

Roth, Duncan

Research Report

Nichteinhaltung des Mindestlohns in Deutschland: Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales im Landtag Nordrhein-Westfalen am 9.9.2020

IAB-Stellungnahme, No. 7/2020

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Roth, Duncan (2020) : Nichteinhaltung des Mindestlohns in Deutschland: Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales im Landtag Nordrhein-Westfalen am 9.9.2020, IAB-Stellungnahme, No. 7/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/234304>

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.



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

7|2020 Nichteinhaltung des Mindestlohns in Deutschland

Duncan Roth

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit
und Soziales im Landtag Nordrhein-Westfalen am 9.9.2020

Nichteinhaltung des Mindestlohns in Deutschland

Duncan Roth

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Einleitung	5
2 Der einheitliche Mindestlohn in Deutschland	5
3 Umgehung des Mindestlohns: Datengrundlagen	5
4 Umgehung des Mindestlohns: Aktuelle Einschätzungen	7
5 Umgehung des Mindestlohns: Internationaler Kontext	8
6 Maßnahmen zur Eindämmung der Mindestlohnunterschreitungen	9
Literatur	11

Zusammenfassung

Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn. Zwar belegen Forschungsergebnisse einen positiven Effekt auf Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung, der mit der Einführung des Mindestlohns einhergeht. Dieser Befund bedeutet jedoch nicht, dass es keine Unterschreitung des Mindestlohns gibt. Wie viele Personen unterhalb der Mindestlohngrenze bezahlt werden, ist bisher nicht abschließend geklärt worden. Die Einschätzungen zu dieser Frage reichen von etwa 483.000 Personen im Jahr 2018 bis zu 2,4 Millionen Personen. In dieser Stellungnahme werden die Schwierigkeiten beschrieben, das Ausmaß der Nichteinhaltung mit den vorliegenden Datensätzen abzuschätzen. Für eine bessere Einordnung werden darüber hinaus entsprechende Einschätzungen zur Mindestlohnunterschreitung aus anderen Ländern zusammengefasst. Abschließend werden aktuelle Erkenntnisse zur Frage beschrieben, inwiefern die Aufzeichnungspflicht dazu beiträgt, das Ausmaß der Nichteinhaltung zu reduzieren.

Abstract

A general minimum wage came into effect in Germany on 1 January 2015. While a positive effect on wages at the bottom end of the wage distribution has been documented following the introduction of the minimum wage, this does not mean that non-compliance does not exist. A final assessment of how many people are still being paid below the minimum wage level has so far not been reached. Estimates range from 483,000 people in 2018 to 2.4 m people. This statement discusses the difficulties in estimating this quantity using existing data sources. Moreover, the statement summarises evidence from other countries on non-compliance with minimum wages. Finally, it discusses recent findings concerning the effects that the obligation to document working hours has on the extent of non-compliance.

1 Einleitung

In Verbindung mit dem Antrag der Fraktion der SPD im nordrhein-westfälischen Landtag „Den gerechten Lohn der Vielen besser schützen: Mindestlohnbetrügern endlich das Handwerk legen – Mindestlohn muss wirksam umgesetzt und kontrolliert werden!“ ist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) um eine Einschätzung zur Frage der Nichteinhaltung des Mindestlohns gebeten worden. Zu diesem Thema fand am 9. September 2020 eine Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales unter Leitung der Abgeordneten Frau Heike Gebhard (SPD) statt. Während dieser Sitzung hat der Autor zusammen mit anderen Expertinnen und Experten Fragen der Ausschussmitglieder beantwortet. Der nachfolgende Text enthält die Stellungnahme des IAB.

2 Der einheitliche Mindestlohn in Deutschland

Ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn ist in der Bundesrepublik Deutschland erstmalig zum 1. Januar 2015 eingeführt worden, nachdem zuvor ausschließlich branchenspezifische Mindestlöhne bestanden. Der allgemeine Mindestlohn ist in Form eines Bruttostundenlohns definiert und lag bis zum 31. Dezember 2017 bei 8,50 Euro pro Zeitstunde. Der Mindestlohn ist seitdem dreimal angepasst worden: auf 8,84 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2018, auf 9,19 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2019 sowie auf 9,35 Euro pro Stunde zum 1. Januar 2020. Der allgemeine Mindestlohn gilt prinzipiell für alle volljährigen Beschäftigten. Neben Jugendlichen ohne Berufsausbildung sind die folgenden Personengruppen jedoch vom Mindestlohn ausgenommen: Personen in betrieblicher Ausbildung, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Langzeitarbeitslose während der ersten sechs Monate einer Beschäftigungsaufnahme. Darüber hinaus waren bis zum 31. Dezember 2017 Ausnahmen in verschiedenen Branchen möglich, in denen ein tarifvertraglich geregelter Mindestlohn bestand. Der kürzlich erschienene Bericht der Mindestlohnkommission (Mindestlohnkommission 2020) enthält nähere Angaben zum Geltungsbereich des Mindestlohns sowie zum aktuellen Forschungsstand in Bezug auf die Auswirkungen der Mindestlohneinführung.

3 Umgehung des Mindestlohns: Datengrundlagen

Die Ergebnisse aktueller Forschungsarbeiten zeigen, dass mit dem Mindestlohn ein positiver Effekt auf die Stundenlöhne am unteren Ende der Lohnverteilung einhergeht (z. B. Dustmann et al. 2020). Darüber hinaus gibt es empirische Evidenz für positive Effekte auf Monatslöhne (z. B. Bossler und Schank 2020). Diese Befunde deuten darauf hin, dass der Mindestlohn nicht durchweg umgangen wird. Gleichzeitig bedeuten diese Ergebnisse nicht, dass es zu keiner Unterschreitung des Mindestlohns kommt. In welchem Umfang der Mindestlohn umgangen wird, ist umstritten. Alle vorliegen-

den Datensätze weisen Einschränkungen auf, wenn es um eine Einschätzung der Nichteinhaltung geht.

Dies liegt erstens daran, dass der Mindestlohn zwar in Form eines Stundenlohns definiert ist, Arbeitsverträge jedoch häufig ein monatliches Gehalt und eine vertraglich vereinbarte Arbeitszeit umfassen. Der durch diese beiden Größen implizierte Stundenlohn muss in solchen Fällen zunächst berechnet werden. Mögliche Datenquellen, die zur Bestimmung des Ausmaßes der Unterschreitung des Mindestlohns herangezogen werden können, sind zum einen die Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamts sowie das Sozio-ökonomische Panel (SOEP). Die in mehrjährigen Abständen erscheinende VSE beinhaltet Angaben zum Monatsverdienst sowie zur Zahl der bezahlten Arbeitsstunden, sodass sich der implizierte Stundenlohn berechnen lässt. Die entsprechenden Angaben werden von Betrieben vorgenommen. In der aktuellen Version aus dem Jahr 2018 sind Informationen zu etwa 60.000 Betrieben und einer Million Beschäftigungsverhältnissen enthalten. Das SOEP ist eine jährlich stattfindende Haushaltsbefragung, die knapp 28.000 Personen (darunter 13.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) umfasst. Zu den dort enthaltenen Informationen gehören Angaben zu den vereinbarten und den tatsächlich geleisteten Stunden sowie zur Höhe des Arbeitseinkommens.

Beiden Datenquellen ist gemeinsam, dass Stundenlöhne zunächst berechnet werden müssen (im SOEP werden Teilnehmer mit einem vergleichsweise niedrigen Stundenlohn auch direkt nach dessen Höhe befragt). Dieses Vorgehen kann zu sogenannten Messfehlern in der Höhe des Stundenlohns führen, wenn das Arbeitseinkommen, die Arbeitszeit oder beide Größen nur ungenau angegeben werden. Es ist dann möglich, dass der Lohn von Personen, der eigentlich über dem Niveau des Mindestlohns liegt, fälschlicherweise als darunter befindlich gemessen wird. Untersuchungen von Umkehrer und von Berge (2020) deuten beispielsweise darauf hin, dass Personen, die direkt nach ihrem Stundenlohn gefragt werden, seltener einen Wert unter der Mindestlohngrenze nennen, als wenn sie getrennt nach Arbeitseinkommen und Stundenumfang gefragt werden. Bossler und Westermeier (2020) nutzen Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), um das Ausmaß von Messfehlern in Monatslöhnen zu untersuchen, die auf Angaben von Beschäftigten selbst beruhen. Dafür werden Angaben aus dem Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) mit den entsprechenden Angaben zum Monatslohn verglichen, die in den administrativen Daten der Beschäftigtenhistorik (BeH) enthalten sind. Hierbei zeigt sich, dass es zwar einen starken Zusammenhang zwischen beiden Größen gibt, diese aber typischerweise voneinander abweichen. Zweitens ist nicht klar, ob sich das Ausmaß der Unterschreitung des Mindestlohns genau bestimmen ließe, selbst wenn die vereinbarten Stundenlöhne messfehlerfrei vorlägen. Dies liegt daran, dass Umgehungen in Form eines vereinbarten Lohns, der unterhalb des Mindestlohnniveaus liegt, vergleichsweise selten sind (Bosch et al. 2019; Mindestlohnkommission 2020). Stattdessen bestehen Umgehungen einerseits darin, dass sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber darauf einigen, dass ein Teil der Arbeitszeit zwar vergütet, jedoch nicht als solche deklariert wird. Andererseits ist es möglich, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Entlohnung vorenthalten wird, wenn beispielsweise geleistete Arbeitszeit nicht aufgezeichnet wird oder Pausen nicht gewährt werden.

4 Umgehung des Mindestlohns: Aktuelle Einschätzungen

Aktuell gibt es unterschiedliche Einschätzungen zum Ausmaß von Mindestlohnunterschreitungen, die auf Daten der VSE beziehungsweise des SOEP beruhen. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass diese Einschätzungen (überwiegend) auf der Grundlage von vereinbarter Stundenzahl und dem dafür erhaltenen Lohn basieren. Abweichungen vom Mindestlohn, die hingegen auf andere Umgehungsformen, beispielsweise nicht vergüteter Mehrarbeit oder bezahlter, aber nicht deklarerter Arbeitszeit, zurückzuführen sind, werden daher womöglich nicht erfasst. Gleichzeitig können die Einschätzungen zur Nichteinhaltung des Mindestlohns allerdings auch nicht als Untergrenze des Unterschreitungsumfangs gewertet werden (zu dem dann noch die Umgehungen aufgrund nicht vergüteter Mehrarbeit oder nicht deklarerter Arbeitszeit hinzukämen). Dies wäre nur dann der Fall, wenn die in den Datensätzen enthaltenen Informationen eine messfehlerfreie Bestimmung des Stundenlohns zuließen.

Auf der Grundlage des VSE weist das Statistische Bundesamt etwa 483.000 Beschäftigungsverhältnisse aus, die im Jahr 2018 unterhalb der Mindestlohngrenze entlohnt wurden, was einem Beschäftigtenanteil von etwa 1,3 Prozent entspricht. Im Bericht der Mindestlohnkommission (2020) wird jedoch auf verschiedene Faktoren hingewiesen, die bei dieser Einschätzung zu beachten sind. Zum einen werden etwa 135.000 Beschäftigungsverhältnisse mitgezählt, die unter Berücksichtigung aller Lohnzulagen (für Schicht-, Wochenend-, Feiertags- und Nacharbeit) auf Mindestlohnniveau oder darüber entlohnt worden wären (Lohnzulagen für Nachtarbeit sind in Bezug auf den Mindestlohn nicht anrechenbar; eine genauere Bestimmung ist jedoch nicht möglich, da die Daten lediglich Angaben zur Summe aller Zulagen enthält). Darüber hinaus sind etwa 10.000 Beschäftigungsverhältnisse von Minderjährigen ohne Berufsausbildung vorhanden, denen der Mindestlohn nicht zusteht. Beide Faktoren würden auf eine Überschätzung des Unterschreitungsumfangs hindeuten. Auf der anderen Seite sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in der VSE unterrepräsentiert beziehungsweise solche in privaten Haushalten gar nicht enthalten. Die empirische Evidenz weist jedoch darauf hin, dass diese Beschäftigtengruppe ein höheres Risiko hat, unterhalb des Mindestlohns bezahlt zu werden. Dieser Umstand weist daher auf eine Unterschätzung des Umfangs der Nichteinhaltung des Mindestlohns hin.

Anhand der Angaben aus dem SOEP kommen Fedorets et al. (2020) und Schröder et al. (2020) auf eine deutlich höhere Zahl von 2,4 Millionen Beschäftigungsverhältnissen, die eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohnniveaus aufweisen, was etwa 6,8 Prozent aller Beschäftigten betreffen würde. Diese Angaben beruhen auf dem aus der vereinbarten Arbeitszeit und der dafür erhaltenen Entlohnung berechneten Stundenlohn. Für Beschäftigte, die angeben, einen Stundenlohn unter 10 Euro zu erhalten, enthält das SOEP jedoch auch eine Frage, die sich direkt auf den Stundenlohn bezieht. Wird dieser Stundenlohn als Maßstab für die Einschätzung der Nichteinhaltung herangezogen, ergibt sich ein Wert von etwa 745.000 Beschäftigungsverhältnissen unterhalb der Mindestlohngrenze (siehe auch Mindestlohnkommission 2020). Zur Erklärung dieser Diskrepanzen weisen Schröder et al. (2020) darauf hin, dass die direkte Frage nach dem Bruttostundenlohn nur solchen Personen vorbehalten ist, die angegeben haben, weniger als 10 Euro pro Stunde zu verdienen. Wenn die Beschäftigung einer Person jedoch nicht auf der Basis eines Stundenlohns beruht, kann

es häufig zu Messfehlern kommen. Personen, die ihren Stundenlohn fälschlicherweise zu hoch einschätzen, werden nicht direkt nach ihrem Stundenlohn gefragt. Darüber hinaus zeigen Auswertungen, dass etwa zwei Drittel der Personen, für die anhand der Angaben zur Arbeitszeit ein Stundenlohn unterhalb der Mindestlohngrenze bestimmt werden konnte, bei der direkten Frage nach ihrem Stundenlohn einen Wert über dieser Grenze angaben.

Während es bezüglich des Ausmaßes der Nichteinhaltung des Mindestlohns aktuell unterschiedliche Einschätzungen gibt, zeigen sich jedoch Gemeinsamkeiten in Hinblick auf die Betroffenheit unterschiedlicher Beschäftigtengruppen. Die Berechnungen auf Grundlage der VSE sowie des SOEP deuten beide darauf hin, dass sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Vollzeit deutlich seltener von einer Unterschreitung der Mindestlohngrenze betroffen sind als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Teilzeit und insbesondere als Personen in ausschließlich geringfügiger Beschäftigung (siehe Mindestlohnkommission 2020).

5 Umgehung des Mindestlohns: Internationaler Kontext

Mindestlöhne gibt es in zahlreichen anderen Ländern entweder in allgemeinverbindlicher oder in sektoraler Form (siehe Mindestlohnkommission 2020 für einen Überblick). Die Frage nach dem Umfang der Nichteinhaltung ist in diesen Ländern ebenfalls von zentraler Bedeutung, auch wenn ähnliche Probleme bei der Messung des Umfangs bestehen. Im Vereinigten Königreich, wo seit dem Jahr 1999 ein flächendeckender Mindestlohn besteht, erhalten Schätzungen der Low Pay Commission (Low Pay Commission 2020) zufolge 420.000 Beschäftigte nicht den Mindestlohn, obwohl sie dazu berechtigt wären. Insbesondere für die Bereiche der Gastronomie und Beherbergung, des Einzelhandels sowie der Reinigung wird ein hohes Ausmaß an Mindestlohnunterschreitungen geschätzt. Frauen sind den Ergebnissen zufolge durchschnittlich häufiger betroffen, ebenso Vollzeitbeschäftigte und Personen, die nicht auf Stundenlohnbasis bezahlt werden.

Für Italien, wo es keinen flächendeckenden Mindestlohn gibt, sondern auf nationaler Ebene festgelegte sektorale Mindestlöhne, schätzt Garnero (2018), dass zwischen 10 Prozent und 20 Prozent der Beschäftigten unterhalb des entsprechenden Mindestlohnlevels bezahlt werden. Eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass der Mindestlohn nicht eingehalten wird, besteht den Untersuchungen zufolge insbesondere im Süden des Landes, in kleinen und kleinsten Unternehmen sowie für Frauen. Darüber hinaus weisen die Ergebnisse darauf hin, dass das Risiko einer Nichteinhaltung mit dem Anteil an Beschäftigten steigt, die in einer Region oder einem Wirtschaftszweig vom Mindestlohn betroffen sind.

Eine weitere Untersuchung für eine Reihe europäischer Länder (Garnero et al. 2015) kommt zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Beschäftigten, die nicht auf Mindestlohniveau bezahlt wurden, in den Jahren 2007 bis 2009 im Durchschnitt bei 3,5 Prozent liegt. Zwischen den einzelnen Ländern bestehen jedoch größere Unterschiede im Ausmaß der Mindestlohnunterschreitungen: Diese reichen in Ländern mit sektoralen Mindestlöhnen von 2 Prozent in Dänemark bis 13 Prozent in Italien sowie in Ländern mit flächendeckenden Mindestlöhnen von 1 Prozent in Bulgarien bis 7 Prozent in Frankreich. Goraus-Tańska und Lewandowski (2018) konzentrieren sich in ihrer Studie auf zehn ost-

europäische Länder. Ihre Ergebnisse deuten ebenfalls darauf hin, dass es Unterschiede im Umfang der Nichteinhaltung gibt. Diese reicht von 1 Prozent in Bulgarien, über 4,7 Prozent in Polen und Ungarn bis 6,9 Prozent in Litauen.

Mit welchen Faktoren diese Unterschiede im Ausmaß der Mindestlohnunterschreitungen zusammenhängen (insofern sie die tatsächliche Unterschreitung wiedergeben), lässt sich nur schwer untersuchen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Höhe des Mindestlohns, die wiederum das Ausmaß der Unterschreitung beeinflussen könnte, von landesspezifischen Faktoren selbst abhängt.

6 Maßnahmen zur Eindämmung der Mindestlohnunterschreitungen

Der Umfang der Mindestlohnumgehung in Deutschland lässt sich aktuell nicht genau bestimmen. Die Ergebnisse der vorliegenden Studien deuten jedoch darauf hin, dass es sich um eine nicht vernachlässigbare Größenordnung handelt. Zur Frage nach den Auswirkungen, welche die bestehenden Sanktionsmaßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit haben, dass Löhne unterhalb der Mindestlohngrenze gezahlt werden, gibt es bisher nur wenig empirische Forschung (was auch auf die Schwierigkeit zurückzuführen sein dürfte, dass Daten zur Nichteinhaltung oftmals nicht vorliegen). Eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung der Mindestlohnvorgaben besteht darin, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf der einen Seite sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf der anderen Seite ausreichend über die gesetzlichen Vorgaben informiert sind. Eine zentrale Rolle kommt dabei der Mindestlohn-Hotline zu (siehe Mindestlohnkommission 2020).

Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten zur Kontrolle sowie zu Sanktionen im Fall von Verstößen gegen das Mindestlohngesetz. Um die Einhaltung des Mindestlohns besser nachvollziehen zu können, sieht das Mindestlohngesetz vor, dass die Arbeitszeiten bestimmter Arbeitsgruppen dokumentiert werden. Hierzu gehören geringfügig Beschäftigte (außer in privaten Haushalten) sowie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes aufgeführten Wirtschaftszweige, deren monatliches Gehalt unterhalb eines vorgegebenen Schwellenwerts liegt. Auswertungen der Mindestlohnkommission (2020) auf Grundlage der VSE zeigen, dass die aufgeführten Branchen im Jahr vor der Einführung des Mindestlohns einen relativ hohen Anteil an Beschäftigten verzeichneten, deren Entlohnung unterhalb des Mindestlohnniveaus lag. In der Gastronomie traf dies beispielsweise auf mehr als die Hälfte der Beschäftigten zu, im Bereich der Beherbergung auf etwa ein Drittel. Gleichzeitig sind andere Wirtschaftszweige im Fall von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von einer Aufzeichnungspflicht befreit, obwohl der Anteil der ursprünglich unterhalb der Mindestlohngrenze bezahlten Beschäftigten relativ hoch war (z. B. 31 % bei der Herstellung von Back- und Teigwaren, 22 % im Einzelhandel). Auswertungen des IAB (vom Berge et al. 2020) zufolge waren im Juni 2018 etwa 6,6 Millionen geringfügige und 2,7 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von einer Aufzeichnungspflicht betroffen.

In einem aktuellen Forschungsprojekt untersuchen Bossler et al. (2020), welche Auswirkungen die bestehenden Kontrollmaßnahmen auf das Ausmaß der Nichteinhaltung des Mindestlohns haben. In ihrer empirischen Analyse nutzen sie dafür die Tatsache, dass ansonsten identische Betriebe

einem faktisch unterschiedlichen Kontrollrisiko ausgesetzt sind. Dies liegt daran, dass die Kontrollmaßnahmen der dafür zuständigen Zollbehörden auf die Wirtschaftszweige konzentriert sind, die in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes aufgeführt sind. Die Untersuchung liefert mehrere Ergebnisse. Erstens ist der Anteil der Beschäftigten in den stärker kontrollierten Branchen, die im Jahr 2014 unterhalb des Mindestlohniveaus verdienten, höher als in den Vergleichsbranchen. Dieser Befund deutet darauf hin, dass die Kontrollmaßnahmen solche Branchen in den Blick genommen haben, in denen die Einführung des Mindestlohns im Durchschnitt zu höheren Anpassungen geführt haben sollte. Zweitens zeigt sich, dass der Anteil der unterhalb der Mindestlohngrenze Entlohnnten in den Jahren 2015 und 2016 stark zurückgegangen ist, was ein Indiz dafür ist, dass der Mindestlohn nicht flächendeckend umgangen worden ist. Drittens fällt der Rückgang im Anteil der Beschäftigten mit einem Lohn unterhalb der Mindestgrenze in kontrollierten Branchen durchschnittlich etwas höher aus als in den Kontrollbranchen. Dieses Ergebnis lässt sich so interpretieren, dass die Kontrollmaßnahmen zu einer Verringerung der Mindestlohnverstöße beigetragen haben.

Inwieweit eine Ausweitung der Dokumentationspflicht auf andere Branchen das Ausmaß der Mindestlohnunterschreitung reduzieren würde, ist jedoch nicht klar. Dies liegt zum einen daran, dass die Untersuchung von Bossler et al. (2020) sich auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Vollzeit bezieht. Die vorliegenden Untersuchungen zur Nichteinhaltung des Mindestlohns deuten jedoch darauf hin, dass insbesondere Personen in Teilzeit sowie geringfügig Beschäftigte ein erhöhtes Risiko haben, unterhalb der Mindestlohngrenze bezahlt zu werden. Zum anderen nimmt die Untersuchung zur Identifizierung von Unterschreitungen des Mindestlohns ein Monatsgehalt an, das bei einer regulären Vollzeitbeschäftigung einer dem Mindestlohn entsprechenden Entlohnung entspricht. Umgehungen des Mindestlohns, die beispielsweise auf nicht vergüteter Arbeitszeit beruhen, werden durch diesen Ansatz daher nicht abgedeckt.

Die Untersuchung von Bossler et al. (2020) liefert einen wertvollen Referenzpunkt bezüglich der Einschätzung, wie sich bestehende Kontrollmaßnahmen auf Mindestlohnunterschreitungen auswirken. Gleichzeitig verdeutlichen die im vorangehenden Absatz aufgeführten Punkte die Schwierigkeiten, mit den verfügbaren Daten Aussagen zur Wirkung der Kontrollmaßnahmen zu treffen. Ein weiterer Punkt ist die Frage nach dem „marginalen Effekt“ einer Ausweitung der Kontrollmaßnahmen: in welchem Maß nimmt die erwartete Nichteinhaltung des Mindestlohns ab, wenn die Kontrollmaßnahmen in geringem Umfang erhöht werden. Oder der marginale Effekt einer höheren Bestrafung von Mindestlohnumgehungen: in welchem Maße nimmt die Nichteinhaltung des Mindestlohns ab, wenn die Bestrafung erhöht wird. Diese Maße könnten hilfreich sein, wenn es darum geht, den erwarteten Nutzen einer Ausweitung der Kontrollmaßnahmen einzuschätzen. Schließlich sollten bei Entscheidungen zu den Kontrollmaßnahmen jedoch auch deren Kosten berücksichtigt werden. Bossler und Jaenichen (2017) zeigen, dass die Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten in Betrieben zu höherem Bürokratieaufwand führt.

Literatur

- Vom Berge, Philipp; Beste, Jonas; Börschlein, Benjamin; Bossler, Mario; Bruckmeier, Kerstin; Gürtzgen, Nicole (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, [IAB-Stellungnahme 4/2020](#).
- Bosch, Gerhard; Jaehrling, Karen; Weinkopf, Claudia (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden: Springer VS.
- Bossler, Mario; Jaenichen, Ursula (2017): Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht, WSI-Mitteilungen, 7/2017, 482–490.
- Bossler, Mario; Jaenichen, Ursula, Schächtele, Simeon (2020): How effective are enforcement measures for compliance with the minimum wage? Evidence from Germany, Economic and Industrial Democracy, forthcoming.
- Bossler, Mario; Schank, Thorsten (2020): Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction, IZA Discussion Paper No. 13003.
- Bossler, Mario; Westermeier, Christian (2020): Measurement error in minimum wage evaluations using survey data, [IAB-Discussion Paper 11/2020](#).
- Dustmann, Christian; Lindner, Attila; Schönberg, Uta; Umkehrer, Matthias; vom Berge, Philipp (2020): Reallocation effects of the minimum wage, CReAM Discussion Paper 07/20.
- Fedorets, Alexandra; Grabka, Markus; Seebauer, Johannes; Schröder, Carsten (2020): Lohnungleichheit in Deutschland sinkt – Erste Anzeichen für schrumpfenden Niedriglohnsektor, DIW Wochenbericht, 87 (7), 92–97.
- Garnero, Andrea (2018): The that barks doesn't bite: coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy, IZA Journal of Labor Policy, 7:3, 1–24.
- Garnero, Andrea; Kampelmann, Stephan; Rycx, Francois (2015): Sharp teeth or empty mouths? European institutional diversity and the sector-level minimum wage bite, British Journal of Industrial Relations, 53 (4), 760–788.
- Goraus-Tańska, Karolina; Lewandowski, Piotr (2018): Minimum wage violation in central and Eastern Europe, International Labour Review, 158 (2), 297–336.
- Low Pay Commission (2020): Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage, London.
- Mindestlohnkommission (2020): Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- Schröder, Carsten; Grabka, Markus; Seebauer, Johannes (2020): Methodischer Vergleich der Berechnung bzw. Abfrage von Stundenlöhnen im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Umkehrer, Matthias; vom Berge, Philipp (2020): Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany, ILR Review, Online First.

Impressum

IAB-Stellungnahme 7|2020

Veröffentlichungsdatum

26. Oktober 2020

Weitere Informationen

Landtag Nordrhein-Westfalen [Drucksache 17/8779](#) (Antrag der Fraktion der SPD „Den gerechten Lohn der Vielen besser schützen: Mindestlohnbetrügern endlich das Handwerk legen – Mindestlohn muss wirksam umgesetzt und kontrolliert werden!“)

Landtag Nordrhein-Westfalen Ausschussprotokoll 17/1111

Landtag Nordrhein-Westfalen Stellungnahme 17/3002 (von Duncan Roth)

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2020/sn0720.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980