Messperioden bei Arbeitszeiten (Woche) und Löhnen (Monat) ergeben. Allerdings hat auch die Höhe des direkt angegebenen vereinbarten Stundenlohns Schwächen: Erstens haben viele Beschäftigte gar keine vertragliche Vereinbarung über ihren Stundenlohn. Zweitens bedeutet „vereinbart“ nicht automatisch auch „erhalten“, zumal oft nicht klar ist, inwieweit Überstunden anfallen und wie diese kompensiert werden.

Die Analysen in diesem Bericht erweitern nicht nur die vorliegenden Untersuchungen<sup>5</sup> zur Nichteinhaltung des Mindestlohns um das Jahr 2017. Erstmals kann mit dem Erhebungsjahr 2017 dank einer verbesserten SOEP-Abfrage die Non-Compliance auch in Nebentätigkeiten quantifiziert werden.

### Vereinbarte Stundenlöhne sind nach der Mindestlohneinführung im untersten Dezil stark gestiegen

Der nominal berechnete, vertragliche Bruttostundenlohn lag im Jahr 2014 – dem Jahr vor der Einführung des Mindestlohns – bei allen anspruchsberechtigten abhängig Beschäftigten in einer Hauptbeschäftigung bei rund 17 Euro. Über die Dezile<sup>6</sup> steigen die durchschnittlichen berechneten vertraglichen Bruttostundenlöhne von rund 6,60 Euro im untersten Dezil, also bei den zehn Prozent anspruchsberechtigten Beschäftigten mit den geringsten Stundenlöhnen, auf rund 14,60 Euro im fünften und auf rund 34,90 Euro im zehnten Dezil (Abbildung). In den ersten beiden Jahren nach Einführung des Mindestlohns haben sich die Löhne in den unteren Dezilen – im Unterschied zur Dekade davor<sup>7</sup> – dynamischer als in den oberen Dezilen entwickelt. Mit 13 Prozent war der Zuwachs im ersten (untersten) Dezil am stärksten, während in den Dezilen drei bis acht die Veränderung bei rund sechs Prozent lag und in den obersten beiden Dezilen bei drei Prozent. Der starke Zuwachs im ersten Dezil geht dabei zumindest teilweise auf die Einführung des Mindestlohns zurück.<sup>8</sup> Trotz der überdurchschnittlichen Dynamik im unteren Bereich der Lohnverteilung lag der ermittelte Durchschnittslohn im ersten Dezil mit etwa 7,50 Euro auch im Jahr 2016 deutlich unterhalb des Mindestlohns.

Im Jahr 2017 wurde der Mindestlohn zwar auf 8,84 Euro angehoben, dennoch stagnierten in den Jahren 2016 und 2017 die berechneten vertraglichen Löhne im ersten Dezil. Dies hat zur Folge, dass auch im Jahr 2017 weiterhin bei vielen anspruchsberechtigten Beschäftigten der berechnete vertragliche Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns lag. Betrachtet man nur anspruchsberechtigte ArbeitnehmerInnen in einer Hauptbeschäftigung, so ergibt sich eine Quote

<sup>5</sup> Vgl. Patrick Buraue et al. (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. DIW Wochenbericht Nr. 49, 1109–1123 (online verfügbar).

<sup>6</sup> Zur Konstruktion von Dezilen werden die anspruchsberechtigten Beschäftigten nach ihrem Lohn aufsteigend sortiert und dann in zehn gleich große Gruppen aufgeteilt.

<sup>7</sup> Vgl. Buraue et al. (2017), a. a. O.

<sup>8</sup> Vgl. Marco Caliendo et al. (2017): The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform. SOEPpapers 948 (online verfügbar).

<sup>4</sup> Vergleichbare Informationen für eine bevölkerungsrepräsentative Stichprobe finden sich in der Verdienststrukturerhebung beziehungsweise Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes und dem Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Im Gegensatz dazu stehen bei den registerbasierten Informationen keine detaillierten Arbeitszeiteinformationen zur Verfügung, sondern nur Angaben darüber, ob Beschäftigte in Vollzeit oder Teilzeit beschäftigt sind. Hieraus können keine Stundenlöhne gebildet werden, die zwingend für die hier vorgenommene Analyse sind.

Tabelle 1

## Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter dem gesetzlichen Mindestlohn

		2014			2015			2016			2017		
		Untere Grenze <sup>1</sup>	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze
Verdienststrukturhebung (VSE) und Verdiensterhebung (VE)	Millionen Personen	3,973			1,014			0,751			0,832		
Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)													
Hauptbeschäftigung													
errechneter vertraglicher Stundenlohn	Millionen Personen	2,531	2,812	3,090	1,886	2,108	2,346	1,637	1,835	2,029	2,173	2,388	2,586
	Prozent	9,9	10,9	11,7	7,5	8,3	9,3	6,2	7,0	7,8	7,0	7,7	8,4
errechneter tatsächlicher Stundenlohn	Millionen Personen	3,310	3,601	3,898	2,582	2,828	3,142	2,310	2,569	2,865	2,922	3,180	3,409
	Prozent	12,9	14,0	14,9	10,4	11,3	12,3	8,9	9,9	10,9	9,5	10,3	10,9
vertraglicher Stundenlohn (direkte Angabe)	Millionen Personen										1,109	1,311	1,517
	Prozent										3,9	4,6	5,3
Nebentätigkeiten	Millionen Personen										0,400	0,500	0,608
	Prozent										32,0	38,5	45,0

<sup>1</sup> Die unteren und oberen Grenzen beziehen sich jeweils auf ein 95-Prozent-Konfidenzintervall.

Anmerkung: Dargestellt sind abhängig Beschäftigte, ohne diejenigen mit branchenspezifischen Mindestlöhnen. Angaben zu Nebentätigkeiten sind erst seit 2017 verfügbar.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (soep.v34); Statistisches Bundesamt, Verdienststrukturhebung 2014, Verdiensterhebung 2015, 2016 und 2017.

© DIW Berlin 2019

von 7,7 Prozent beziehungsweise rund 2,4 Millionen Beschäftigten, deren berechneter vertraglicher Stundenlohn unter der Mindestlohnschwelle lag (Tabelle 1).<sup>9</sup>

Zieht man den berechneten tatsächlichen Stundenlohn inklusive eventueller Überstunden heran, so erhöht sich die Zahl der Betroffenen auf 3,2 Millionen. Bei ArbeitnehmerInnen in einer Nebentätigkeit erhalten rund 500 000 Personen einen Lohn unterhalb der Mindestlohnschwelle.

Wie beschrieben liegen im SOEP für das Jahr 2017 auch Informationen einer direkten Abfrage des vertraglichen Stundenlohns, der im Rahmen einer Haupttätigkeit erzielt wurde, vor. Zieht man dieses Messkonzept heran, so ergibt sich eine Zahl von rund 1,3 Millionen anspruchsberechtigten ArbeitnehmerInnen, die im Jahr 2017 weniger als 8,84 Euro pro Stunde bekamen. Im Ergebnis liefert die direkte Abfrage des vereinbarten Stundenlohns eine deutlich niedrigere Non-Compliance als die auf Basis von errechneten Stundenlöhnen, die in diesem Lohnsegment gerade bei variablen Arbeitszeiten vermutlich höhere Unsicherheiten enthält. Wenngleich man die direkten Angaben präferieren mag, beziehen sich alle nachfolgenden Vergleiche über die Zeit auf berechnete Löhne, da nur diese für den Zeitraum ab 2014 vorliegen.

### Non-Compliance sank von 2015 auf 2016, stieg aber nach Anhebung des Mindestlohns 2017 wieder an

Vergleicht man die Entwicklung über die Zeit, lässt sich eine Wellenbewegung erkennen: Lagen im Jahr 2014 2,8 Millionen Beschäftigte, die hauptberuflich in Wirtschaftszweigen ohne branchenspezifische Mindestlöhne tätig waren, mit Blick auf ihren berechneten vertraglichen Stundenlohn unter 8,50 Euro, sank deren Zahl in den folgenden beiden Jahren um insgesamt eine Million (Tabelle 1). Mit der Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2017 und der Ausweitung auf weitere Branchen, für die zuvor Übergangsregelungen galten, stieg die Zahl jedoch wieder auf rund 2,4 Millionen an. Die Entwicklung für die berechneten tatsächlichen Stundenlöhne verlief nahezu parallel, wenngleich auf einem höheren Niveau.

### Non-Compliance bei geringfügig Beschäftigten und Personen in Nebentätigkeit besonders hoch

Die Nichteinhaltung des Mindestlohns variiert stark mit den Merkmalen der Beschäftigten (Tabelle 2). Der Anteil der Beschäftigten in einer Haupttätigkeit, die laut berechnetem tatsächlichen Stundenlohn weniger als den Mindestlohn von 8,84 Euro erhielten, lag 2017 bei rund zehn Prozent, bei Nebentätigkeiten traf dies hingegen auf etwa 38 Prozent zu. Die Anteile sind auch höher bei Frauen und ausländischen Beschäftigten, jungen ArbeitnehmerInnen bis 24 Jahren und solchen im Rentenalter, bei Beschäftigten ohne Schulbildung und Beschäftigten in Ostdeutschland. Auch die Art der Tätigkeit spielt eine Rolle: Hier sind die Anteile

<sup>9</sup> Laut der Erhebung des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit lagen die Quoten der anspruchsberechtigten Beschäftigten, deren tatsächlicher Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns lag, im Jahr 2014 bei 19,6 Prozent und im Jahr 2015 bei 14,4 Prozent. Vgl. Toralf Pusch und Miriam Rehm (2017): Mindestlohn, Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit. WSI-Mitteilungen, Ausgabe 7, 491–498.

Tabelle 2

# Anspruchsberechtigte Beschäftigte mit errechneten tatsächlichen Stundenlöhnen unter 8,84 Euro im Jahr 2017 nach Gruppen

	Anteil in Prozent		Anteil der Gruppe an allen Anspruchsberechtigten unterhalb des Mindestlohns in Prozent	
	Hauptjob	Nebenjob	Hauptjob	Nebenjob
Insgesamt	10,3	38,5	100	100
<b>Geschlecht</b>				
Frauen	13,4	40,9	52,4	52,1
Männer	7,4	35,8	47,6	47,9
<b>Alter</b>				
18–24 Jahre	30,7	59,4	5,9	6,1
25–34 Jahre	10,6	37,4	17,5	17,5
35–44 Jahre	6,8	32,3	27,0	27,0
45–54 Jahre	7,2	37,3	30,8	30,8
55–65 Jahre	10,5	38,9	17,4	17,3
Über 65 Jahre	37,2	34,8	1,3	1,4
<b>Bildungsniveau</b>				
Ohne Berufsausbildung	16,0	46,1	22,8	23,4
Mit Berufsausbildung	10,1	35,7	47,5	47,3
Hochschulabschluss	4,0	20,1	27,1	26,7
<b>Region</b>				
Westdeutschland	9,2	39,2	78,7	78,8
Ostdeutschland	15,2	33,2	21,3	21,2
<b>Staatsangehörigkeit</b>				
Deutsch	9,8	39,5	87,9	87,6
Ausländisch	14,5	30,3	12,1	12,4
<b>Beschäftigungsumfang</b>				
Vollzeitbeschäftigte	6,2	39,3	62,2	60,5
Teilzeitbeschäftigte	13,2	37,4	16,7	16,2
Geringfügig Beschäftigte	50,8	52,4	5,7	5,5
<b>Befristung</b>				
nein	8,6	37,1	85,9	85,4
ja	19,7	44,6	11,2	11,5
<b>Unternehmensgröße</b>				
Unter 5 Beschäftigte	25,9	60,1	4,9	5,1
5–9 Beschäftigte	22,3	35,9	7,5	7,5
10–19 Beschäftigte	18,7	17,1	7,3	7,4
20–99 Beschäftigte	12,0	25,6	16,7	16,8
100–199 Beschäftigte	9,7	39,7	8,6	8,6
200–1999 Beschäftigte	6,8	32,8	22,2	22,0
2000+ Beschäftigte	4,8	53,2	31,2	30,8
<b>Art der Tätigkeit</b>				
Führungskräfte	0,6		4,8	
Akademische Berufe	2,4		18,9	
TechnikerInnen und gleichrangige nichttechnische Berufe	5,3		26,5	
Bürokräfte und verwandte Berufe	10,1		10,3	
Dienstleistungen und VerkäuferInnen	24,0		14,1	
Handwerks- und verwandte Berufe	6,2		9,4	
Anlagen- und MaschinenbedienerInnen und Montageberufe	14,5		6,1	
Hilfsarbeitskräfte	30		8,9	
Angehörige der regulären Streitkräfte	2,3		0,5	
<b>ausgewählte Branchen</b>				
Gastgewerbe	34,2		3,1	
Einzelhandel	22,4		8,3	
Bau	7,2		4,6	
persönliche Dienstleistungen	43,3		0,5	
Leih- und Zeitarbeit	16,0		2,1	

Anmerkung: Dargestellt sind abhängig Beschäftigte, ohne diejenigen mit branchenspezifischen Mindestlöhnen. Informationen über die Art der Tätigkeit und die Branche sind bei Nebentätigkeiten nicht verfügbar. Für ausgewählte Subgruppen ergibt die Summe nicht 100 Prozent, da Antwortangaben fehlen beziehungsweise nur ausgewählte Informationen ausgewiesen sind.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (soep.v34).

derer, die trotz Anspruchs keinen Mindestlohn erhalten, bei befristet Beschäftigten und bei Beschäftigten in Klein- beziehungsweise Kleinstbetrieben überdurchschnittlich hoch. Bei geringfügiger Beschäftigung ergibt sich eine Non-Compliance von rund 50 Prozent, wenngleich hier zu beachten ist, dass die Unsicherheiten bei der Berechnung in dieser Gruppe besonders hoch sind. Im Branchenvergleich ist die Nichteinhaltung des Mindestlohns besonders ausgeprägt im Gastgewerbe, bei persönlichen Dienstleistungen, im Einzelhandel sowie in der Leih- und Zeitarbeit.

## Messung ist mit Unsicherheiten verbunden

Die empirische Evidenz auf Basis von Angaben der Beschäftigten spricht eindeutig dafür, dass die Nichteinhaltung des Mindestlohns nach wie vor auf einem hohen Niveau liegt. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Datenlage nicht ideal ist, was Unsicherheiten hinsichtlich des tatsächlichen Ausmaßes der Non-Compliance zur Folge hat (Kasten 2). Allerdings greift die Vermutung, dass die gemessene Non-Compliance allein auf Messfehler in den Daten zurückzuführen ist, aus verschiedenen Gründen zu kurz. Erstens finden sich auch in anderen Haushaltsbefragungen (etwa im Panel für Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) der Bundesagentur für Arbeit) deutliche Hinweise darauf, dass anspruchsberechtigten ArbeitnehmerInnen der Mindestlohn vorenthalten wird – und zwar in ähnlichem Ausmaß.<sup>10</sup> Zweitens zeigen die Erfahrungen des Zolls, der die Einhaltung des Mindestlohns in Deutschlands kontrolliert, dass vielfach gegen den Mindestlohn beziehungsweise gegen die Dokumentationspflichten zur Arbeitszeiterfassung verstoßen wird. Da die Zahl der Betriebsprüfungen überschaubar ist, die Sanktionen bei Verstößen gegen den Mindestlohn eher moderat ausfallen und der Aufwand für eine gerichts feste Dokumentation eines Mindestlohnverstößes hoch ist, kann es nicht überraschen, dass im Jahr 2017 und damit auch im dritten Jahr nach Einführung des Mindestlohns eine relevante Zahl anspruchsberechtigter Beschäftigter unterhalb des Mindestlohns bezahlt wurde. Tatsächlich zeigen, wie im Folgenden dargelegt wird, auch Berechnungen auf Basis von Betriebsmeldungen eindeutige Hinweise auf Non-Compliance.

## Angaben der amtlichen Statistik mit Blick auf Mindestlohneinhaltung nur begrenzt aussagekräftig

Um die SOEP-Ergebnisse zur Nichteinhaltung des Mindestlohns besser einordnen zu können, bietet sich ein Vergleich mit Daten der amtlichen Statistik an.<sup>11</sup> Hierzu werden die Daten der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 sowie die Verdiensterhebungen (VE) der Jahre 2015 bis 2017 herangezogen. Diese Daten enthalten Meldungen aus den Personalabteilungen der Betriebe. Der Lohn in der VSE und VE wird dabei auf Basis der bezahlten Arbeitsstunden (inklusive

<sup>10</sup> Vgl. Pusch und Rehm (2017), a. a. O.

<sup>11</sup> Siehe zu einer vergleichenden Diskussion beider Datenquellen: Matthias Dütsch, Ralf Himmelreicher und Clemens Ohlert (2019): Calculating Gross Hourly Wages – the (Structure of) Earnings Survey and the German Socio-Economic Panel in Comparison. Journal of Economics and Statistics, 239(2), 243–276.



bezahlter Überstunden; exklusive nicht bezahlter Überstunden) ermittelt; allerdings beruht nur die VSE auf verpflichtenden Angaben der Betriebe.

Im Jahr 2014, also im Jahr unmittelbar vor der Mindestlohneinführung, verdienten laut VSE knapp vier Millionen Beschäftigte weniger als 8,50 Euro pro Stunde (Tabelle 1). Diese Zahl liegt damit auf ähnlichem Niveau wie im SOEP mit 3,6 Millionen, wenngleich bei den SOEP-Angaben Nebentätigkeiten nicht berücksichtigt sind.

Nach der Reform unterscheiden sich die Angaben von Betrieben und Beschäftigten dagegen deutlich: Unter Ausschluss der Branchen mit Übergangsregelungen wurden im Jahr 2015 laut VE etwa eine Million Beschäftigte unterhalb des Mindestlohns bezahlt, im Jahr 2016 waren es 0,75 Millionen. Diese im Vergleich zu den SOEP-basierten Statistiken niedrigeren Werte ergeben sich vor allem dadurch, dass laut Verdiensterhebung die Löhne vieler Beschäftigter im Bereich von 8,50 bis 8,59 EUR liegen.<sup>12</sup> Demnach gelingt es den Betrieben, die Arbeitszeiten und Gehälter ihrer Beschäftigten – etwa durch Überstundenzuschläge – so aufeinander abzustimmen, dass die daraus resultierenden Stundenlöhne quasi perfekt kompatibel mit der unteren Lohnschwelle sind, die durch den Mindestlohn eingezogen wurde.

Aber auch bei Berechnungen der Non-Compliance mit Daten aus den Betrieben ergeben sich Unsicherheiten. Diese haben verschiedene Ursachen:

- **Freiwilligkeit der Teilnahme:** Die Teilnahme an der Verdiensterhebung ist für die Unternehmen – im Unterschied zur Verdienstrukturserhebung – freiwillig. Tatsächlich haben nur ungefähr 13 Prozent der ursprünglich befragten Betriebe an der VE 2015 teilgenommen.<sup>13</sup> Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Teilnahmebereitschaft von Merkmalen abhängt, die auch für die Compliance eine Rolle spielen.
- **Unvollständigkeit der Angaben:** Nicht alle Betriebe melden alle angeforderten Merkmale an das Statistische Bundesamt. So haben rund 40 Prozent der Betriebe in der VE 2015 statt der tatsächlichen nur die vertragliche Arbeitszeit gemeldet.<sup>14</sup> Für diese Betriebe liegen also keine validen Angaben vor. Bei Betrieben mit ausschließlich geringfügig Beschäftigten wurden die fehlenden Angaben vollständig durch statistische Verfahren ersetzt, mit daraus folgenden Unsicherheiten. Dies betrifft Angaben zu rund 700 000 Beschäftigten.

- **Einschränkungen der Grundgesamtheit:** Nicht alle Beschäftigungsverhältnisse sind dauerhaft. Viele werden nur für kurze Zeiträume geschlossen. In der VE werden aber nur Beschäftigungsverhältnisse ausgewiesen, die über den gesamten Berichtsmonat bestanden und für die im Berichtsmonat eine Lohnfortzahlung bestand. Damit werden „nicht monats-scharf begonnene oder beendete sowie ruhende Beschäftigungsverhältnisse [...] folglich nicht erfasst“.<sup>15</sup> Die Analysen auf Basis von Daten der Beschäftigten zeigen aber, dass unregelmäßig Beschäftigte besonders häufig den Mindestlohn nicht erhalten, obwohl er ihnen zusteht. Eine weitere Gruppe von Beschäftigten, die nicht in der VE enthalten ist, sind Beschäftigte mit privaten Haushalten als Arbeitgeber. Da es sich hier häufig um gering entlohnte Dienstleistungstätigkeiten handelt, wird auch eine eventuelle Missachtung des Mindestlohns in diesem Bereich nicht erfasst. Weiterhin weisen die Datensätze der VSE und VE für die Jahre 2016 und 2017 mit jeweils fünf bis 5,8 Millionen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen deutlich weniger aus als das SOEP (rund 7,3 Millionen) und als die Bundesagentur für Arbeit.<sup>16</sup> Diese Untererfassung ist insofern problematisch, als dass Befunde der Mindestlohnkommission darauf hinweisen, dass bei geringfügig Beschäftigten der Mindestlohn überdurchschnittlich häufig nicht eingehalten wird.<sup>17</sup>

- **Validität der Angaben:** Es ist bekannt, dass Buchhaltungen Softwarelösungen mit automatisierten Warnmeldungen einsetzen, wenn die Daten im System auf potentielle Verstöße gegen den Mindestlohn hinweisen. Inwiefern die Angaben in diesen Datenbanken dann der Arbeitsrealität der Beschäftigten entsprechen, kann an dieser Stelle nicht final beantwortet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die freiwilligen Meldungen der Betriebe nur begrenzt aussagekräftig sind, das Ausmaß der Nichteinhaltung des Mindestlohns exakt zu beziffern. Hierüber kann im Zweifel lediglich eine sachgerechte und von beiden Seiten auch bestätigte Dokumentationspflicht des täglichen Beginns, Endes und der Dauer der Arbeitszeit Auskunft geben. Gleichwohl deckt sich die Datenlage mit den Erfahrungen des Zolls, der bei seinen Prüfungen regelmäßig Verstöße feststellt.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Im Jahr 2015 verdienten laut Verdiensterhebung 1,712 Millionen Beschäftigte zwischen 8,50 und 8,59 Euro pro Stunde, im Jahr 2016 waren es 1,586 Millionen.

<sup>13</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2017): Verdiensterhebung 2015. Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. In der Verdiensterhebung 2016 lag die Rücklaufquote nur bei 6,3 Prozent, vgl. Statistisches Bundesamt (2017): Verdiensterhebung 2016, 6.

<sup>14</sup> Vgl. Oliver Bruttel, Arne Baumann und Ralf Himmelreicher (2017): Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkungen auf die Beschäftigung. WSI-Mitteilungen, Heft 7, 473–481. In der Verdiensterhebung 2016 wurden die bezahlten Arbeitsstunden verpflichtend erhoben.

<sup>15</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Verdienste und Verdienstunterschiede – Verdienststrukturserhebung (online verfügbar).

<sup>16</sup> So berichtet die Bundesagentur für Arbeit (2019) beispielsweise für den März 2019 von 7 415 900 geringfügig entlohnenden Beschäftigten (online verfügbar).

<sup>17</sup> Vgl. Mindestlohnkommission (2018), a. a. O.

<sup>18</sup> Die Prüfungen des Zolls erfolgen nicht zufällig, sondern risikobasiert. Daher erlauben sie keine Hochrechnungen der gesamtwirtschaftlichen Non-Compliance.

## Fazit: „Fair Pay“-Plakette könnte Nichteinhaltung des Mindestlohns reduzieren

Mit der Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 sollte – von einigen Ausnahmen abgesehen – für alle Beschäftigten eine untere Lohngrenze eingezogen werden. Die vorliegenden Befunde zeigen jedoch, dass dies nur zum Teil gelungen ist: Auch im Jahr 2017 bekamen – bei konservativer Berechnung – rund 1,3 Millionen anspruchsberechtigte Beschäftigte in einer Haupttätigkeit einen Lohn unterhalb der Mindestlohnschwelle. Darüber hinaus gab es rund eine halbe Million Beschäftigte, die in einer Nebentätigkeit geringer entlohnt wurden, als es das Mindestlohngesetz vorsieht.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Mai 2019 verpflichtet Arbeitgeber, die gesamte Arbeitszeit ihrer ArbeitnehmerInnen zu erfassen. Damit ist die Grundlage gelegt worden, dass auch ArbeitnehmerInnen im Niedriglohnbereich ihre Arbeitnehmerrechte inklusive des Anspruchs auf Zahlung des Mindestlohns besser durchsetzen können. Viel hängt nun davon ab, wie dieses Urteil umgesetzt und kontrolliert wird.

Handlungsbedarf jedenfalls ist genügend vorhanden, denn flächendeckende und intensive Kontrollen des Zolls, der die Einhaltung des Mindestlohns kontrollieren soll, gibt es mangels Personal bisher praktisch nicht. Doch auch auf Seite der VerbraucherInnen kann etwas getan werden. Diese haben bisher nicht die Möglichkeit, mit ihrem Geldbeutel abzustimmen, da Produkte beziehungsweise Dienstleistungen, die nicht unter Einhaltung des Mindestlohns produziert wurden, als solche nicht erkennbar sind. Eine Zertifizierung von Arbeitgebern, die die Arbeitszeit nachvollziehbar dokumentieren, wäre geeignet, an dieser Stelle Abhilfe zu schaffen. In Anlehnung an andere anerkannte Siegel könnte eine solche „Fair Pay“-Plakette<sup>19</sup> dazu beitragen, dass sich mehr Arbeitgeber als bisher – da sie so einen Wettbewerbsvorteil generieren könnten – an den Mindestlohn halten.

<sup>19</sup> Vgl. Alexandra Fedorets und Mattis Beckmannshagen (2018): Her mit der „Fair Pay“-Plakette! Gastbeitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 21. Oktober (online verfügbar).

**Alexandra Fedorets** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin | [afedorets@diw.de](mailto:afedorets@diw.de)

**Markus M. Grabka** ist Senior Researcher der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin | [mgrabka@diw.de](mailto:mgrabka@diw.de)

**Carsten Schröder** ist stellvertretender Leiter der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel am DIW Berlin | [cschroeder@diw.de](mailto:cschroeder@diw.de)

JEL: B41, C83, D31, J31

Keywords: Minimum wage, inequality, employment, SOEP

### Kasten 2

#### Robustheitsprüfungen der SOEP-Befunde

Nachfolgend werden drei Ansätze beschrieben, mit denen die Robustheit der Ergebnisse auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) überprüft und besser eingeschätzt werden können:

**Stichprobenfehler:** Das SOEP ist eine Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit aller Haushalte in Deutschland, weshalb alle SOEP-basierten Ergebnisse nur ein Schätzer für den „wahren“ Wert für die Grundgesamtheit sein können. Diese statistische Unsicherheit lässt sich mit Konfidenzbändern quantifizieren, die angeben, mit welcher Wahrscheinlichkeit (hier: 95 Prozent) der wahre Schätzwert in einem bestimmten Intervall liegt. So schwankt dieser Wertebereich beispielsweise für den vereinbarten Stundenlohn 2017 zwischen 2,173 Millionen und 2,586 Millionen anspruchsberechtigten Beschäftigten.<sup>1</sup>

**Messfehler bei Arbeitszeiten und Entgelten:** Die Angaben der Beschäftigten zu ihren Arbeitszeiten und Monatsentgelten können fehlerbehaftet sein, etwa weil sich die Personen nicht mehr an die exakten Werte erinnern können oder die Werte runden. Diese Ungenauigkeiten können dazu führen, dass der ermittelte Stundenlohn unterhalb der Mindestlohnschwelle liegt, obwohl der (unbeobachtete) wahre Wert darüber liegt. Natürlich ist auch das umgekehrte Szenario denkbar. Deswegen wurden in den Berechnungen die Beschäftigten ausgeschlossen, die eine höhere Wahrscheinlichkeit für ungenaue Arbeitszeitangaben haben, weil sie ihren Job erst vor einem Monat angetreten haben, auf Abruf arbeiten oder sich in einem Vorbereitungszeitraum auf Altersteilzeit befinden (Tabelle 1). Dann sinkt beispielsweise für das Jahr 2017 die Nichteinhaltung des Mindestlohns bei Beschäftigten in einer Haupttätigkeit für den berechneten vertraglichen Stundenlohn von rund 2,4 auf knapp 2,1 Millionen.

**Ausschluss von Werten an der Mindestlohnschwelle:** Um zu prüfen, wie Ungenauigkeiten in den Monatslöhnen beziehungsweise Stundenangaben die Ergebnisse beeinflussen, wurde der Schwellenwert von 8,50 Euro (bzw. 8,84 Euro) variiert (Tabelle 2). Dabei wurde unterstellt, dass auch anspruchsberechtigte Beschäftigte, deren hier errechneter Stundenlohn um fünf Prozent unter der Mindestlohnschwelle liegt, den Mindestlohn erhalten hatten. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Zahl der Beschäftigten mit einem berechneten vertraglichen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns von rund 2,4 Millionen auf 1,75 Millionen im Jahr 2017 sinkt.

<sup>1</sup> Siehe Tabelle 1 in diesem Bericht.

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 28+29/2019:

[www.diw.de/diw\\_weekly](http://www.diw.de/diw_weekly)



Tabelle 1

## Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter dem gesetzlichen Mindestlohn

Stichprobe nach Ausschluss potentiell volatiler Arbeitszeiten

		2014			2015			2016			2017		
		Untere Grenze <sup>1</sup>	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze
<b>Haupttätigkeit</b>													
berechneter vertraglicher Stundenlohn	Millionen Personen	2,255	<b>2,504</b>	2,769	1,689	<b>1,898</b>	2,155	1,45	<b>1,656</b>	1,841	1,858	<b>2,061</b>	2,28
	Prozent	9,32	<b>10,23</b>	11,14	7,2	<b>8,01</b>	9,11	5,82	<b>6,72</b>	7,43	6,39	<b>7,07</b>	7,82
berechneter tatsächlicher Stundenlohn	Millionen Personen	2,962	<b>3,234</b>	3,487	2,285	<b>2,526</b>	2,816	2,083	<b>2,338</b>	2,604	2,507	<b>2,756</b>	2,978
	Prozent	12,22	<b>13,27</b>	14,27	9,79	<b>10,71</b>	11,79	8,53	<b>9,52</b>	10,47	8,67	<b>9,5</b>	10,19
<b>Nebentätigkeit</b>													
tatsächlicher Stundenlohn	Millionen Personen										0,362	<b>0,464</b>	0,569
	Prozent										31,0	<b>37,3</b>	44,0

1 Die unteren und oberen Grenzen beziehen sich jeweils auf ein 95-Prozent-Konfidenzintervall.

Anmerkung: Dargestellt sind abhängig Beschäftigte, ohne diejenigen mit branchenspezifischen Mindestlöhnen. Angaben zu Nebentätigkeiten sind erst seit 2017 verfügbar.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (soep.v34).

© DIW Berlin 2019

Tabelle 2

## Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 95 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns

		2014			2015			2016			2017		
		Untere Grenze <sup>1</sup>	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze	Untere Grenze	Punkt-schätzer	Obere Grenze
<b>Haupttätigkeit</b>													
berechneter vertraglicher Stundenlohn *0,95	Millionen Personen	2,02	<b>2,266</b>	2,529	1,491	<b>1,669</b>	1,9	1,185	<b>1,357</b>	1,526	1,549	<b>1,751</b>	1,946
	Prozent	7,94	<b>8,76</b>	9,59	5,91	<b>6,61</b>	7,54	4,55	<b>5,21</b>	5,91	5,06	<b>5,64</b>	6,28
berechneter tatsächlicher Stundenlohn *0,95	Millionen Personen	2,69	<b>2,951</b>	3,23	2,04	<b>2,26</b>	2,523	1,827	<b>2,034</b>	2,262	2,258	<b>2,507</b>	2,688
	Prozent	10,43	<b>11,46</b>	12,44	8,17	<b>9</b>	9,96	7	<b>7,83</b>	8,73	7,4	<b>8,12</b>	8,73
<b>Nebentätigkeit</b>													
tatsächlicher Stundenlohn *0,95	Millionen Personen										0,341	<b>0,436</b>	0,541
	Prozent										27,0	<b>33,6</b>	40,0

1 Die unteren und oberen Grenzen beziehen sich jeweils auf ein 95-Prozent-Konfidenzintervall.

Anmerkung: Dargestellt sind abhängig Beschäftigte, ohne diejenigen mit branchenspezifischen Mindestlöhnen. Angaben zu Nebentätigkeiten sind erst seit 2017 verfügbar.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (soep.v34).

© DIW Berlin 2019



## INTERVIEW

# „Mindestlohnkontrollen sollten durch Anreize für Arbeitgeber ergänzt werden“

Dr. Alexandra Fedorets ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Infrastruktureinrichtung Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin

1. **Frau Fedorets, 2015 wurde in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro eingeführt, der 2017 auf 8,84 Euro erhöht wurde. Wie hat sich das durchschnittliche Lohnniveau im unteren Lohnsektor seitdem entwickelt?** Die Stundenlöhne im unteren Lohnsektor haben sich seit der Einführung des Mindestlohns positiv entwickelt. Betrachtet man zum Beispiel die Lohnentwicklung in den Jahren 2014 bis 2016 im ersten Dezil, also bei den untersten zehn Prozent der Löhne, lag das Wachstum bei ungefähr 13 Prozent. 2017 wurde der Mindestlohn auf 8,84 Euro erhöht. Interessanterweise sieht man für die Jahre 2016 und 2017 kein zusätzliches Wachstum in diesem unteren Lohnbereich, obwohl das infolge der Mindestloohnerhöhung eigentlich zu erwarten gewesen wäre.
2. **Könnte das ein Zeichen dafür sein, dass in Deutschland der Mindestlohn umgangen wird?** Ja, das könnte tatsächlich ein Zeichen dafür sein. Wir haben mit unterschiedlichen Methoden überprüft, ob es Hinweise darauf gibt, dass es in Deutschland eine sogenannte Non-Compliance gibt, also die Bezahlung von anspruchsberechtigten Menschen unter der Mindestlohngrenze. Zu diesem Zweck haben wir zum einen geschaut, wie hoch der nach der vertraglichen und der tatsächlichen Arbeitszeit errechnete Stundenlohn ausfällt. Hier kommen wir auf eine sehr hohe Zahl von ungefähr 2,4 Millionen Anspruchsberechtigten, deren vertraglicher Stundenlohn immer noch unter der Mindestlohnschwelle von 8,84 Euro liegt. Allerdings ist es im niedrigen Lohnbereich auch sehr üblich, dass Beschäftigte nach Stunden bezahlt werden. Deswegen haben wir den Stundenlohn von Leuten, die im unteren Lohnbereich tätig sind, für das Jahr 2017 erstmals auch direkt abgefragt. Nach unserer konservativen Berechnung erhalten 1,3 Millionen Personen in einer Haupttätigkeit weniger als den Mindestlohn. Hinzu kommen ungefähr eine halben Million Beschäftigte, die in einer Nebentätigkeit unterhalb des Mindestlohns bezahlt wurden.

3. **Mit welchen Methoden wird der Mindestlohn umgangen?** Eine gängige Methode ist die mangelnde Aufzeichnung der Arbeitszeit. Die Zahlen liegen häufig nicht vor oder sind bei Kontrollen vor Ort nicht einsehbar. Man sieht auch in unseren Berechnungen, dass Arbeitszeiten eine sehr große Rolle für die Errechnung des Stundenlohns anhand des Monatseinkommens spielen.
4. **In welchen Branchen wird der Mindestlohn am häufigsten unterschritten?** Betroffen sind natürlich vor allem die Niedriglohnbranchen, zum Beispiel das Gastgewerbe, der Einzelhandel oder persönliche Dienstleistungen.
5. **Wie wird die Einhaltung des Mindestlohns aktuell überprüft?** Die Einhaltung des Mindestlohns wird aktuell durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die beim Zoll angesiedelt ist, überprüft. Obwohl diese Kontrollen an sich sehr effizient sind, ist ihre Wirksamkeit doch eher begrenzt. Mangels Personal ist aus Sicht der Arbeitgeber nämlich die Wahrscheinlichkeit, kontrolliert zu werden, relativ gering.
6. **Wie könnte die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns besser kontrolliert werden?** Die Zollkontrollen ließen sich mit besserer Personalausstattung und besserer technischer Ausstattung noch effizienter gestalten. Neben der Kontrolle kann man sich auch zusätzliche Maßnahmen in Form von Anreizen, den Mindestlohn einzuhalten, vorstellen. Dabei geht es vor allem darum, dass Unternehmen, die sich gesetzeskonform verhalten, Wettbewerbsvorteile gegenüber Arbeitgebern, die den Mindestlohn umgehen, haben sollten. Man kann sich zum Beispiel eine Art „Fair Pay“-Plakette vorstellen, angelehnt an die Bio-Siegel, die wir alle kennen, um so für Verbraucherinnen und Verbraucher sichtbar zu machen, welche Arbeitgeber den Mindestlohn zahlen.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.

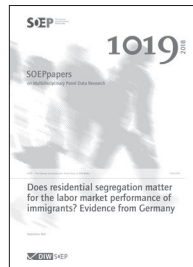


Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf [www.diw.de/interview](http://www.diw.de/interview)



SOEP Papers Nr. 1019

2018 | Sebastian Reil



## Does Residential Segregation Matter for the Labor Market Performance of Immigrants? Evidence from Germany

With the arrival of over one million asylum seekers in Germany in 2015, policy discussions opened whether refugees should be spread across the country or spatially concentrated in order to facilitate their integration in society. When an immigrant locates in a residential area with many natives or many foreigners he has access to different respective social networks which are important for the labor market performance. This paper uses the SOEP dataset to estimate which residential location decision via the networks leads to a better labor market performance. Findings show that residential concentration of immigration

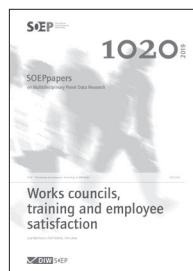
increases wages of new immigrants, but also raises their unemployment. Native wages are suppressed in an area with many foreigners.

[www.diw.de/publikationen/soeppapers](http://www.diw.de/publikationen/soeppapers)



SOEP Papers Nr. 1020

2019 | Lutz Bellmann, Olaf Hübler, Ute Leber



## Works Councils, Training and Employee Satisfaction

This paper investigates the role of works councils in job satisfaction. Using the recently developed Linked Personnel Panel, we consider both the direct and indirect impact via further training. Basic estimates on an individual level do not reveal clearly direct effects, but on an establishment level, the existence of a works council increases the average job satisfaction in a company. In more extended approaches, we also find a positive, weakly significant link on an individual level accompanied by positive training with regard to job satisfaction if we control for personal characteristics, working conditions, firm size, collegiality variables and industry dummies. Firms with industry-wide bargaining agree-

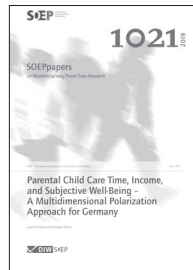
ments drive this result. The effects are stronger if the firm carries the training costs and if the share of trained workers within the firm measures training. The direct impact of works councils remains positive but becomes insignificant if Lewbel's instrumental variables estimator is applied.

[www.diw.de/publikationen/soeppapers](http://www.diw.de/publikationen/soeppapers)



SOEP Papers Nr. 1021

2019 | Joachim Merz, Normen Peters



## Parental Child Care Time, Income and Subjective Well-Being: A Multidimensional Polarization Approach for Germany

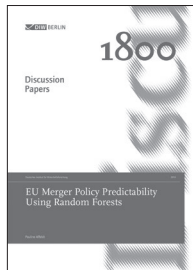
Neither market income nor consumption expenditure provides an adequate picture of individual standard of living. It is time which enables and restricts individual activities and is a further brick to a more comprehensive picture of individual well-being. In our study we focus on a prominent part of time use in non-market services: it is parental child care which contributes not only to individual but also to societal well-being. Within a novel approach we ask for multidimensional polarization effects of parental child care where compensation/substitution of time for parental child care versus income is interdependently evalu-

ated by panel estimates of society's subjective well-being. The new interdependent 2DGAP measure thereby provides multidimensional polarization intensity information for the poor and the rich and disentangles the single time and income contribution to subjective well-being ensuring at the same time the interdependence of the polarization dimensions. Socio-economic influences on the polarization pole risk and intensity will be quantified by two stage Heckman estimates. The analyses are based on the German Socio-Economic Panel with 21 waves and robust fixed effects estimates of subjective well-being as well as the German Time Use Surveys 1991/92 and actual 2012/13 with detailed diary time use data. The empirical results discover the interdependent relations between parental child care and income under a common evaluation frame and contribute to the question of dimension specific targeted policies in a multidimensional polarization approach. Prominent result: compensation between parental child care time and income proved to be significant, but there are multidimensional regions with no compensation, where parental child care time deficit is not compensated by income. Interdependent multidimensional polarization by headcount and intensity increased significantly over the twenty years under investigation with remarkable risk and intensity differences between the polarization poles with different disentangled parental child care time and income contributions to subjective well-being.

[www.diw.de/publikationen/soeppapers](http://www.diw.de/publikationen/soeppapers)



Discussion Papers Nr. 1800  
2019 | Pauline Affeldt



## EU Merger Policy Predictability Using Random Forests

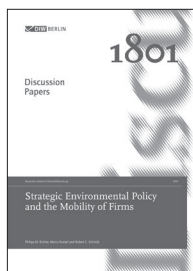
I study the predictability of the EC's merger decision procedure before and after the 2004 merger policy reform based on a dataset covering all affected markets of mergers with an official decision documented by DG Comp between 1990 and 2014. Using the highly flexible, non-parametric random forest algorithm to predict DG Comp's assessment of competitive concerns in markets affected by a merger, I find that the predictive performance of the random forests is much better than the performance of simple linear models. In particular, the random forests do much better in predicting the rare event of competitive concerns.

Secondly, postreform, DG Comp seems to base its assessment on a more complex interaction of merger and market characteristics than pre-reform. The highly flexible random forest algorithm is able to detect these potentially complex interactions and, therefore, still allows for high prediction precision.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)



Discussion Papers Nr. 1801  
2019 | Philipp M. Richter, Marco Runkel, Robert C. Schmidt



## Strategic Environmental Policy and the Mobility of Firms

The loss of international competitiveness of domestic industries remains a key obstacle to the implementation of effective carbon prices in a world without harmonized climate policies. We analyze countries' non-cooperative choices of emissions taxes under imperfect competition and mobile polluting firms. In our general equilibrium setup with trade, wage effects prevent all firms from locating in the same country. While under local or no pollution countries achieve the first-best, under transboundary pollution taxes are inefficiently low and lower than under autarky where only the 'standard' free-riding incentive distorts emissions taxes. This effect is more pronounced when polluting firms are mobile.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)





JÜRGEN SCHUPP

# Berlin erprobt das Solidarische Grundeinkommen: Neue Chancen für 1 000 Langzeitarbeitslose

Prof. Dr. Jürgen Schupp ist Vize-Direktor der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin und Professor für Soziologie an der FU Berlin. Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Es kommt! Am 2. Juli hat der Senat von Berlin den Start eines Pilotprojekts zum „Solidarischen Grundeinkommen“ (SGE) beschlossen. Auf die Ergebnisse darf man gespannt sein, denn in diesem Vorhaben sieht der Berliner Senat nichts weniger als eine „Alternative zu Hartz IV“. „Ergänzung zu Hartz IV“ oder „Ausweg für wenige Betroffene“ wäre freilich treffender – nichtsdestotrotz ist das ein interessantes Experiment in einer Zeit, in der eifrig nach Modellen für eine Erneuerung der Sozialsysteme gesucht wird.

Bis zu 1 000 Langzeitarbeitslosen werden in Berlin unbefristete und sozialversicherungspflichtige Jobs angeboten, die nach Tariflohn oder Landesmindestlohn bezahlt werden. Vorgesehen sind „gesellschaftlich relevante“ Tätigkeiten zum Beispiel im Kita- und Schulalltag, als Begleitdienste für mobilitätseingeschränkte, ältere Menschen, Lotsendienste für Obdachlose oder bei der Umweltinformation und -bildung. Finanziert wird das Vorhaben aus dem eigenen Haushalt des Landes Berlins – weshalb das Ganze fürs Erste deutlich weniger ambitioniert ausfällt als ursprünglich vorgesehen.

Leider hat eine Klausel im Rahmen des Teilhabechancengesetzes, die die Finanzierung genau solcher Pilotprojekte auf Landesebene mit Bundesmitteln erlaubt hätte, im Bundesrat im vergangenen Jahr keine Mehrheit gefunden. Statt zur Finanzierung von Projekten könnten die Extragelder, die das Teilhabechancengesetz für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen zunächst vorsieht, auch in Verwaltungsbudgets umgeschichtet werden, wenn sie nicht vollständig abgerufen werden. Längst ist klar, dass das Hartz-IV-Regelwerk angepasst und erneuert werden muss, möglicherweise wird in wenigen Wochen die gegenwärtige Sanktionspraxis vom Bundesverfassungsgericht sogar untersagt. Laut ZDF-Politbarometer vom November 2018 hoffen 49 Prozent der Erwachsenen in Deutschland auf eine grundlegende Reform von Hartz IV und rund ein Drittel auf zumindest kleinere Änderungen. Lediglich elf Prozent sehen keinen Handlungsbedarf im Bereich Grundsicherung für Langzeitarbeitslose.

In Berlin wurde um Tätigkeitsfelder und Implementierungsdetails des SGE sowohl zwischen Arbeitnehmervertretungen und Arbeitgeberverbänden als auch innerhalb der rot-rot-grünen Koalition mitunter zäh verhandelt. Am Ende steht ein Modell, das Langzeitarbeitslosen eine Alternative zum passiven Bezug von Grundsicherungsleistungen oder den Endlosschleifen aus Weiterqualifizierungsmaßnahmen gibt. Für das Projekt kommen rund 28 000 Berliner Arbeitslose, die schon zwischen einem und drei Jahren ohne Beschäftigung sind, in Frage. Ausgesucht werden sie von der Arbeitsagentur, in den nächsten Wochen können sie sich auf die angebotenen Stellen bewerben. Gesucht wird nach Menschen, die bereits länger als ein Jahr ohne Erfolg eine Stelle auf dem sogenannten ersten, also regulären Arbeitsmarkt gesucht haben und nun eine Tätigkeit des Pilotprojektes ausüben möchten.

Kritiker monieren, dass Menschen, die „nur“ ein Jahr oder ein bisschen länger arbeitslos waren, eigentlich noch gute Chancen auf „normale“ Jobs hätten. Sie bräuchten die extra Unterstützung gar nicht, auf jeden Fall nicht so sehr wie jene, die schon viel länger ohne Job sind. Die Statistik zeigt aber, dass von allen Langzeitarbeitslosen, die in den letzten zwölf Monate diesen Status hinter sich gelassen haben, lediglich elf Prozent im sogenannten ersten Arbeitsmarkt einen Job gefunden hat. Die Zielgruppe des Projekts, also Menschen an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit, ist vor diesem Hintergrund treffend gewählt.

Das Berliner SGE wird mit Unterstützung eines Beirates starten, der das Projekt begleitet und unterstützt, um möglichen Missbrauch sowie Verdrängungseffekte identifizieren zu helfen. Zudem ist eine externe Evaluation vorgesehen. Das ist absolut notwendig, um dann bewerten zu können, ob das Modell als Weiterentwicklung des vielfach kritisierten Hartz IV taugt.