



# Evaluierung der Auswirkungen der Umsetzung des Mindestlohngesetzes im Freistaat Sachsen

**RAMBOLL**

Bright ideas.  
Sustainable change.

STAATSMINISTERIUM  
FÜR WIRTSCHAFT  
ARBEIT UND VERKEHR



Freistaat  
**SACHSEN**

## Inhalt

<b>1. KURZZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>7</b>
<b>2. HINTERGRUND DER EVALUIERUNG</b>	<b>11</b>
2.1 Das Mindestlohngesetz	11
2.2 Der Auftrag der Evaluierung	13
<b>3. METHODISCHES VORGEHEN DER EVALUIERUNG</b>	<b>16</b>
3.1 Literaturanalyse	16
3.2 Analyse sekundärstatistischer Daten	17
3.3 Interviews mit Expert/-innen	17
3.4 Workshop mit Stakeholdern	18
<b>4. ERGEBNISSE ZU DEN EFFEKTEN DER EINFÜHRUNG DES GESETZLICHEN MINDESTLOHNES</b>	<b>19</b>
4.1 Auswirkungen des Mindestlohnes auf Löhne, Lohngefüge und Arbeitsbedingungen	19
4.1.1 Auswirkungen auf den Stundenlohn	19
4.1.2 Auswirkungen auf Monatslohn, Arbeitszeiten und Arbeitsverdichtung	23
4.1.3 Entwicklung der Lohndifferenzierung	25
4.2 Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen	28
4.2.1 Auswirkungen auf die Arbeitskosten	28
4.2.2 Auswirkungen auf die Produktivität	30
4.2.3 Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der Betriebe	32
4.2.4 Auswirkungen auf die Gewinne der Unternehmen	33
4.3 Auswirkungen auf das Tarifgeschehen	36
4.4 Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung	40
4.4.1 Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit	40
4.4.2 Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	42
4.4.3 Auswirkungen auf atypische Beschäftigungsformen	43
4.4.4 Entwicklungen bei offenen Stellen, Neueinstellungen und Nachbesetzungen	45
4.4.5 Auswirkungen auf das betriebliche Ausbildungsgeschehen	47
4.5 Auswirkungen auf die Teilhabechancen und soziale Sicherung	48
4.5.1 Auswirkungen auf die Teilhabechancen	49
4.5.2 Auswirkungen auf soziale Sicherung(-ssysteme)	50
4.6 Auswirkungen auf die Preisentwicklung	53
4.7 Zwischenfazit zu den Effekten der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes	55
<b>5. ERGEBNISSE ZUR EINHALTUNG DES GESETZLICHEN MINDESTLOHNES</b>	<b>58</b>
5.1 (Kontroll-)Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes	58
5.1.1 Rolle der Betriebe bei der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes	59
5.1.2 Kontrollmechanismen zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes	62
5.1.3 Sanktionsmöglichkeiten zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes	72
5.2 Ausmaß der Mindestlohtreue	73
5.2.1 Umfang der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes	73
5.2.2 Formen der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes	84
5.3 Bestimmungsfaktoren der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes	88
5.3.1 Einfluss auf Ebene der Beschäftigten	88

5.3.2 Einfluss der administrativ-technischen Umsetzung	91
5.3.3 Einfluss betrieblicher Strukturmerkmale	93
5.3.4 Einfluss betrieblicher Mitbestimmung	95
5.3.5 Einfluss der Tarifbindung	96
5.3.6 Einfluss von sachsenspezifischen Standortfaktoren	97
5.3.7 Einfluss von landesspezifischen Rahmenbedingungen als Zwischenfazit	98
<b>6. FAZIT: ABLEITUNG ZENTRALER HERAUSFORDERUNGEN HINSICHTLICH DER GEWÄHRUNG DES ARBEITSRECHTLICHEN MINDESTSCHUTZES DES MINDESTLOHNGESETZES</b>	<b>100</b>
<b>7. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b>	<b>104</b>
7.1 Handlungsempfehlungen zur Umsetzung und Durchsetzung des Mindestlohngesetzes	104
7.1.1 Information und Sensibilisierung bezüglich Mindestlohnvorgaben	105
7.1.2 Konkrete Unterstützung der Beschäftigten und Arbeitgeber/-innen	106
7.1.3 Verbesserung der Kontrollmechanismen	108
7.2 Handlungsempfehlungen zur Mitgestaltung mindestlohnrelevanter Diskurse	110
<b>8. LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>113</b>
<b>9. ANHANG</b>	<b>128</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen	7
Abbildung 2: Zentrale Herausforderungen bezüglich der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes	10
Abbildung 3: Mindestlohn in Euro und Kaufkraftstandards zum 01. Januar 2020	12
Abbildung 4: Methodisches Vorgehen im Überblick	16
Abbildung 5: Kapitelstruktur	19
Abbildung 6: Kaitz-Index nach Bundesländern im Jahr 2018	21
Abbildung 7: Mindestlohn betroffenheit der Beschäftigten und Betriebe in Deutschland (2014)	22
Abbildung 8: Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Vergütung des gesetzlichen Mindestlohns	22
Abbildung 9: Tarifbindung in Sachsen nach Wirtschaftsbereichen und Branchen (2015/2016) in Prozent aller Beschäftigten	40
Abbildung 10: Verbraucherpreisanstiege bei vom Mindestlohn betroffenen Dienstleistungen im Vergleich zum Vorjahr	54
Abbildung 11: Überblick über die Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Sachsen	55
Abbildung 12: Kapitelstruktur	58
Abbildung 13: Akteure der Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes	59
Abbildung 14: Anfragen bei der Mindestlohnhotline nach Branchen	61
Abbildung 15: Anfragen bei der Mindestlohnhotline nach Themen zwischen 2015 und 2019	62
Abbildung 16: Beschäftigte und Betriebe je besetzte FKS-Stelle	65
Abbildung 17: Arbeitgeberprüfungen der FKS	67
Abbildung 18: Arbeitgeberprüfungen pro 1.000 Beschäftigte und Betriebe	68
Abbildung 19: Mindestlohnunterschreitungen nach Branchen im Jahr 2016	75
Abbildung 20: Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz	78
Abbildung 21: Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren nach Verstößen (bundesweit)	79
Abbildung 22: Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes je Betriebe und Beschäftigten (in 1.000)	81
Abbildung 23: Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen je Betriebe und Beschäftigten (in 1.000)	82
Abbildung 24: Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren an Arbeitgeberprüfungen	82
Abbildung 25: Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren (wegen Nichtgewährung des Mindestlohnes) an Arbeitgeberprüfungen nach Branchen in Sachsen (Durchschnitt 2014-2018)	83
Abbildung 26: Kreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen in Deutschland	97
Abbildung 27: Zentrale Herausforderungen hinsichtlich der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes	100

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland und Sachsen	8
Tabelle 2: Formen der Mindestlohnunterschreitung	9
Tabelle 3: Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte je Arbeitsstunde zwischen 2014 und 2015	29
Tabelle 4: Wechselspiel zwischen Mindest- und Tariflöhnen in verschiedenen Branchen	38
Tabelle 5: Stammbesetzung und Nachwuchskräfte der FKS	64
Tabelle 6: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter Mindestlohniveau 2016 (VSE/VE und SOEP) – absolute Anzahl in Tausend und relativer Anteil in Prozent	74
Tabelle 7: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter Mindestlohniveau 2014-2016 auf Basis des SOEP	128
Tabelle 8: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter Mindestlohniveau 2014-2016 auf Basis der VSE/VE	129
Tabelle 9: Veranschaulichung der Ungenauigkeit in Berechnungen zur Mindestlohnunterschreitung (Beispiel aus dem Jahr 2016)	130

## VORWORT



© SMWA / Ronald Bonß

Der Mindestlohn war und ist ein wichtiger Baustein im Lohngefüge und eine Sittlichkeitsgrenze. Er ist ein Zeichen des Respekts und der Wertschätzung gegenüber der täglichen Arbeit aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Denn jeder soll und muss von seiner Arbeit auch Leben können, ohne staatliche Hilfen in Anspruch nehmen zu müssen. Jeder soll von seiner Arbeit später auch eine auskömmliche Rente beziehen können, ohne auf die Mindestrente angewiesen zu sein.

Insbesondere dort, wo Tarifbindungen nicht greifen, trägt der gesetzliche Mindestlohn mit einem angemessenen Einkommen dazu bei, die Existenz zu sichern, Armut zu vermeiden, Gerechtigkeit zu stärken und eine Spaltung der Arbeitswelt durch unwürdige Arbeitsbedingungen zu verhindern. Inzwischen liegt der Mindestlohn bei 9,60 Euro. Bis Juli 2022 soll er gemäß der Empfehlung der Mindestlohnkommission auf 10,45 Euro steigen. Derzeit debattieren wir eine Erhöhung auf 12 Euro – davon würden allein in Sachsen über 610.000 Menschen profitieren! Der gesetzliche Mindestlohn bedeutet auch für Unternehmen Wettbewerbsstärke und Arbeitgeberattraktivität auf einem über die Landesgrenzen hinausreichenden Arbeitsmarkt der Fachkräfte.

Die Einführung des allgemeinen flächendeckenden Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde zum Jahresbeginn 2015 war ein sozialpolitischer Meilenstein. Hatte bisher nur die „Sittenwidrigkeit“ des § 138 im Bürgerlichen Gesetzbuch dazu geführt, dass eine bestimmte Lohnhöhe nicht unterschritten werden durfte - wir reden hier von Stundenlöhnen im Bereich von drei bis vier Euro brutto - gab es nun eine klare, verbindliche und längst überfällige Lohnuntergrenze.

Der gesetzliche Mindestlohn hat nicht ansatzweise zu den negativen Beschäftigungseffekten geführt, welche düstere Prognosen einiger Wirtschaftsverbände glauben machen wollten. Er hatte im Freistaat Sachsen eine besondere sozioökonomische Wirkung: Mit dem Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes bekamen schlagartig ca. 13 Prozent aller Beschäftigten in Sachsen per Gesetz mehr Lohn. In keinem anderen Bundesland haben anteilig mehr Beschäftigte von der Mindestlohneinführung profitiert. Gründe

dafür sind vor allem in der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur Sachsens, seiner Lage als Grenzregion sowie bei der im Bundesvergleich geringen Tarifbindung zu finden.

Diese Besonderheiten waren Anlass für die hier vorliegende Studie einer sachsenspezifischen Analyse zu den Auswirkungen des Mindestlohns sowie zum Stand der Umsetzung der Mindestlohnregelungen. Da Regelungen zu Arbeitsbedingungen letztlich immer nur so wirkungsvoll sein können wie ihre Umsetzung, widmet sich die Studie in besonderer Weise auch praktischen Fragen der Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns. Hier ist die Bundesverwaltung (Zoll) in der Pflicht und deren Praxis und Vorstellungen über eine effektive Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes sind für die Landespolitik von außerordentlichem Interesse.

Schließlich bleibt die Studie aber bei der Durchsetzung und den Kontrollmechanismen nicht stehen. Sie stellt die Frage nach besserer Unterstützung rechtstreuen Handelns in Unternehmen und Gesellschaft. Denn Wissensdefizite bestehen auf Beschäftigten- und teils auch auf Arbeitgeberseite. Hier kommt den Handlungsempfehlungen an die Politik als Bestandteil der Studie eine besondere Bedeutung zu.



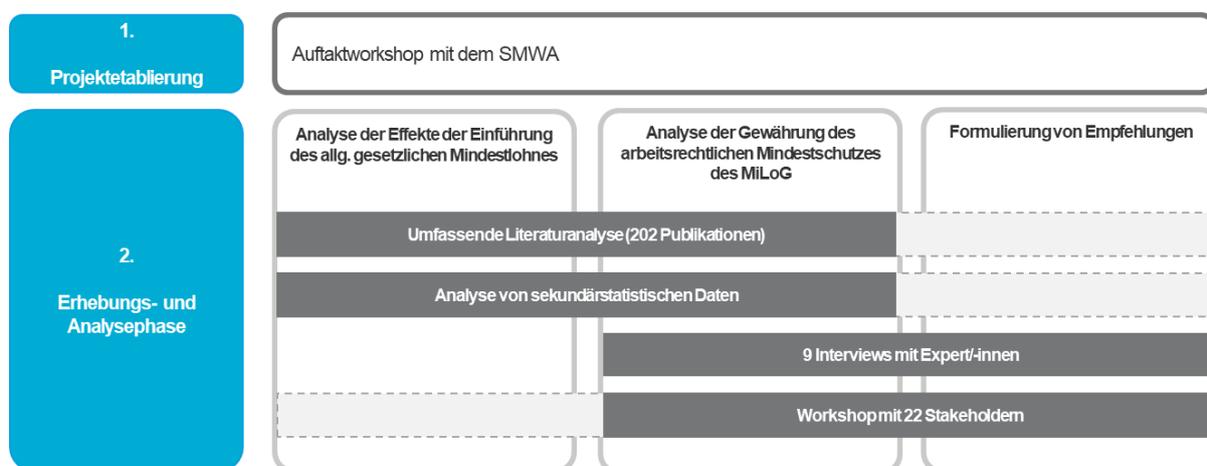
**Martin Dulig**

Sächsischer Staatsminister für Wirtschaft,  
Arbeit und Verkehr des Freistaates Sachsen

## 1. KURZZUSAMMENFASSUNG

Im Auftrag des Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) führte Ram-boll Management Consulting von Anfang des Jahres 2020 bis Mitte des Jahres 2021 die „Evaluierung der Auswirkungen der Umsetzung des Mindestlohngesetzes im Freistaat Sachsen“ durch. Ziel der Eva-luierung war es, (1) anhand der bestehenden Studienlandschaft die Auswirkungen des Mindestlohngesetzes im Freistaat Sachsen zu ermitteln und (2) dessen Umsetzung und Einhaltung in Sachsen zu analysieren. Auf Grundlage der Ergebnisse sollten (3) praxisorientierte Handlungsoptionen und Verbes-erungspotentiale für die weitere Begleitung und Umsetzung des Mindestlohns abgeleitet werden. Um diesen Auftrag zu erfüllen, wurden verschiedene Arbeitsschritte umgesetzt, welche in Abbildung 1 dar-gestellt sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Literaturanalyse Ende 2020 abgeschlossen wurde und dementsprechend nur bis zum Jahr 2020 veröffentlichte Publikationen berücksichtigt wurden.

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen



Im Folgenden sind die zentralen Ergebnisse zu den Auswirkungen und zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes zusammenfassend dargestellt.

### Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes

Von der Einführung des Mindestlohnes waren Beschäftigte in Deutschland unterschiedlich betroffen: Der Anteil der Beschäftigten mit Mindestlohnvergütung an allen Beschäftigungsverhältnissen betrug bei Mindestlohneinführung im Jahr 2015 elf Prozent in Ostdeutschland, in Westdeutschland waren es vier Prozent. Diese Werte sind bis zum Jahr 2019 auf fünf Prozent (Ostdeutschland) bzw. drei Prozent (Westdeutschland) gesunken. Dabei hat die Einführung (und sukzessive Erhöhung) des Mindestlohnes nicht nur lohnrelevante Effekte, sondern auch vielfältige Auswirkungen auf individueller, unternehmerischer und auch gesamtwirtschaftlicher bzw. -gesellschaftlicher Ebene gehabt. Diese Auswirkungen sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Dabei ist festzustellen: Die meisten Auswirkungen sind im Freistaat Sachsen entweder eindeutiger oder stärker ausgeprägt als bundesweit. Im Wesentlichen kann dieser Umstand insbesondere auf drei Forschungserkenntnisse zurückgeführt werden:

- (i) Erstens sind **in Sachsen hohe Anteile an Betrieben und Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen**, da im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern unter anderem aufgrund der kleinteiligen Unternehmensstruktur und der geringen Tarifbindung relativ viele Gehälter unterhalb des Mindestlohniveaus lagen.

- (ii) Zweitens lagen bei Mindestlohneinführung **in Sachsen viele dieser Gehälter anteilig deutlich unterhalb des Mindestlohniveaus** als in anderen Bundesländern.
- (iii) Drittens ist **Sachsen von der Grenznähe zu den EU-Nachbarstaaten Polen und Tschechien** geprägt, deren Mindestlohniveaus den deutschen Mindestlohn um ungefähr 67 Prozent unterschreiten und somit den grenzüberschreitenden Wettbewerbsdruck erhöhen.

Tabelle 1: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland und Sachsen

	(Teil-)Dimensionen	DE	SN	Effektbeschreibung
	Auswirkungen	Löhne und Lohngefüge		
Stundenlohn		+	++	Anstieg der Stundenlöhne
Monatslohn		o	+	Anstieg der Monatslöhne, jedoch in geringerem Ausmaß als Stundenlohnanstieg
Lohnverteilung		+	++	Stauchung und nachgelagerte Verfestigung der Lohnverteilung in unteren Lohnsegmenten
Kennzahlen von Unternehmen				
Arbeitskosten		+	++	Anstieg der Arbeitskosten
Produktivität		(+)	(+)	Geringfügig abnehmende Produktivität durch Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017
Investitionsverhalten		+	+	Kurzfristige Investitionsrückstellungen
Gewinne		+	++	Geringere Gewinnentwicklung (insb. aufgrund mindestlohninduzierter Arbeitskostenanstiege)
Tarifgeschehen				
Tarifgeschehen		+	++	Anzeichen für abnehmende Tarifbindung, Interaktion zwischen Tarif- und Mindestlohn, Komprimierung der unteren Tarifgruppen
Gesamtbeschäftigung				
Arbeitslosigkeit		o	o	-
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung		o	o	-
Atypische Beschäftigung		+	+	Rückgang der geringfügigen Beschäftigung, z.T. Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse
Offene Stellen, Neueinstellungen und Nachbesetzungen		+	+	Zurückhaltung bei Neueinstellungen
Betriebliches Ausbildungsgeschehen		o	o	-
Teilhabechancen und soziale Sicherung				
Armutgefährdung		o	o	-
Soziale Sicherung(-ssysteme)		o	o	-
Preisentwicklung				
Preisentwicklung		+	++	Preisniveauanstieg in stark vom Mindestlohn betroffenen Branchen

Anmerkung: o Effekt nicht (eindeutig) nachgewiesen bzw. divergierende Befunde vorliegend; + Effekt nachgewiesen; ++ (nur auf Ebene des Freistaats Sachsen) Effekt stärker ausgeprägt als im Bundesvergleich.

### Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes

Nach den vorliegenden Daten zu mindestlohnrelevanten Ordnungswidrigkeitsverfahren werden Mindestlohnregelungen in Sachsen in den allermeisten Unternehmen gesetzeskonform umgesetzt und eingehalten. So sind in Sachsen im Jahr 2018 lediglich 1,5 Ordnungswidrigkeitsverfahren je 1.000 Betriebe wegen Nichtgewährung des Mindestlohnes und 0,8 Ordnungswidrigkeitsverfahren je 1.000 Betriebe aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen eingeleitet worden. Dabei ist festzuhalten: Die (ins Verhältnis zur Anzahl der Betriebe gesetzte) Zahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Nichtgewährung des Mindestlohns in

Sachsen liegt über dem bundesdeutschen Vergleichswert. Eine weitere Annäherung zu Aussagen über die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes bieten zumindest ansatzweise<sup>1</sup> die Daten des sozioökonomischen Panel (SOEP) und der Verdienststrukturerhebung (VSE/VE). Gemäß ihrer Hochrechnungen unterschritten im Jahr 2016 zwei (VSE/VE) bzw. zehn Prozent (SOEP) der Beschäftigungsverhältnisse in Ostdeutschland den Mindestlohn. Gleichzeitig weisen sie auf eine rückläufige Entwicklung der Mindestlohnunterschreitung zwischen 2014 und 2016 hin.

In Fällen der Mindestlohnunterschreitung kann dies laut aktueller Forschungsliteratur und interviewter Expert/-innen auf unterschiedliche Art und Weise geschehen. Tabelle 2 fasst diese **Formen der Mindestlohnunterschreitung** zusammen.

Tabelle 2: Formen der Mindestlohnunterschreitung

Ansatz	Umgehungsform	Beschreibung (Branchenzuordnung)
Arbeitszeit	Arbeitszeiterfassung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Unbewusste) Fehler bei der Arbeitszeitdokumentation</li> <li>• Nichtberücksichtigung von Vor- und Nacharbeiten, z. B. Rüstzeiten</li> <li>• Illegale Vergütung der Überstunden ohne Deklaration und Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen</li> </ul>
	Arbeitsverdichtung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unrealistisch hohe Zielvorgaben pro Zeiteinheit bei Pauschalvergütung</li> </ul>
Berechnung	Unrechtmäßige An- bzw. Verrechnung mit weiteren Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verrechnung vom Stundenlöhnen mit weiteren Leistungen wie Unterkünften, Verpflegung und Gutscheinen zu teilweise überhöhten Preisen</li> </ul>
Missachtung	Vereinbarte Stundenlöhne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinbarung von aus Loyalität akzeptierten Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohnes</li> </ul>
	Ausnahmetatbestände	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Unwissentliche) unrechtmäßige Nutzung der Ausnahmetatbestände wie Regelung für Praktikant/-innen und Langzeitarbeitslose</li> </ul>
	Werkverträge bzw. Scheinselbstständigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschluss von Werkverträgen (in Subunternehmerketten), obwohl abhängige Beschäftigungsverhältnisse bestehen</li> </ul>

Das Ausmaß und die Formen der Mindestlohn-treue werden **von verschiedenen Faktoren beeinflusst**, die sich aus der Forschungsliteratur sowie den Expert/-inneninterviews und dem Workshop im Rahmen dieser Evaluation ableiten lassen und verschiedene (Akteurs-)Ebenen betreffen. So lassen sich Hinweise zu folgenden Zusammenhängen zusammenfassen: Die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes ist umso höher,

- ...je städtischer die **Siedlungsstruktur** ist, je geringer der **länderübergreifende Wettbewerbsdruck** ist und je höher das **Gehaltsniveau** ist (Einfluss von Standortfaktoren).
- ...je besser die **Arbeitnehmer/-innen** ihre eigenen Rechte kennen und je einfacher deren Durchsetzung ist (Einfluss auf Ebene der Beschäftigten).
- ... je größer die **Unternehmen** sind, je mehr betriebliche Mitbestimmung es gibt und je höher die Tarifbindung ist (Einfluss auf Ebene der Unternehmen).
- ... je einfacher die **administrativ-technische Umsetzung** der Mindestlohnvorgaben ist und je detaillierter die Arbeitgeber/-innen darüber informiert sind (Einfluss der administrativ-technischen Umsetzung).

<sup>1</sup> Es ist einschränkend festzuhalten, dass es sich hierbei um datenbasierte Hochrechnungen handelt und die verwendeten Datengrundlagen (SOEP und VSE/VE) bezüglich ihrer Zielstellung und Informationsabfragen nicht darauf ausgerichtet, das Ausmaß der Mindestlohnunterschreitung zu bestimmen. Dies impliziert, dass – je nach Datengrundlage – unterschiedliche Ungenauigkeiten die Belastbarkeit der hochgerechneten Ergebnisse verringern.

- ...je höher der Kontrolldruck ist, je transparenter die Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten erfolgt und je höher das Sanktionsmaß bei wesentlichen Mindestlohnverstößen ist (Einfluss auf Ebene der **Kontrollmechanismen**).

Auf Grundlage dieser Einflussfaktoren lassen sich unterschiedliche Herausforderungen hinsichtlich der Gewährung des arbeitsrechtlichen Mindestschutzes des Mindestlohngesetzes ableiten, welche in Abbildung 2 zusammengefasst sind.

**Abbildung 2: Zentrale Herausforderungen bezüglich der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes**



Aus diesen Bestimmungsfaktoren und Herausforderungen zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes lassen sich zumindest Hinweise darauf ableiten, dass die Gefahr der Mindestlohnunterschreitung in Sachsen möglicherweise höher ist als im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Dazu zählen Einflussfaktoren wie die vergleichsweise geringe und rückläufige betriebliche Mitbestimmung und Tarifbindung in Sachsen, die kleinteilige Unternehmensstruktur und ländlich geprägte Siedlungsstruktur sowie die Lage Sachsens als Grenzregion zu Polen und Tschechien.

### Handlungsempfehlungen

Basierend auf den Evaluierungsergebnissen wurden praxisorientierte Handlungsoptionen und Verbesserungspotentiale abgeleitet, welche relevant für die weitere Begleitung und Umsetzung des Mindestlohnes sind. Hierzu zählen konkrete Empfehlungen zur mindestlohnrelevanten Öffentlichkeitsarbeit und Unterstützungsstruktur für Beschäftigte und Arbeitgeber/-innen, angesichts der teilweise unzureichenden Kenntnisse von Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen über die genaue Mindestlohnhöhe, über Mindestlohnregelungen und über Ahndungsmöglichkeiten. Des Weiteren sind Verbesserungspotenziale zur Verbesserung der Kontrollmechanismen für die Mindestlohneinhaltung adressiert sowie Handlungsempfehlungen zur Mitgestaltung mindestlohnrelevanter Diskurse auf Landes- und Bundesebene formuliert worden.

## 2. HINTERGRUND DER EVALUIERUNG

### 2.1 Das Mindestlohngesetz

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie vom 11. August 2014, dessen wesentlicher Bestandteil das Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohnes war, wurde in Deutschland zum 01. Januar 2015 erstmalig ein **allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn** eingeführt. Durch eine Übergangsregelung wurde dabei eine stufenweise Einführung gewählt: So gingen bis zum 31. Dezember 2017 abweichende Regelungen eines Tarifvertrags dem gesetzlichen Mindestlohn vor, sofern sie für alle Arbeitgeber/-innen mit Sitz im In- oder Ausland sowie deren Arbeitnehmer/-innen verbindlich waren; ab dem 01. Januar 2017 mussten diese abweichenden Regelungen mindestens einen Bruttostundenlohn von 8,50 Euro gewährleisten. Zu den Branchen, die von dieser Übergangsregelung Gebrauch machten und ab 1. Januar 2015 allgemeinverbindliche tarifliche Mindestlöhne von zunächst weniger als 8,50 Euro je Stunde vorsahen, gehörten die Fleischindustrie, das Frisörhandwerk, die Land- und Forstwirtschaft/Gartenbau sowie – in Ostdeutschland – die Arbeitnehmerüberlassung, Textil und Bekleidung sowie Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft.<sup>2</sup> Für Zeitungszusteller/-innen waren die Abweichungen durch das Mindestlohngesetz (§ 24 Abs. 2 MiLoG) festgelegt.<sup>3</sup> Seit dem 01. Januar 2018 gilt der gesetzliche Mindestlohn – abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen – flächendeckend für alle Arbeitnehmer/-innen in Deutschland: Ausgenommen sind nach § 22 des Mindestlohngesetzes lediglich Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung, verschiedene Arten von Praktikumsverhältnissen<sup>4</sup>, Auszubildende, ehrenamtlich Mitarbeitende, Langzeitarbeitslose und Selbstständige.

Der gesetzliche Mindestlohn hat laut Gesetzgebungsbegründung die **Zielstellung**, die Tarifautonomie sowie faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu stärken und allen Beschäftigten in Deutschland angemessene Arbeitsbedingungen und -entlohnungen zu gewährleisten.<sup>5</sup> Diese Gesetzesregelung sei notwendig, da die Tarifvertragsparteien in Anbetracht einer sinkenden Tarifbindung der zunehmenden Verbreitung von unangemessenen Niedriglöhnen nicht mehr durchgehend entgegenwirken konnten: So hätten je nach Zeitpunkt und Datenquelle zwischen 11,4 und rund 15 Prozent aller Arbeitnehmer/-innen vor der Mindestlohneinführung weniger als den Mindestlohn verdient.<sup>6</sup>

Zur Begleitung der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes wurde durch die Bundesregierung entsprechend der §§ 4 bis 12 des Mindestlohngesetzes eine **Mindestlohnkommission** eingesetzt. Diese wird alle fünf Jahre neu besetzt und besteht aus einem Vorsitz sowie sechs weiteren (stimmberechtigten) und zwei wissenschaftlichen Mitgliedern ohne Stimmrecht. Der Vorsitz wird unter Einbeziehung der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen von der Bundesregierung berufen; entsteht kein Konsens, wird seitens der Bundesregierung jeweils ein Vorsitz auf Vorschlag der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen bestimmt. Die Positionen der sechs stimmberechtigten Mitglieder sind dabei paritätisch von jeweils drei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter/-innen besetzt. Auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen beruft die Bundesregierung je eine Vertretung aus der Wissenschaft.

---

<sup>2</sup> Zilius et al. (2018a); die gesamte Referenz der Quelle (sowie auch der folgenden Quellen) ist im Literaturverzeichnis in Kapitel 8 enthalten.

<sup>3</sup> Zeitungszusteller/-innen hatten seit dem 01. Januar 2015 außerdem einen Anspruch auf 75 Prozent und ab dem 01. Januar 2016 auf 85 Prozent des gesetzlichen Mindestlohnes.

<sup>4</sup> Hierzu zählen: Pflichtpraktika, Praktika von bis zu drei Monaten zur Berufsorientierung oder als Aufnahmebedingung eines Studiums und eine Berufs- oder Hochschulausbildung begleitende Praktika (sofern zuvor noch kein Praktikum beim selben Auszubildenden geleistet wurde).

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag (2014a)

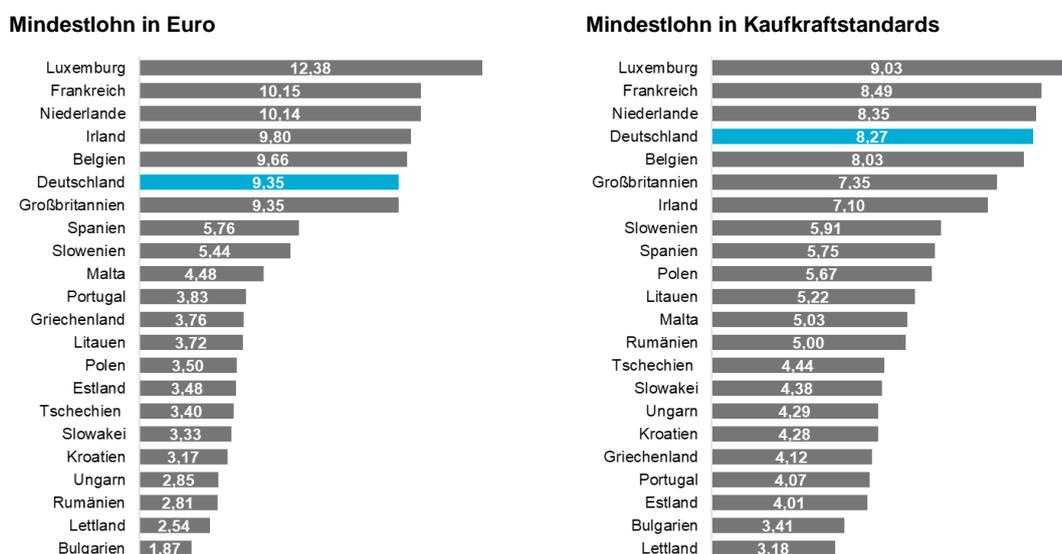
<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt in Deutscher Bundestag (2014a); Brenke (2014)

Die **Aufgabe der Mindestlohnkommission** ist nach § 4 des Mindestlohngesetzes, die Mindestlohn- auswirkungen alle zwei Jahre zu evaluieren und über die Anpassung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes in Form einer schriftlichen Stellungnahme zu entscheiden: Nach dem 01. Januar 2017 prüft die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre in einer Gesamtabwägung, welche Mindestlohnhöhe angemessen ist, um einerseits den Arbeitnehmer/-innen einen Mindestschutz zu gewährleisten und andererseits faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen und die Beschäftigung nicht zu gefährden. Dabei orientiert sich die Mindestlohnkommission nachlaufend an der Tarifentwicklung.

Zur Einführung am 01. Januar 2015 belief sich die **gesetzliche Mindestlohnhöhe** auf 8,50 Euro pro Stunde. Seitdem wurde der Mindestlohn zu Beginn des Jahres 2017 auf 8,84 Euro, zum 01. Januar 2019 auf 9,19 Euro und zum 01. Januar 2020 auf 9,35 Euro pro Stunde angehoben. Am 30. Juni 2020 hat die Mindestlohnkommission – unter Berücksichtigung der Corona-Pandemie – die weitere stufenweise Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes beschlossen: Zu Beginn des Jahres 2021 sollte der gesetzliche Mindestlohn auf 9,50 Euro, sodann zum 01. Juli 2021 auf 9,60 Euro, zum 01. Januar 2022 auf 9,82 Euro und zum 01. Juli 2022 schließlich auf 10,45 Euro pro Stunde steigen.<sup>7</sup>

Mit dem Mindestlohn von 9,35 Euro pro Stunde im Jahr 2020 liegt **Deutschland dabei im europäischen Vergleich auf Platz sechs** hinter Luxemburg, Frankreich, Niederlande, Irland und Belgien (siehe Abbildung 3 links). Seit dem 01.04.2020 ist auch der Mindestlohn in Großbritannien höher als der deutsche Mindestlohn. Aufgrund der notwendigen Umrechnung der Währung in Euro und unterschiedlicher Lebenshaltungskosten in den Ländern sind diese Mindestlöhne allerdings nur bedingt vergleichbar. Deswegen zeigt Abbildung 3 (rechts) die Mindestlohnhöhe in Kaufkraftstandards (KKS), die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten näherungsweise bereinigen. In der Betrachtung dieses Indikators liegt der deutsche Mindestlohn auf Platz vier hinter den Mindestlöhnen in Luxemburg, Frankreich und den Niederlanden.

Abbildung 3: Mindestlohn in Euro und Kaufkraftstandards zum 01. Januar 2020



Anmerkung: Im Laufe des Jahres 2020 sind die Mindestlöhne in Irland (10,10 Euro) und Großbritannien (9,93 Euro) im Laufe des Jahres noch angestiegen. Umrechnungen in Euro basieren auf dem durchschnittlichen Wechselkurs im Jahr 2019. Umrechnungen in Kaufkraftstandards basieren auf den von der Weltbank für 2018 veröffentlichten Kaufkraftparitäten für privaten Konsum.

Quelle: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2020)

<sup>7</sup> Zilius et al. (2020b)

Damit diese Mindestlohnhöhe auch tatsächlich zu einer Stärkung der Tarifautonomie, fairer sowie funktionierender Wettbewerbsbedingungen und Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer/-innen führt, ist die **Umsetzung bzw. Einhaltung des Mindestlohnes** unabdingbar. Aus diesem Grund erhalten die Behörden der Zollverwaltung nach § 14 des Mindestlohngesetzes die Befugnis, die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes zu überprüfen. Werden bei diesbezüglichen Arbeitgeberprüfungen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz festgestellt, können Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet und Buß- sowie Verwarnungsgelder von bis zu 500.000 Euro verhängt werden.

Fünf Jahre nach der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes ermöglicht die Datengrundlage erste Aussagen zu kurz- bzw. mittelfristigen Auswirkungen und Folgen sowie zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes anhand von empirischen Untersuchungen. Die wissenschaftliche Forschungslandschaft beschränkt sich hierbei allerdings zumeist auf die bundesweiten Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes. Bundesländerspezifische Studien mit der Berücksichtigung regionaler und standortspezifischer Besonderheiten bilden eher die Seltenheit, obwohl sich die Mindestlohnbetreffenheit und damit auch die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes zwischen Bundesländern unterscheiden.<sup>8</sup>

## 2.2 Der Auftrag der Evaluierung

Vor dem Hintergrund fehlender regionaler Wirkungsanalysen und der hohen Mindestlohnbetreffenheit von Beschäftigten und Betrieben in Sachsen lässt das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) die Auswirkungen und Folgen des Mindestlohnes in Sachsen evaluieren, um dessen Umsetzung im Freistaat zu begleiten. Diese Begleitung der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes untergliedert sich in **drei verschiedene Phasen**:

In der **ersten Phase** wurde in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) anhand des IAB-Betriebspanels eine erste empirische Untersuchung zur Mindestlohnbetreffenheit der Betriebe und Beschäftigten in Sachsen erstellt. Diese zeigt, dass in Sachsen vor der Mindestlohneinführung im Bundesvergleich relativ viele Beschäftigte bzw. Betriebe Löhne unter dem Mindestlohniveau von 8,50 Euro pro Stunde erhalten bzw. gezahlt haben. Hierzu gehörten vor allem Beschäftigte mit einfachen Tätigkeiten und Fachkräfte<sup>9</sup> sowie (kleinere) Unternehmen der Dienstleistungsbranchen.<sup>10</sup>

Darauf aufbauend wurde in der **zweiten Phase** durch das IAB eine Längsschnittstudie für sächsische Betriebe zum Thema Mindestlohn durchgeführt. Darin werden einerseits die in der ersten Phase gewonnene Erkenntnis, dass die Mindestlohnbetreffenheit in Sachsen im bundesweiten Vergleich relativ stark ausfällt, bestätigt und zugrundeliegende Ursachen weiter differenziert und konkretisiert. Andererseits ermittelt die Längsschnittstudie auch erste Befunde zu den Reaktionen der Betriebe im Zuge der Mindestlohneinführung. So würden die Betriebe in Sachsen die innerbetriebliche Lohndifferenzierung beibehalten, selten von den Ausnahmeregelungen zum Mindestlohnanspruch Gebrauch machen, die Arbeitszeit reduzieren bzw. verdichten und Absatzpreise erhöhen. Dies führe zu einem positiven Effekt auf die Löhne der Beschäftigten, während gleichzeitig keine Auswirkungen auf die Beschäftigung zu beobachten sind.<sup>11</sup>

Der hier vorliegende Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen und Folgen des gesetzlichen Mindestlohnes in Sachsen stellt die **dritte Phase** der Evaluierung dar. Ziel der Evaluierung war es, anhand der

---

<sup>8</sup> Bellmann et al. (2015)

<sup>9</sup> Der Begriff bezieht sich auf Personen, die eine gewerbliche, kaufmännische oder technische Berufsausbildung in ihrem entsprechenden Tätigkeitsgebiet abgeschlossen haben.

<sup>10</sup> Dahms et al. (2014)

<sup>11</sup> Bellmann et al., (2017a)

bestehenden Studienlandschaft und der in der ersten und zweiten Phase gewonnenen Erkenntnisse den Umsetzungsstand des gesetzlichen Mindestlohnes sowie seine Auswirkungen im Freistaat Sachsen zu ermitteln, um Handlungsempfehlungen für die weitere Begleitung des gesetzlichen Mindestlohnes abzuleiten. Hierfür untergliedert sich die dritte Phase in insgesamt fünf verschiedene Arbeitspakete:

- In **Arbeitspaket 1** wurde die bestehende Studienlandschaft systematisiert, analysiert und um weitere Statistiken ergänzt, um die Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Sachsen herauszuarbeiten.
- **Arbeitspaket 2** umfasste die Konzeptionierung, Organisation, Durchführung und Auswertung eines Workshops mit Arbeitnehmer- sowie Arbeitgebervertreter/-innen und operativen Akteuren<sup>12</sup>, um einen Einblick in ihre (Praxis-)Erfahrungen zur Umsetzung des arbeitsrechtlichen Mindestschutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn zu erlangen.
- In **Arbeitspaket 3** wurde – unter Berücksichtigung bestehender Erhebungen, Studien und Daten sowie der Erkenntnisse aus Arbeitspaket 2 – die Gewährung und Einhaltung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes im Freistaat Sachsen untersucht.
- Darauf aufbauend wurden in **Arbeitspaket 4** Handlungsempfehlungen zur aktiven Begleitung der Durchsetzung sowie zur Mitgestaltung der weiteren Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohnes abgeleitet.
- Zum Abschluss der dritten Phase wurden in **Arbeitspaket 5** die Studienergebnisse abstrahiert und in einer Präsentation zusammengefasst, die im Rahmen eines gemeinsamen Pressegesprächs mit dem SMWA vorgestellt werden sollen.

Der hier vorliegende Evaluierungsbericht ist entlang dieser Arbeitspakete strukturiert: Im nächsten Kapitel wird zunächst das **methodische Vorgehen** mit den einzelnen Erhebungs- und Analysephasen, die im Rahmen dieser Evaluierung zur Erfüllung des Evaluierungsauftrags durchgeführt wurden, näher beschrieben (siehe Kapitel 3).

Daraufhin werden in Kapitel 4 die **Effekte der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes** in Sachsen nach verschiedenen Themenbereichen vorgestellt. Diese Themenbereiche sind noch weiter untergliedert und erstrecken sich von der individuellen über die unternehmerische bis hin zur gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Ebene. Dazu gehören die Effekte des gesetzlichen Mindestlohnes auf

- (i) die Löhne, Lohngefüge und Arbeitsbedingungen (siehe Kapitel 4.1),
- (ii) die Wettbewerbsbedingungen und Unternehmen (siehe Kapitel 0),
- (iii) das Tarifgeschehen (siehe Kapitel 4.3),
- (iv) die Gesamtbeschäftigung (siehe Kapitel 4.4),
- (v) die Teilhabechancen und soziale Sicherung (siehe Kapitel 4.5) sowie
- (vi) die Preisentwicklung (siehe Kapitel 4.6).

Thema von Kapitel 5 ist schließlich die **Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes**. Hierfür werden zunächst die (Kontroll-)Mechanismen der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes betrachtet (siehe Kapitel 5.1), um daraufhin auf das Ausmaß und die Art und Weise der Mindestlohnunterschreitungen einzugehen (siehe Kapitel 5.2). Darauf aufbauend werden die Bestimmungsfaktoren für das Ausmaß und die Formen der Mindestlohnunterschreitungen definiert (siehe Kapitel 5.3), bevor in Kapitel 6 unter Berücksichtigung der vorherigen Kapitel die zentralen Herausforderungen hinsichtlich der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes abgeleitet werden.

---

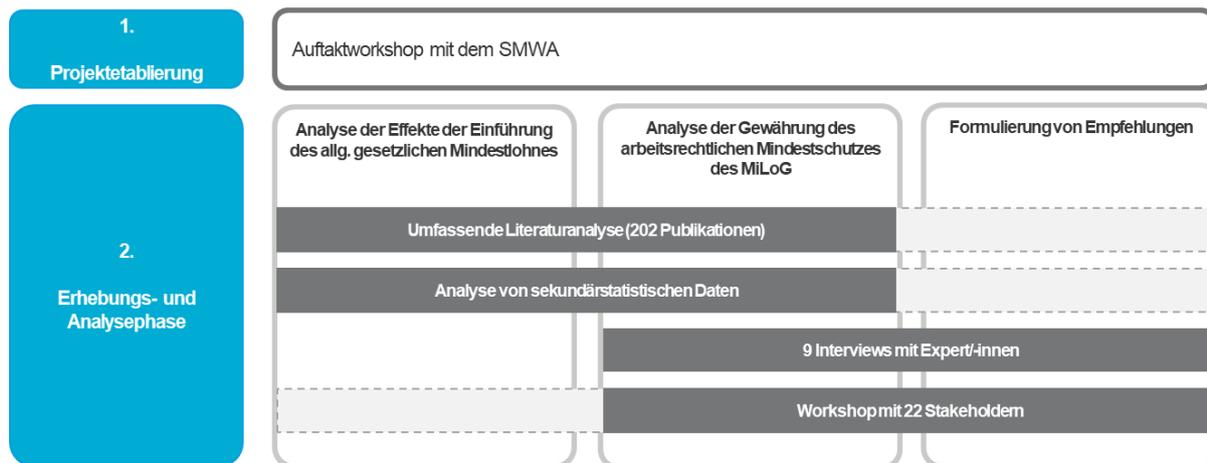
<sup>12</sup> Der Begriff der operativen Akteure bezieht sich in dieser Evaluation auf jene Akteure, die an der operativen Umsetzung des Mindestlohngesetzes beteiligt sind (z. B. Kontrollbehörden, Ministerien).

Kapitel 7 greift diese Herausforderungen auf und leitet anhand der Erkenntnisse aller Erhebungs- und Analyseschritte – insbesondere der im Rahmen des Workshops erarbeiteten Lösungsansätze – **Handlungsempfehlungen** ab. Diese untergliedern sich in Handlungsempfehlungen zur aktiven Begleitung der Durchsetzung des Mindestlohnes (siehe Kapitel 7.1) auf der einen und Handlungsempfehlungen zur Mitgestaltung des Mindestlohndiskurses (siehe Kapitel 7.2) auf der anderen Seite.

### 3. METHODISCHES VORGEHEN DER EVALUIERUNG

Um den zuvor erläuterten Auftrag der Evaluierung zu erfüllen, wurden verschiedenen Projektphasen durchlaufen. Im ersten Schritt der Projektetablierung hat ein Auftaktgespräch mit dem SMWA stattgefunden. Dieses sollte ein gemeinsames Verständnis vom Evaluierungsauftrag schaffen. In der zweiten Projektphase wurden die in Abbildung 4 dargestellten Erhebungs- und Analyseschritte durchgeführt. Diese dienen jeweils der Beantwortung der Evaluierungsfragen der verschiedenen Arbeitspakete. Im Folgenden wird näher auf die einzelnen Erhebungs- und Analyseschritten eingegangen.

Abbildung 4: Methodisches Vorgehen im Überblick



#### 3.1 Literaturanalyse

Das Grundgerüst der Erhebungs- und Analysephase lieferte eine umfassende Literaturanalyse zu den Effekten der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes sowie der Gewährung des arbeitsrechtlichen Mindestschutzes nach dem Mindestlohngesetz. Diese Literaturanalyse umfasste im Wesentlichen drei Schritte:

##### Sammlung und Aktualisierung der relevanten Fachliteratur

Im ersten Schritt wurden alle relevanten wissenschaftlichen Publikationen, Studien und Dokumente systematisch gesammelt und im weiteren Projektverlauf um neue Publikationen ergänzt. Zum Projektabschluss bestand die so angefertigte Literaturliste aus insgesamt 202 Publikationen zum gesetzlichen Mindestlohn.

##### Strukturierung, Priorisierung und Codierung der Fachliteratur

Im zweiten Schritt wurden im Rahmen einer ersten Sichtung dieser Publikationen grundlegende Themenfelder abgeleitet, die als Basis für die Kapitelstruktur dieser Evaluierung dienen. Im Anschluss wurde die Literatur diesen Themenfeldern bzw. Kapiteln zugeordnet und differenziert, inwiefern sie sachsen- und/oder bundesspezifische Erkenntnisse liefert sowie relevant für das Erkenntnisinteresse des SMWA ist.

Die relevanten Publikationen wurden in einem qualitativen Auswertungsprogramm entlang der zuvor definierten Themenfelder bzw. Kapitel codiert. Dabei wurde auch zwischen sachsen- und bundesspezi-

fischen Ergebnissen unterschieden. Sollten einzelne Themenfelder bzw. Kapitel im Laufe dieser Codierungsphase noch nicht die theoretische Sättigung erreicht haben, wurden weitere Datenquellen und Publikationen recherchiert und berücksichtigt.

### Analyse der Fachliteratur

Im dritten Schritt wurden anhand der nach Themenfeldern codierten Fachliteratur die Ergebnisse in abstrahierter Form und differenziert nach dem sachsen- und bundesspezifischen Kontext ausgewertet – da die Studienlage auf Bundesebene deutlich stärker ausgeprägt ist als auf sächsischer Ebene, wurden die Ergebnisse konsequent für Bundes- und Sachsebene ausgewertet und im späteren Verlauf um weitere sachsenspezifische Ergebnisse aus den in folgenden Abschnitten erläuterten Analyse- und Erhebungsschritten (siehe Kapitel 3.2 bis 3.4) ergänzt.

Über den gesamten Evaluationszeitraum hinweg wurden neue, relevante Veröffentlichungen recherchiert und in den Bericht eingearbeitet, sodass zum Ende der Berichtslegung insgesamt 158 Publikationen (siehe Kapitel 8) berücksichtigt wurden.

- ! Zu berücksichtigen ist, dass die Literaturanalyse bis zum Jahr 2020 abgeschlossen wurde und im Folgenden dementsprechend nur bis zum Jahr 2020 veröffentlichte Publikationen berücksichtigt wurden.

## 3.2 Analyse sekundärstatistischer Daten

Ergänzend zu der umfassenden Literaturanalyse wurde ein breites Spektrum an sekundärstatistischen Daten ausgewertet. Zu diesen sekundärstatistischen Daten gehörten sachsenspezifische sowie bundesweite Personen- und Unternehmensbefragungen (z. B. ifo Betriebsbefragung, ifo Konjunkturtest, Sozioökonomisches Panel, IAB-Betriebspanel, Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung), amtliche Statistiken (z. B. Statistisches Bundesamt) und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) zur Verfügung gestellte Statistiken zur Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS).

Diese sekundärstatistische Datenanalyse sollte dazu beitragen, die Effekte der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes sowie die Gewährung des arbeitsrechtlichen Mindestschutzes nach dem Mindestlohngesetz weiter zu konkretisieren und tiefergehend zu erklären.

## 3.3 Interviews mit Expert/-innen

Neben der Analyse von sekundärstatistischen Daten wurden Interviews mit insgesamt neun Expert/-innen verschiedener Akteursgruppen durchgeführt. Zu den Interviewpartner/-innen zählten neben fünf Arbeitnehmer- und drei Arbeitgebervertreter/-innen auch ein Akteur einer Kontrollbehörde.<sup>13</sup> Diese Auswahl erfolgte anhand von Selektionskriterien, die im Vorfeld eng mit dem SMWA abgestimmt wurden.

Die Interviews sollten einen multiperspektivischen Einblick in den Umsetzungsstand des arbeitsrechtlichen Mindestschutzes nach dem Mindestlohngesetz in Sachsen geben, um die wissenschaftlichen und datenbasierten Ergebnisse um praktische Erfahrungen zu ergänzen. Aus diesem Grund ging es in diesen Interviews inhaltlich vor allem um die verschiedenen (Praxis-)Erfahrungen in der Umsetzung des

---

<sup>13</sup> Der operative Akteur hat auf eigenen Wunsch schriftlich zu den gestellten Interviewfragen Stellung bezogen.

Mindestlohnes, wahrgenommene Herausforderungen und Hemmnisse bei dessen Durchsetzung sowie Verbesserungsvorschläge.

### 3.4 Workshop mit Stakeholdern

Ein zentraler Erhebungs- und Analyseschritt bestand in der Durchführung eines Workshops mit jenen Stakeholdern, die an der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes direkt oder indirekt beteiligt sind: Staatliche und operative Akteure, Unternehmensvertreter/-innen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Unter den insgesamt 22 Teilnehmenden befanden sich auch einige Akteure, die bereits im Rahmen der Experteninterviews (siehe Kapitel 3.3) an der Evaluation mitgewirkt hatten. Der Workshop fand unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Rahmen der Corona-Pandemie am 18. September 2020 im Gewandhaus Dresden statt.

Inhaltlich ging es in diesem Workshop um die praktischen Erfahrungen und Perspektiven bezüglich der Umsetzung des Mindestlohngesetzes in Sachsen. Dabei sollte die aktuelle Situation der Mindestlohnsetzung aus der Sicht der verschiedenen Akteursgruppen qualitativ vertieft werden, indem (Bestimmungs-)Faktoren für das Risiko von Mindestlohnunterschreitungen sowie Herausforderungen und Hemmnisse bei der Durchsetzung des Mindestlohnes thematisiert und miteinander diskutiert wurden. Darauf aufbauend sollten von den verschiedenen Akteursgruppen gemeinsame Lösungsansätze für eine bessere Durchsetzung und die Mitgestaltung des Mindestlohndiskurses gefunden werden.

Im Anschluss an den Workshop wurde in einem ersten Schritt ein detailliertes Protokoll angefertigt. In einem zweiten Schritt wurden die zentralen Aspekte und Erkenntnisse des Workshops in einer Ergebnissynthese zusammengefasst und erste Ansätze für Handlungsempfehlungen formuliert.

Im Rahmen der Berichtslegung wurden diese Ergebnisse mit den Ergebnissen der in den Kapiteln 3.1 bis 3.4 dargestellten Erhebungs- und Analyseschritte miteinander trianguliert und komplementiert sowie Handlungsempfehlungen formuliert.

## 4. ERGEBNISSE ZU DEN EFFEKTEN DER EINFÜHRUNG DES GESETZLICHEN MINDESTLOHNES

Im folgenden Kapitel werden die Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Sachsen und Deutschland analysiert und gegenübergestellt. Dabei folgt das Kapitel einer Struktur entlang der Auswirkungsdimensionen, die in Abbildung 5 dargestellt sind.

Abbildung 5: Kapitelstruktur

4.1 Löhne, Lohngefüge und Arbeitsbedingungen	4.2 Wettbewerbsbedingungen und Unternehmen	4.3 Tarifgeschehen	4.4 Gesamtbeschäftigung	4.5 Teilhabechancen und soziale Sicherung	4.6 Preisentwicklung
4.1.1 Stundenlöhne 4.1.2 Monatslöhne, Arbeitszeiten und Arbeitsverdichtung 4.1.3 Lohn-differenzierung	4.2.1 Arbeitskosten 4.2.2 Produktivität 4.2.3 Investitionsverhalten 4.2.4 Gewinne		4.4.1 Arbeitslosigkeit 4.4.2 SV-pflichtige Beschäftigung 4.4.3 Geringfügige/ atypische Beschäftigung 4.4.4 Offene Stellen, Neueinstellungen und Nachbesetzungen 4.4.5 Betriebliches Ausbildungsgeschehen	4.5.1 Teilhabechancen 4.5.2 Soziale Sicherung(ssysteme)	

### 4.1 Auswirkungen des Mindestlohnes auf Löhne, Lohngefüge und Arbeitsbedingungen

Das folgende Kapitel analysiert die Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Löhne, Lohngefüge und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Hierfür werden insbesondere die Entwicklungen der Stunden- und Monatslöhne in verschiedenen Einkommensklassen sowie deren Verhältnis zur Arbeitszeit betrachtet.

#### 4.1.1 Auswirkungen auf den Stundenlohn



**Die Mindestlohneinführung und -erhöhung haben zu einem Anstieg der Stundenlöhne geführt – insbesondere in Regionen, die vor der Mindestlohneinführung eine im bundesweiten Vergleich hohe Mindestlohnbetreffenheit der Beschäftigten und Betriebe aufwiesen.**

Die vertraglich vereinbarten, durchschnittlichen Stundenlöhne von mindestlohnberechtigten Beschäftigten sind aufgrund der Mindestlohneinführung zwischen 2014 und 2016 bundesweit um durchschnittlich 6,5 Prozent angestiegen – dies entspricht einem ungefähren Lohnwachstum von 50 Cent pro Stunde.<sup>14</sup> Dieser positive Effekt wird von vielen weiteren Studien bestätigt.<sup>15</sup> Die Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 hat darüber hinaus zu einem weiteren Lohnanstieg bei solchen Beschäftigten geführt, deren Lohnniveau unterhalb des ursprünglich eingeführten Mindestlohnes lag.<sup>16</sup>

Im Zuge der Mindestlohneinführung und -erhöhung sind die Stundenlöhne dabei stärker bei jenen Beschäftigtengruppen und in jenen Regionen gestiegen, die eine höhere Mindestlohnbetreffenheit aufweisen, d.h. einen hohen Anteil an Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb der Mindestlohngrenze haben.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Burauel et al. (2018)

<sup>15</sup> Ahlfeldt et al. (2018); Bossler & Gerner (2019); Caliendo et al. (2018a); Caliendo et al. (2017a); Bachmann et al. (2020)

<sup>16</sup> Bachmann et al. (2020)

<sup>17</sup> Caliendo et al. (2017a)

Die Mindestlohnbetreffenheit wird in der Fachliteratur zumeist auf zwei Arten gemessen: (i) den Anteil aller Beschäftigten mit einem Lohn unterhalb der Mindestlohngrenze oder (ii) den Anteil an Betrieben, die mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten weniger als den Mindestlohn zahlen. Somit wird die Mindestlohnbetreffenheit im Wesentlichen von der Zusammensetzung der Beschäftigten- und Wirtschaftsstruktur bestimmt: Auf der individuellen Ebene sind Personengruppen wie geringfügig- und Teilzeitbeschäftigte, Geringqualifizierte, Beschäftigte in kleineren Betrieben, Frauen, Jugendliche unter 25 Jahren, ältere Beschäftigte und Menschen mit Migrationshintergrund stärker von Stundenlöhnen unterhalb der Mindestlohngrenze betroffen.<sup>18</sup> Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene sind ein hoher Anteil sogenannter Niedriglohnbranchen<sup>19</sup> an der Gesamtwirtschaft, eine kleinteilige Unternehmensstruktur sowie eine geringe Tarifbindung Faktoren für eine höhere Mindestlohnbetreffenheit in einer Region.<sup>20</sup> Die Unternehmensstruktur und die damit verbundene Mindestlohnbetreffenheit haben sich dabei im Zuge der Mindestlohneinführung auch verändert, da Beschäftigte tendenziell von kleineren Betrieben mit einem niedrigeren Gehaltsniveau zu größeren Betrieben mit einem höheren Gehaltsniveau gewechselt sind. Ein Viertel des mindestlohninduzierten Anstiegs von Tageslöhnen kann auf diesen Reallokationseffekt von Beschäftigten zurückgeführt werden. Dahingegen sind Lohnzuwächse innerhalb der gleichen Firma für 75 Prozent der im Zuge der Mindestlohneinführung gestiegenen Tageslöhne verantwortlich.<sup>21</sup>



Die **Mindestlohneinführung** hat laut Studien zu einem **Stundenlohnanstieg in Sachsen** geführt.<sup>22</sup> Aufgrund der **hohen Mindestlohnbetreffenheit** in Sachsen kann davon ausgegangen werden, dass **dieser Effekt im Bundesvergleich überdurchschnittlich stark** ausfällt.

Die sehr hohe Mindestlohnbetreffenheit Sachsens lässt sich im bundesweiten Vergleich auf relativ hohe Beschäftigtenanteile in Niedriglohnbranchen, die kleinteilige Unternehmensstruktur und die geringe Tarifgebundenheit der Betriebe in Sachsen zurückführen:

Erstens besteht in **Sachsen ein im Bundesvergleich allgemein relativ niedriges Gehaltsniveau**. Ein Maß hierfür ist der sogenannte Kaitz-Index, der das Verhältnis zwischen dem Mindestlohn und dem Median- oder Durchschnittslohn einer Region angibt: Ein Kaitz-Index von 100 Prozent würde bedeuten, dass in dem jeweiligen Gebiet im Durchschnitt genau der Mindestlohn verdient wird. Je höher der Kaitz-Index in einer Region ist, desto höher ist die Mindestlohnbetreffenheit und desto stärker könnten sich die Auswirkungen des Mindestlohnes ausprägen. Der Kaitz-Index in Sachsen ist im Bundesvergleich auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau (siehe Abbildung 6). Dies hängt auch damit zusammen, dass in Sachsen ein **hoher Beschäftigtenanteil auf die zuvor erwähnten Niedriglohnbranchen** entfällt. So übersteigt im Jahr 2014 der Anteil der sozialversicherungspflichtigen (19 Prozent) und geringfügig Beschäftigten (34 Prozent) in diesen Niedriglohnbranchen die bundesdeutschen Anteile deutlich um sieben bzw. zwölf Prozentpunkte.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Burauel et al. (2018); Amlinger et al. (2016)

<sup>19</sup> Diese Branchen sind: Herstellung von Back- und Teigwaren, Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz), Betrieb von Taxis, Beherbergung, Gastronomie, Private Haushalte mit Hauspersonal, Call Center, Spiel-, Wett- und Lotteriewesen, Kosmetiksalons sowie Private Wach- und Sicherheitsdienste.

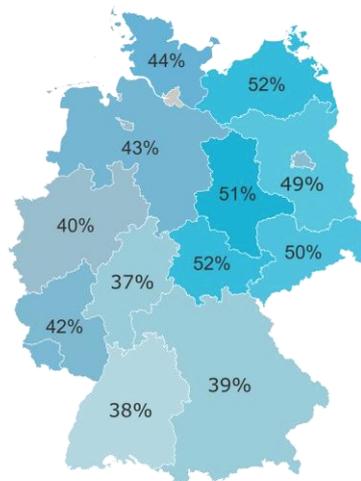
<sup>20</sup> Vom Berge et al. (2016a)

<sup>21</sup> Dustmann et al. (2020)

<sup>22</sup> Bellmann et al. (2017)

<sup>23</sup> Schubert et al. (2016)

Abbildung 6: Kaitz-Index nach Bundesländern im Jahr 2018



Quelle: Statistisches Bundesamt (2020a)

Zweitens führt die **kleinteilige Unternehmensstruktur** in Sachsen zu einer höheren Mindestlohn-betroffenheit. Im Jahr 2017 liegt der Anteil an Kleinstunternehmen mit bis zu neun Beschäftigten (71 Prozent) an der Gesamtwirtschaft deutlich über dem Vergleichswert der westdeutschen Bundesländer (66 Prozent). Zudem arbeitet in Sachsen nur fast jeder fünfte-, in Westdeutschland hingegen jeder vierte Beschäftigte in Großbetrieben mit mehr als 250 Beschäftigten.<sup>24</sup> Dabei zeigt sich, dass die Mindestlohn-betroffenheit von Beschäftigten in kleineren Betrieben höher ist als in größeren Betrieben: In Betrieben mit bis zu vier Beschäftigten sind 18 Prozent aller Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen; dahingegen betrifft der Mindestlohn nur fünf Prozent der Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten. Wird nur der Anteil der Beschäftigten in jenen Betrieben betrachtet, die mindestens einen Beschäftigten mit einem Einkommen unterhalb des Mindestlohnes haben, ist dieser Unterschied noch deutlicher.<sup>25</sup> Diese unterschiedliche Mindestlohn-betroffenheit liegt unter anderem daran, dass Großbetriebe meist über einen größeren finanziellen Spielraum hinsichtlich der Lohnzahlungen verfügen.<sup>26</sup>

Drittens übersteigt der Anteil der **Betriebe ohne Tarifbindung** in Sachsen (84 Prozent) im Jahr 2015 den ostdeutschen (79 Prozent) und westdeutschen Anteil (69 Prozent) deutlich.<sup>27</sup> Im Jahr 2017 weist Sachsen die bundesweit geringste Tarifbindung auf.<sup>28</sup>

Diese im bundesweiten Vergleich hohe Mindestlohn-betroffenheit der Beschäftigten und Betriebe in Sachsen (siehe Abbildung 7) wird sowohl durch die eigene Einschätzung der Betriebe<sup>29</sup> als auch durch die Ergebnisse des IAB-Betriebspanel<sup>30</sup> untermauert. Dabei ist insbesondere in der Branche der übrigen Dienstleistungen eine erhöhte Mindestlohn-betroffenheit festzustellen. In dieser Branche beläuft sich die Mindestlohn-betroffenheit der Beschäftigten auf 44 Prozent in Sachsen. Dies übersteigt den Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten in den Branchen der unternehmensnahen Dienstleistungen (19 Prozent), Handel und Reparatur (16 Prozent) und dem verarbeitenden Gewerbe (neun Prozent) deutlich. Auch an dieser Stelle werden die Unterschiede noch deutlicher, wenn nur die Beschäftigten in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben betrachtet werden.<sup>31</sup>

<sup>24</sup> Putzing et al. (2018)

<sup>25</sup> Dahms et al. (2014)

<sup>26</sup> Dahms et al. (2016a)

<sup>27</sup> Dahms et al. (2016a; 2016b)

<sup>28</sup> Schulten et al. (2019)

<sup>29</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>30</sup> Bellmann et al. (2015)

<sup>31</sup> Dahms et al. (2014)

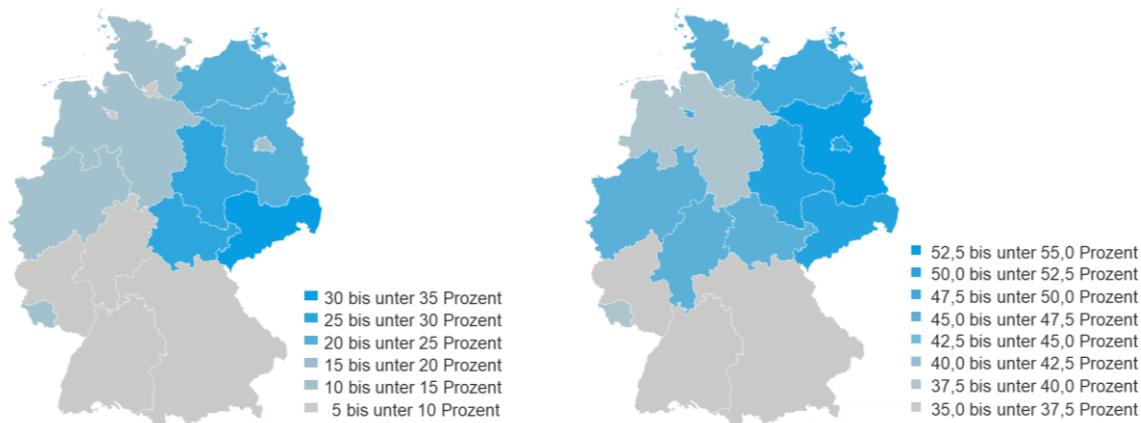
**Abbildung 7: Mindestlohn betroffenheit der Beschäftigten und Betriebe in Deutschland (2014)**

**Vom Mindestlohn betroffene Betriebe**

Anteil der Betriebe mit sv-pflichtigen Beschäftigten, in denen vor Mindestlohneinführung mindestens ein Beschäftigter weniger als 8,50€/Std. verdient hat

**Vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte in betroffenen Betrieben**

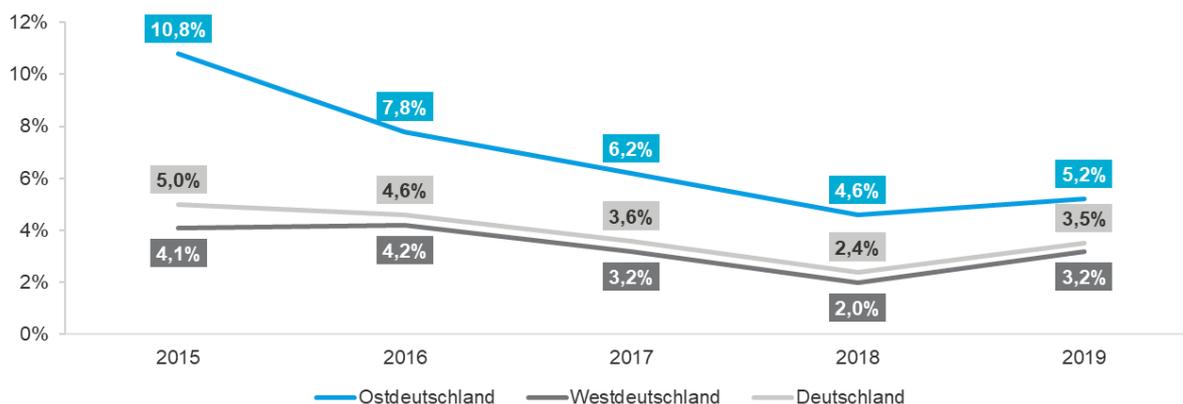
Anteil der Beschäftigten in betroffenen Betrieben mit sv-pflichtigen Beschäftigten, der vor Mindestlohneinführung weniger als 8,50€/Std. verdient hat



Quelle: Bellmann et al. (2015)

Diese je nach Bezugswert unterschiedlichen Ergebnisse sollten an dieser Stelle nochmal thematisiert werden. So bezieht sich die linke Grafik der Abbildung 7 auf alle Beschäftigungsverhältnisse, deren Vergütung unterhalb des Mindestlohnes lag. Dahingegen bezieht sich die rechte Grafik der Abbildung 7 auf den Anteil der Beschäftigten, der in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben arbeitet und weniger als den Mindestlohn verdient hat. Durch die gewählte Referenzgröße der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben ergibt sich eine prozentual sehr hohe Mindestlohn betroffenheit. Zur Einordnung ein Vergleichswert: Der Anteil aller Beschäftigten mit einer Vergütung des jeweils gültigen Mindestlohnes an allen Beschäftigungsverhältnissen betrug bei Mindestlohneinführung im Jahr 2015 fünf Prozent in Deutschland bzw. vier Prozent in West- und elf Prozent in Ostdeutschland (siehe Abbildung 8). Diese Werte sind bis zum Jahr 2019 auf drei Prozent (Westdeutschland) bzw. fünf Prozent (Ostdeutschland) gesunken.<sup>32</sup>

**Abbildung 8: Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Vergütung des gesetzlichen Mindestlohns**



Quelle: Statistisches Bundesamt (2020b)

<sup>32</sup> Statistisches Bundesamt (2020b)

## 4.1.2 Auswirkungen auf Monatslohn, Arbeitszeiten und Arbeitsverdichtung



**Die Monatslöhne sind im Zuge der Mindestlohneinführung und -erhöhung nicht proportional zum Stundenlohn gestiegen, da viele Betriebe als Ausgleich Anpassungsreaktionen wie Arbeitszeitreduzierungen vorgenommen haben.**

Hinsichtlich der kausalen Auswirkungen der Mindestlohneinführung und -erhöhung auf Monatslöhne zeigt sich in der Fachliteratur ein fragmentiertes Bild. Auf der einen Seite wird ein Anstieg des Monatslohns von 5,5 Prozent auf individueller<sup>33</sup> und 10,6 Prozent auf betrieblicher Ebene<sup>34</sup> ermittelt. Auf der anderen Seite gelangen diverse Studien zu dem Ergebnis, dass die Monatslöhne im Gegensatz zu den Stundenlöhnen nicht gestiegen sind.<sup>35</sup>

Dass im Gegensatz zum Stundenlohn der Monatslohn nicht gestiegen ist, kann an Anpassungsreaktionen der Betriebe liegen. So haben rund sechs Prozent der Betriebe im IAB-Betriebspanel angegeben, als Ausgleich zum steigenden Stundenlohn die Sonderzahlungen wie zum Beispiel das Weihnachtsgeld reduziert zu haben.<sup>36</sup> Dieser Effekt fällt allerdings relativ gering aus, weil die meisten Beschäftigten im Niedriglohnbereich auch vor der Mindestlohneinführung keine Sonderzahlungen erhalten haben.<sup>37</sup> Die trotz der Mindestlohneinführung und -erhöhung stagnierenden Monatslöhne können hauptsächlich darauf zurückgeführt werden, dass viele Betriebe mit einer proportionalen Anpassung der Arbeitszeit auf das neue Gesetz reagiert und so das Monatslohniveau erhalten haben.<sup>38</sup>

So findet auch eine Vielzahl an Studien einen negativen Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und der vertraglich vereinbarten und tatsächlichen Arbeitszeit im ersten Jahr nach der Mindestlohneinführung bzw. -erhöhung.<sup>39</sup> Im Vergleich zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Stundenlöhnen oberhalb der Mindestlohneschwelle hat sich durch die Mindestlohneinführung die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb der Mindestlohneschwelle um durchschnittlich 3,5 bis fünf Prozent bzw. 1,5 Wochenstunden bei Vollzeitbeschäftigung verringert. Dieser Effekt zeigt sich dabei vor allem für Frauen, Beschäftigte mit einer Berufsausbildung, Geringqualifizierte, Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, geringfügig Beschäftigte und Vollzeitbeschäftigte.<sup>40</sup>

Neben diesen wissenschaftlichen Studien zum kausalen Zusammenhang zeigen auch Befragungen von Arbeitgebern und -nehmern, dass die Reduzierung der Arbeitszeit zu den wichtigsten Anpassungsreaktionen an die Mindestlohneinführung gehört.<sup>41</sup> So geben Arbeitgeber im Rahmen einer qualitativen Studie an, dass die Arbeitszeit oft „kostenneutral“ reduziert werde, um die im Zuge der Mindestlohneinführung gestiegenen Stundenlöhne auszugleichen und das Monatslohniveau zu wahren. Darüber hinaus schildern vor allem Arbeitnehmer, dass eine striktere Einhaltung bzw. Definition der Pausen-, Vor- und Nachbereitungszeiten mit einer gleichbleibenden Arbeitsbelastung zu einer Arbeitsverdichtung geführt haben.

---

<sup>33</sup> Bossler & Gerner (2019)

<sup>34</sup> Bossler & Schank (2019)

<sup>35</sup> Caliendo et al. (2017a); Caliendo et al. (2018a); Burauel et al. (2018); Zilius & Bruttel (2018); Bachmann et al. (2020)

<sup>36</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>37</sup> Burauel et al. (2018)

<sup>38</sup> Caliendo, et al. (2017a; 2018a); Burauel et al. (2018)

<sup>39</sup> Bonin et al. (2018); Bossler & Gerner (2019); Burauel et al. (2018); Caliendo et al. (2017a); Pusch & Rehm (2017); Bachmann et al. (2020)

<sup>40</sup> Bonin et al. (2018); Baumann & Bruttel (2020)

<sup>41</sup> Bellman et al. (2016); Bachmann et al. (2017); Koch et al. (2018)

Diese Arbeitsverdichtung erschwere die zeitgemäße Erledigung der Arbeitsaufträge im Rahmen der (bezahlten) Arbeitszeit deutlich und führe unter Umständen zu Überstunden.<sup>42</sup> Auch quantitative Studien deuten darauf hin, dass insbesondere bei geringfügig Beschäftigten die Differenz zwischen der vertraglich vereinbarten und tatsächlichen Arbeitszeit im Zuge der Mindestlohneinführung gestiegen ist und sich mehr Arbeit in den Bereich der oftmals unbezahlten Überstunden verschoben hat.<sup>43</sup> So haben je nach Datengrundlage zwischen zehn (Arbeitszeitbefragung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in 2017) und 16 Prozent (SOEP in 2018) der Befragten aus dem Niedriglohnbereich angegeben, dass sie unbezahlte Mehrarbeit leisten würden.<sup>44</sup>



**In Anbetracht der im Bundesvergleich verhältnismäßig starken Anpassungsreaktionen der Betriebe in Sachsen ist davon auszugehen, dass die Monatslöhne durch die Mindestlohneinführung bzw. -erhöhung zumindest nicht im gleichen Ausmaß wie die Stundenlöhne gestiegen sind.** Zwar ist eine positive Kausalwirkung auf die Monats- bzw. Jahresgehälter in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben in Sachsen festzustellen.<sup>45</sup> Jedoch sind zwischen April 2014 und 2016 auch in Ostdeutschland den deskriptiven Befunden der VSE/VE zufolge die Monatslöhne deutlich weniger als die Stundenlöhne gestiegen.<sup>46</sup> Insofern hängt der tatsächliche Monatslohnanstieg im Zuge der Mindestlohneinführung in Sachsen davon ab, inwiefern die gestiegenen Stundenlöhne durch betriebliche Anpassungsreaktionen ausgeglichen worden sind.

Im Bundesvergleich haben überdurchschnittlich viele Betriebe in Sachsen die Mindestlohneinführung mit Anpassungsreaktionen wie Arbeitszeitreduzierungen oder Kürzungen von Sonderzahlungen erwidert. Während in ostdeutschen Bundesländern nach eigenen Angaben insgesamt 56 Prozent der Betriebe mit mindestens einer Anpassungsreaktion auf die Mindestlohneinführung reagiert haben, waren es in westdeutschen Bundesländern nur 41 Prozent.<sup>47</sup>

Im Vergleich zu vom Mindestlohn betroffenen Betrieben aus westdeutschen Bundesländern haben sechs Prozentpunkte mehr vom Mindestlohn betroffene Betriebe aus ostdeutschen Bundesländern die Sonderzahlungen (17 Prozent) gekürzt.<sup>48</sup> Im Rahmen einer Betriebsbefragung von vom Mindestlohn betroffenen Betrieben hat in Sachsen sogar jeder dritte Betrieb angegeben, mit einer Kürzung von Sonderzahlungen reagiert zu haben.<sup>49, 53</sup>

Darüber hinaus hat ein höherer Anteil an Betrieben aus Sachsen (14 Prozent) die Arbeitszeitreduzierung oder Arbeitsverdichtung ergriffen bzw. geplant als in den anderen ostdeutschen Bundesländern (elf Prozent) ohne Sachsen.<sup>50</sup> Werden nur die vom Mindestlohn betroffenen Betriebe betrachtet, haben in Sachsen 32 Prozent<sup>51</sup>, in Ostdeutschland 19 Prozent und in Westdeutschland 13 Prozent der Betriebe diese Anpassungsmaßnahme gewählt.<sup>52</sup> Allerdings ist die durchschnittliche, vertraglich vereinbarte Arbeitszeit in Westdeutschland (sechs Prozent) stärker gesunken als in Ostdeutschland (vier Prozent).<sup>53, 54</sup>

---

<sup>42</sup> Koch et al. (2018)

<sup>43</sup> Caliendo et al. (2017a); Bonin et al. (2018); Wanger & Weber (2016)

<sup>44</sup> Schröder et al. (2020); Zilius et al. (2020a)

<sup>45</sup> Bellmann et al. (2017)

<sup>46</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>47</sup> Weber (2016)

<sup>48</sup> Weber (2016)

<sup>49</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>50</sup> Bellmann et al. (2016); Bellmann et al. (2017)

<sup>51</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>52</sup> Weber (2016)

<sup>53</sup> Hierbei ist zu beachten, dass die Werte auf unterschiedlichen Datenquellen basieren: Sachsen (ifo Betriebsbefragung), Ost- und Westdeutschland (ifo Konjunkturtest)

<sup>54</sup> Bonin et al. (2018)

Dieser geringere Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit in Ostdeutschland trifft allerdings nicht auf die Teilzeitbeschäftigten zu, deren Arbeitszeit in Sachsen im Gegensatz zur bundesweiten Entwicklung rückläufig ist. Dabei wird insbesondere die Arbeitszeit der geringqualifizierten Teilzeitbeschäftigten in Bundesländern mit solch einer hohen Mindestlohnbetreffenheit wie Sachsen verhältnismäßig stärker reduziert.<sup>55</sup>

Ein weiterer Faktor für ein verhältnismäßig hohes Maß an Arbeitszeitreduzierungen ergibt sich daraus, dass Sachsen eine Grenzregion zu anderen Ländern bildet. Die vom Mindestlohn betroffenen Betriebe in grenznahen Regionen, die einer hohen Wettbewerbsintensität unterliegen, haben häufiger (8,8 Prozentpunkte) die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten reduziert als vom Mindestlohn betroffene Betriebe im ostdeutschen Landesinneren.<sup>56</sup>

### 4.1.3 Entwicklung der Lohnverteilung



**Durch einen stärkeren Anstieg der Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung und weniger dynamisch wachsende Löhne oberhalb der Mindestlohngrenze wurde die Lohnverteilung im Zuge der Mindestlohneinführung gestaucht. Da Beschäftigte nach mindestlohn-induzierten Lohnanstiegen eine geringere Wahrscheinlichkeit für zukünftige Gehaltserhöhungen aufweisen, verfestigt sich diese im Zuge der Mindestlohneinführung veränderte Lohnverteilung.**

Bei den Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Lohndifferenzierung lassen sich sogenannte **Kompressions-** und **Spillover-Effekte** unterscheiden.

Deskriptive und kausalanalytische Studien deuten auf **Kompressionseffekte** hin, d.h. eine Verringerung der Lohndifferenzierung am unteren Ende der Lohnverteilung und einer damit einhergehenden Konzentration der Löhne um die Mindestlohngrenze.<sup>57</sup> Bewegten sich vor der Mindestlohneinführung im April 2014 noch ungefähr 400.000 Beschäftigungsverhältnisse im Bruttostundenlohnintervall um den gesetzlich eingeführten Mindestlohn, so waren es ein Jahr später schon 1,9 Millionen Beschäftigte.<sup>58, 59</sup> Da nur knapp ein Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe im IAB-Betriebspanel angibt, die Löhne oberhalb der Mindestlohngrenze im Zuge der Mindestlohneinführung gesenkt zu haben, lassen sich die Kompressionseffekte größtenteils auf den Lohnanstieg unterhalb der Mindestlohngrenze zurückführen.<sup>60</sup>

Dies bestätigen – zumindest teilweise – auch kausalanalytische Studien.<sup>61</sup> Dementsprechend steigen die Löhne in unteren Lohnsegmenten insbesondere in jenen Regionen, Branchen, Betrieben und Beschäftigtengruppen, die eine höhere Mindestlohnbetreffenheit (siehe Kapitel 4.1.1) aufweisen.<sup>62</sup>

Weniger eindeutig ist das Bild hingegen bei den **Spillover-Effekten**, d.h. einer Anpassung der Löhne oberhalb der Mindestlohngrenze, um die Lohndifferenzierung zu unteren Lohnsegmenten innerhalb des Betriebs, der Branche oder der Region wiederherzustellen. Einerseits bestätigen Arbeitnehmer und -geber/-innen im Rahmen von qualitativen Interviews diese Anpassung der Lohnverteilung. Sie begründen die Spillover-Effekte damit, dass ohne diese Lohnanpassungen oberhalb der Mindestlohngrenze

<sup>55</sup> Holtemöller (2016)

<sup>56</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>57</sup> Caliendo et al. (2017a); Burauel, et al. (2018); Bruttel et al. (2018); Ahlfeldt, et al. (2018)

<sup>58</sup> Basis hierfür ist ein Bruttostundenlohnintervall zwischen 8,45 und 8,54 Euro.

<sup>59</sup> Bruttel et al. (2018)

<sup>60</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>61</sup> Caliendo et al. (2017a); Burauel et al. (2018)

<sup>62</sup> Ahlfeldt et al. (2018); Lesch (2017); Schubert et al. (2016); Zilius et al. (2016a)

Konflikte aufgrund einer veränderten Lohnstruktur bzw. -differenzierung zwischen Beschäftigten mit verschiedenen Qualifikationsniveaus und aus verschiedenen Branchen entstehen würden.<sup>63</sup> So haben knapp 14 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe im IAB-Betriebspanel angegeben, dass sie auch Löhne oberhalb der Mindestlohngrenze angehoben haben.<sup>64</sup> Auf deskriptiver Basis sind diese Spillover-Effekte bis zu einem Stundenlohn von bis zu elf Euro zu beobachten.<sup>65</sup> Auch erste kausalanalytische Verfahren finden Hinweise für diese Spillover-Effekte.<sup>66</sup> Andererseits gelangen andere Kausalstudien zu dem Ergebnis, dass sich die Löhne der Lohngruppen direkt ober- und unterhalb des Mindestlohnes ähnlich entwickelt haben.<sup>67</sup>

Je nach Verhältnis zwischen den ermittelten Kompressions- und Spillover-Effekten gibt es somit – zumindest auf deskriptiver Basis – Anzeichen für eine **verringerte Ungleichheit** von Stundenlöhnen.<sup>68</sup> Die deskriptive Betrachtung der Ungleichheit von Monatslöhnen ist dahingegen weniger eindeutig.<sup>69</sup> Die einzige diesbezügliche Kausalstudie kommt zu dem Ergebnis, dass die Streuung der Monatslöhne nach dem Jahr 2014 um rund 15 Prozent abgenommen hat, wovon ungefähr die Hälfte auf den Mindestlohn zurückgeführt werden kann.<sup>70</sup>

In diesem Kontext der Ungleichheitsforschung ist auch die Lohnmobilität von Relevanz. Die Betrachtung von Lohnmobilitätsmaßen deutet darauf hin, dass der Mindestlohn neben der Verringerung der Lohnungleichheit auch eine nachgelagerte **Verfestigung der Lohnverteilung** bewirkt hat. Denn Beschäftigte, deren Löhne im Zuge der Mindestlohneinführung gestiegen sind, weisen daraufhin eine geringere Wahrscheinlichkeit für erneute Gehaltssteigerungen auf.<sup>71</sup> Somit wurde die Lohnungleichheit zunächst verringert und daraufhin verfestigt.



Es ist davon auszugehen, dass **der Mindestlohn in Sachsen zu einer stärkeren Stauchung der Lohnverteilung bzw. Abnahme der Lohndifferenzierung in unteren Lohnsegmenten geführt hat als in anderen Bundesländern**. Dies begründet sich in der vergleichsweise höheren Mindestlohnbetroffenheit. Zwar sind in Sachsen auch vermehrte Lohnanpassungen oberhalb der Mindestlohngrenze zu beobachten, welche diese Stauchung in unteren Lohnsegmenten jedoch nicht vollständig kompensieren. Die daraus resultierende Verringerung der qualifikationsbezogenen Lohndifferenziale könnte zu innerbetrieblichen Konflikten und geringeren Qualifikationsanreizen in Sachsen führen.<sup>72</sup> Diesen Befund bekräftigen sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberverbände im Workshop dieser Evaluation. Lohnanpassungen für vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte könnten die Gewinnmarge übersteigen. Dies gelte – da sind sich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände einig – insbesondere in kleineren Betrieben und in Branchen mit geringeren Gewinnmargen.

Im Bundesvergleich ist in Sachsen aufgrund der sehr hohen Mindestlohnbetroffenheit (siehe Kapitel 4.1.1) von verhältnismäßig starken **Kompressionseffekten** am unteren Ende der Lohnverteilung auszugehen. Denn für jeden zusätzlichen Prozentpunkt an der Mindestlohnbetroffenheit aller Beschäftigten steigen die niedrigsten zehn Prozent der Stundenlöhne um 0,5 Prozent mehr als die restlichen 90 Prozent der Stundenlöhne.<sup>73</sup> In Anbetracht der im Bundesvergleich variierenden Mindestlohnbetroffenheit

<sup>63</sup> Koch et al. (2018); Koch et al. (2020)

<sup>64</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>65</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>66</sup> Dustmann et al. (2020); Bossler & Schank (2020)

<sup>67</sup> Bachmann et al. (2020); Bureaul et al. (2018)

<sup>68</sup> Bachmann et al. (2020); Fedorets et al. (2020); Bureaul et al. (2018)

<sup>69</sup> Grabka & Schröder (2019); Bachmann et al. (2020)

<sup>70</sup> Bossler & Schank (2020)

<sup>71</sup> Bachmann et al. (2020)

<sup>72</sup> Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (2016)

<sup>73</sup> Ahlfeldt et al. (2018)

ist somit auch eine regionale Annäherung der Lohnstrukturen zu erkennen: Zwischen 2014 und 2016 sind die niedrigsten zehn Prozent der Stundenlöhne in Westdeutschland um weniger als einen Euro, in Ostdeutschland aber um ungefähr 1,25 Euro gewachsen.<sup>74</sup>

Dieses stärkere Ausmaß des Kompressionseffekts in Ostdeutschland und Sachsen lässt sich, wie in Kapitel 4.1.1 ausgeführt, auf (i) die relativ hohen Beschäftigtenanteile in Niedriglohnbranchen, (ii) die kleinteilige Unternehmensstruktur und (iii) die geringe Tarifgebundenheit der Betriebe in Sachsen zurückführen:

- (i) Die im bundesweiten Vergleich **hohen Beschäftigtenanteile in Niedriglohnbranchen** führen zu einer Verschärfung des Kompressionseffekts. In Ostdeutschland fallen die Verdienstanstiege in allen zehn Branchen mit den niedrigsten Durchschnittslöhnen vor der Mindestlohneinführung überdurchschnittlich, in den zehn bestbezahltesten Branchen unterdurchschnittlich aus.<sup>75</sup>
- (ii) In Anbetracht der **kleinteiligen Unternehmensstruktur** in Sachsen wird die Stauchung am unteren Ende der Lohnverteilung durch eine höhere Eingriffsintensität verschärft. Kleinere Betriebe werden aufgrund ihrer geringeren finanziellen Möglichkeiten mit einer höheren Eingriffsintensität assoziiert, d.h. ihre Löhne weichen oft stärker von der Mindestlohngrenze ab. Somit bedarf es stärkerer Anpassungen an das Mindestlohnniveau. Zahlte jeder vierte Kleinbetrieb (sechs bis neun Beschäftigte) Löhne unter sieben Euro, waren es bei den Großbetrieben (über 100 Beschäftigte) nur 16 Prozent.<sup>76</sup>
- (iii) Die **geringe Tarifbindung** in Sachsen trägt durch eine Erhöhung der Mindestlohnbetroffenheit ebenfalls zum Kompressionseffekt bei.<sup>77</sup>

Aufgrund der sehr hohen Mindestlohnbetroffenheit in Sachsen ist davon auszugehen, dass die **Spillover-Effekte** auf die Stundenlöhne oberhalb der Mindestlohngrenze im bundesweiten Vergleich relativ stark ausfallen. Im Vergleich zu Westdeutschland (vier Prozent) haben in Ostdeutschland (acht Prozent) doppelt so viele Betriebe auch Lohnanpassungen oberhalb der Mindestlohngrenze vorgenommen.<sup>78</sup> Dieser Anteil beläuft sich in Sachsen auf ungefähr zehn Prozent aller Betriebe. Der Vergleich zwischen vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betrieben in Sachsen deutet darauf hin, dass auch Spillover-Effekte von der Mindestlohnbetroffenheit abhängen: Während 17 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe auch Löhne oberhalb der Mindestlohngrenze angehoben haben, waren es nur fünf Prozent der nicht vom Mindestlohn betroffenen Betriebe.<sup>79</sup> Diese Spillover-Effekte sind im Stundenlohnintervall zwischen neun und 15 Euro zu beobachten.<sup>80</sup>

Im Workshop dieser Evaluation wurde diese Problematik betont und mit einem konkreten Fallbeispiel untermauert: So impliziere die von staatlicher Seite entschiedene Mindestlohneinführung Gehälter, die teilweise oberhalb der Wertschöpfung der (un- und angelernten) Arbeitnehmer/-innen liegen würden. Dies führe aus unternehmerischer Sicht aufgrund der Differenz zwischen der geschaffenen Wertschöpfung und dem gezahlten Lohn zu einem vorprogrammierten Verlust. Denn die geplante Mindestlohnerhöhung von 9,35 auf 10,45 Euro pro Stunde bis 2022 impliziere bei einem Unternehmen mit 60 Angestellten Mehrkosten in Höhe von 200.000 Euro; die diskutierte Erhöhung auf ca. 12 Euro pro Stunde

---

<sup>74</sup> Ahlfeldt et al. (2018); Schröder & Hellmich (2017)

<sup>75</sup> Schröder & Hellmich (2018)

<sup>76</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>77</sup> Schulten et al. (2019)

<sup>78</sup> Zilius et al. (2016a)

<sup>79</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>80</sup> Zilius et al. (2016a)

sogar rund 480.000 Euro. Je nach Wertschöpfung und Gewinnmarge der Branche sei dies ökonomisch nicht mehr umsetzbar. Ein Ansatzpunkt für eine mögliche Einsparung sei dementsprechend, nur die Lohnniveaus der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten zu erhöhen. Dies führe allerdings zu einer Gefährdung des innerbetrieblichen sozialen Friedens und gegebenenfalls zu Kündigungen der qualifizierteren Arbeitnehmer/-innen, die das Fortbestehen des Unternehmens ebenso gefährden würden. Auch die gewerkschaftliche Seite bestätigt im Workshop im Rahmen dieser Evaluation diese Problematik und argumentiert, dass insbesondere kleinere Betriebe nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um einerseits mindestlohninduzierte Lohnanpassungen vorzunehmen und andererseits die Lohndifferenzierung durch eine proportionale Erhöhung der Gehälter über dem Mindestlohniveau zu wahren.

## 4.2 Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen

Das folgende Kapitel beleuchtet die Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf Unternehmen. Hierfür werden die Entwicklungen der Arbeitskosten, der Arbeitsproduktivität, des Investitionsverhaltens und der Gewinne von Unternehmen näher betrachtet.

### 4.2.1 Auswirkungen auf die Arbeitskosten



**In vom Mindestlohn betroffenen Betrieben ist generell ein mindestlohninduzierter Arbeitskostenanstieg zu verzeichnen:** Im Zuge der Mindestlohneinführung sind in den Jahren 2015 und 2016 die Arbeitskosten – gemessen als Bruttolohnsumme pro Person – in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben stärker angestiegen (drei bis vier Prozent) als in Betrieben, die nicht vom Mindestlohn betroffen waren. In den Jahren 2017 und 2018 betrug dieser Unterschied sogar fünf bis sechs Prozent.<sup>81</sup> Dieser Befund wird auch anhand von Befragungsergebnissen bestätigt. So geben im Rahmen einer Befragung unter vom Mindestlohn betroffenen Betrieben insgesamt 93 Prozent an, dass die Arbeitskosten durch die Mindestlohneinführung gestiegen sind: Während 54 Prozent einen leichten Anstieg verzeichnen, vernehmen 39 Prozent eine deutliche Erhöhung.<sup>82</sup> Dieser Effekt trifft insbesondere auf Betriebe bzw. Branchen mit einer höheren Mindestlohnbetreffenheit und einem starken Personaleinsatz zu.<sup>83</sup>



Der mindestlohninduzierte Arbeitskostenanstieg ist – nach den Ergebnissen einschlägiger Studien – in Ostdeutschland stärker ausgeprägt als in Westdeutschland.<sup>84</sup> **Im Einklang damit sind die Arbeitskosten in Sachsen in einem deutlich höheren Umfang als im Bundesdurchschnitt gestiegen:** Die Arbeitskosten – gemessen als Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde – nahmen in Sachsen zwischen 2014 und 2015 um 3,5 Prozent zu, in Deutschland insgesamt jedoch nur um 2,3 Prozent (siehe Tabelle 3).

<sup>81</sup> Bossler et al. (2018); Zilius & Bruttel (2018); Bossler et al. (2020)

<sup>82</sup> Bossler & Jaenichen (2017)

<sup>83</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>84</sup> Bossler et al. (2018); Bossler et al. (2020)

Tabelle 3: Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte je Arbeitsstunde zwischen 2014 und 2015

	Gesamt	Produzierendes Gewerbe	Handel, Logistik, Gastgewerbe, IuK	Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleister	Öffentliche Dienstleister und private Haushalte
Wirtschaftszweige (WZ Code)	A-T	B-F	G-J	K-N	O-T
Deutschland	2,3%	2,0%	2,4%	2,8%	2,2%
Sachsen	3,5%	2,5%	5,5%	5,4%	2,6%

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ in Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (2016)

Dieser stärkere Anstieg kann auf (i) unterschiedliche Auswirkungen innerhalb verschiedener Branchen, (ii) die höhere Personalaufwandsquote in ostdeutschen Unternehmen und (iii) die im Bundesvergleich überdurchschnittliche Mindestlohn Betroffenheit zurückgeführt werden:

- (i) Aufgrund der Tätigkeitsstruktur in Sachsen ist die stärkere Zunahme insbesondere auf den **überdurchschnittlichen Arbeitskostenanstieg in den marktbestimmten Dienstleistungsbranchen** (Handel, Logistik, Gastgewerbe, Information und Kommunikation sowie Finanz-, Immobilien-, Unternehmensdienstleister)<sup>85</sup> zurückzuführen (siehe obige Tabelle).

Der dortige Anstieg wiederum entsteht durch die überproportionale Zunahme der Arbeitskosten in den unteren Lohnsegmenten: Im Jahr 2015 sind in den genannten Dienstleistungsbranchen die Bruttostundenentgelte der vollzeitbeschäftigten Ungelernten (Leistungsgruppe 5) mit 12,7 Prozent und somit um 6,4 Prozentpunkte mehr angestiegen als jene der Vollzeitbeschäftigten in leitender Funktion (Leistungsgruppe 1). Zum Vergleich: Im produzierenden Gewerbe sowie den nicht marktbestimmten Dienstleistungsbranchen haben die Bruttostundenentgelte der vollzeitbeschäftigten Ungelernten lediglich eine Zunahme von 6,7 bzw. 2,9 Prozent zu verzeichnen.<sup>86</sup> Das bedeutet, dass im Vergleich zu den Bruttostundenentgelten der Leistungsgruppe 1 die der Leistungsgruppe 5 nur um einen Prozentpunkt mehr (produzierendes Gewerbe) bzw. einen Prozentpunkt weniger (nicht marktbestimmte Dienstleistungen) angestiegen sind.

Zudem sind in den genannten marktbestimmten Dienstleistungsbranchen auch Spillover-Effekte (siehe Kapitel 4.1.3) zu erkennen. Denn im Vergleich zu anderen Branchen sind auch die Bruttostundenentgelte der Facharbeiter und Angelernten (Leistungsgruppen 3 und 4) um 7,9 bzw. 7,3 Prozent deutlich angestiegen. Der Anstieg der Bruttostundenentgelte dieser Leistungsgruppen ist deutlich geringer im produzierenden Gewerbe (4,9 bzw. 5,9 Prozent) und der nicht marktbestimmten Dienstleistungsbranche (2,7 bzw. 7,5 Prozent) ausgefallen.<sup>87</sup>

- (ii) Der mindestlohninduzierte Anstieg der Arbeitskosten wird durch die im Bundesvergleich **personalintensive Wirtschaft** in Sachsen verstärkt. Im Jahr 2015 fiel die Personalaufwandsquote – d.h. die Kosten für den Personalaufwand in Relation zur Gesamtleistung des Unternehmens –

<sup>85</sup> Die Definition der marktbestimmten Dienstleistungen (G-N) orientiert sich an den WZ Codes zur Klassifikation von Wirtschaftszweigen. Auch die Definition der weiter unten aufgeführten nicht marktbestimmten Dienstleistungen (O-S) und das produzierende Gewerbe (B-F) leiten sich davon ab.

<sup>86</sup> Statistisches Landesamt (2016) in Vereinigung der sächsischen Wirtschaft (2016)

<sup>87</sup> Statistisches Landesamt (2016)

in ostdeutschen Unternehmen (17,3 Prozent) um 2,4 Prozentpunkte höher aus als in Gesamtdeutschland.<sup>88</sup> Aufgrund dieses vergleichsweise hohen Personalaufwands steigen also die Arbeitskosten insgesamt mit der Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes in einem stärkeren Ausmaß.

- (iii) In dieser personalintensiven Wirtschaft verstärkt die **hohe Mindestlohn Betroffenheit** die Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Arbeitskosten in Sachsen umso mehr. Das hat zwei Gründe: Erstens steigen die Arbeitskosten in verhältnismäßig vielen Betrieben an, da in Sachsen ein hoher Anteil an Betrieben mindestens einen Beschäftigten mit einer Entlohnung unterhalb des Mindestlohnes hat. Zweitens steigen die Arbeitskosten in einem stärkeren Ausmaß, da die Entlohnung oft deutlich unterhalb des Mindestlohnes liegt (siehe Kapitel 4.1.1 und 4.1.3).

## 4.2.2 Auswirkungen auf die Produktivität



**Im Zuge der Mindestlohneinführung sind (bisher) weder auf betrieblicher noch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Auswirkungen auf die Produktivität zu beobachten – lediglich die Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 hat besonders bei Unternehmen mit hohem Wettbewerbsdruck geringe negative Effekte nach sich gezogen.**<sup>89</sup> Dass trotz der gestiegenen Arbeitskosten (siehe Kapitel 4.2.1) zunächst keine Auswirkungen auf die Produktivität zu beobachten gewesen sind, kann **eher auf betriebliche Anpassungsmaßnahmen als auf eine gesteigerte Arbeitsmotivation der Beschäftigten** zurückgeführt werden.

Die Möglichkeiten **betrieblicher Anpassungsmaßnahmen** sind vielfältig. Diese können die Produktivität steigern und somit das Produktivitätslevel auf betrieblicher Ebene trotz der gestiegenen Arbeitskosten mindestens erhalten oder ggf. verbessern. Zu diesen betrieblichen Anpassungsmaßnahmen gehören die Substitution des Produktionsfaktors Arbeit durch Kapital, die Erhöhung von Weiterbildungsmaßnahmen zur Produktivitätssteigerung, die Einführung effizienterer Personalmaßnahmen und die Erhöhung der Leistungsstandards.<sup>90</sup> Im Rahmen von qualitativen Interviews identifizieren Arbeitgeber/-innen auch in Deutschland viele dieser Faktoren – wobei der Mindestlohn weniger als die Ursache, sondern viel mehr als ein Auslöser von Maßnahmen charakterisiert wird.<sup>91</sup>

Während Betriebe eher selten den Produktionsfaktor Arbeit durch Kapital ersetzt oder die Weiterbildungsmaßnahmen erhöht haben, wurden zur Produktivitätssteigerung effizientere Personalmaßnahmen eingeführt und/oder die Leistungsstandards erhöht:

- (i) **Substitution des Produktionsfaktors Arbeit durch Kapital:** Da der Mindestlohn eher dienstleistungsintensive Sektoren betrifft, in denen der Produktionsfaktor Arbeit oft nicht einfach durch Kapital ersetzt werden kann, haben lediglich drei Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe entsprechende Maßnahmen beabsichtigt oder umgesetzt (siehe Kapitel 4.2.3)
- (ii) Erhöhung der **Weiterbildungsmaßnahmen zur Arbeitsproduktivitätssteigerung:** Da Weiterbildungsaktivitäten meistens eher mittel- bis langfristig auf neue Rahmenbedingungen reagieren, ist durch den Mindestlohn bisher nur ein geringer Anstieg der Weiterbildungsintensität in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben zu beobachten (siehe Kapitel 4.2.3)

<sup>88</sup> Deutsche Bundesbank (2018)

<sup>89</sup> Zilius et al. (2018a); Bossler et al. (2018); Bossler et al. (2020)

<sup>90</sup> Riley & Bondibene (2017); Zilius & Bruttel (2018); Bruttel, Bauman & Dütsch (2018)

<sup>91</sup> Koch et al. (2018)

- (iii) Steigerung der Arbeitsproduktivität durch **effizientere Personalmaßnahmen**: Es gibt Anzeichen dafür, dass sich Betriebe durch die Mindestlohneinführung mehr Zeit für Personalauswahlprozesse im Mindestlohnbereich nehmen, um so geeignete Kandidat/-innen für die gestiegenen Qualifikationsanforderungen zu finden (siehe Kapitel 4.4.4)
- (iv) **Erhöhung der Leistungsstandards**, z.B. durch die Verdichtung von Arbeit: Die Mindestlohneinführung scheint zu einer Arbeitsverdichtung geführt zu haben, die sich in einer strikteren Einhaltung bzw. Definition der Pausen-, Vor- und Nachbereitungszeiten mit einer gleichbleibenden Arbeitsbelastung ausdrückt (siehe Kapitel 4.1.2)

Darüber hinaus ist im Kontext von Lohnanpassungen die **Motivation der Beschäftigten** ein wichtiger Einflussfaktor für die Produktivität. Allerdings kann im Zuge der Mindestlohneinführung keine gesteigerte Arbeitsmotivation nachgewiesen werden. Zwar finden Studien unter Anwendung kausalanalytischer Verfahren einen mindestlohninduzierten Anstieg der Entlohnungs-, Lebens- und Arbeitszufriedenheit. Jedoch führt diese höhere Entlohnungszufriedenheit weder zu einer Steigerung der als Umsatz pro Beschäftigten definierten Produktivität noch zu einer subjektiv von Arbeitgeber/-innen empfundenen Erhöhung der Arbeitsmotivation.<sup>92</sup> Dieser ausbleibende Effekt könnte auf Beschäftigte mit einer Entlohnung oberhalb der Mindestlohngrenze zurückzuführen sein, die entweder nicht vom Mindestlohn betroffen oder durch verringerte qualifikationsbezogene Lohndifferenziale (siehe Kapitel 4.1.3) eher weniger motiviert und unzufriedener sind.<sup>93</sup>



In Sachsen könnte aufgrund der überproportional gestiegenen Arbeitskosten (siehe Kapitel 4.2.1) und einer zunächst unveränderten Produktivität eine gesamtwirtschaftliche Verschlechterung der Lohnstückkosten angenommen werden. Die dementsprechend geringere Arbeitsproduktivität würde eine verringerte Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in Sachsen nach sich ziehen.<sup>94</sup> Diesbezüglich zeigt eine empirische Studie im Zuge der Mindestlohneinführung in Ostdeutschland zwar keine Veränderungen der Arbeitsproduktivität<sup>95</sup> auf betrieblicher Ebene; im Zuge der Mindestloohnerhöhung im Jahr 2017 sind hingegen leicht negative Effekte nachzuweisen.<sup>96</sup> **Insofern kann nach der Mindestlohneinführung in Sachsen von einer unveränderten Produktivität in Betrieben ausgegangen werden, die im Zuge der Mindestloohnerhöhung lediglich geringfügig gesunken ist.**

Dass im Zuge der Mindestlohneinführung noch keine Produktivitätsveränderungen zu beobachten sind, kann auf betriebliche Anpassungsmaßnahmen zurückgeführt werden. Denn die Betriebe in Sachsen dürften im Bundesvergleich mehr Anpassungsmaßnahmen umgesetzt haben, um das Produktivitätslevel trotz der überproportional gestiegenen Arbeitskosten zu wahren: Je stärker die Betriebe vom Mindestlohn betroffen gewesen sind, desto mehr Anpassungsmaßnahmen haben sie miteinander kombiniert.<sup>97</sup>

So hat die Hälfte der besonders stark vom Mindestlohn betroffenen Betriebe<sup>98</sup> in Sachsen sechs oder mehr Anpassungsmaßnahmen ergriffen. Dahingegen hat die Hälfte jener Betriebe, die vor Mindest-

<sup>92</sup> Bossler & Broszeit (2017); Bossler et al. (2018); Zilius & Bruttel (2018), Pusch & Rehm (2017); Güral & Ayaita (2018)

<sup>93</sup> Bossler & Jaenichen (2017); Bachmann et al. (2020)

<sup>94</sup> Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (2016)

<sup>95</sup> Diese Studie definiert Arbeitsproduktivität als Umsatz pro Beschäftigtem.

<sup>96</sup> Bossler et al. (2018); Bossler et al. (2020)

<sup>97</sup> Bellmann et al. (2017a)

<sup>98</sup> Hier sind jene Betriebe gemeint, die vor Einführung des Mindestlohnes mindestens einem Beschäftigten weniger als sechs Euro pro Stunde gezahlt haben.

lohneinführung keinem Beschäftigten weniger als acht Euro gezahlt haben, nur drei oder weniger Anpassungsmaßnahmen umgesetzt.<sup>99</sup> Da mehr Betriebe in Sachsen eine starke Mindestlohn Betroffenheit aufweisen als in Gesamtdeutschland<sup>100</sup>, kann davon ausgegangen werden, dass die Betriebe in Sachsen mehr Anpassungsmaßnahmen miteinander kombiniert haben.

Diese vermehrten Anpassungsmaßnahmen in Ostdeutschland bzw. Sachsen äußern sich dabei vor allem in der Einführung effizienterer Personalmaßnahmen, der Erhöhung von Leistungsstandards und der nach eigenen Angaben gestiegenen Weiterbildungsaktivität:

- (i) **Substitution des Produktionsfaktors Arbeit durch Kapital:** Auch in Ostdeutschland bzw. Sachsen haben nur weniger als drei Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe den Produktionsfaktor Arbeit durch Kapital ersetzt (siehe Kapitel 4.2.3)
- (ii) **Erhöhung der Weiterbildungsmaßnahmen zur Arbeitsproduktivitätssteigerung:** Nach eigenen Angaben haben mehr vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Sachsen ihre Weiterbildungsaktivitäten gesteigert als in Ost- bzw. Westdeutschland (siehe Kapitel 4.2.3)
- (iii) **Steigerung der Arbeitsproduktivität durch effizientere Personalmaßnahmen:** Auch in Ostdeutschland bzw. Sachsen bestehen Hinweise, dass die Personalauswahlprozesse angepasst wurden, um so geeigneteres Personal zu finden. Zudem waren insbesondere grenznahe Betriebe in Ostdeutschland besonders zurückhaltend bei (Neu-)Einstellungen (siehe Kapitel 4.4.4)
- (iv) **Erhöhung der Leistungsstandards,** z.B. durch die Verdichtung von Arbeit: Nach eigenen Angaben haben im ostdeutschen Vergleich überdurchschnittlich viele Betriebe in Sachsen die Arbeit verdichtet (siehe Kapitel 4.1.2)

### 4.2.3 Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der Betriebe



Die **Mindestlohneinführung hatte auf betrieblicher Ebene nur kurzfristig negative Effekte auf das Investitionsverhalten<sup>101</sup> von Betrieben.** So haben sich die **Sachkapitalgesamtinvestitionen** in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben um 30 Prozent mehr als in nicht betroffenen Betrieben verringert. Bezogen auf die Beschäftigtenzahl entspricht dies einem Unterschied von 24 Prozent. Effekte in ähnlicher Größenordnung zeigen sich auch bei den Erweiterungsinvestitionen in Sachkapital. Diese Zurückhaltung bei den Investitionen war allerdings auf den unmittelbaren Zeitraum nach der Mindestlohneinführung begrenzt; die Mindestlohnerhöhung hat lediglich einen geringen Anstieg der Investitionen je Beschäftigtem nach sich gezogen.<sup>102</sup>

Die Investitionen haben sich schon vor der Mindestlohneinführung unterschieden: vom Mindestlohn betroffene Betriebe investierten 2.778 Euro pro Beschäftigten, vom Mindestlohn nicht betroffene Betriebe 5.644 Euro pro Beschäftigten.<sup>103</sup> Dass sich im Bereich der Sachkapitalinvestitionen kaum messbare und nachhaltige Effekte entfalten, liegt unter anderem auch daran, dass der Mindestlohn insbesondere dienstleistungsintensive Sektoren betrifft. Denn in diesen Sektoren kann der Produktionsfaktor Arbeit nicht einfach durch Kapital substituiert werden.<sup>104</sup> So haben jeweils weniger als drei Prozent der vom

<sup>99</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>100</sup> Bellmann et al. (2017a)

<sup>101</sup> Investitionen lassen sich untergliedern in Sach- und Humankapitalinvestitionen.

<sup>102</sup> Bossler et al. (2020)

<sup>103</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>104</sup> Bellmann et al. (2017a)

Mindestlohn betroffenen Betriebe in Ost-, West- und Gesamtdeutschland Maßnahmen beabsichtigt oder ergriffen, bei denen Arbeitskräfte durch Maschinen ersetzt werden.<sup>105</sup>

Im Bereich der **Humankapitalinvestition** sind die Effekte weniger eindeutig und allenfalls geringen Ausmaßes. So hat die Mindestlohneinführung zwar nicht die Anzahl an Weiterbildungen verändert, jedoch zu einer leicht sinkenden Weiterbildungsintensität geführt. Dies gilt besonders dann, wenn die Weiterbildungskosten vom Arbeitgeber getragen werden.<sup>106</sup> Die Weiterbildungsintensität drückt das Verhältnis zwischen den weitergebildeten und allen Angestellten aus. Steigt die Mindestlohn Betroffenheit eines Betriebs um 10 Prozentpunkte, so ist der Anteil der weitergebildeten Angestellten durch die Mindestlohneinführung um 0,4 Prozentpunkte gesunken.<sup>107</sup> Dieser Rückgang der Weiterbildungsteilnahme ist nicht bei Geringqualifizierten, sondern eher bei den Beschäftigten mit Berufsausbildung und / oder Hochschulabschluss zu beobachten.<sup>108</sup> Eine Ursache hierfür liegt allerdings darin begründet, dass Beschäftigte mit einem Gehalt im Mindestlohnbereich auch vor der Mindestlohneinführung eher selten an Weiterbildungen teilnehmen durften.<sup>109</sup> Es gibt zudem Anzeichen dafür, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe ihre Weiterbildungsaktivitäten nach der Mindestloohnerhöhung wieder mehr ausgeweitet haben als nicht betroffene Betriebe.<sup>110</sup>



Unter Anwendung kausalanalytischer Verfahren sind keine unterschiedlichen Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Sach- und Humankapitalinvestitionen zwischen West- und Ostdeutschland festzustellen.<sup>111</sup> Nach eigenen Angaben haben jedoch verhältnismäßig **mehr vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Sachsen (39 Prozent) Investitionen zurückgestellt** als in Ostdeutschland insgesamt (18 Prozent) und in Westdeutschland (10 Prozent).<sup>112</sup>

Nichtsdestotrotz haben sowohl in Sachsen als auch in Ostdeutschland insgesamt rund drei Prozent der Betriebe eine Erhöhung und nur 0,5 (Sachsen) bzw. 0,9 Prozent (Ostdeutschland) eine Reduzierung der Weiterbildungsaktivitäten umgesetzt oder geplant. Eine Substitution der Arbeitskräfte hat in Sachsen und Ostdeutschland im gleichen (geringen) Umfang stattgefunden.<sup>113</sup>

#### 4.2.4 Auswirkungen auf die Gewinne der Unternehmen



Im Vergleich zu vom Mindestlohn nicht betroffenen Betrieben haben **vom Mindestlohn betroffene Betriebe durch die Mindestlohneinführung eine geringere Gewinnentwicklung**<sup>114</sup> verzeichnet. Der Unterschied der Entwicklungen zwischen vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Betrieben lässt sich auf die mindestlohninduzierten Arbeitskostenanstiege unter Beibehaltung des Produktivitätsniveaus (siehe Kapitel 4.2.1 und 4.2.2) zurückführen.<sup>115</sup>

Auch die Geschäftserwartung in Form der subjektiv erwarteten Ertragsentwicklung im Geschäftsjahr 2015 fiel im Zuge der Mindestlohneinführung signifikant schlechter aus für vom Mindestlohn betroffene

<sup>105</sup> Bellmann et al. (2016)

<sup>106</sup> Bossler et al. (2018); Bellmann et al. (2017b)

<sup>107</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>108</sup> Bellmann et al. (2017b)

<sup>109</sup> Koch et al. (2018)

<sup>110</sup> Bossler et al. (2020)

<sup>111</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>112</sup> Weber (2016); Schubert & Weber (2016)

<sup>113</sup> Bellmann et al. (2017a)

<sup>114</sup> Der Gewinn ist hier als Differenz zwischen dem Umsatz und den hauptsächlichen Kostenstellen der Vorleistungen und Arbeitskosten (gemessen als Bruttolohnsumme) definiert.

<sup>115</sup> Zilius & Bruttel (2018); Bossler et al. (2018); Bossler et al. (2020)

Betriebe. Dementsprechend haben vom Mindestlohn betroffene Betriebe auch mit einer zwei Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit als nicht vom Mindestlohn betroffene Betriebe einen Reinverlust im Geschäftsjahr 2015 verzeichnet.<sup>116</sup>

Dabei lassen sich anhand qualitativer Interviews<sup>117</sup> drei verschiedene Kategorien an vom Mindestlohn betroffenen Betrieben bilden, die sich hinsichtlich ihrer Gewinnsituation unterscheiden:

- (i) Betriebe, deren Ertragslage sich durch eine positive Entwicklung der Nachfrage nicht merklich verändert hat, haben lediglich ein leicht verringertes Gewinnwachstum verzeichnet.
- (ii) Betriebe, die zwar moderate Gewinneinbußen zu kompensieren hatten, aber den Bestand aufgrund positiver Gewinne nicht fürchten mussten.
- (iii) Betriebe, deren Bestand gefährdet gewesen ist (insb. in Branchen mit hohem Personalaufwand und Wettbewerbsdruck).

Zwar nehmen Betriebe in Deutschland durch die Mindestlohneinführung keinen gesteigerten Wettbewerbsdruck wahr<sup>118</sup>, jedoch geben immerhin sieben Prozent der Betriebe an, eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition vernommen zu haben. Unter den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben beläuft sich dieser Anteil sogar auf 18 Prozent.<sup>119</sup> Im Einklang damit gibt es auch Anzeichen dafür, dass vom Mindestlohn besonders stark betroffene Betriebe eine höhere Schließungswahrscheinlichkeit aufweisen als nicht vom Mindestlohn betroffene Betriebe.<sup>120</sup> Kausalstudien erhärten diesen Verdacht insofern, als dass mindestlohnbedingte Betriebsschließungen insbesondere bei Kleinbetrieben mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten zu beobachten sind.<sup>121</sup>



Die zuvor beschriebene geringere Gewinnentwicklung auf Bundesebene ist vor allem auf ostdeutsche Betriebe mit hohem Wettbewerbsdruck zurückzuführen. Dieser Befund entspricht insofern den theoretischen Erwartungen, als dass die Lohnkostenanstiege aufgrund der hohen Mindestlohn Betroffenheit in Ostdeutschland (siehe Kapitel 4.1.1) deutlicher ausgefallen sind als in Westdeutschland.<sup>122</sup> Erschwerend hinzu kommt, dass die Betriebe in Sachsen in Anbetracht der kleinteiligen Wirtschaftsstruktur eine vergleichsweise geringe Preisbestimmungsmacht haben und somit die Arbeitskostenanstiege nicht durch Preiserhöhungen kompensieren können.<sup>123</sup> Somit ist anzunehmen, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Sachsen durch die Mindestlohneinführung eine **(i) höhere Wahrscheinlichkeit für einen Reinverlust, (ii) negativere Geschäftserwartungen und (iii) einen erhöhten Wettbewerbsdruck** zu verzeichnen haben:

- (i) Vom Mindestlohn betroffene Betriebe haben mit einer **höheren Wahrscheinlichkeit einen mindestlohninduzierten Reinverlust** zu verzeichnen, der vor allem auf die gestiegenen Arbeitskosten zurückzuführen ist. In Anbetracht der hohen Mindestlohn Betroffenheit und der überproportional gestiegenen Arbeitskosten in Sachsen (siehe Kapitel 4.2.1) ist davon auszugehen, dass in mehr Betrieben ein Reinverlust erzielt wurde.<sup>124</sup> Die überproportional gestiegenen Arbeitskosten (siehe Kapitel 4.2.1) und die unveränderte Produktivität (siehe Kapitel 4.2.2) führen

<sup>116</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>117</sup> Koch et al. (2018)

<sup>118</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>119</sup> Bossler & Jaenichen (2017)

<sup>120</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>121</sup> Dustmann et al. (2020)

<sup>122</sup> Bossler et al. (2020)

<sup>123</sup> Vereinigung der sächsischen Wirtschaft (2018)

<sup>124</sup> Bossler et al. (2018)

zu einem Anstieg der Lohnstückkosten, der die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in Sachsen verringern könnte.<sup>125</sup>

#### Auswirkungen der Corona-Pandemie

Im Rahmen des Workshops dieser Evaluation betont ein/-e Teilnehmende/-r, dass sich das **Risiko für einen Reinverlust** im Zuge der Corona-Pandemie aus Arbeitgebersicht noch deutlich verschärft habe, da – je nach Branche – die Umsätze unterschiedlich stark eingebrochen seien. Vor diesem Hintergrund und den geplanten Mindestloohnerhöhungen sei das Risiko für Reinverluste umso höher.

Dieser Befund des mindestlohninduzierten Reinverlusts wird durch einen Teilnehmenden des Workshops dieser Evaluation unter Anführung eines Rechenbeispiels verdeutlicht: So bedeute eine Mindestloohnerhöhung von 8,84 auf 9,19 Euro pro Stunde Mehrkosten in Höhe von etwas mehr als 1.000 Euro pro Arbeitnehmer/-in. Bei einem Betrieb mit 70 Angestellten ergebe dies Mehrkosten von knapp 70.000 Euro. Sofern diese Lohnerhöhung nicht durch eine Preiserhöhung am Markt durchgesetzt werden könne, müssen diese Mehrkosten durch eine entsprechende Umsatzsteigerung erwirtschaftet werden. Ausgehend von einem Personalkostenanteil von 30 Prozent müsse in diesem Beispiel ein Mehrumsatz in Höhe von 250.000 Euro generiert werden. Je nach Branche sei dies ohnehin ein ambitioniertes Ziel, da in einer kleinteiligen Wirtschaftsstruktur nur eine geringe Preisbestimmungsmacht auf Seiten der Betriebe besteht, um die Mehrkosten durch Preiserhöhungen zu decken.<sup>126</sup>

- (ii) Dies spiegelt sich auch in einer **länger anhaltenden negativen Geschäftserwartung** von ostdeutschen Betrieben wider: Im Gegensatz zu westdeutschen Betrieben haben vom Mindestlohn betroffene Betriebe aus Ostdeutschland durch die Mindestlohneinführung auch im Geschäftsjahr 2016 eine geringere Geschäftserwartung. So berichten im Jahr 2015 drei Viertel der Gaststätten und Beherbergungsbetriebe in Sachsen von einer gesunkenen Ertragslage. Auch die Textil- und Bekleidungsindustrie und der Handel verzeichnen eine angespannte Ertragslage in Sachsen.<sup>127</sup>
- (iii) Im Vergleich zu westdeutschen Betrieben verspüren vom Mindestlohn betroffene Betriebe aus Ostdeutschland einen **erhöhten Wettbewerbsdruck** im Zuge der Mindestlohneinführung. Dieser äußert sich auch darin, dass insbesondere stark vom Mindestlohn betroffene Betriebe aus Ostdeutschland eine höhere Schließungswahrscheinlichkeit durch den Mindestlohn aufweisen.<sup>128</sup> Da in Sachsen eine hohe Mindestlohnbetreffenheit mit deutlichen Unterschreitungen des Mindestlohnes vorherrscht (siehe Kapitel 4.1.1 und 4.1.3), ergibt sich im Jahr 2015 ein negativer Saldo aus Gewerbeabmeldungen und -neugründungen.<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft (2016)

<sup>126</sup> Vereinigung der sächsischen Wirtschaft (2018)

<sup>127</sup> Straub (2016)

<sup>128</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>129</sup> Statistisches Landesamt (2015)

### 4.3 Auswirkungen auf das Tarifgeschehen

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern sich die Mindestlohneinführung auf das Tarifgeschehen ausgewirkt hat und in welchem Verhältnis Mindest- und Tariflöhne in Zukunft stehen. Hierfür werden die Tarifbindung, der Anteil an Verdienstgruppen unterhalb des Mindestlohniveaus sowie die Spannweiten zwischen der untersten und höchsten Verdienstgruppe einzelner Tarifverträge näher beleuchtet.



Insgesamt hat die Mindestlohneinführung laut aktueller Forschungsliteratur die **Segmentation des deutschen Tarifsystems eher verschärft**: Nach dem jetzigen Kenntnisstand hat sich die **Mindestlohneinführung bereits in vielfältiger Weise unterschiedlich auf die Tarifbindung und -struktur** der Branchen ausgewirkt:

- (i) Es gibt Anzeichen dafür, dass die Mindestlohneinführung zu einem **zusätzlichen Rückgang der Tarifbindung in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben** geführt hat, da mehr Betriebe mit einer höheren Wahrscheinlichkeit aus Tarifverträgen austreten. So sinkt die Tarifbindung in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben um bis zu zwei Prozentpunkte mehr als in jenen Betrieben, die nicht vom Mindestlohn betroffen sind.<sup>130</sup>
- (ii) Die Mindestlohneinführung hat zu einer **Komprimierung der untersten Tarifgruppen** geführt: Der Anteil an Vergütungsgruppen in Tarifverträgen, die unterhalb des Mindestlohniveaus liegen, ist zwischen 2010 und 2017 um rund 14 Prozentpunkte gesunken. Besonders starke Rückgänge von über 50 Prozentpunkten verzeichnen dabei die Floristik, das Bewachungsgewerbe und das Fleischerhandwerk.<sup>131</sup> Dass im Jahr 2015 noch viele der untersten Tarifgruppen unterhalb des Mindestlohniveaus lagen und somit die Mindestlohneinführung zu einer Komprimierung der untersten Tarifgruppen geführt hat, ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Erstens machten einige Branchen (siehe Kapitel 2.1) von der im Mindestlohngesetz verankerten Übergangsregelung nach § 24 Gebrauch, wodurch bis zum 31.12.2017 die allgemeinverbindlichen Branchenmindestlöhne als Lohnuntergrenze galten. Ab dem 01. Januar 2017 mussten diese abweichenden Regelungen jedoch einen Bruttostundenlohn von 8,50 Euro gewährleisten. Zu den Branchen, die von diesen Übergangsregelungen Gebrauch machten, gehörten auf Bundesebene die Fleischindustrie, das Friseurhandwerk, die Land- und Forstwirtschaft, der Gartenbau sowie – mit einer spezifischen Übergangsregelung nach § 24 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes (siehe Kapitel 2.1) – Zeitungszusteller/-innen.<sup>132</sup> Erst seit dem 01. Januar 2018 gilt der gesetzliche Mindestlohn uneingeschränkt für alle Branchen. In anderen Branchen, wie zum Beispiel dem Hotel- und Gaststättengewerbe, wurden die Verhandlungen über eine tarifvertragliche Übergangsregelung nicht erfolgreich abgeschlossen. Zweitens wurden in einigen Tarifbereichen (z. B. Floristik, Holz- und Kunststoff verarbeitende Industrie, Fleischerhandwerk) zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung seit längerer Zeit keine Tarifverträge abgeschlossen oder sind seitdem ausgelaufen bzw. noch nicht allgemeinverbindlich erklärt worden (z. B. Gebäudereinigungshandwerk).<sup>133</sup>
- (iii) Trotz abgeschwächter Lohnanpassungen im Tarifgitter oberhalb des Mindestlohnes hat sich durch die überproportionalen Lohnerhöhungen der unteren Verdienstgruppen insgesamt eine **Stauchung der Lohnstruktur** ergeben: Zwischen 2014 und 2017 ist die Spannweite zwischen den niedrigsten und höchsten Verdienstgruppen in Tarifverträgen gesunken. Während diese

<sup>130</sup> Bellmann et al. (2018)

<sup>131</sup> Herzog-Stein et al. (2018); Bispinck (2017)

<sup>132</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>133</sup> Herzog-Stein et al. (2018); Bispinck (2017)

Spannweite im gesamtwirtschaftlichen Kontext um 0,2 Prozent abgenommen hat, beläuft sich der Rückgang bei Tarifverträgen mit Verdienstgruppen unter Mindestlohniveau auf 5,7 Prozent. Mit 7,2 Prozent ist die stärkste Kompression im Gastgewerbe zu beobachten.<sup>134</sup>

Der flächendeckende Mindestlohn schafft ein (weiteres) paralleles Regelungssystem der Lohnbildung neben den bereits bestehenden Tarifverträgen und Branchenmindestlöhnen. Dieses sogenannte Layering trägt zu einer **verstärkten Segmentation des deutschen Tarifsystems** bei, da nun noch diversere Bestimmungen für die unterste Lohnleitlinie in verschiedenen Branchen gelten.<sup>135</sup> Die **nachhaltigen Auswirkungen des Mindestlohnes auf das Tarifgeschehen sind dabei erst mittel- bis langfristig** zu erwarten und umfassend zu bewerten. Am derzeitigen Kenntnisstand zeichnen sich drei verschiedene Szenarien zum Wechselspiel zwischen Mindest- und Tariflohn ab, die auch von den jeweiligen Rahmenbedingungen der Branchen abhängen:<sup>136</sup>

- (i) In einer ersten Branchengruppe kann von **einer vom Mindestlohn unabhängigen Tariflohn-gestaltung** ausgegangen werden: In dieser Kategorie besetzen verhältnismäßig wenige Beschäftigte die untersten Verdienstgruppen der jeweiligen Tarifverträge, die zudem oberhalb des Mindestlohniveaus liegen.
- (ii) In einer zweiten Branchengruppe ist zu erwarten, dass die **Mindestlohn- und Tariflohndynamik interagieren**. Denn auf der einen Seite bestimmt der Mindestlohn die Tariflöhne, da die Distanz der untersten Verdienstgruppe zum steigenden Mindestlohn durch Tarifloohnerhöhungen gewahrt werden soll. Daraus können sich auch je nach Qualifikations- und Verdienstgruppenstruktur der Branche Spillover-Effekte für höhere Verdienstgruppen ergeben, um die Lohndifferenziale zwischen den Verdienstgruppen des Tarifvertrags beizubehalten.<sup>137</sup> Auf der anderen Seite sollen die Tariflohnentwicklungen auch die Mindestloohnerhöhungen mitbestimmen.<sup>138</sup> So beruft sich die Mindestlohnkommission in ihrer Begründung der Mindestlohnanpassungen zum Jahr 2017 und 2019 bzw. 2020 auf die Entwicklung des Tariflohnindex.<sup>139</sup>
- (iii) In einer dritten Branchengruppe ist von einer **Dominanz des Mindestlohnes über die Tariflohndynamik** auszugehen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass in einigen Branchen das Tarifgeschehen noch nicht stark genug ausgeprägt ist. Dies äußert sich in einer schwachen Marktposition der Gewerkschaften, einer geringen Tarifbindung sowie darin, dass die verhältnismäßig stark besetzten untersten Verdienstgruppen den Mindest- bzw. Niedriglohnbereich durch Tarifloohnerhöhungen nicht dauerhaft verlassen.

Die verschiedenen Branchen können diesen drei Szenarien zum Wechselspiel zwischen Mindest- und Tariflohn zugeordnet werden (siehe Tabelle 4). Hierfür wird innerhalb der jeweiligen Branche betrachtet,

- a) wie hoch die Tarifbindung ist;
- b) inwiefern das Tarifgeschehen vor der Mindestlohneinführung aktiv war und wie stark die Rolle der Gewerkschaft ist;
- c) in welcher Höhe es einen Branchenmindestlohn vor der Mindestlohneinführung gab bzw. ob der Branchenmindestlohn nur eingeführt wurde, um die Übergangsregelung nach § 24 des Mindestlohngesetzes zu nutzen und

<sup>134</sup> Statistisches Bundesamt (2017a); Lesch (2017)

<sup>135</sup> Dingeldey (2018); Dingeldey & Kathmann (2017)

<sup>136</sup> Bispinck (2017); Schulten (2017); Dingeldey (2018); Lesch (2017); Bosch & Weinkopf (2015)

<sup>137</sup> Dingeldey (2018)

<sup>138</sup> BMAS (2020a)

<sup>139</sup> Zilius et al. (2016b); Zilius et al. (2018b)

- d) wie viele Tarifgruppen vor der Mindestlohneinführung unter dem Mindestlohniveau lagen und wie sich die Tariflöhne seitdem entwickeln.<sup>140</sup>

Tabelle 4: Wechselspiel zwischen Mindest- und Tariflöhnen in verschiedenen Branchen

Branche	Tariflohndynamik...		
	...ist vom Mindestlohn unabhängig.	...interagiert mit dem Mindestlohn.	...wird vom Mindestlohn dominiert.
Bauhauptgewerbe	X		
Bewachungs- und Sicherheitsgewerbe		X	
Einzelhandel			X
Fleischwirtschaft			X
Gebäudereinigung		X	
Hotel- und Gaststättengewerbe			X
Land- und Forstwirtschaft			X
Leih- und Zeitarbeit			X
Maler- und Lackierhandwerk		X	
Metall- und Elektroindustrie	X		

Quelle: Dingeldey (2018)



Aufgrund der vergleichsweise (i) geringen Tarifbindung, der hohen sowie starken Mindestlohn-betroffenheit und den (ii) stark besetzten untersten Verdienstgruppen ist in **Ostdeutschland bzw. Sachsen** eher von einer **Dominanz des Mindestlohnes über die Tariflohndynamik bzw. einer Interaktion zwischen Mindest- und Tariflöhnen** auszugehen. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich dementsprechend auch **stärkere Effekte des Mindestlohnes auf das Tarifgeschehen** in Ostdeutschland bzw. Sachsen ausmachen:

- (i) Aufgrund der hohen Mindestlohn-betroffenheit in Sachsen (siehe Kapitel 4.1.1) ist davon auszugehen, dass die **Tarifbindung in vom Mindestlohn betroffenen Unternehmen in Sachsen** im Zuge der Mindestlohneinführung im Vergleich zu anderen Bundesländern **stärker gesunken** ist.<sup>141</sup> Die Tarifbindung der Beschäftigten in Sachsen liegt schon seit Jahrzehnten unter dem Niveau in Ost- (43 Prozent) bzw. Gesamtdeutschland (57 Prozent) und bildet diesbezüglich mit 39 Prozent das bundesweite Schlusslicht im Jahr 2017.<sup>142</sup> Analog verhält es sich mit der Tarifbindung der Betriebe. Eine besonders geringe Tarifbindung (siehe Abbildung 9) liegt in 2015/2016 dabei in den Branchen der Land- und Forstwirtschaft (vier Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse sind tarifgebunden), des Verkehrs und der Lagerei (acht Prozent) und der Verbrauchsgüter (neun Prozent) vor.<sup>143</sup>

Erstens kann diese geringe Tarifbindung im Zusammenhang mit der kleinteiligen Unternehmensstruktur in Sachsen stehen, da kleinere Betriebe seltener an Tarifverträge gebunden sind

<sup>140</sup> Allerdings ist anzumerken, dass dieser Zuordnung der Branchen keine allgemeinen Zuordnungskriterien unterliegen und somit Autoren zu verschiedenen Ergebnissen gelangen können (vgl. hierzu Lesch, 2017; Dingeldey, 2018). Dies betrifft insbesondere die Szenarien (ii) und (iii).

<sup>141</sup> Bellmann et al. (2018)

<sup>142</sup> Dahms (2016b); Schulten et al. (2019)

<sup>143</sup> Schulten et al. (2019)

als Großbetriebe.<sup>144</sup> So zeigt sich in Sachsen, dass im Jahr 2017 rund zwei Drittel der Betriebe mit mindestens 100 Beschäftigten an einen Tarifvertrag gebunden sind, während dies nur bei zehn Prozent der kleinen Betriebe mit bis zu neun Mitarbeitenden der Fall ist.<sup>145</sup> Dieses Verhältnis gilt auch für den Anteil an Beschäftigten, die in einem tarifgebundenen Unternehmen arbeiten.

Zweitens wird auch die unterdurchschnittliche Verbreitung von Betriebsräten mit der geringen Tarifbindung in Verbindung gebracht<sup>146</sup>: Im Jahr 2016 sind in Sachsen lediglich 37 Prozent von einem Betriebsrat vertreten. Die Vergleichswerte in den anderen ostdeutschen Bundesländern (41 Prozent) und Westdeutschland (44 Prozent) liegen deutlich darüber.<sup>147</sup>

Drittens kann die geringe Tarifbindung neben diesen strukturellen Aspekten auch auf die Organisationspolitik der Arbeitgeber zurückzuführen sein. Das Beispiel der Metall- und Elektroindustrie, die eine überdurchschnittliche Tarifbindung in Westdeutschland (66 Prozent aller Beschäftigten) aufweist, verdeutlicht diesen Faktor: In Sachsen arbeiten wie in Westdeutschland rund zehn Prozent der Beschäftigten in dieser Branche. Trotz dieser vergleichbaren Beschäftigtenanteile liegt die Tarifbindung in Sachsen (33 Prozent aller Beschäftigten) auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.<sup>148</sup>

- (ii) In **Ostdeutschland ist von einer stärkeren Komprimierung der untersten Tarifgruppen auszugehen als in Westdeutschland**. Denn waren vor der Mindestlohneinführung nur ein Zehntel der tariflichen Verdienstgruppen in Westdeutschland unterhalb des Mindestlohnniveaus, belief sich dieser Anteil in Ostdeutschland auf 43 Prozent.<sup>149</sup> Dies kann unter anderem auch darauf zurückgeführt werden, dass zusätzlich zu den oben erwähnten Branchen auf Bundesebene weitere Branchen (Arbeitnehmerüberlassung, Textil- und Bekleidungsindustrie sowie Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft) in Ostdeutschland von der Übergangsregelung nach § 24 des Mindestlohngesetzes Gebrauch machten (siehe Kapitel 2.1).
- (iii) In **Sachsen** kann eine **relativ starke Stauchung der Lohnstruktur** angenommen werden. So sind beispielsweise im Jahr 2015 in der Systemgastronomie die untersten drei Tarifgruppen in Ostdeutschland zwischen 15 und 20 Prozent, in Westdeutschland aber nur zwischen fünf und zehn Prozent angestiegen. Dementsprechend hat auch die Spannweite zwischen der untersten und höchsten Verdienstgruppe stärker in Ost- (zehn Prozent) als in Westdeutschland (7,6 Prozent) abgenommen. Dies liegt u. a. an dem niedrigen Lohnniveau der untersten Tarifgruppen, wie das Friseurgewerbe zeigt: In Sachsen bestand eine Differenz zwischen der Tarifvergütung der untersten Verdienstgruppe und dem neu eingeführten Branchenmindestlohn von rund 73 Prozent. Nur in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg war die Differenz größer.<sup>150</sup>

---

<sup>144</sup> Ellguth & Kohaut (2018)

<sup>145</sup> Schulten et al. (2019)

<sup>146</sup> Ellguth & Kohaut (2018)

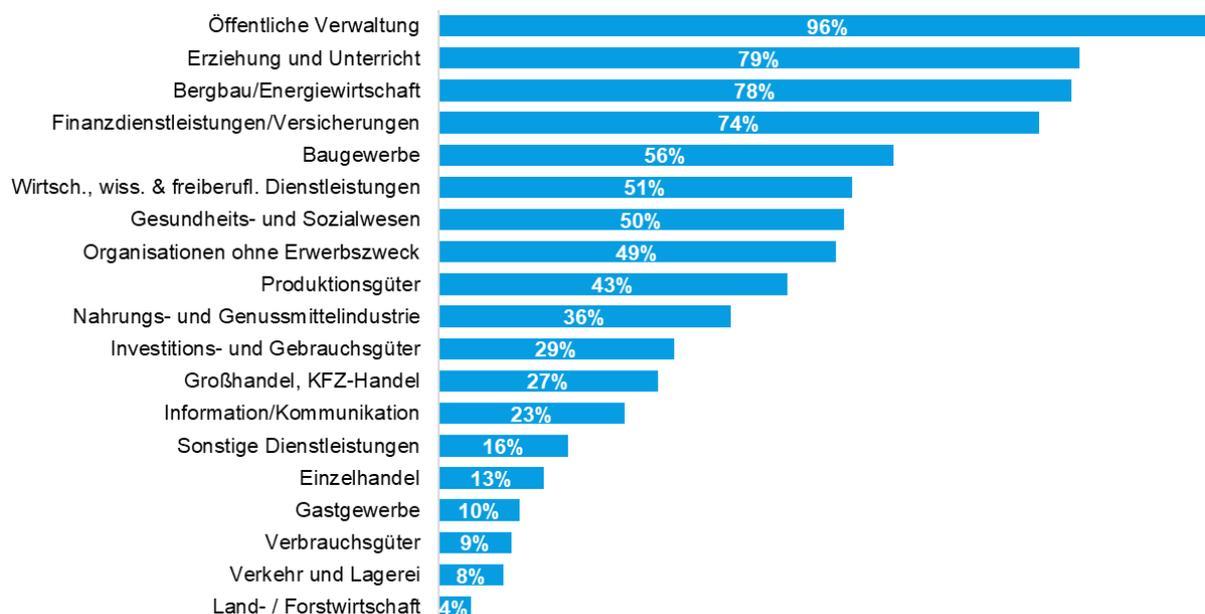
<sup>147</sup> Schulten et al. (2019)

<sup>148</sup> Schulten et al. (2019)

<sup>149</sup> Bispinck (2017)

<sup>150</sup> Bispinck (2017)

**Abbildung 9: Tarifbindung in Sachsen nach Wirtschaftsbereichen und Branchen (2015/2016) in Prozent aller Beschäftigten<sup>151</sup>**



Quelle: Schulten et al. (2019)

## 4.4 Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung

Das folgende Kapitel beschreibt die Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf den Arbeitsmarkt. Hierfür werden die Entwicklungen der Arbeitslosigkeit, der sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen bzw. atypischen Beschäftigung, der Anzahl an offenen Stellen sowie das betriebliche Ausbildungsgeschehen näher betrachtet.

### 4.4.1 Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit



**Die Mindestlohneinführung bzw. -erhöhung hatten keine statistisch belastbaren Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit.**<sup>152</sup> Dieser Befund hält auch einer nach Personengruppen differenzierten Analyse stand: So sind keine unterschiedlichen Auswirkungen für Männer bzw. Frauen, Personen mit bzw. ohne deutsche Staatsangehörigkeit sowie ältere (55-64 Jahre) bzw. jüngere (15-24 Jahre) Altersgruppen zu erkennen.<sup>153</sup>

Darüber hinaus weisen jene Personen, die im Jahr 2014 einen Stundenlohn unterhalb der Mindestlohneschwelle erhalten haben, keine höhere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit in den Folgejahren 2015 und 2016 auf als Personen mit einem höheren Stundenlohn. Ganz im Gegenteil: die Anzahl der Übergänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit ist nach der Mindestlohneinführung sogar leicht gesunken, die Anzahl der Übergänge aus geringfügiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit blieb unverändert.<sup>154</sup> Ebenso hat die Mindestlohneinführung einen Rückgang der Erwerbstätigen in SGB II-Bezug, den sogenannten Aufstocker/-innen, bewirkt (siehe Kapitel 4.5). Dagegen gibt es

<sup>151</sup> Das Referenzjahr 2016/2017 wurde gewählt, da hier die Datenlage eine sehr differenzierte Darstellung nach Branchen ermöglicht.

<sup>152</sup> Bonin et al. (2018); Schmitz (2017); Garloff (2016, 2017); Pestel et al. (2020)

<sup>153</sup> Bonin et al. (2018)

<sup>154</sup> Bonin et al. (2018)

keine eindeutigen Auswirkungen auf die Anzahl der nicht erwerbstätigen SGB II-Leistungsbezieher/-innen.<sup>155</sup>

Die für Langzeitarbeitslose eingeführte Ausnahmeregelung, nach der Betriebe bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen den Mindestlohn in den ersten Monaten unterschreiten dürfen, wurde selten genutzt.<sup>156</sup> So hat lediglich ein Prozent der betroffenen Betriebe angegeben, die Ausnahmeregelung genutzt und verstärkt Langzeitarbeitslose eingestellt zu haben; weitere zwei Prozent haben dies für die Zukunft geplant.<sup>157</sup> Dieser Befund wird auch im Rahmen einer Befragung bestätigt, die Fach- und Führungskräfte der Jobcenter sowie Langzeitarbeitslose umfasst. Die geringe Nutzung der Ausnahmeregelung ist aus Sicht der Jobcenter-Mitarbeiter/-innen auf ihren geringen Bekanntheitsgrad bei Langzeitarbeitslosen und die geringe Attraktivität für alle Beteiligten zurückzuführen: Aus ihrer Sicht könnten sich Langzeitarbeitslose diskriminiert fühlen, da diese dann unterhalb des Mindestlohniveaus arbeiten müssten. Dabei sei es gerade der Lohn, der Langzeitarbeitslose oftmals zur Beschäftigungsaufnahme motiviere. Dahingegen würden Arbeitgeber nur wenig Lohnkosten einsparen, während sie bürokratischen Hürden sowie gegebenenfalls höheren Einarbeitungskosten begegnen.<sup>158</sup>

Eine Ursache für diese geringen Effekte der Mindestlohneinführung auf die Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit liegt darin begründet, dass Betriebe ihr Beschäftigungsniveau eher über eine Verringerung der Neueinstellungen (siehe Kapitel 4.4.4) gesteuert haben.<sup>159</sup> Dadurch können sowohl Kosten als auch Konflikte, die durch Entlassungen entstehen können, vermieden werden.<sup>160</sup> So haben nach eigenen Angaben rund 16 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe Maßnahmen zur Zurückhaltung bei Neueinstellungen und/oder Wiederbesetzungen ergriffen bzw. beabsichtigt. Nur sieben Prozent der betroffenen Betriebe haben hingegen Entlassungen beabsichtigt bzw. umgesetzt.<sup>161</sup>



Auch in vom Mindestlohn stärker betroffenen Regionen wie Ostdeutschland lassen sich **insgesamt kaum statistisch belastbare Auswirkungen des Mindestlohnes auf die Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit** feststellen.<sup>162</sup> Dies kann allerdings auch mit der guten konjunkturellen Entwicklung der letzten Jahre zusammenhängen.<sup>163</sup>

Lediglich bei der Betrachtung einzelner Subgruppen sind Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland bzw. spezifisch für Sachsen zu erkennen:

- (i) Der mindestlohninduzierte **Rückgang der Aufstocker/-innen** in Ostdeutschland ist im Vergleich zu Westdeutschland mehr **durch den Verlust eines Nebenerwerbs** als durch Einkommenssteigerungen zu erklären<sup>164</sup>: Schätzungen legen nahe, dass die Mehrheit der ehemaligen Aufstocker/-innen in Ostdeutschland SGB II-Leistungsbezieher/-innen wurden.
- (ii) In **Ostdeutschland und auch konkret in Sachsen wurde die Ausnahmeregelung seltener als in Westdeutschland genutzt**: Während zwei Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe Maßnahmen zum vermehrten Einsatz von Langzeitarbeitslosen ergriffen bzw. geplant

---

<sup>155</sup> Schmitz (2017)

<sup>156</sup> vom Berge et al. (2016b)

<sup>157</sup> Bellmann et al. (2016)

<sup>158</sup> Vom Berge et al. (2016b)

<sup>159</sup> Bellmann et al. (2016); Bossler & Gerner (2019)

<sup>160</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>161</sup> Bellmann et al. (2016)

<sup>162</sup> Ahlfeldt et al. (2016); Garloff (2017)

<sup>163</sup> Vereinigung der sächsischen Wirtschaft (2016)

<sup>164</sup> Schmitz (2017)

haben, waren es in Westdeutschland 3,8 Prozent.<sup>165</sup> In Sachsen beläuft sich der Anteil aller Betriebe, die von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht oder dies geplant haben, auf rund ein Prozent.<sup>166</sup>

- (iii) Auch in Sachsen wurde eher auf eine Verringerung der Neueinstellungen als auf Personalabbau gesetzt: Rund zwei Fünftel der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe haben nach eigenen Angaben weniger neues Personal eingestellt, während nur 29 Prozent ihre Beschäftigtenzahl reduziert haben.<sup>167</sup> Das Ausmaß in Sachsen übersteigt dabei Ost- und Westdeutschland: Der Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe in Sachsen, die Personal abgebaut haben, liegt mit 16 (Westdeutschland) bzw. 13 Prozentpunkten (Ostdeutschland) deutlich über den Vergleichswerten.<sup>168, 169</sup>

Sofern Personal in Sachsen abgebaut wurde, waren eher Geringqualifizierte betroffen: Haben 19 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe eher An- bzw. Ungelernte entlassen, waren es bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (15 Prozent) bzw. akademischen Abschluss (drei Prozent) deutlich weniger. Personal neu eingestellt haben nur vier (An- bzw. Ungelernte), sechs (Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung) bzw. zwei (Personen mit akademischem Abschluss) Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe.<sup>170</sup>

#### 4.4.2 Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



Zwar ist auf Basis deskriptiver Daten in den Jahren nach der Mindestlohneinführung eine Gesamtbeschäftigungszunahme von 462.000 (April 2014 bis April 2015), 633.000 (April 2015 bis April 2016) bzw. 631.000 Beschäftigungsverhältnissen (April 2016 bis April 2017) festzustellen, die sich jeweils aus einer Abnahme geringfügiger und Zunahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zusammensetzt.<sup>171</sup> Jedoch sind die kausalen **Auswirkungen der Mindestlohneinführung hierauf nicht eindeutig** zu belegen.<sup>172</sup>

Übereinstimmung herrscht lediglich darin, dass der **mindestlohninduzierte Umfang des Effekts im Verhältnis zur Anzahl aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse sehr gering** ausfällt. So variieren die Befunde von einer unveränderten Entwicklung<sup>173</sup> über einen geringeren Aufbau<sup>174</sup> bis zu einem leichten Zuwachs sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse<sup>175</sup>. Diese Varianz ist auf unterschiedliche Datengrundlagen, Methoden und Modellspezifikationen zurückzuführen.

Dabei gibt es Anzeichen dafür, dass die **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse insbesondere in jenen Betrieben, Branchen und Regionen zugenommen haben, die stark**

<sup>165</sup> Bellmann et al. (2016)

<sup>166</sup> Bellmann et al. (2017a)

<sup>167</sup> Schubert & Weber (2016); Schubert et al. (2016)

<sup>168</sup> Hierbei ist zu beachten, dass die Werte auf unterschiedlichen Datenquellen basieren: Sachsen (ifo Betriebsbefragung), Ost- und Westdeutschland (ifo Konjunkturtest)

<sup>169</sup> Weber (2016)

<sup>170</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>171</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>172</sup> Bossler (2017); Bossler & Gerner (2019); Garloff (2019); Ahlfeldt et al. (2018); Bonin et al. (2018); Caliendo et al. (2017b); Schmitz (2017); Knabe et al. (2020)

<sup>173</sup> Bonin et al. (2018), Schmitz (2017); Friedrich et al. (2020); Pestel et al. (2020)

<sup>174</sup> Caliendo et al. (2017b); Schmitz (2017)

<sup>175</sup> Garloff (2017); Holtemöller & Pohle (2017); Stechert (2018)

**vom Mindestlohn betroffen sind.**<sup>176</sup> Innerhalb dieser Regionen haben dabei insbesondere **Frauen und Geringqualifizierte vom Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung profitiert.**<sup>177</sup>

Aus einer theoretischen Perspektive hat die Mindestlohneinführung die Löhne an die Produktivität der Beschäftigten angepasst, was ein Beschäftigungswachstum in den vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen ausgelöst hat.<sup>178</sup> Dieser Erklärungsansatz basiert auf der Annahme, dass am Arbeitsmarkt Friktionen bestehen – zum Beispiel in Form von Mobilitätskosten, die Arbeitnehmer/-innen durch einen Arbeitsplatzwechsel entstehen. Dadurch hat die Arbeitgeberseite genug Marktmacht, um Löhne unterhalb des marktbereinigenden Niveaus und der Produktivität der Beschäftigten durchzusetzen. In diesem Modell bewirkt die Mindestlohneinführung eine Annäherung an das marktbereinigende Lohnniveau und hebt somit das Beschäftigungslevel an.<sup>179</sup>



**Der gesetzliche Mindestlohn hat sich in Ostdeutschland insgesamt nur in sehr geringem Ausmaß auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgewirkt:** Zwar hat in vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen zwischen 2014 und 2015 die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einem leicht stärkeren Ausmaß als in Westdeutschland zugenommen. Im Gegensatz zu Westdeutschland wird in Ostdeutschland jedoch diese Zunahme in jenen Branchen, die weniger vom Mindestlohn betroffen sind, durch eine sinkende Anzahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen relativiert.<sup>180</sup>

So haben auch etwas mehr vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Westdeutschland (fünf Prozent) als in Ostdeutschland (vier Prozent) im ifo Konjunkturtest angegeben, dass sie sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschaffen haben.<sup>181</sup> Dabei ist anzumerken, dass diese Befunde lediglich auf deskriptiven Daten bzw. Befragungsergebnissen basieren und somit nicht kausal auf die Mindestlohneinführung zurückgeführt werden können.

#### 4.4.3 Auswirkungen auf atypische Beschäftigungsformen



Bei geringen Auswirkungen auf atypische Beschäftigungsformen insgesamt hat die **Mindestlohneinführung das Wachstum an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen** verringert. Zudem haben im Zuge der Mindestlohneinführung **teilweise Umwandlungen von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** stattgefunden. Das durch die Mindestlohneinführung verringerte Wachstum geringfügiger Beschäftigung beläuft sich je nach Datengrundlage und Methode auf bis zu 200.000 Stellen.<sup>182</sup>

Dabei ist in Regionen, die stärker vom Mindestlohn betroffen sind, ein ein bis zu zwei Prozent stärkerer Rückgang von geringfügiger Beschäftigung zu beobachten als in Regionen mit geringer Mindestlohn-betroffenheit.<sup>183</sup> Beim Rückgang der geringfügigen Beschäftigung lässt sich zudem eine Konzentration auf diverse Personengruppen feststellen: Frauen, Altersgruppen zwischen 15 und 17 sowie 25 und 54 Jahren und Beschäftigte mit deutscher Staatsangehörigkeit.<sup>184</sup>

<sup>176</sup> Garloff (2017); Frentzen et al. (2018); Bossler et al. (2020)

<sup>177</sup> Bonin et al. (2018)

<sup>178</sup> Zilius et al. (2016a)

<sup>179</sup> Borjas (2015)

<sup>180</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>181</sup> Weber (2016)

<sup>182</sup> Bonin et al. (2018); Garloff (2017); Caliendo et al. (2017b); Holtemöller & Pohle (2017); Koch et al. (2018); Pestel et al. (2020)

<sup>183</sup> Bonin et al. (2018)

<sup>184</sup> Zilius et al. (2018a)

### Auswirkungen der Corona-Pandemie

Im Rahmen der in dieser Evaluation durchgeführten Experteninterviews betonen gewerkschaftliche Vertreter/-innen, dass die Corona-Pandemie die **unsicherere Position von Geringqualifizierten und Personen in geringfügiger Beschäftigung am Arbeitsmarkt** exponiere. Denn diese Beschäftigtengruppen würden teilweise eher ihre Arbeit verlieren als Kurzarbeitergeld beziehen.

Dabei wurden jedoch nicht alle geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse abgebaut, sondern zumindest partiell in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt: So haben die mindestlohninduzierten Übergänge von einer geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb des gleichen Betriebs um 20 Prozent, die Übergänge zwischen verschiedenen Betrieben gar um 40 Prozent zugenommen.<sup>185</sup> Besonders häufig wechselten Beschäftigte von kleineren in größere Betriebe.<sup>186</sup> Allerdings besetzen die Personen, die diesen Übergang vollzogen haben, nicht ausschließlich neu geschaffene, sondern unter anderem auch ohnehin offene und/oder bestehende Stellen.<sup>187</sup> Mögliche, in der Forschungsliteratur genannte Gründe für die Umwandlung geringfügiger in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse sind mitunter der Personal- bzw. Fachkräftebedarf, die Vermeidung der Dokumentationspflichten, welche bei Minijobs zwingend sind, sowie die Gleichbehandlung zwischen geringfügig und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Hinblick auf die Nettoentlohnung.<sup>188</sup> Mehr als zwei Drittel dieser so neu geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse bestehen auch noch ein Jahr später im Betrieb – und damit nachhaltig – fort. Von diesen mindestlohninduzierten Umwandlungen haben insbesondere Frauen, Beschäftigte in mittelgroßen Betrieben und Beschäftigte ab 45 Jahren profitiert.<sup>189</sup>

Neben diesen Entwicklungen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse können auch weitere atypische Beschäftigungsformen von der Mindestlohneinführung betroffen sein:

- (i) In Branchen, die schon vor der Mindestlohneinführung viele freie Mitarbeiter/-innen beschäftigt haben, ist ein leichter Anstieg (um 0,2 Prozent) an freien Mitarbeiter/-innen zu beobachten.<sup>190, 191</sup>
- (ii) Die Einführung des Mindestlohnes hat die Anzahl der solo-selbstständig geführten Unternehmen in Deutschland kausal vermindert.<sup>192</sup>
- (iii) Die Mindestlohneinführung hat sich bis zum jetzigen Zeitpunkt kaum kausal auf den Einsatz von Leiharbeiter/-innen und Saisonarbeitskräften ausgewirkt.<sup>193</sup>
- (iv) Aufgrund der lückenhaften Datengrundlage kann nicht abschließend beurteilt werden, inwiefern sich die Mindestlohneinführung auf den Umfang von Schwarzarbeit ausgewirkt hat. Qualitative

<sup>185</sup> Bonin et al. (2018); Garloff (2017)

<sup>186</sup> Dustmann et al. (2020)

<sup>187</sup> Vom Berge & Weber (2017)

<sup>188</sup> Koch et al. (2018)

<sup>189</sup> Vom Berge & Weber (2017)

<sup>190</sup> Zu diesen Branchen gehören: Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen, sonstige Dienstleistungen, Interessensvertretungen, Information und Kommunikation, und Erziehung und Unterricht (Bossler et al., 2018).

<sup>191</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>192</sup> Lubczyk et al. (2020)

<sup>193</sup> Bossler et al. (2020); Bossler et al. (2018); Späth et al. (2018)

Interviews zeigen, dass vor allem dann Schwarzarbeit praktiziert wird, wenn sowohl Arbeitgeber als auch -nehmer/-innen davon profitieren.<sup>194</sup>



Während sich die Mindestlohneinführung auch in **Ostdeutschland** kaum auf die weiteren atypischen Beschäftigungsformen ausgewirkt hat<sup>195</sup>, ist der **mindestlohninduzierte Rückgang geringfügiger Beschäftigung** mit rund 52.000 Beschäftigungsverhältnissen **stärker ausgeprägt als in Westdeutschland**.<sup>196</sup> Dabei weisen Befragungsergebnisse darauf hin, dass mehr vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Westdeutschland (neun Prozent) geringfügige Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt haben als in Ostdeutschland (sechs Prozent).<sup>197</sup> Dieser Befund wird jedoch anhand von Arbeitsmarktdaten relativiert, nach denen in **Ostdeutschland mehr Umwandlungen** stattgefunden haben als in Westdeutschland.<sup>198</sup>

Aufgrund der hohen Mindestlohnbetreffenheit ist in **Sachsen von ähnlichen Auswirkungen auszugehen**. Deskriptive Statistiken zwischen Juni 2014 und 2015 zeigen, dass im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnittswert (drei Prozent) die Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Sachsen (8,2 Prozent) deutlicher stärker gesunken ist. Dabei hat der Rückgang der geringfügigen Beschäftigung vor allem in jenen Branchen und Betrieben stattgefunden, die überdurchschnittlich vom Mindestlohn betroffen sind. Insofern zeigt die Analyse deskriptiver Daten, dass insbesondere in den Branchen der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (-31,7 Prozent), der Erziehung und des Unterrichts (-13,6 Prozent), des Gastgewerbes (-9,5 Prozent), des Handels (-9,2 Prozent) sowie der Heime und des Sozialwesens (-8,3 Prozent) die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse abgebaut wurden.<sup>199</sup> Jedoch kann dieser Rückgang nicht ausschließlich auf die Mindestlohneinführung zurückgeführt werden.

#### 4.4.4 Entwicklungen bei offenen Stellen, Neueinstellungen und Nachbesetzungen



**Im Zuge der Mindestlohneinführung hat sich bundesweit die Anzahl der Neueinstellungen um 46.000 bis 60.000 Stellen reduziert.**<sup>200</sup> Ein Grund hierfür könnte in dem Versuch liegen, die mindestlohninduzierten Arbeitskostenanstiege (siehe Kapitel 4.2.1) zu kompensieren. Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass Betriebe bei (Neu-)Einstellungen im Mindestlohnbereich allerdings zunehmend Probleme haben.<sup>201</sup> So sind im Jahr 2015 mehr als ein Drittel der Betriebe auf Hindernisse bei (Neu-)Einstellungen im Mindestlohnbereich gestoßen, was ungefähr einer Verdopplung zum Vorjahr entspricht. Diese vermehrten Hindernisse führen dazu, dass sich die Dauer des Einstellungsprozesses im Mindestlohnbereich zwischen 2014 und 2015 von 27 auf 51 Tage fast verdoppelt hat.<sup>202</sup>

Die Hindernisse bei der Personalauswahl haben dabei ihren Ursprung sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts: Im Wesentlichen sind die (i) erhöhten Anforderungen an neues Personal und (ii) ein somit geringerer Kreis an geeigneten Bewerber/-innen hierfür verantwortlich.

<sup>194</sup> Koch et al. (2018)

<sup>195</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>196</sup> Zilius et al. (2018a); Friedrich (2019); Bonin et al. (2018)

<sup>197</sup> Weber (2016)

<sup>198</sup> vom Berge & Weber (2017)

<sup>199</sup> Statistische Ämter der Länder (2016) in Vereinigung der sächsischen Wirtschaft (2016)

<sup>200</sup> Bossler et al. (2018); Bossler & Gerner (2019)

<sup>201</sup> Gürtzgen et al. (2016)

<sup>202</sup> Gürtzgen et al. (2016)

- (i) Im Zuge der Mindestlohneinführung scheinen **Betriebe ihr Anforderungsniveau an Neueinstellungen erhöht zu haben**, um besser ausgebildete und somit theoretisch produktivere Beschäftigte für sich zu gewinnen. Auf diese Weise können in der Theorie die mindestlohninduzierten Arbeitskostenanstiege (siehe Kapitel 4.4.4) kompensiert werden. So ist im Mindestlohnbereich der Anteil an Neueinstellungen, bei denen spezielle Kenntnisse und Fertigkeiten erforderlich sind, zwischen 2014 und 2015 um neun Prozentpunkte auf 20 Prozent gestiegen. Im Kontrast dazu sind die jeweiligen Anteile an Neueinstellungen mit diesen Erfordernissen im Niedriglohnbereich (vier Prozentpunkte) und höheren Gehaltklassen (zwei Prozentpunkte) in deutlich geringerem Umfang gewachsen. Dennoch spielen spezielle Kenntnisse und Fertigkeiten im und oberhalb des Niedriglohnbereichs noch eine deutlich größere Rolle.<sup>203</sup>
- (ii) Diese **erhöhten Anforderungen an neues Personal im Mindestlohnbereich reduziert allerdings auch den Kreis an geeigneten Bewerber/-innen**. Hierdurch sinken aus Arbeitnehmersicht zum einen die Arbeitsmarktchancen weniger geeigneter Bewerber/-innen. Aus Arbeitgebersicht kann dies eine Hürde bei der passgenauen Besetzung einer Stelle darstellen. So geben nach Mindestlohneinführung mehr Arbeitgeber an, dass bei einem höheren Anteil an Neueinstellungen ein kleinerer Kreis an geeigneten Bewerber/-innen bereitsteht (+8,0 Prozentpunkte). Zudem nehmen Arbeitgeber bei Neueinstellungen weitere Veränderungen wahr im Vergleich zum Vorjahr: eine fehlende Bereitschaft zur Erfüllung der Arbeitsbedingungen (+13,1 Prozentpunkte), eine unzureichende berufliche Qualifikation (+8,2 Prozentpunkte) sowie zu hohe Lohn- und Gehaltsforderungen. Diese Angebotslücke seitens der Bewerber/-innen liegt unter anderem darin begründet, dass schon viele Betriebe die Mindestlohneinführung antizipierten und mit Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau im Jahr 2014 reagierten. Dadurch wurde vermutlich schon der etwas besser qualifizierte Teil des Bewerberkreises im Mindestlohnbereich abgeschöpft.<sup>204</sup>



Auch in Ostdeutschland bzw. Sachsen **haben insbesondere vom Mindestlohn betroffene Betriebe eher auf eine Zurückhaltung bei Neueinstellungen als auf den Personalabbau** gesetzt. Nahm zwischen 2013 und 2017 die Zahl der offenen Stellen in der ostdeutschen Gesamtwirtschaft um 60 Prozent zu, ist sie in vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen nur um 41 Prozent gestiegen. Dahingegen sind in Westdeutschland im gleichen Zeitraum ungefähr gleiche Anstiege der offenen Stellen in vom Mindestlohn betroffenen (55 Prozent) und nicht betroffenen Branchen (53 Prozent) zu erkennen.<sup>205</sup>

Zwar lassen sich diese deskriptiven Entwicklungen nicht kausal auf den Mindestlohn zurückführen, jedoch bestätigen die eigenen Angaben der Betriebe dieses Bild und zeigen, dass auch in Sachsen eher weniger Personal eingestellt als abgebaut wurde. So geben in einer Umfrage fast 40 Prozent der von Mindestlohn betroffenen Betriebe an, aufgrund des Mindestlohns geplante Neueinstellungen nicht vorgenommen zu haben.<sup>206</sup>

Von dieser Zurückhaltung bei (Neu-)Einstellungen waren in Sachsen insbesondere Geringqualifizierte betroffen: Hat knapp ein Drittel der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe (Neu-)Einstellungen für An- bzw. Ungelernte gesenkt, waren es bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (19 Prozent) bzw. akademischem Abschluss (14 Prozent) deutlich weniger. Eine Steigerung der (Neu-)Einstellungen hat nur in drei (An- bzw. Ungelernte), sieben (Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung) bzw.

<sup>203</sup> Gürtzgen et al. (2016)

<sup>204</sup> Gürtzgen et al. (2016)

<sup>205</sup> Zilius et al. (2018a)

<sup>206</sup> Schubert & Weber (2016); Schubert et al. (2016)

drei (Personen mit akademischem Abschluss) Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe stattgefunden.<sup>207</sup>

Neben den oben angeführten Gründen der erhöhten Anforderungen an neues Personal und eines geringeren Kreises an geeigneten Bewerber/-innen trägt im Gegensatz zu Westdeutschland in ostdeutschen Betrieben auch Sachsens Grenznähe zur Zurückhaltung bei (Neu-)Einstellungen bei: So haben sich vom Mindestlohn betroffene Betriebe in ostdeutschen Grenzregionen deutlicher bei (Neu-)Einstellungen zurückgehalten als vom Mindestlohn betroffene Betriebe im ostdeutschen Landesinneren.<sup>208</sup>

#### 4.4.5 Auswirkungen auf das betriebliche Ausbildungsgeschehen



Im Zuge der **Mindestlohneinführung lassen sich (bisher) kaum Auswirkungen auf das betriebliche Ausbildungsgeschehen** feststellen. Das gilt sowohl für Ausbildungsstellen<sup>209</sup> als auch für Praktika und ist darauf zurückzuführen, dass insbesondere das betriebliche Aus- und Weiterbildungsgeschehen (siehe Kapitel 4.2.3) in der Regel eher mittel- bis langfristig auf neue Rahmenbedingungen reagiert. Denn einerseits können Auszubildende nur zu bestimmten Zeitpunkten eingestellt werden. Andererseits können Betriebe auch nicht einfach den Bestand an Auszubildenden reduzieren.<sup>210</sup>

Lediglich in einer Differenzierung der angebotenen Ausbildungsstellen nach Übernahmepraxis ist ein geringer Effekt zu beobachten: Im Vergleich zu Betrieben, die Auszubildende in der Regel nicht übernehmen, führt die Mindestlohneinführung zu einem Rückgang des Ausbildungsstellenangebots um 1.200 Ausbildungsstellen in jenen Betrieben, die Auszubildende auch übernehmen.<sup>211</sup>

Auch die Anzahl der Praktika und der Anteil an Praktikant/-innen im Betrieb haben sich im Zuge der Mindestlohneinführung nicht signifikant verändert – ein rückläufiger Trend an Praktika hat schon deutlich vor der Mindestlohneinführung eingesetzt. Dieser ist hauptsächlich auf kleinere und vom Mindestlohn betroffene Betriebe zurückzuführen.<sup>212</sup>

Dass der kausale Effekt übergreifend allerdings nicht beurteilt werden kann, liegt vor allem auch an der verfügbaren Datengrundlage.<sup>213</sup> Selbst Studien mit dem innovativen Ansatz, das Praktikums geschehen anhand der Google-Suchanfragen zu operationalisieren, gelangen nicht zu aussagekräftigeren Befunden, inwiefern die Mindestlohneinführung sich auf die Anzahl der Praktika auswirkt.<sup>214</sup>

Jedoch gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Praktikumsbedingungen leicht verändert und an Relevanz gewonnen haben. Einerseits scheint bei einigen Pflichtpraktika, die vom Mindestlohngesetz ausgenommen sind, die Vergütung auf Mindestlohnniveau gestiegen zu sein. Allerdings erheben die Betriebe in diesem Zuge auch oft höhere Ansprüche an die Qualifikationen der Bewerber/-innen.<sup>215</sup>

---

<sup>207</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>208</sup> (Bossler et al., 2018)

<sup>209</sup> Operationalisiert als Anteil der Auszubildenden im Betrieb, den Anteil der besetzten Ausbildungsstellen und den Anteil der angebotenen Ausbildungsstellen (Bossler et al., 2018).

<sup>210</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>211</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>212</sup> Bossler et al. (2020)

<sup>213</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>214</sup> Bossler & Wegmann (2017)

<sup>215</sup> Koch et al. (2018)

Andererseits gibt es auch Hinweise dafür, dass sich die Praktikumsdauer verkürzt hat bzw. mehr freiwillige Praktika von längerer Dauer durch Pflichtpraktika ersetzt wurden.<sup>216</sup> Dadurch können Organisationen den Mindestlohn bei Praktika umgehen.<sup>217</sup> So bestätigen auch Google-Suchanfragen, dass die Unterscheidung zwischen einem verpflichtenden und freiwilligen Praktikum an Relevanz gewonnen hat.<sup>218</sup>



Auch für **Ostdeutschland zeigen sich (bisher) kaum Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf das Ausbildungs- und Praktikums geschehen**. So sind ähnlich wie in Westdeutschland keine signifikanten Veränderungen beim Anteil der Auszubildenden im Betrieb, dem Anteil der besetzten Ausbildungsstellen und dem Anteil der angebotenen Ausbildungsstellen zu beobachten.<sup>219</sup>

Hinsichtlich der Anzahl der Praktikant/-innen ist festzustellen, dass ostdeutsche Betriebe im Durchschnitt mehr Praktikant/-innen beschäftigten als Betriebe in Westdeutschland. Allerdings verzeichnen ostdeutsche Betriebe seit 2011 auch einen stärkeren Rückgang an Praktikant/-innen als westdeutsche Betriebe.<sup>220</sup>

Dies kann mit zwei Faktoren zusammenhängen, die mit einem stärkeren Rückgang an Praktikumsstellen assoziiert werden: Einerseits sind Betriebe in Ostdeutschland häufiger und stärker vom Mindestlohn betroffen. Andererseits ist Ostdeutschland von einer kleinteiligeren Unternehmensstruktur geprägt (siehe Kapitel 4.1).

Somit kann angenommen werden, dass auch in **Sachsen ein stärkerer Rückgang an Praktikumsstellen** zu verzeichnen ist. So hat auch rund ein Viertel der Betriebe angegeben, Praktikumsplätze gekürzt zu haben.<sup>221</sup> Diese Entwicklungen sind allerdings nicht kausal auf die Mindestlohneinführung zurückzuführen.<sup>222</sup>

## 4.5 Auswirkungen auf die Teilhabechancen und soziale Sicherung

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Teilhabechancen (siehe Kapitel 4.5.1) einerseits und die soziale(n) Sicherung(ssysteme) andererseits (siehe 4.5.2). Zur Bewertung der Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Teilhabechancen werden die Armutsgefährdungsquote sowie -intensität und die Anzahl an Aufstocker/-innen betrachtet. Um die Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die soziale(n) Sicherung(ssysteme) zu ermitteln, werden modellbasierte Simulationsstudien zur gesetzlichen Rente analysiert.

---

<sup>216</sup> Konegen-Grenier & Winde (2017)

<sup>217</sup> Bossler et al. (2018); Koch et al. (2018)

<sup>218</sup> Bossler & Wegmann (2017)

<sup>219</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>220</sup> Bossler et al. (2018)

<sup>221</sup> Schubert & Weber (2016)

<sup>222</sup> Bossler & Wegmann (2018)

#### 4.5.1 Auswirkungen auf die Teilhabechancen



Trotz der gestiegenen Stundenlöhne lassen sich nur **geringe Auswirkungen auf die sozio-ökonomischen Teilhabechancen** feststellen. So sind **weder ein steigender Anteil armutsgefährdeter Haushalte noch eine stärkere Armutsintensität** durch die Mindestlohneinführung zu beobachten.<sup>223</sup> Auch eine Anhebung des Mindestlohnes auf die im Diskurs oftmals geforderten zwölf Euro pro Stunde würde Simulationsstudien zufolge die Armutsgefährdung im Jahr 2021 lediglich um ca. einen Prozentpunkt senken.<sup>224</sup> Darüber hinaus ist nur eine **geringere Zuwachsrate (38.000 weniger Personen) an Aufstocker/-innen**, d.h. erwerbstätiger SGB II-Leistungsbezieher/-innen, zu verzeichnen.

Dieser Effekt ist insbesondere bei Personen in Midi-Jobs und (in einem geringeren Umfang) Mini-Jobs zu beobachten. Während die Hälfte der geringeren Zuwachsrate von Aufstocker/-innen auf einen Übergang in den vollständigen (nicht erwerbstätigen) SGB II-Leistungsbezug zurückgeführt werden kann, ist die andere Hälfte durch mindestlohninduzierte Einkommenssteigerungen nicht mehr auf SGB II-Leistungen angewiesen.<sup>225</sup> Dabei zeigt sich, dass insbesondere in Haushalten am unteren Ende der Lohnverteilung eine Lohnsteigerung – sofern sie sich auch im Monatslohn niederschlägt (siehe 4.1.2) – zu erhöhten Konsumausgaben für grundlegende Bedürfnisse wie beispielsweise Nahrungsmittel, Wohnraum und Energie führt.<sup>226</sup>

Allerdings hat sich nicht in allen Fällen das verfügbare Einkommen signifikant erhöht, weil die Einkommenssteigerungen mitunter nur etwas höher sind als die vorherigen Transferzahlungen. In diesem Zusammenhang sollte bedacht werden, dass die Einkommensquelle der eigenen Arbeit ein deutlich höheres Selbstwertgefühl vermittelt im Vergleich zum Bezug von Sozialleistungen.<sup>227</sup>

Das Ausbleiben bzw. das geringe Ausmaß dieser Effekte ist neben Defiziten in der Datengrundlage vor allem auf die folgenden vier Faktoren zurückzuführen<sup>228</sup>:

- (i) Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten sind zwar 69 Prozent im erwerbsfähigen Alter, aber nur 23 Prozent erwerbstätig. Insofern kann der Mindestlohn bei einem Großteil dieser Personengruppe nicht zu einer Einkommenssteigerung führen und der Effekt auf die Armutsgefährdung bleibt aus. Bei der SGB II-Bedürftigkeit verhält es sich ähnlich.
- (ii) Die Armutsgefährdung wird auf Haushaltsebene analysiert. Lediglich 27 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten lebten in armutsgefährdeten Haushalten. Auch aus diesem Grund kann die Mindestlohneinführung nicht zu einer wesentlichen Verringerung der Armutsgefährdung führen.
- (iii) Häufig sind nicht etwa geringe Stundenverdienste, sondern eher verkürzte Arbeitszeiten ursächlich verantwortlich für eine SGB II-Bedürftigkeit und/oder Armutsgefährdung. Aufgrund verschiedener Berechnungsgrundlagen erfordert die Überwindung der Armutsgefährdung bei Haushalten mit Kindern zwar eine geringere Wochenarbeitszeit als bei der SGB II-Bedürftigkeit.

---

<sup>223</sup> Das zugrundeliegende Konzept der Armutsgefährdung bemisst den Anteil an Haushalten, deren nach Personenzahl und Alter gewichtetes Haushaltsäquivalenzeinkommen unter der Armutsschwelle liegt. Die Armutsschwelle beträgt 60 Prozent des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung. Armutsintensität ist in diesem Kontext als der Abstand des Haushaltsäquivalenzeinkommens zur Armutsschwelle definiert.

<sup>224</sup> Schröder & Kestermann (2020)

<sup>225</sup> Schmitz (2017)

<sup>226</sup> Schröder et al. (2020)

<sup>227</sup> Segbers (2016)

<sup>228</sup> OECD, (2015); Bruckmeier & Becker (2018)

Jedoch benötigen Alleinverdienende in Paarhaushalten und Alleinstehende eine umso höhere Wochenarbeitszeit, um der Armutsgefährdung zu entkommen. Die oftmals verringerten Arbeitszeiten (siehe Kapitel 4.1.2) verhindern somit einen Effekt der Mindestlohneinführung auf die Armutsgefährdung und SGB II-Bedürftigkeit.

- (iv) Modellrechnungen ergeben, dass unter Berücksichtigung der Steuern, Abgaben und Freibeträge eine alleinstehende Person in Vollzeitbeschäftigung (37,7 Stunden pro Woche) mit Mindestlohn (8,50 Euro) und einer Miete von über 336 Euro weiterhin Ansprüche auf SGB II-Leistungsbezug hat. Der in dieser Modellrechnung angenommene Mietpreis ist allerdings in Ballungsräumen eher selten zu realisieren.<sup>229</sup>



Auch in Ostdeutschland gibt es keine vollumfänglich belastbaren<sup>230</sup> Ergebnisse zu **Auswirkungen auf die sozioökonomischen Teilhabechancen**. Zwar bestehen einerseits **Anzeichen für eine Verringerung der Armutsgefährdung von Erwerbstätigen**.<sup>231</sup> Jedoch sollte bei der Bewertung dieser Anzeichen bedacht werden, dass im Zuge der Mindestlohneinführung die Monatslöhne nicht im gleichen Umfang wie die Stundenlöhne gestiegen sind (siehe Kapitel 4.1.2). In diesem Zusammenhang wird von Arbeitgeberseite im Workshop im Rahmen dieser Evaluation zusätzlich auf die kalte Progression verwiesen: Denn steigen die Gehälter im Zuge der Mindestlohneinführung bzw. -erhöhung prozentual weniger als die Steuerbelastung an, sinkt unter Berücksichtigung einer steigenden Inflation die reale Kaufkraft.

Andererseits zeigen weitere Differenzierungen der mindestlohninduzierten Effekte zwischen West- und Ostdeutschland, dass sich die zuvor beschriebene **reduzierte Zuwachsrate an Aufstocker/-innen größtenteils auf die Entwicklungen in Ostdeutschland** zurückführen lässt: Konträr zur unveränderten Entwicklung in westdeutschen Bundesländern hat der Mindestlohn die Zunahme an Aufstocker/-innen in Ostdeutschland laut einer Studie um 2,3 Prozentpunkte verringert. Zudem scheinen **insbesondere in Ostdeutschland einige Aufstocker/-innen im Zuge der Mindestlohneinführung ihren Nebenerwerb zu verlieren**: Die Zuwachsrate von nicht erwerbstätigen SGB II-Leistungsbezieher/-innen steigt um 0,9 Prozentpunkte in Ostdeutschland. In Westdeutschland ist die Zuwachsrate der nicht erwerbstätigen SGB II-Leistungsbezieher/-innen hingegen um einen Prozentpunkt gesunken.<sup>232</sup>

#### 4.5.2 Auswirkungen auf soziale Sicherung(-ssysteme)



**Statistisch nicht vollumfänglich belastbare Simulationsmodelle ergeben, dass sich die Mindestlohneinführung und -erhöhung kaum auf das deutsche Rentenversicherungssystem auswirken**.<sup>233</sup> Dies gilt sowohl für die (i) individuelle als auch für die (ii) systemische Ebene des deutschen Rentenversicherungssystems:

- (i) Je nach zugrundeliegenden Prämissen ergibt sich durch **die Mindestlohneinführung und -erhöhungen eine nominale Rentenerhöhung zwischen 90 und 400 Euro** (bzw. in Preisen

<sup>229</sup> Deutscher Bundestag (2016); Zilius et al. (2020)

<sup>230</sup> Im Basismodell ist der Effekt der Mindestlohneinführung auf die Armutsgefährdung statistisch signifikant. Sobald jedoch weitere Kontrollvariablen mitberücksichtigt werden, sind die Ergebnisse statistisch insignifikant. Das bedeutet, dass nicht mit einer den Konventionen der Forschung entsprechenden statistischen Sicherheit gesagt werden kann, ob die Armutsgefährdung gesunken ist. Von daher kann in diesem Zusammenhang nur von Anzeichen gesprochen werden.

<sup>231</sup> Bruckmeier & Becker (2018)

<sup>232</sup> Schmitz (2017)

<sup>233</sup> Ehrentraut et al. (2019); Lesch & Schröder (2020)

von 2017<sup>234</sup> entspricht dies 50 bzw. 210 Euro). Die Gesamthöhe der Renten beträgt zwischen 1.390 und 1.520 (nominal) bzw. 740 und 810 (in Preisen von 2017) Euro. Damit bewegen sich die mit dem Mindestlohn erzielten Renten weiterhin unter dem Grundsicherungsniveau im Alter. Bei dieser Aussage sollte bedacht werden, dass Altersarmut genau wie die Armutgefährdung im Haushaltskontext ermittelt wird und somit noch weitere Einkommensquellen hinzukommen können.

**Gleichzeitig basieren diese Modellrechnungen auf stilisierten Erwerbsbiografien, deren Prämissen zur Veranschaulichung der Mindestlohnauswirkungen auf eine Maximierung der Rentenansprüche abzielen:** So wird angenommen, dass Personen des Geburtsjahrgangs 1983 im Alter von 18 Jahren ihre Erwerbstätigkeit beginnen und ihre ganze Erwerbszeit bis zum Erreichen des Renteneintrittsalters von 67 Jahren im Jahr 2050 in Vollzeit arbeiten. Das Intervall ergibt sich dabei aus den angenommenen Stundenlöhnen. In Variante 1 erhalten die Personen einen Stundenlohn von fünf Euro im Jahr 2014, der im Zuge der Mindestlohneinführung dementsprechend deutlich ansteigt, um einen sichtbaren Effekt zu generieren. Variante 2 unterstellt hingegen den durchschnittlichen Stundenlohn im Jahr 2014 (7,20 Euro). Die kalkulierten Lohnzuwächse berücksichtigen die Mindestlohnerhöhungen und das durchschnittliche Lohnwachstum im Niedriglohnbereich zwischen 1998 und 2014. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Lohndrift:<sup>235</sup> Steigen die Tarifverdienste und die damit verbundenen Mindestlohnanpassungen durchschnittlich schwächer als die gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslöhne, so würden Beschäftigte mit dem Mindestlohn stetig weniger Entgeltpunkte erzielen.

**Diese stilisierten Erwerbsbiografien können aus der Sicht des Rentenanspruchs einerseits noch ungünstiger, andererseits aber auch besser verlaufen.** Denn in der Regel sind Personen, die eine niedrige Rente beziehen, nicht die gesamte Erwerbszeit in sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung, sondern zwischendurch in Teilzeit, Arbeitslosigkeit bzw. Krankheit und / oder gehen frühzeitig in Rente. So beschreiben folgende zwei Erwerbsbiografien in etwa 80 Prozent der Personen, die niedrige Renten beziehen:

- a. Zum einen sind es Personen, die zu Beginn ihrer Erwerbsbiografie erwerbstätig sind und aufgrund der Kindererziehung im Alter von Mitte 20 bis Anfang 30 eine Auszeit von der Erwerbstätigkeit nehmen. Im Anschluss variiert der Arbeitsmarktstatus zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Voll- oder Teilzeit bis die Personen im Alter von 60 Jahren in Frührente gehen.
- b. Zum anderen handelt es sich laut einer Studie<sup>236</sup> um Personen, die nach einer Erwerbstätigkeit bis zu einem Alter von 40 bis 50 Jahren – mit Ausnahme einiger Teilzeittätigkeiten – eine lange Periode arbeitslos sind, bevor sie mit 60 Jahren in Frührente gehen.<sup>237</sup>

Umgekehrt kann aber auch argumentiert werden, dass Beschäftigte nicht ihr Leben lang den Mindest- bzw. Niedriglohn beziehen und in höhere Lohngruppen aufsteigen können. Allerdings

---

<sup>234</sup> Um die zugrundeliegenden Modellprämissen transparent zu machen, werden die jeweiligen Rentenansprüche in aktuellen und zukünftigen Preisen – mit einer angenommenen Inflation von zwei Prozent pro Jahr – angegeben.

<sup>235</sup> Die Lohndrift setzt die Entwicklung der gesamtgesellschaftlichen Verdienste zu denen der Tarifverdienste. Eine positive Lohndrift ergibt sich aus einem schnelleren Anstieg der gesamtgesellschaftlichen Verdienste im Vergleich zu den Tarifverdiensten.

<sup>236</sup> Brussig & Zink (2018)

<sup>237</sup> Diese Erwerbsverläufe wurden mit Hilfe von Sequenzanalysen für die Geburtsjahrgänge 1940 bis 1947 herausgearbeitet. Im Zuge der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts kann von einem noch häufigeren Wechsel zwischen Arbeitsmarktzuständen ausgegangen werden (Mückenberger, 2010).

zeigt die einschlägige Forschungsliteratur hierzu bisher eher, dass die Aufwärtsmobilität aus dem Mindestlohn- und Niedriglohnbereich gering ist.<sup>238</sup>

- (ii) Auch auf **systemischer Ebene der deutschen Rentenversicherung sind in Simulationsmodellen nur geringe Auswirkungen des Mindestlohnes zu beobachten**. So steigt der Rentenwert im Jahr 2020 lediglich um einen Prozentpunkt von 34 auf 34,30 Euro, während der Beitragssatz um rund 0,1 Prozentpunkte sinkt. Dieser Effekt bewegt sich in einer ähnlichen Größenordnung im Jahr 2030.<sup>239</sup>

Im Wesentlichen gibt es neben den zugrundeliegenden Prämissen **zwei Ursachen für diese geringen Effekte**. Erstens führen die Mindestlohneinführung und -erhöhungen nur zu einem im gesamtwirtschaftlichen Kontext geringen Anstieg der Lohnsumme: So steigt die Lohnsumme Schätzungen des Statistischen Bundesamts zufolge maximal um rund 5,2 Milliarden Euro. Dies entspricht lediglich 0,43 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme von 1.200 Milliarden Euro. Dabei wurden die schrittweisen Mindestlohnerhöhungen mit 900 Millionen Euro (bzw. 0,07 Prozent) im Jahr 2017, 790 Millionen Euro (bzw. 0,06 Prozent) im Jahr 2019 und 360 Millionen Euro (bzw. 0,02 Prozent) im Jahr 2020 schon berücksichtigt. Diese simulierten Anstiege der Lohnsumme sind allerdings optimistisch, da einerseits die der Rente zugrundeliegenden Monatslöhne durch Arbeitszeitreduzierungen nicht so sehr angestiegen sind wie die Monatslöhne (siehe Kapitel 4.1.2) und andererseits der Mindestlohn entgegen der Modellannahmen nicht vollumfänglich eingehalten wird (siehe Kapitel 5.2.1). Zweitens verringert die Nachhaltigkeitsrücklage<sup>240</sup> die potenziellen Effekte auf den aktuellen Rentenwert und die Beitragssätze.<sup>241</sup>



Auch in Bezug auf **Sachsen gibt es keine vollumfänglich statistisch belastbare Aussagen zu Auswirkungen der Mindestlohneinführung bzw. -erhöhungen auf die (i) individuelle und (ii) systemische Ebene des Rentenversicherungssystems**. In Simulationsstudien, deren statistische Belastbarkeit aufgrund der zu treffenden Annahmen im Vergleich zu kontrafaktischen Wirkungsanalysen deutlich geringer ist, sind zumindest Anzeichen erkennbar, dass die Auswirkungen stärker in Sachsen als im Bundesvergleich ausfallen könnten:

- (i) Auf der individuellen Ebene können stärkere Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes angenommen werden. Dafür spricht die im Bundesvergleich hohe Mindestlohnbetreffenheit in Sachsen, die einen höheren Lohnanstieg im Zuge der Mindestlohneinführung verursacht hat (siehe Kapitel 4.1). So waren in Sachsen verhältnismäßig viele Beschäftigte relativ stark vom Mindestlohn betroffen, da ihre Gehälter deutlich unterhalb der Mindestlohneschwelle lagen. Der Umfang der mindestlohninduzierten Auswirkungen auf Altersarmut hängt dabei stark von den Wohnkosten ab. In diesem Zusammenhang wird im Workshop der Evaluation seitens eines operativen Akteurs betont, dass die Mindestlohnhöhe nicht zur Vermeidung von Altersarmut ausreiche.
- (ii) Auf systemischer Ebene des Rentenversicherungssystems zeigt sich, dass der aktuelle Rentenwert in Ostdeutschland zwischen 2015 und 2030 etwas stärker ansteigt als in der gesamten

<sup>238</sup> Grabka & Schröder (2019)

<sup>239</sup> Ehrentraut et al. (2019)

<sup>240</sup> Die Nachhaltigkeitsrücklage dient dazu, kurzfristige Liquiditätsprobleme im deutschen Rentenversicherungssystem auszugleichen. Bei einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung wird diese Nachhaltigkeitsrücklage angespart.

<sup>241</sup> Ehrentraut et al. (2019)

Bundesrepublik. Allerdings kann dieser Effekt auch mit den Prämissen des Simulationsmodells zusammenhängen.<sup>242</sup>

## 4.6 Auswirkungen auf die Preisentwicklung

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf die Preisentwicklung. Hierfür werden die Verbraucherpreise für verschiedene Dienstleistungen und Produkte betrachtet.



**Zwischen 2014 und 2016 sind die Verbraucherpreise auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kaum spürbar (+0,8 Prozent) angestiegen.**<sup>243</sup> Allerdings kompensieren die sinkenden Energiekosten die überdurchschnittlichen Verbraucherpreisanstiege in Bereichen mit einer hohen Mindestlohnbetreffenheit.<sup>244</sup>

Die vom Mindestlohn stark betroffenen Dienstleistungen umfassen vor allem Taxifahrten (+15,2 Prozent), Zeitungen und Zeitschriften (+10,1 Prozent), Post- und Kurierdienstleistungen (+7,0 Prozent) und Gastronomie (+5,0 Prozent). Dabei ist einschränkend anzumerken, dass diese Preisanstiege nicht auf kausalen Wirkungsstudien, sondern auf deskriptiven Statistiken basieren.<sup>245</sup>

**Auf betrieblicher Ebene** bestätigen sowohl Befragungsergebnisse und qualitative Interviews<sup>246</sup> als auch kausalanalytische Methoden<sup>247</sup> diesen **positiven Zusammenhang zwischen der Mindestlohnbetreffenheit und Preisentwicklung**: Je höher die Mindestlohnbetreffenheit ist, desto stärker ist die Preiserhöhung. Dieser Zusammenhang gilt insbesondere für Betriebe,

- (i) deren Produktmärkte von der lokalen Binnennachfrage abhängen und nicht im internationalen Wettbewerb stehen. Da in diesem Fall die Konkurrenz im gleichen Umfang vom Mindestlohn betroffen ist, können stärkere Preiserhöhungen durchgesetzt werden<sup>248</sup>; sowie
- (ii) deren Geschäftserwartung positiv ist. Diese Betriebe tendieren in Anbetracht der Flexibilität eher dazu, die Preise zu erhöhen oder weniger Personal einzustellen, anstatt Arbeitsplätze abzubauen (siehe Kapitel 4.4.1).



**Obwohl sich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Verbraucherpreise in Sachsen und Gesamtdeutschland ähnlich entwickeln, steigen die Verbraucherpreise in vom Mindestlohn stark betroffenen Produkt- und Dienstleistungsbereichen in Sachsen deutlicher an.**<sup>249</sup> Die folgende Abbildung veranschaulicht die Verbraucherpreisentwicklung für die Jahre 2014 und 2015 für besonders stark vom Mindestlohn betroffene Produkte und Dienstleistungen. Auch hier ist anzumerken, dass diese Verbraucherpreisanstiege auf deskriptiven Statistiken basieren und somit nicht ausschließlich und kausal auf die Mindestlohneinführung zurückzuführen sind.<sup>250</sup>

<sup>242</sup> Ehrentraut et al. (2019)

<sup>243</sup> Zilius et al. (2018a); Zilius & Bruttel (2018)

<sup>244</sup> Amlinger et al. (2016); Lesch & Schröder (2016)

<sup>245</sup> Zilius & Bruttel (2018); Zilius et al. (2018a)

<sup>246</sup> Bellmann et al. (2017a); Bossler & Jaenichen (2017); Zilius et al. (2016a); Koch et al. (2018)

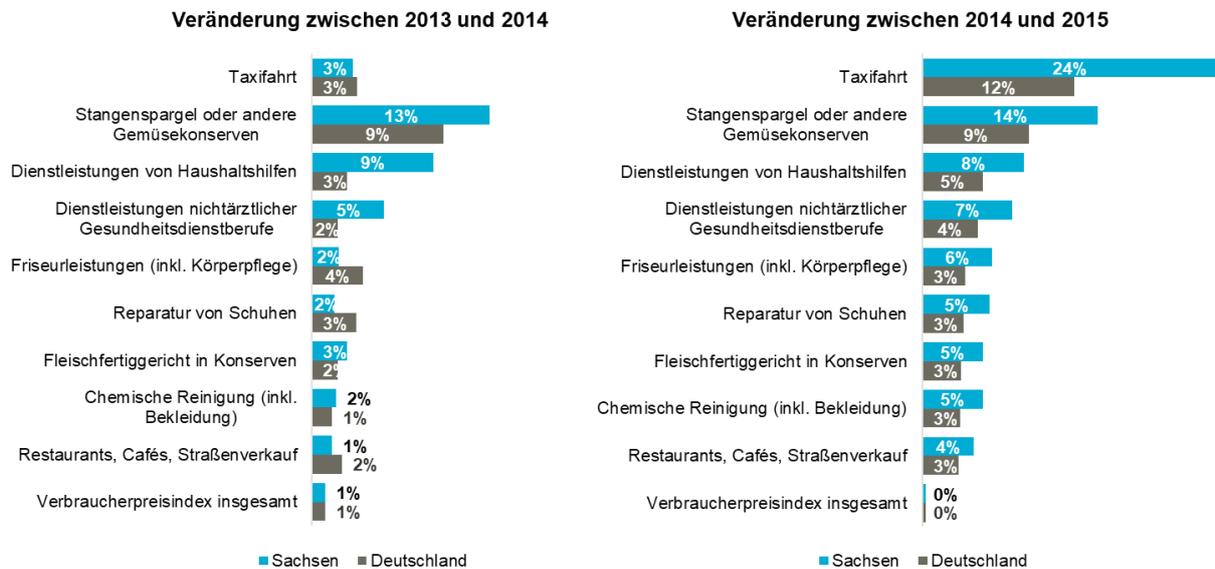
<sup>247</sup> Link (2019)

<sup>248</sup> Link (2019)

<sup>249</sup> Lesch & Schröder (2016); Vereinigung der sächsischen Wirtschaft (2016); Weber (2016)

<sup>250</sup> Zilius & Bruttel (2018); Zilius et al. (2018a)

Abbildung 10: Verbraucherpreisanstiege bei vom Mindestlohn betroffenen Dienstleistungen im Vergleich zum Vorjahr



Quelle: Statistisches Bundesamt in Lesch & Schröder (2016)

Zwar ist der positive Zusammenhang zwischen der Mindestlohnbetreffenheit und Preiserhöhungen auf betrieblicher Ebene in West- und Ostdeutschland in einem ähnlichen Umfang ausgeprägt. Jedoch sind die Betriebe in Sachsen im bundesweiten Vergleich häufiger und stärker vom Mindestlohn betroffen (siehe Kapitel 4.1.1). So haben in Ostdeutschland (29 Prozent) mehr vom Mindestlohn betroffene Betriebe mit Preiserhöhungen reagiert als es in Westdeutschland (14 Prozent) der Fall war.<sup>251</sup> In Sachsen haben gar mehr als die Hälfte der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe (58 Prozent) angegeben, mit Preiserhöhungen auf die Mindestlohneinführung reagiert zu haben.<sup>252, 253</sup>

Dies liegt vor allem an einer stärkeren Mindestlohnbetreffenheit der Betriebe in Sachsen: 73 Prozent der Betriebe, die mindestens einen Angestellten mit einem Stundenlohn von weniger als sechs Euro beschäftigten, haben ihre Preise erhöht. Dahingegen waren es unter jenen Betrieben mit Stundenlöhnen von mindestens 8,50 Euro nur 51 Prozent.<sup>254</sup>

Darüber hinaus haben Betriebe in ostdeutschen Grenzregionen mit mehr Preiserhöhungen reagiert als Betriebe im Landesinneren. Die stärkeren Preiserhöhungen von Betrieben in ostdeutschen Grenzregionen kann unter Umständen darauf zurückgeführt werden, dass diese Betriebe insbesondere in den vom Mindestlohn betroffenen Branchen (z.B. Dienstleistungsbereich und Gastgewerbe) einen erhöhten Wettbewerbsdruck durch Konkurrenten aus den EU-Nachbarstaaten mit einem geringeren Lohnkostenniveau haben (siehe Kapitel 4.2.4). In diesen Branchen hängt die Preisgestaltung umso mehr von den Lohnkosten ab im Vergleich zu anderen Branchen.<sup>255</sup>

<sup>251</sup> Weber (2016); Schettler (2018)

<sup>252</sup> Hierbei ist zu beachten, dass die Werte auf unterschiedlichen Datenquellen basieren: Sachsen (ifo Betriebsbefragung), Ost- und Westdeutschland (ifo Konjunkturtest)

<sup>253</sup> Schubert & Weber (2016); Schubert et al. (2016)

<sup>254</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>255</sup> Bossler et al. (2018)

## 4.7 Zwischenfazit zu den Effekten der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes

Die Mindestlohneinführung hat sich in vielfältiger Art und Weise auf unterschiedliche Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsaspekte in Sachsen ausgewirkt. Diese Auswirkungen erstrecken sich von der individuellen über die unternehmerische bis hin zur gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Ebene. Abbildung 11 gibt entlang der Kapitelstruktur einen Überblick über diese Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes in Sachsen.

Abbildung 11: Überblick über die Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Sachsen

<b>Löhne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ Verhältnismäßig stärkerer Anstieg der Stunden- im Vergleich zu den Monatslöhnen</li> <li>▷ Stauchung der und Verfestigung der Lohnverteilung</li> </ul>
<b>Wettbewerbsbedingungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ Verringerte Produktivität durch Mindestlohnerhöhung</li> <li>▷ Arbeitskostenanstieg</li> <li>▷ Geringere Gewinnentwicklung</li> <li>▷ Investitionsrückstellungen</li> </ul>
<b>Tarifgeschehen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ Dominanz des Mindestlohns über Tariflohndynamik bzw. Interaktion zwischen Tarif- und Mindestlöhnen; Anzeichen für abnehmende Tarifbindung</li> </ul>
<b>Beschäftigung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ Keine eindeutigen und/oder statistisch belastbaren Befunde zu Effekten auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit</li> <li>▷ Zurückhaltung bei Neueinstellungen</li> </ul>
<b>Teilhabe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ Keine (eindeutigen) Belege für Effekte auf Armutsgefährdung</li> <li>▷ Zumindest Anzeichen für eine geringe Erhöhung der Rentenansprüche und des Rentenwerts</li> </ul>
<b>Preisniveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ Preisniveauanstieg in stark vom Mindestlohn betroffenen Branchen</li> </ul>

Dabei sind **im bundesweiten Vergleich viele dieser Auswirkungen in Sachsen stärker** ausgeprägt, was sich vor allem auf die folgenden drei Faktoren zurückführen lässt:

- (i) Erstens sind **in Sachsen hohe Anteile an Betrieben und Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen**, da im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern unter anderem aufgrund der kleinteiligen Unternehmensstruktur und der geringen Tarifbindung relativ viele Gehälter unterhalb des Mindestlohnlevels lagen.
- (ii) Zweitens lagen vor Mindestlohneinführung **viele dieser Gehälter in Sachsen deutlicher unterhalb des Mindestlohnlevels** als in anderen Bundesländern.
- (iii) Drittens ist **Sachsen von der Grenznähe zu den EU-Nachbarstaaten Polen und Tschechien** geprägt, deren Mindestlohnlevels den deutschen Mindestlohn um ungefähr 67 Prozent unterschreiten und somit den grenzüberschreitenden Wettbewerbsdruck erhöhen.

Diese **regionalen Besonderheiten** sollten vor allem aus Sicht der Arbeitgebervertreter/-innen des Workshops dieser Evaluation stärker bei der Definition eines angemessenen Mindestlohnes berücksichtigt werden, ohne die **multidimensionale Funktion des Mindestlohnes** zu gefährden.

Denn zum einen – so erläutert ein Akteur im Workshop im Rahmen der Evaluation – solle der gesetzliche Mindestlohn auf Arbeitnehmerseite ein **angemessenes Einkommen** in der Gegenwart gewährleisten, wobei die Angemessenheit unter anderem von regionalen sozioökonomischen Entwicklungen abhängig sei. Neben der Sicherstellung eines angemessenen Einkommensniveaus in der Gegenwart solle

der gesetzliche Mindestlohn aber auch eine **entsprechende Rente** gewährleisten. Dabei wird sowohl in der Fachliteratur als auch im Workshop deutlich, dass insbesondere eine angemessene Rentenhöhe mit der derzeitigen Mindestlohnhöhe nicht sichergestellt werden kann: So zeigen im Workshop vorgestellte Hochrechnungen, dass bei einer Vollzeitbeschäftigung (40 Wochenstunden) und langjährigem Arbeitsleben (45 Jahre) die Grundsicherungsschwelle von derzeit 865 Euro erst bei einem Stundenlohn von 12,50 Euro knapp überschritten wird.

Gleichzeitig gelte die Maxime, dass der Mindestlohn so ausgestaltet sein muss, dass er die **Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen** nicht gefährde, sondern vielmehr sichere. So verdeutlicht die Arbeitgeberseite unter Anführung eines Rechenbeispiels im Workshop im Rahmen dieser Evaluation, dass der Mindestlohn je nach Wertschöpfung und Gewinnmarge der Branche zu Mehrkosten führe, die nicht mehr gedeckt werden können – insbesondere, da die von staatlicher Seite bestimmten Löhne teilweise deutlich über der Wertschöpfung von (geringqualifizierten) Arbeitnehmer/-innen liegen würden (siehe Kapitel 4.1.3).

#### Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation verdeutlichen, dass auch die Corona-Pandemie in Bezug auf die Angemessenheit der **Mindestlohnhöhe** eine Rolle spielt. Denn aus gewerkschaftlicher Sicht sei die Bedeutung eines angemessenen Mindestlohnes vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie umso höher, da das Kurzarbeitergeld ansonsten für einige Beschäftigtengruppen (insbesondere im Niedriglohnsektor) nicht mehr existenzsichernd sein würde. Allerdings befürchten gewerkschaftliche Vertreter/-innen in diesem Zusammenhang, dass im Zuge der Corona-Pandemie weniger Unternehmen zum Abschluss von Tarifverträgen und -löhnen bereit seien, die je nach Branche unterschiedlich stark über dem Mindestlohnniveau liegen. Diese Befürchtung bestätigt sich in den Experteninterviews mit unternehmensnahen Vertreter/-innen insofern, als dass sie die Realisierbarkeit der geplanten Mindestlohnerhöhung (siehe Kapitel 2.1) vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und von Umsatzeinbußen hinterfragen.

Dieser Konflikt wird aus Sicht der Forschungsliteratur bestätigt: Während Arbeitnehmerverbände eine schnelle Mindestlohnanhebung auf zwölf Euro pro Stunde fordern, lehnen die unternehmensnahen Vertreter/-innen der Mindestlohnkommission vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie jede weitere Kostensteigerung ab und fordern einen stagnierenden oder niedrigeren Mindestlohn.<sup>256</sup> In diesem Zusammenhang hat sich die Mindestlohnkommission für eine schrittweise Anhebung des Mindestlohnes ausgesprochen. Dieser Kompromiss zwischen den Interessen der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter/-innen wurde von der Bundesregierung begrüßt.<sup>257</sup> In diesem Kontext wird in der einschlägigen Forschungsliteratur diskutiert, ob und inwiefern der am Tariflohn orientierte Prozess der paritätisch ausgehandelten Mindestlohnanpassungen verändert werden sollte, um einerseits die Tarifautonomie zu wahren und andererseits in Anbetracht des weiterhin großen Niedriglohnsektors und der kaum veränderten Armutgefährdung deutlichere Lohnerhöhungen zu ermöglichen.<sup>258</sup>

In der gegenseitigen Abwägung dieser Funktionen des Mindestlohnes seien fortwährend **standortspezifische und regionale Besonderheiten** zu berücksichtigen, da regionale Besonderheiten die Bedeutung der einzelnen Funktionen und damit auch deren Abwägung entscheidend beeinflussen würden. Aus Sicht der Arbeitgeberseite dominiere die westdeutsche Realität den Bundesdiskurs zum Mindest-

<sup>256</sup> Schulten (2020)

<sup>257</sup> Zilius et al. (2020b)

<sup>258</sup> Lesch (2017); Schulten (2020)

lohn – und damit die Abwägung der Erfüllung der Funktionen des Mindestlohnes. Regionale Besonderheiten würden hingegen nicht genügend berücksichtigt bzw. in den einschlägigen (Bundes-)Gremien zum Mindestlohn nicht ausreichend wahrgenommen. Eine zugrundeliegende Problematik für die geringe Berücksichtigung standortspezifischer und regionaler Besonderheiten im Bundesdiskurs zum gesetzlichen Mindestlohn liege auch darin begründet, dass oftmals **regional ausdifferenzierte Informationen, Daten und Bestandsaufnahmen zum Mindestlohn** fehlten, um empirisch belegbare, fundierte Aussagen bzw. Stellungnahmen zur spezifischen Situation in Sachsen formulieren zu können.

## 5. ERGEBNISSE ZUR EINHALTUNG DES GESETZLICHEN MINDESTLOHNES

Das vorherige Kapitel 4 hat sich auf die bisherigen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes in der Bundesrepublik sowie speziell in Sachsen konzentriert. Die ganzheitliche Wirkungsentfaltung des gesetzlichen Mindestlohnes bedingt allerdings auch dessen Einhaltung bzw. Umsetzung (sog. Compliance), die in diesem Kapitel näher beleuchtet wird:

- (i) Zunächst wird hierfür auf die bestehenden **(Kontroll-)Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes** eingegangen. Neben den betrieblichen Mitwirkungspflichten werden dabei auch die im Mindestlohngesetz verankerten Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten thematisiert (Kapitel 5.1).
- (ii) Im Anschluss daran wird betrachtet, in welchem Ausmaß der Mindestlohn umgangen wird. Hierbei geht es vor allem um den **Umfang sowie die Formen der Mindestlohnunterschreitung** (Kapitel 5.2).
- (iii) Darauf aufbauend werden anhand der Daten- und Dokumentenanalyse sowie der im Rahmen dieser Evaluation durchgeführten Experteninterviews und des Workshops **Bestimmungsfaktoren für Mindestlohnunterschreitungen** dargestellt (Kapitel 5.3).

Auf Grundlage der Erkenntnisse der Kapitel 5.1 bis 5.3 werden daraufhin **zentrale Herausforderungen hinsichtlich der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes** in Kapitel 6 abgeleitet.

Abbildung 12: Kapitelstruktur

5.1 (Kontroll-)Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns	5.2 Ausmaß der Mindestlohnunterschreitung	5.3 Bestimmungsfaktoren der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes
5.1.1 Rolle der Betriebe zur Einhaltung des Mindestlohnes 5.1.2 Kontrollmechanismen zur Einhaltung des Mindestlohnes 5.1.3 Sanktionsmöglichkeiten zur Einhaltung des Mindestlohnes	5.2.1 Umfang der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes 5.2.2 Formen der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes	5.3.1 Einfluss auf Ebene der Beschäftigten 5.3.2 Einfluss der administrativ-technischen Umsetzung 5.3.3 Einfluss betrieblicher Strukturmerkmale 5.3.4 Einfluss betrieblicher Mitbestimmung 5.3.5 Einfluss der Tarifbindung 5.3.6 Einfluss von Standortfaktoren 5.3.6 Einfluss von (landesspezifischen) Rahmenbedingungen

### 5.1 (Kontroll-)Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes

Die Wirkungsentfaltung des gesetzlichen Mindestlohnes bedingt dessen Einhaltung. Die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes erfordert laut der Forschung die Erfüllung folgender Säulen<sup>259</sup>:

- (i) **Betriebliche Mitwirkung** sowie Instrumente zur Erhöhung der Transparenz und Klarheit über Mindestlohnregelungen (siehe Kapitel 5.1.1),
- (ii) effektive **Kontrollmechanismen** zur Sicherstellung der Mindestlohneinhaltung (siehe Kapitel 5.1.2) sowie
- (iii) **ausreichende Sanktionsmöglichkeiten** bei Mindestlohnunterschreitungen (siehe Kapitel 5.1.3).

<sup>259</sup> Benassi (2011); Bosch et al. (2015); Schulten et al. (2014); Low Pay Commission (2017)

Daran wird deutlich, dass die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes ein **Zusammenspiel von verschiedenen Akteuren** erfordert. Abbildung 13 veranschaulicht die diversen Akteursgruppen sowie deren Rollen und Zusammenhänge bei der Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes. Im Folgenden wird auf die drei genannten Säulen dezidiert eingegangen.

Abbildung 13: Akteure der Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes



### 5.1.1 Rolle der Betriebe bei der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes

Die **Rolle der Betriebe** bei der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes lässt sich in die Gewährung des gesetzlichen Mindestlohnes und die betriebliche Mitwirkungspflicht zur Vorbereitung und Durchführung von Arbeitgeberprüfungen aufgliedern:

Seit der Einführung des Mindestlohnes sind im In- und Ausland ansässige Arbeitgeber/-innen nach § 20 des Mindestlohngesetzes dazu verpflichtet, den im Inland beschäftigten Arbeitnehmer/-innen den **aktuell geltenden Mindestlohn zu zahlen**, welcher wiederum von der Mindestlohnkommission bestimmt wird. Ausnahmen gelten hierbei für Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Auszubildende im Rahmen der Berufsausbildung, Langzeitarbeitslose während der ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung, Praktikanten in einem Pflichtpraktikum bzw. freiwilligen Praktikum von bis zu drei Monaten, Jugendliche in einer Einstiegsqualifizierung als Vorbereitung zu einer Berufsausbildung und ehrenamtlich Tätige. In Kapitel 4.1.1 wurde zur Gewährung des gesetzlichen Mindestlohnes deutlich, dass die Stundenlöhne durch die Mindestlohnzahlung in Sachsen im Bundesvergleich stark angestiegen sind, wobei sich dieser Anstieg aufgrund der Kürzung von Arbeitszeiten und Sonderzahlungen nicht im gleichen Ausmaß in einem Anstieg der Monatslöhne niederschlägt (siehe Kapitel 4.1.2). Unter anderem zur zukünftig besseren Nachverfolgung der Gewährung des gesetzlichen Mindestlohnes trat am 01. Januar 2021 die Änderung des Verdienststatistikgesetzes in Kraft. Diese sieht die Zusammenführung der vierteljährlichen Verdiensterhebung und der vierjährigen Verdienststrukturerhebung in eine monatliche Individualdatenerhebung vor.

Darüber hinaus wurde ergänzend zur Mitwirkungspflicht bei Betriebsprüfungen der Deutschen Rentenversicherung nach § 28p SGB IV mit der Mindestlohneinführung eine **betriebliche Mitwirkungspflicht** bei Arbeitgeberprüfungen (siehe Kapitel 5.1.2) verankert, die gesetzlich in den § 13 sowie §§ 15-17 des Mindestlohngesetzes geregelt ist.

Demnach müssen Betriebe

- (i) auch für eine Mindestlohnunterschreitung bei Unterauftragnehmer/-innen nach § 14 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes haften (§ 13 Mindestlohngesetz),
- (ii) Einsicht in Arbeitsverträge sowie andere Geschäftsunterlagen gewähren, aus denen die Mindestlohneinhaltung hervorgeht (§ 15 Mindestlohngesetz),
- (iii) mit Sitz im Ausland eine Einstellung von Arbeitnehmer/-innen in den Wirtschaftsbereichen nach § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes<sup>260</sup> mit Angaben zur Person, dem Beschäftigungsverhältnis und zum Aufenthaltsort der (Prüf-)Unterlagen melden (§ 16 Mindestlohngesetz) und
- (iv) den Beginn, das Ende und die dementsprechende Dauer der täglichen Arbeitszeit für geringfügig und / oder kurzfristig Beschäftigte sowie für (von Zeitarbeitsunternehmen entlehene) Beschäftigte in Branchen nach § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes<sup>260</sup> sieben Tage nach der Leistungserbringung aufzeichnen und für zwei Jahre aufbewahren (§ 17 Mindestlohngesetz).

Diese Bestimmungen nach § 17 Mindestlohngesetz erweitern die vor der Mindestlohneinführung ohnehin bestehenden Pflichten bei der Arbeitszeiterfassung nach Arbeitszeitgesetz<sup>261</sup> und stimmen mit den Regelungen der Branchenmindestlöhne nach Arbeitnehmer-Entsendegesetz und Arbeitnehmerüberlassungsgesetz überein. Somit sind sie nur für jene Geltungsbereiche neu, in denen zuvor kein Branchenmindestlohn verankert war.

Um den administrativen Aufwand dieser Arbeitszeiterfassungs- und Dokumentationspflichten zu vereinfachen und zu beschränken, wurden nach der Mindestlohneinführung noch die **Mindestlohnaufzeichnungsverordnung und Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung** erlassen. Die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung ist am 01. Januar 2015 in Kraft getreten, die Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung am 01. August 2015. So entfällt mit der Mindestlohnaufzeichnungsverordnung die Pflicht der Arbeitgeber/-innen, den Beginn und das Ende der Arbeitszeit zu dokumentieren, sofern Arbeitnehmer/-innen ausschließlich mobilen Tätigkeiten nachgehen, keinen spezifischen Vorgaben zu Beginn und Ende der Arbeitszeit unterliegen und / oder sich ihre tägliche Arbeitszeit selbst einteilen können. In diesem Fall reicht die Aufzeichnung der reinen Arbeitszeit. Durch die Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung entfällt hingegen die Dokumentationspflicht für angestellte Familienangehörige (Ehegatten, eingetragene Lebenspartner/-innen, Kinder und Eltern des Arbeitgebers) und Beschäftigte in den Branchen nach § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, sofern das verstetigte monatliche Bruttoentgelt der Arbeitnehmer/-innen die Schwelle von 2.958 Euro überschreitet. Mit der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung zum 01. August 2015 wurde eine neue Schwelle von einem verstetigten monatlichen Bruttoentgelt in Höhe von 2.000 Euro ergänzt, sofern die Arbeitnehmer/-innen das verstetigte Bruttoentgelt schon in den letzten zwölf Monaten vom gleichen Arbeitgeber erhalten haben. Ist dies nicht der Fall, gilt weiterhin der Schwellenwert von 2.958 Euro.

Die Einhaltung der zuvor beschriebenen Pflichten erfordert laut der Fachliteratur, dass Betriebe (und Beschäftigte) eine umfassende Kenntnis über die Mindestlohnregelungen haben.<sup>262</sup> Aus diesem Grund

---

<sup>260</sup> Hierzu zählen Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe, Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, Schaustellergewerbe, Unternehmen der Forstwirtschaft, Gebäudereinigungsgewerbe, Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen, Fleischwirtschaft, Prostitutionsgewerbe und Wach- und Sicherheitsgewerbe.

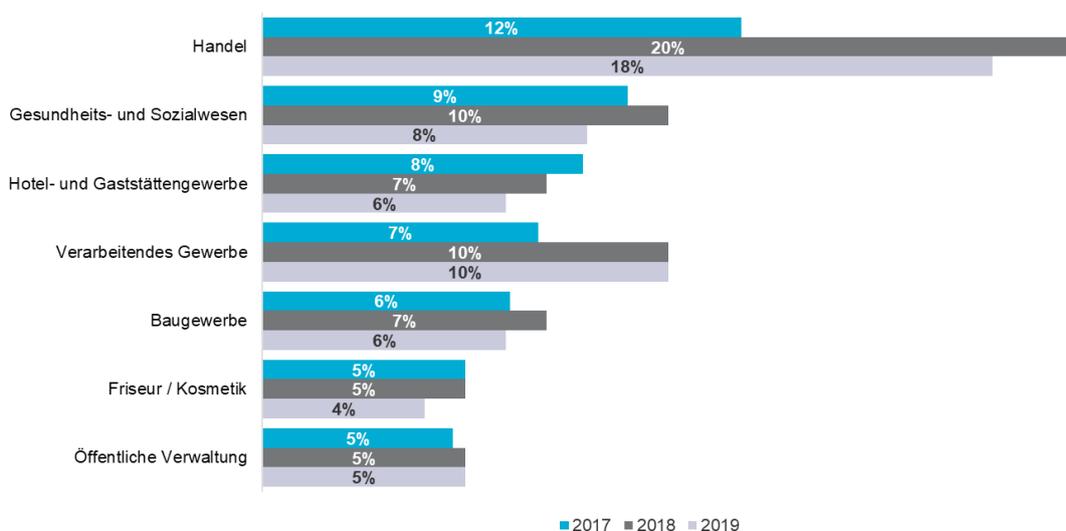
<sup>261</sup> Hierzu zählen die Aufzeichnung von Überstunden nach § 16 Absatz 2 Arbeitszeitgesetz und Nichtüberschreitungen einer maximalen Arbeitszeit nach § 3 Arbeitszeitgesetz.

<sup>262</sup> Hardy (2011)

hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Zuge der Mindestlohneinführung mehrere Beratungs- und Informationskanäle eingerichtet, um die **Transparenz und Klarheit der Mindestlohnregelungen zu erhöhen** und die teilweise bestehenden Wissenslücken bei Betrieben und Beschäftigten zu verringern (siehe Kapitel 5.3.1 und 5.3.2). Neben webbasierten Tools (z. B. Mindestlohnrechner), der Beantwortung häufig gestellter Fragen (FAQ), Informationsbroschüren und einer App zur persönlichen Zeiterfassung ist dabei vor allem die Mindestlohnhotline hervorzuheben.

Die Mindestlohnhotline beantwortet Fragen per Telefon und E-Mail und gilt somit als niedrigschwelliges Beratungsangebot, das in der Fachliteratur befürwortet wird.<sup>263</sup> So erreichten im Jahr 2015 direkt nach der Mindestlohneinführung rund 55.000 Anrufe und 6.000 E-Mails diese Mindestlohnhotline. Seitdem ist das Aufkommen in den Jahren 2016 (17.000 Anrufe und 900 E-Mails), 2017 (14.000 Anrufe und 900 E-Mails), 2018 (9.000 Anrufe und 500 E-Mails) und 2019 (8.000 Anrufe und 500 E-Mails) jedoch stetig rückläufig, was als verminderter Informationsbedarf nach einer kurzen Eingewöhnungsphase interpretiert werden kann. Differenziert nach Branchen zeigt sich, dass sich vor allem Vertreter/-innen aus dem Handel, Gesundheits- und Sozialwesen, Hotel- und Gaststättengewerbe, dem verarbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe, der Friseur- und Kosmetikbranche und der öffentlichen Verwaltung bei der Mindestlohnhotline melden (siehe Abbildung 14).

Abbildung 14: Anfragen bei der Mindestlohnhotline nach Branchen



Anmerkung: Die Branchen mit einem Anteil von unter fünf Prozent wurden aus Gründen der übersichtlichen Darstellung nicht berücksichtigt.

Quelle: Mindestlohnhotline in Zilius et al. (2016a, 2018a, 2020a)

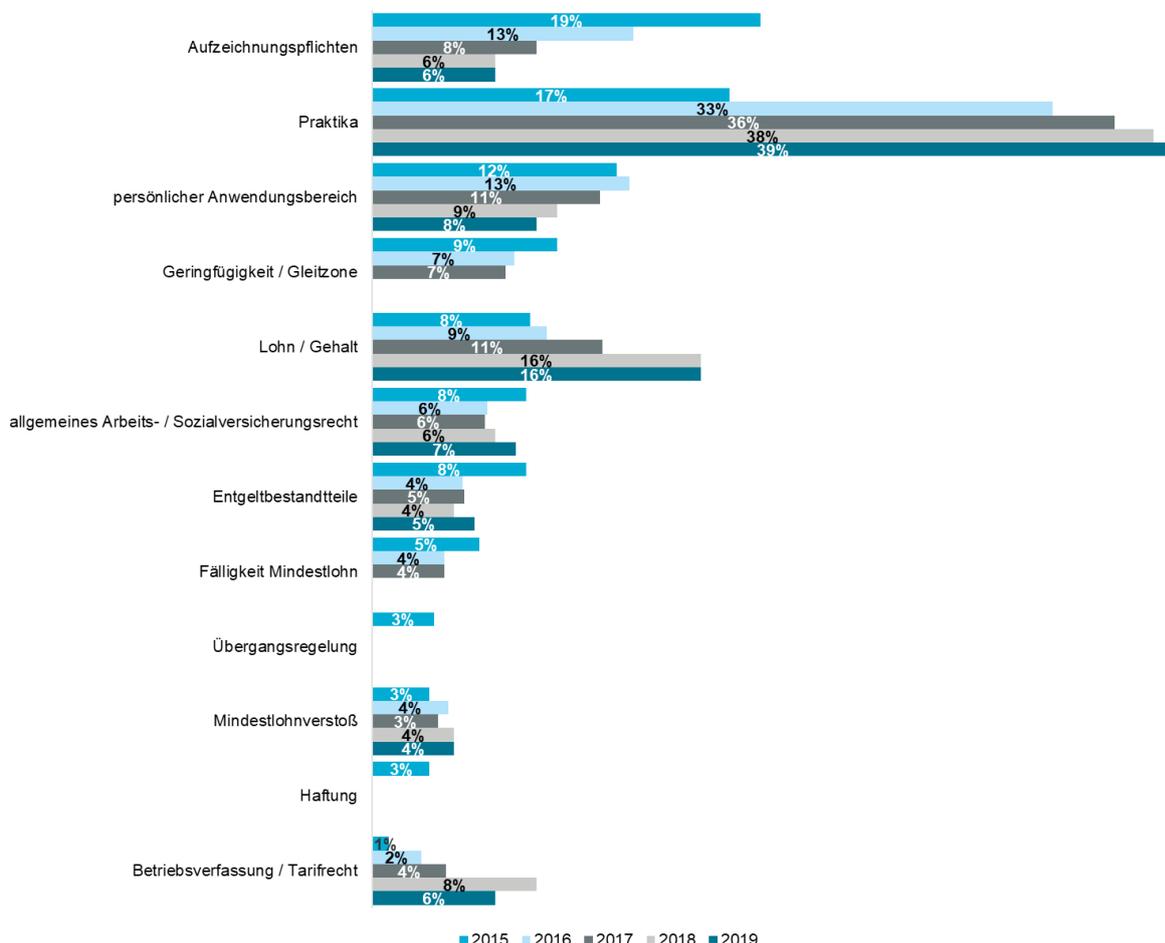
Diese Anfragen kommen zwischen 2015 und 2019 in einer ungefähr gleichmäßigen Verteilung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (rund ein Drittel), Beschäftigten (rund ein Drittel) und Steuerberatungsbüros (etwas weniger als ein Fünftel). Dabei bestätigen die **Themen der Anrufe bei der Mindestlohnhotline** den zuvor herausgearbeiteten Befund, dass sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite teilweise noch Rechtsunsicherheit bezüglich der Mindestlohnbestimmungen herrscht<sup>264</sup>: Direkt nach der Mindestlohneinführung hat insbesondere der Informationsbedarf bezüglich der Aufzeichnungspflichten, Praktika und dem persönlichen Anwendungsbereich bestanden. Während danach im Zeitverlauf Themen wie die Aufzeichnungspflicht, Übergangsregelungen und der Mindestlohnfähigkeit abge-

<sup>263</sup> Bosch et al. (2015); Vosko & Thomas (2014)

<sup>264</sup> Zilius et al. (2016a, 2018a, 2020a)

nommen haben, haben Fragen zu Praktika, dem Lohn bzw. Gehalt (z. B. zur Berechnung des Mindestlohnes bei einer unterschiedlichen Anzahl an Werktagen je Monat) und der Betriebsverfassung bzw. dem Tarifrecht ohne zwingenden Bezug zum Mindestlohn an Relevanz gewonnen (siehe Abbildung 15).

Abbildung 15: Anfragen bei der Mindestlohnhotline nach Themen zwischen 2015 und 2019



Quelle: Mindestlohnhotline in Zilius et al. (2016a, 2018a, 2020a)

## 5.1.2 Kontrollmechanismen zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes

Komplementär zu Beratungs- und Informationsangeboten sieht die Literatur auch den **Kontrolldruck für Arbeitgeber/-innen** als notwendig an, um die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes zu gewährleisten. Die Zuständigkeit für die Prüfung der Einhaltung der Pflichten von Arbeitgeber/-innen liegt nach § 14 des Mindestlohngesetzes bei den Behörden der Zollverwaltung bzw. hierin bei der Arbeitseinheit FKS. Im Folgenden wird darauf eingegangen, welche Aufgabenbereiche die FKS hat, wie es um das dafür zur Verfügung stehende Personal steht und wie Kontrollen geplant und umgesetzt werden.

### Befugnisse und Aufgabenbereiche der FKS

Die FKS ist bei den Hauptzollämtern für die **Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung** nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz verantwortlich. In dieser Funktion führt die FKS sogenannte Arbeitgeberprüfungen durch, um die Einhaltung der einschlägigen Gesetze zu kontrollieren.

Hierbei haben die Kontrollkräfte das Recht, die Räumlichkeiten der Arbeitgeber/-innen während der Arbeitszeit zu betreten, Mitarbeitende zu befragen und Unterlagen einzusehen, aus denen die Beschäftigungsmerkmale der Tätigkeit hervorgehen. Zudem können Fahrzeuge auf dem Geschäftsgelände angehalten und Insassen nach Ausweispapieren gefragt werden.<sup>265</sup>

Dabei prüft sie nicht die spezifische Einhaltung einzelner Gesetze, sondern verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, der nach § 2 Absatz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes **mehrere Prüffelder** berücksichtigt. Zu den Prüffeldern gehören neben den sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten der Arbeitgeber/-innen nach § 28a des SGB IV auch der Leistungsmissbrauch nach SGB II und III und nach dem Altersteilzeitgesetz. Außerdem wird in bestimmten Branchen überprüft, ob Arbeitgeber/-innen der Deutschen Rentenversicherung den Arbeitsbeginn bei der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses gemeldet haben. Darüber hinaus kontrolliert die FKS, ob die notwendigen Arbeits- bzw. Aufenthaltsgenehmigungen der Arbeitnehmer/-innen vorliegen und die steuerlichen Pflichten eingehalten werden. Hinzu kommt die Überprüfung der Arbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Dabei überprüft die FKS schon seit 1997 die Einhaltung von Branchenmindestlöhnen gemäß dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz; seit dem Jahr 2012 die Einhaltung der gesetzlichen Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Mit Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes obliegt den Behörden der Zollverwaltung nach § 14 zusätzlich die **Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes**. Mit dieser Erweiterung der Kontrollbefugnisse um ein weiteres Prüffeld ist in Anbetracht des ganzheitlichen Ansatzes der Prüfaufwand gestiegen.<sup>266</sup>

Darüber hinaus ist am 18. Juli 2019 das **Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch** in Kraft getreten, welches die Befugnisse der FKS im Zusammenhang mit dem Mindestlohn nochmals erweitert. Denn das Gesetz verstärkt die Prüfbefugnisse der FKS hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes: Alle Arten von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen, insbesondere für ausländische Arbeitnehmer/-innen, sollen noch umfassender und wirkungsvoller überprüft werden. So erhält die FKS weitere Prüfungs- und Ermittlungskompetenzen bei der Bekämpfung von Sozialleistungsbetrug. Einerseits wird der Prüfauftrag um vorgetäuschte Arbeitsverhältnisse bzw. Selbstständigkeiten erweitert, die oftmals zu einer Unterschreitung des Mindestlohnes führen (siehe Kapitel 5.2.2). Dabei darf die FKS fortan nicht mehr nur bestehende Beschäftigungsverhältnisse kontrollieren, sondern auch bereits nach sich anbahnender Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auf illegalen Arbeitnehmerbörsen fahnden. Andererseits überwacht die FKS auch noch vermehrt die Rahmenbedingungen bei der Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes, indem auch die Unterkunftsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz kontrolliert werden. Zusätzlich soll ein verbesserter Datenaustausch zwischen der FKS und ihren Kooperationspartner/-innen (z. B. Jobcentern, Familienkassen, Finanzämtern, Strafverfolgungsbehörden und Polizeivollzugsbehörden) die Kontrolltätigkeit verbessern. Darüber hinaus erhält die FKS ein Mitwirkungsrecht in Hauptverhandlungen bei Ordnungswidrigkeitsverfahren sowie Ermittlungsbefugnisse bei Strafverfahren.<sup>267</sup>

### Entwicklung der Stammbesetzung bei der FKS

Da die sukzessive Kompetenz- und Aufgabenerweiterung im Rahmen des (i) Mindestlohngesetzes und des (ii) Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch **den Prüfaufwand der FKS erhöht hat, wurden der FKS mehr Personalstellen in Aussicht gestellt**<sup>268</sup>:

---

<sup>265</sup> Bosch et al. (2019)

<sup>266</sup> Zoll (2020a); BMF (2017)

<sup>267</sup> BMF (2019, 2020)

<sup>268</sup> BMF (2019, 2020)

- (i) **Zur Mindestlohneinführung wurde vor allem von gewerkschaftlicher Seite gefordert, das (Prüf-)Personal bei der FKS aufzustocken.** So forderte zum Beispiel die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft im Rahmen ihrer Stellungnahme zum damaligen Planungsstand des Mindestlohngesetzes Neueinstellungen von 2.000 bis 2.500 Beschäftigten; die IG Bau gar 3.500 neue Beschäftigte.<sup>269</sup> **Tatsächlich bewilligte der Deutsche Bundestag der FKS im Zuge der Mindestlohneinführung 1.600 neue Stellen, darunter 866 im mittleren und 734 Stellen im gehobenen Dienst.** Da diese Personalaufstockung hauptsächlich durch die eigenen Auszubildenden der Zollverwaltung erreicht werden sollte und die Ausbildung je nach Dienstgrad zwischen zwei (mittlerer Dienst) und drei Jahren (gehobener Dienst) dauert, sollten die bewilligten Planstellen ab dem Jahr 2017 in jährlichen Tranchen bis 2022 besetzt werden.<sup>270</sup>
- (ii) **Angesichts des erweiterten Zuständigkeitsbereichs und der neuen Befugnisse wird das FKS-Personal im Zuge des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch weiter aufgestockt.** So soll die Anzahl der Kontrollkräfte auf 8.600 (2022) bzw. 10.000 (2026) Beschäftigte anwachsen. Nach 2026 könnten laut Angaben des Bundesfinanzministeriums weitere 3.500 Kontrollkräfte hinzukommen.<sup>271</sup> Auf Nachfrage im Rahmen der Evaluation konkretisiert die FKS nochmal den Personalzuwachs: Bundesweit würden nach derzeitigem Planungsstand im operativen Bereich der FKS bis 2029 insgesamt 5.016 neue Arbeitskräfte in den Hauptzollämtern hinzukommen. Weitere 1.035 zusätzliche Arbeitskräfte seien für unterstützende Querschnittsaufgaben, wie zum Beispiel die Aus- und Fortbildung, Einsatzunterstützung sowie Organisations-, Haushalts-, und Personalangelegenheiten geplant. Die Zahlen stehen unter dem Vorbehalt der tatsächlich jährlichen Planstellenzuläufe aufgrund der Haushaltsgesetze.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die **tatsächliche Entwicklung der FKS-Stammbelegung**. Diese ist in Sachsen zwischen 2014 und 2016 zunächst gestiegen, bevor sie im Jahr 2017 gesunken ist. Danach ist im Jahr 2018 wieder ein leichter Anstieg zu erkennen. Zwischen den Jahren 2014 und 2018 ist die tatsächliche Stammbelegung von 360,46 auf 380,84 Planstellen um 5,7 Prozent gewachsen. Mit diesem Zuwachs liegt sie gleichauf mit den ostdeutschen Flächenländern, aber deutlich unterhalb des bundesdeutschen Anstiegs.<sup>272</sup>

Bei der näheren Betrachtung wird deutlich, dass die zusätzlichen Nachwuchskräfte nicht immer ausreichen, um die tatsächliche Stammbelegung zu erhöhen: Denn obwohl im Jahr 2018 neun zusätzliche Nachwuchskräfte den Hauptzollämtern in Sachsen zugeordnet wurden, ist die Stammbelegung im Vergleich zum Vorjahr um 0,1 Stellen gesunken.

Zumindest bundesweit reicht dieser Anstieg des Stammpersonals zwischen 2014 und 2018 mit einer zunehmenden Tendenz nicht aus, um die Planstellen vollständig zu besetzen.<sup>273</sup> Dabei hat die Zollverwaltung durch die sukzessive Kompetenz- und Aufgabenerweiterung im Rahmen der zuvor erläuterten Gesetze ihre **Ausbildungskapazitäten** zwischen 2018 und 2019 bereits um knapp 40 Prozent erhöht. Statt 500 Nachwuchskräften im gehobenen und 900 im mittleren Dienst können nun 700 bzw. 1.250 Nachwuchskräfte ausgebildet werden.<sup>274</sup> Doch noch ist die Besetzung der zusätzlichen Planstellen mit Hilfe der ausgebauten Ausbildungskapazitäten nicht gelungen, was im Wesentlichen drei Gründe hat: Im Rahmen des Workshops dieser Evaluation betont ein Akteur, dass diese Ausbildungen erst einmal abgeschlossen werden müssten, bevor sie sich in der Stammebelegschaft widerspiegeln. Zweitens spielt

<sup>269</sup> Deutscher Bundestag (2014b); IG BAU (2014)

<sup>270</sup> Bosch et al. (2019)

<sup>271</sup> BMF (2019)

<sup>272</sup> Deutscher Bundestag (2019)

<sup>273</sup> Zu den Planstellen der FKS liegen keine bundesländerspezifischen Daten vor.

<sup>274</sup> Deutscher Bundestag (2019)

die demografische Zusammensetzung der FKS-Beschäftigten eine Rolle - jedes Jahr scheiden knapp „drei Prozent der Beschäftigten aus dem aktiven Dienst der Zollverwaltung aus“.<sup>275</sup> Diese hohe Zahl an **Eintritten in den Ruhestand** wird auch in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation hervorgehoben. Drittens herrscht in den letzten Jahren eine **hohe Personalfuktuation**, was wiederum negative Auswirkungen auf die Beschäftigtenzahl hat.

Tabelle 5: Stammbesetzung und Nachwuchskräfte der FKS

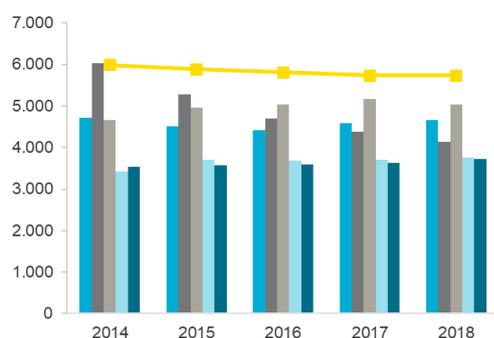
	Sachsen		Ostdeutsche Flächenländer		Deutschland	
	Tatsächliche Stammbesetzung	Zusätzliche Nachwuchskräfte	Tatsächliche Stammbesetzung	Zusätzliche Nachwuchskräfte	Tatsächliche Stammbesetzung	Zusätzliche Nachwuchskräfte
2014	360,46	-	1.131,00	-	5.928,75	-
2015	377,44	-	1.138,55	-	6.106,38	-
2016	391,62	-	1.177,46	-	6.298,31	-
2017	380,94	-	1.182,67	-	6.494,16	-
2018	380,84	9	1.194,77	31	6.603,96	320
2019	-	10	-	28	-	315
<b>Anstieg 2014-2018</b>	+5,7%	-	+5,7%	-	+11,4%	-

Quelle: Deutscher Bundestag (2019)

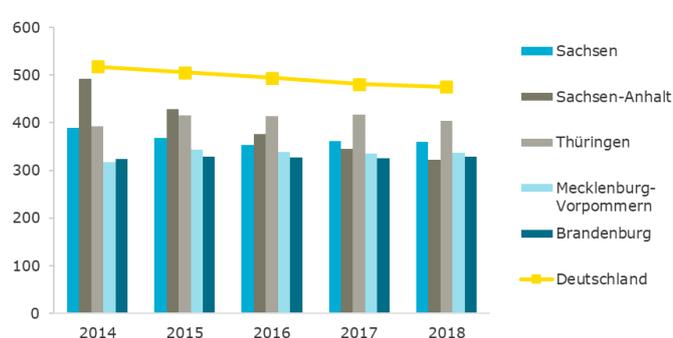
Um die Personalausstattung hinsichtlich der Handlungsfähigkeit der FKS interpretieren zu können, wird sie ins **Verhältnis zu den Zahlen der Beschäftigten bzw. Betrieben** gesetzt (siehe folgende Abbildung). Dabei fällt grundsätzlich positiv auf, dass es im bundesweiten Vergleich relativ wenige Beschäftigte bzw. Betriebe je besetzte FKS-Stelle in den ostdeutschen Flächenländern gibt. Innerhalb der ostdeutschen Flächenländer kommen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mehr Beschäftigte bzw. Betriebe auf eine FKS-Stelle als in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg.

Abbildung 16: Beschäftigte und Betriebe je besetzte FKS-Stelle

Beschäftigte (in 1.000) pro FKS-Stelle



Betriebe (in 1.000) pro FKS-Stelle



Quelle: Deutscher Bundestag (2019)

Sowohl seitens des Bundesrechnungshof als auch der Mindestlohnkommission wird die **Minderbesetzung der FKS-Planstellen** kritisiert.<sup>276</sup> Auch in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation

<sup>275</sup> Deutscher Bundestag (2018); Bosch et al. (2019)

<sup>276</sup> Bundesrechnungshof (2018); Zilius et al. (2020a)

wird insbesondere von gewerkschaftlicher Seite mehrfach deutlich, dass eine höhere Personalausstattung zum weiteren Ausbau der Kontrolltätigkeit in Sachsen begrüßt werden würde. Die FKS weist auf Nachfrage darauf hin, dass die Personalgewinnung weiterhin mit hoher Priorität verfolgt wird. Die Behörden der Zollverwaltung würden dabei vorrangig und mit Erfolg auf selbst ausgebildete Nachwuchskräfte setzen, um eine qualitativ hochwertige Aufgabenwahrnehmung durch die FKS-Bediensteten zu gewährleisten. Darüber hinaus werde die externe Personalgewinnung weiter intensiviert. Die FKS betont zudem, dass die Personalverteilung angemessen und sachgerecht sei. Tatsächlich basiere die Verteilung auf einem Indikatorenmodell mit objektiven Kennzahlen, welches sicherstelle, dass besonders von Schwarzarbeit betroffene Regionen und Ballungsräume mit mehr Personal ausgestattet werden. Das Indikatorenmodell basiert auf der Fläche des Bezirks (fünf Prozent), der Bevölkerungszahl (fünf Prozent), dem Bruttoinlandsprodukt (30 Prozent), der Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter (zehn Prozent), der Anzahl der Empfänger/-innen von Sozialleistungen nach SGB II und III (jeweils 7,5 Prozent), der durchschnittlichen Schadenssumme pro Arbeitskraft (20 Prozent) sowie der Anzahl der Unternehmen und Betriebe (15 Prozent).<sup>277</sup>

### Strategische Herangehensweise der FKS-Kontrollen

In ihrer Funktion als Kontrollbehörde führt die FKS **Prüfungen** durch (siehe Abschnitt Befugnisse und Aufgabenbereiche der FKS). Bei den Kontrollen der FKS kann zwischen proaktiven und reaktiven Ansätzen in der strategischen Herangehensweise unterschieden werden. Der **proaktive Ansatz** besteht neben den jährlich durchzuführenden Schwerpunktprüfungen darin, dass die FKS eine risikoorientierte Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe unter Berücksichtigung von Erfahrungen aus früheren Prüfungen sowie regionalen Gegebenheiten und Spezifika trifft. Der **reaktive Ansatz** besteht dahingegen aus anlassbezogenen Kontrollen, die auf einem begründeten Verdacht beruhen, z. B. in Folge einer Aussage oder eines Hinweises von betroffenen Beschäftigten, Interessensvertretungen und/oder Kooperationspartner/-innen der FKS (siehe Abschnitt Zusammenarbeit der FKS mit anderen Kooperationspartner/-innen).

Bezugnehmend auf den Erlass vom 07. Mai 2014 hat das BMF mit Erlass vom 04. September 2014 den Bundesfinanzdirektionen eine Neuausrichtung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der FKS angeordnet. Dies umfasst unter anderem auch die **Verschiebung zu mehr risikoorientierten Kontrollen**.<sup>278</sup> Darüber hinaus wird den einzelnen Standorten der Hauptzollämter ein Zollzielkatalog mit der Anzahl an jährlich durchzuführenden Prüfungen von Geschäftsunterlagen und Kontrollen zentral vorgegeben. Dieser sieht vor, dass mindestens 70 Prozent der Kontrollen in Branchen stattfinden, in denen mit einem erhöhten Risiko des Sozialversicherungsbetrugs gerechnet wird.<sup>279</sup> Zusätzlich werden jährlich bis zu acht Schwerpunktprüfungen einzelner Regionen bzw. Branchen samt der dazugehörigen Öffentlichkeitsarbeit angeordnet und koordiniert (z. B. Pressemitteilungen, Angaben zur Kontrollzahl, Strafen und Bußgelder).

Abgesehen von diesen zentralen Rahmenvorgaben entscheiden die Hauptzollämter dezentral über ihre eigene Kontrollstrategie, was sich auch in Unterschieden in der operativen Umsetzung widerspiegelt. So erläutert die FKS auf Nachfrage der Evaluation, dass die Hauptzollämter – unter Berücksichtigung der genannten Zielvorgaben für die jeweilige Region – anhand von Risikogesichtspunkten eigenständig über die zu prüfenden Hinweise im Rahmen von reaktiven Kontrollen entscheiden würden. Je nach Aufgabenstellung würden einzelne oder mehrere Kriterien den Ausschlag für eine Prüfung geben. Hierzu gehörten zu erwartende monetäre Schäden, die Wahrscheinlichkeit von Zuwiderhandlungen,

---

<sup>277</sup> Deutscher Bundestag (2020)

<sup>278</sup> BMF (2014)

<sup>279</sup> Bosch et al. (2019)

(branchenspezifische) Erkenntnisse aus Prüfungen und Ermittlungen in der Vergangenheit, die Konkretheit von einzelnen Hinweisen, regionale Gegebenheiten des Hauptzollamtes sowie die Präventivwirkung. Zusätzlich zu den anlassbezogenen Kontrollen und abgestimmten bundesweiten Schwerpunktpfahrungen führen die Hauptzollämter auch regionale und/oder örtliche Schwerpunktpfahrungen durch.

Die Anzahl der proaktiven und reaktiven Arbeitgeberprüfungen<sup>280</sup> ist im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr rückläufig (siehe Abbildung 17). Seitdem unterliegt die Anzahl der Arbeitgeberprüfungen in den letzten Jahren sowohl in Sachsen als auch bundesweit erheblichen Schwankungen: Vor allem in den Jahren direkt nach der Mindestlohneinführung (2015 und 2016) wurden deutlich weniger Arbeitgeberprüfungen durchgeführt als im Jahr 2014. Diese rückläufige Entwicklung wird in den Experteninterviews und dem Workshop im Rahmen dieser Evaluation vor allem von gewerkschaftlicher Seite kritisiert, da der Kontrolldruck dadurch sinke. So könnten Arbeitgeber/-innen noch mehr abwägen, ob sich Mindestlohnunterschreitungen in Anbetracht der Aufdeckungswahrscheinlichkeit lohnen. Die Zahlen stiegen danach jedoch wieder an - im Jahr 2019 wurden in Sachsen 2.982 Arbeitgeberprüfungen durchgeführt – erreichten aber bisher nicht wieder den Wert von 2014. Laut der FKS liegen die Gründe für den zwischenzeitlichen Rückgang im Jahr 2018 in Sachsen in der hohen Zahl an offenen Ermittlungsverfahren – viele verdichtete Hinweise hätten statt einer Arbeitgeberprüfung direkt zu einem Ermittlungsverfahren geführt – und in den komplexen Sachverhalten von Prüfungen in einer bestimmten Branche, welche die Personalressourcen binden würden.

Abbildung 17: Arbeitgeberprüfungen der FKS

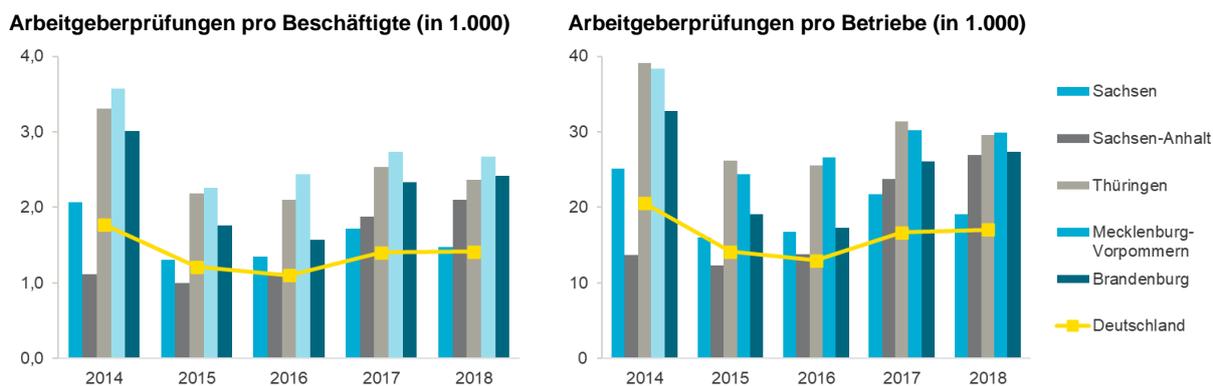


Quelle: Zoll (2019)

Setzt man die Anzahl der Arbeitgeberprüfungen in das Verhältnis zur Anzahl der Beschäftigten und Betriebe, zeigt sich, dass in Sachsen die **Anzahl der Arbeitgeberprüfungen pro 1.000 Beschäftigten und Betriebe** ungefähr dem Bundesdurchschnitt gleicht, jedoch teilweise deutlich unter den Werten der anderen ostdeutschen Bundesländer liegt (siehe nächste Abbildung). Den Befund, dass in Sachsen im Verhältnis zu den Beschäftigten und Betrieben ähnlich viele Arbeitgeberprüfungen wie bundesweit durchgeführt werden, ergänzt die FKS auf Nachfrage des Evaluierungsteams damit, dass das Hauptzollamt Dresden zwischen 2016 und 2019 mehr Arbeitgeberprüfungen durchgeführt hat als der bundesweite Durchschnitt aller Hauptzollämter.

<sup>280</sup> Wie eingangs zu Kapitel 5.1.2 beschrieben, beziehen sich Arbeitgeberprüfungen nach § 2 Absatz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes auf mehrere Prüffelder – neben der in § 14 des Mindestlohngesetzes beschriebenen Kontrollbefugnisse umfassen sie beispielsweise auch Prüfungen hinsichtlich sozialversicherungsrechtlicher Meldepflichten der Arbeitgeber/-innen nach § 28a des SGB IV, des Leistungsmissbrauchs nach den SGB II und III und nach dem Altersteilzeitgesetz sowie der vor der Mindestlohneinführung gültigen Lohnuntergrenze nach Arbeitnehmer-Entsendegesetz und Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Abbildung 18: Arbeitgeberprüfungen pro 1.000 Beschäftigte und Betriebe



Quelle: Deutscher Bundestag (2019)

Die **meisten Arbeitgeberprüfungen** in Sachsen haben in den Branchen Bauhaupt- und -neben-gewerbe, dem Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, dem Speditions-, Transport- und Logistikge-werbe, den Friseur- und Kosmetiksalons und der Gebäudereinigung stattgefunden. Setzt man die Ar-beitgeberprüfungen in **Relation zur Anzahl der Betriebe in den jeweiligen Branchen**, ändert sich deren Verteilung leicht: Am meisten wurden die Sicherheitsdienstleistungen, der Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen, die Arbeitnehmerüberlassung, das Bauhaupt- und Nebengewerbe sowie das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe kontrolliert.<sup>281</sup>

Für den Rückgang der Arbeitgeberprüfungen direkt nach der Mindestlohneinführung wird im Wesentli-chen ein Grund angeführt: Die Strategieänderung zu mehr risikoorientierten Kontrollen. Dabei bewerten die verschiedenen Akteure die Ausgestaltung dieser Strategieänderung unterschiedlich:

- (i) Die FKS erklärt den Rückgang der Arbeitgeberprüfungen mit einer Erhöhung der Prüfqualität im Sinne des Prinzips **„Qualität vor Quantität“**. Denn durch die Strategieänderung zu mehr risikoorientierten Kontrollen könnten die gegebenen (Prüf-)Ressourcen gezielter für intensivere Prüfungen und zur Aufdeckung organisierter Formen der Schwarzarbeit eingesetzt werden. Dazu kommt, dass der Aufwand der Arbeitgeberprüfungen gestiegen sei und zu Beginn der Mindestlohneinführung der Grundsatz **„Aufklärung geht vor Ahndung“** gegolten hätte.<sup>282</sup> Auf Nachfrage der Evaluation bestätigt die FKS, dass die FKS seit ihrer fachlichen Neuausrichtung im Jahr 2015 einen stärkeren Fokus auf die qualitative Ausrichtung ihrer Aufgabenerledigung sowie auf eine zielgerichtete Risikoorientierung im Bereich ihrer Prüfungen setzt („Qualität vor Quantität“). Im Vordergrund stünde das effiziente Wirken zur Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung.
- (ii) Die **Gewerkschaft der Polizei (GdP)** kritisiert die Neuausrichtung, zweifelt die intensivere Prüf-tätigkeit an und betont mit Verweis auf die Schwerpunktprüfungen, dass eher die Kontrolldichte als die Kontrolltiefe gestiegen sei. Deswegen liege der Ursprung des Rückgangs zwar an der Strategieänderung zu einer stärker risikoorientierten Kontrollauswahl. Jedoch sei diese eher als negativ zu bewerten, da der Kontrolldruck – insbesondere in der Bauwirtschaft – in Folge des-sen abgenommen hätte. So hätten sich entgegen ihrer Ansicht und der Forderung des Bundes-rechnungshofs, einen flächendeckenden Kontrolldruck auch durch verdachtsunabhängige Kon-trollen und eine erhöhte Streifendienst-Präsenz zu erzeugen, viele Hauptzollämter für deren Einschränkung entschieden und stattdessen eher anlassbezogene Kontrollen durchgeführt.<sup>283</sup>

<sup>281</sup> Deutscher Bundestag (2019)

<sup>282</sup> Bosch et al. (2019)

<sup>283</sup> Bundesrechnungshof (2008); Bosch et al. (2019)

Auch in den Experteninterviews und dem Workshop im Rahmen dieser Evaluation spiegeln sich diese beiden Bewertungen wider: So stimmen die Arbeitnehmervertreter/-innen mit der Sichtweise der GdP überein und bemängeln, dass der Kontrolldruck nur in bestimmten Branchen wie beispielsweise dem Baugewerbe angemessen hoch sei.

### Zusammenarbeit der FKS mit anderen Kooperationspartner/-innen

**Die FKS erhöht die Effizienz und Effektivität ihrer Kontrollen, indem sie mit verschiedenen Akteursgruppen in institutionalisierter und weniger formalisierter Form zusammenarbeitet.**

Die Effektivität der verdachtsunabhängigen und anlassbezogenen Kontrollen hängt unter anderem von der Datenqualität der Informationsquellen ab. Je genauer und multiperspektivischer die Hinweise und Daten sind, desto spezifischer können einzelne Verdachtsfälle geprüft bzw. anhand von Auswahlkriterien effektiv und effizient entschieden werden, welche Beschäftigtengruppen, Betriebsstrukturen, Branchen und Regionen aufgrund eines erhöhten Risikos des Sozialversicherungsbetrugs (z. B. Mindestlohnunterschreitung) geprüft werden sollten.<sup>284</sup> Dieser Befund wird im Workshop, der im Rahmen dieser Evaluation durchgeführt wurde, von mehreren Akteursgruppen aufgegriffen. So wird von operativen Akteuren bestätigt, dass die (risikoorientierte) Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe, Branchen und Regionen anhand von Daten bestimmt wird. In diesem Zusammenhang gibt die gewerkschaftliche Seite zu bedenken, dass die datenbasierte Risikoorientierung allerdings auch einen geringeren Kontrolldruck in jenen Branchen impliziert, in denen anhand der Daten kein erhöhtes Risiko der Mindestlohnunterschreitung besteht. Dementsprechend werden von wissenschaftlicher Seite **partizipative Kontrollstrategien** empfohlen: Die Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen, privaten und öffentlichen Akteuren (z. B. Branchenvertreter/-innen, Wissenschaft, Arbeitgeberverbänden, Arbeitnehmerverbänden, Gewerkschaften) ermögliche Einblicke, Perspektiven und Datengrundlagen, die einer Kontrollbehörde nicht immer zugänglich sind.<sup>285</sup>

Bei diesen **Kooperationspartner/-innen** wird unterschieden zwischen institutionalisierten Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Absatz 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und jenen Institutionen, mit denen eine weniger formalisierte Zusammenarbeit besteht. Mit den **institutionalisierten Zusammenarbeitsbehörden** finden teilweise gemeinsame Kontrollen sowie ein wechselseitiger Austausch statt, der unter anderem auf rechtlichen Vereinbarungen beruht. Hierzu zählen folgende Institutionen, mit denen die Zusammenarbeit im Rahmen von Experteninterviews innerhalb einer wissenschaftlichen Studie teilweise kritisch reflektiert wurde<sup>286</sup>:

- ▶ **Deutsche Rentenversicherung:** Alle vier Jahre überprüft die Rentenversicherung nach § 28 p SGB IV, ob die Beiträge zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung ordnungsgemäß abgeführt wurden. Häufig bilden bei den jährlich knapp 800.000 Betriebsprüfungen einzelne Themen den Schwerpunkt (z. B. Krankenversicherungspflicht, Minijobs, Studierende, Scheinselbstständigkeit etc.). Dabei wird anhand der Geschäftsunterlagen auch geprüft, ob die geltenden Mindestlöhne eingehalten wurden. Um die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes prüfen zu können, sichtet die Deutsche Rentenversicherung neben den Entgeltunterlagen auch, inwiefern die Arbeitszeitaufzeichnungen vorliegen und die Arbeitsverträge konform mit der seit der Mindestlohneinführung neuen Rechtslage sind. Ist dies nicht der Fall, wird die FKS benachrichtigt. Die FKS und die Träger der Rentenversicherung unterstützen sich wechselseitig bei der Wahrnehmung ihrer Prüfungsaufgaben sowie bei der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Somit besteht – insbesondere bei Verstößen – ein Datenaustausch zwischen den beiden Akteuren. Dieser wird

<sup>284</sup> Bignami et al. (2013)

<sup>285</sup> Amengual & Fine (2017)

<sup>286</sup> Bosch et al. (2019)

durch persönlichen Austausch auf regionaler Ebene ergänzt. Im Rahmen von Ermittlungen der FKS wirken die Träger der Rentenversicherung ggf. als Sachverständige oder Zeugen mit. Die Zusammenarbeit wird im Workshop im Rahmen dieser Evaluation seitens der operativen Akteure grundsätzlich positiv bewertet – wenngleich zwei Aspekte thematisiert werden: Zum einen führt die Deutsche Rentenversicherung nach § 28p SGB IV nur alle vier Jahre Betriebsprüfungen durch, obwohl Betriebe die Arbeitszeitaufzeichnung nach § 17 Absatz 1 des Mindestlohngesetzes nur für zwei Jahre aufheben müssen. Dies erschwere die Aufdeckung von Mindestlohnverstößen, da sich seit der Mindestlohneinführung die Betriebe eher an die zweijährige Aufbewahrungsfrist halten würden. Zum anderen wird von den operativen Akteuren das Problem identifiziert, dass in einem Verdachtsfall zwischen der Benachrichtigung der FKS und der folgenden Arbeitgeberprüfung ein Zeitraum entstehe, in dem notwendige Unterlagen verschwinden könnten.

- ▶ **Arbeitsschutzbehörden und Gewerbeämter:** Es besteht ein wechselseitiger Austausch zwischen der FKS und Arbeitsschutzbehörden, die Betriebe hinsichtlich eines angemessenen Arbeitsschutzes und der Umsetzung korrekter Arbeitszeitvorgaben kontrollieren und Auffälligkeiten an die FKS melden. In diesem Kontext sind auch gemeinsame Kontrollen möglich. Nach § 3 Absatz 3 der Gewerbeanzeigenverordnung unterstützen Gewerbeämter die FKS als zusätzliche Kontrollinstanzen in Bezug auf Scheinselbstständigkeit und melden Verdachtsfälle.
- ▶ **SOKA-BAU:** Als einzige branchenspezifische Sozialbehörde fungiert die SOKA-BAU als ein formalisierter Kooperationspartner mit der FKS und prüft die Einhaltung des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags. Aus diesem Grund besteht ein (Daten-)Austausch zwischen der FKS und der SOKA-BAU.
- ▶ **Gerichte und Staatsanwaltschaft:** In Strafverfahren sind die Beschäftigten der FKS Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Wird gegen einen Bußgeldbescheid, der beispielsweise aufgrund eines Verstoßes gegen das Mindestlohngesetz ergangen ist, Rechtsmittel eingelegt, kann dies auch zu einer Abgabe an das zuständige Amtsgericht führen. Teilweise finden Beschäftigte der FKS es problematisch, dass die Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaften sich auf Bezirke begrenzen, was mitunter zu einer Aufteilung der Fälle führen kann.<sup>287</sup> Zudem würden Staatsanwaltschaften die Nichteinhaltung von Arbeitsbedingungen oftmals nicht prioritär behandeln. Diesem Thema nähmen sich Schwerpunktstaatsanwaltschaften mehr an.
- ▶ **Landesfinanzbehörden:** Die Landesfinanzbehörden (Finanzämter bzw. Steuerfahndung) sind teilweise an weitreichenderen und komplexen Kontrollen beteiligt; in speziellen Fällen werden sogar gemeinsame Ermittlungsgruppen mit der FKS gebildet. Außerdem besteht auf regionaler Ebene ein gemeinsamer Austausch, unter anderem durch Kooperationen bei Kontrollen, Weiterbildungen oder Datenauswertungen.

Daneben gibt es Institutionen und Akteure, mit denen die FKS eine **weniger formalisierte Zusammenarbeit** führt. Mit diesen Institutionen findet eher ein freiwilliger und oftmals einseitiger Informationsfluss statt<sup>288</sup>:

- ▶ **Kommunale Stellen:** Bei der Zusammenarbeit zwischen der FKS und kommunalen Stellen ist zwischen (i) Vergabestellen und (ii) Prüfungs- und Kontrollstellen, die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftrüegegesetze der Länder zuständig sind, zu unterscheiden. Bei den Vergabestellen handelt es sich nicht um eine Zusammenarbeitsbehörde nach §

---

<sup>287</sup> Bosch et al. (2019)

<sup>288</sup> Bosch et al. (2019)

2 Absatz 4 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes. Dementsprechend erteilen die Hauptzollämter nur auf Verlangen Auskünfte, sofern diese für den Ausschluss am Wettbewerb um einen Liefer-, Bau-, oder Dienstleistungsauftrag der in § 99 genannten öffentlicher Auftraggeber/-innen benötigt werden. Ein Informationsfluss von den Vergabestellen an die Hauptzollämter ist dahingegen nicht vorgesehen. Dahingegen ist eine gegenseitige Information zwischen der FKS und Prüfungs- und Kontrollstellen, die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständig sind, rechtlich zulässig und geboten. Mit dem Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen wurde ein elektronisches Register eingeführt, das die Sozialversicherungsbeträge von Unternehmen und Einzelpersonen für bis zu fünf Jahre erfasst, um Verstöße auch überregional zugänglich zu machen.

► **Branchenbezogene Bündnisse und Sozialpartner:** Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben in insgesamt neun verschiedenen Branchen bundesweite Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung geschlossen, um einen branchenspezifischen Austausch zu schaffen: in der „Bauwirtschaft, in der Fleischwirtschaft, in der Gebäudereinigung, im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, im Maler- und Lackiererhandwerk, in der Textilreinigung/Textil Service, im Elektrohandwerk, im Gerüstbauer-Handwerk, sowie im Friseurhandwerk“<sup>289</sup>. Auf Nachfrage der Evaluation konkretisiert die FKS, dass die Generalzolldirektion im Auftrag des BMF alle ein bis zwei Jahre Gespräche dieser Aktionsbündnisse organisiere. Neben den genannten formellen Bündnissen biete die Generalzolldirektion auch in der Branche Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe regelmäßige Gespräche mit dem Arbeitgeberverband DEHOGA und der Gewerkschaft NGG an. Diesen Aspekt greifen die Arbeitnehmervertreter/-innen in den Experteninterviews dieser Evaluation auf und kritisieren, dass der FKS aufgrund fehlender Bündnisse in anderen Branchen diese branchenspezifischen Kompetenzen, Einblicke und Perspektiven dort fehlen würden. Die Aktionsbündnisse erstellen nicht nur branchenspezifische Informationsblätter zur Prüfungsvorbereitung, melden Verdachtsfälle und sensibilisieren für die einschlägigen Mindestlohnvorgaben, sondern melden auch Verdachtsfälle direkt bei der FKS.<sup>290</sup> Auf Nachfrage der Evaluation fasst die FKS die Zielstellung der Aktionsbündnisse damit zusammen, dass branchenspezifische Problemstellungen sowie Gesetzesänderungen und deren Auswirkungen innerhalb der verschiedenen Branchen mit den beteiligten Akteuren diskutiert werden sollen. Analog zu qualitativen Studienergebnissen kritisieren die Arbeitnehmerverbände sowohl in den Experteninterviews als auch im Workshop dieser Evaluation, dass sie seitens der FKS keine Rückmeldungen zu ihren Hinweisen erhalten würden.<sup>291</sup> Dieser Umstand werfe die Frage auf, ob und inwiefern die Hinweise überhaupt verfolgt werden würden. Diesbezüglich verweisen operative Akteure – wie auch in bestehenden Berichten und Studien<sup>292</sup> – auf den Datenschutz, der einer Rückmeldung zu Hinweisen an die Verbände verbiete. Neben den Aktionsbündnissen kann natürlich auch ein bilateraler Austausch ohne explizites Aktionsbündnis zwischen Sozialpartnern und staatlichen Behörden stattfinden. So schildert auch die FKS auf Nachfrage der Evaluierenden, dass die Generalzolldirektion in einigen Bundesländern (z. B. Bremen, Niedersachsen, Hessen) auch an den von Landesministerien organisierten regionalen Bündnissen teilnehmen würde. Auf Ebene der Hauptzollämter bestünden zwar keine formellen Bündnisse, jedoch beteiligten sich diese regelmäßig an Besprechungen mit anderen Behörden.

► **Betriebsräte:** Nach § 80 Absatz 1 und 2 des Betriebsverfassungsgesetzes müssen Betriebsräte die Einhaltung aller gesetzlichen, tariflichen und betrieblichen Vereinbarungen für alle Beschäftigten

---

<sup>289</sup> Zoll (2020b: 1)

<sup>290</sup> Bundesrechnungshof (2008)

<sup>291</sup> Koch et al. (2020)

<sup>292</sup> Bosch et al. (2019); Bundesrechnungshof (2008)

prüfen und sicherstellen. In dieser Funktion können sie relevante Dokumentationen wie beispielsweise Listen zu Arbeitszeiten und Gehältern einsehen. Sofern sie bei der Sichtung dieser Geschäftsunterlagen einen begründeten Verdacht der Nichteinhaltung des Mindestlohngesetzes haben, können Betriebsräte Kontakt mit der FKS aufnehmen und den Verdachtsfall melden.

### 5.1.3 Sanktionsmöglichkeiten zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes

Komplementär zu Beratungs- und Informationsangeboten sieht die Literatur auch **Sanktionsmöglichkeiten zur Abschreckung der Betriebe und Ahndung von Fehlverhalten** vor, um die Einhaltung von Mindestlöhnen sicherzustellen.<sup>293</sup> Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten obliegt nach § 21 Absatz 4 in Verbindung mit § 14 des Mindestlohngesetzes der Zollverwaltung.

Analog zu den betrieblichen Pflichten (siehe Kapitel 5.1.1) unterscheidet das Mindestlohngesetz bei den Sanktionsmöglichkeiten zwischen der **Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes** und einem **Verstoß gegen die Mitwirkungs-, Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen**:

- (i) Zahlen Arbeitgeber/-innen oder Unterauftragnehmer/-innen nicht oder nicht rechtzeitig den aktuell gültigen Mindestlohn, können die Arbeitgeber/-innen bzw. Auftraggeber/-innen nach § 21 Absatz 3 des Mindestlohngesetzes mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro belegt werden. Auf Nachfrage im Rahmen der Evaluation erklärt die FKS, dass zur Festlegung des Sanktionsmaßes neben der Höhe des nichtgewährten Mindestlohnes im Einzelfall auch weitere Faktoren wie ein möglicher Marktverteil, die Reue bzw. Einsicht sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Unternehmens miteinbezogen werden würden. Dies sei gesetzlich in den §§ 17, 29a, 30 und 65 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten geregelt.
- (ii) Verstoßen die Arbeitgeber/-innen gegen die Mitwirkungs-, Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen (wie in § 21 Absatz 1 Nummer 1 bis 8 Mindestlohngesetz beschrieben), so kann ihnen nach § 21 Absatz 3 ein Bußgeld in Höhe von maximal 30.000 Euro auferlegt werden. Auf Nachfrage im Rahmen der Evaluation führt die FKS aus, dass bei einem erstmaligen und fahrlässigen Verstoß in den meisten Fällen eine maßvolle Geldbuße festgesetzt werde, die sich bei erneuten Verstößen erhöhe.

Darüber hinaus können Arbeitgeber/-innen, die bereits eine Geldbuße in Höhe von mindestens 2.500 Euro erhalten haben, nach § 19 des Mindestlohngesetzes von der Vergabe eines Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrags von öffentlichen Auftraggeber/-innen ausgeschlossen werden.

Analog zur einschlägigen Forschungsliteratur bewerten vor allem die operativen Akteure und Arbeitnehmerverbände des durchgeführten Workshops die Höhe dieser Bußgelder letztinstanzlich insbesondere bei vorsätzlichen Mindestlohnverstößen als zu gering, um eine ausreichend abschreckende Wirkung zu haben. Die im Mindestlohngesetz definierte und ursprünglich verhängte Bußgeldhöhe würde dabei den Erfahrungen eines operativen Akteurs zufolge strukturell im gerichtlichen Verfahren reduziert werden. Denn die Zuständigkeit für die Entscheidung über einen Einspruch gegen Bußgeld- und Einziehungsbescheide der FKS obliegt gemäß § 69 Absatz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten dem Amtsgericht. Die Staatsanwaltschaften würden jedoch regelmäßig nach § 75 Absatz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten auf die Beteiligung an der Hauptverhandlung verzichten. Damit könnten nur die

---

<sup>293</sup> Hardy (2011)

Betroffenen Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Amtsgerichts einlegen. Die am Amtsgericht zuständigen Richter/-innen würden dazu neigen, eine Einigung oder Einstellung des Verfahrens nach § 47 Absatz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten herbeizuführen. Dies führe in vielen Fällen zu einer Herabsetzung des Bußgeldes auf ein Mindestmaß. Diese Bußgeldhöhe wiederum würde Unternehmen weiterhin noch mehr erlauben, die Einsparnisse durch die Unterschreitung des Mindestlohnes mit der Bußgeldhöhe unter Berücksichtigung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit abzuwägen.

## 5.2 Ausmaß der MindestlohnTREUE

Trotz der zuvor geschilderten (Kontroll-)Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes besteht die Gefahr, dass die Vorgaben des Mindestlohngesetzes nicht immer eingehalten werden. Aus diesem Grund beschäftigen sich die beiden folgenden Kapitel sowohl mit dem **Umfang** als auch den **Formen der Mindestlohnunterschreitung**.

### 5.2.1 Umfang der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes

Um den Umfang der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes zumindest annähernd einschätzen zu können, werden im Folgenden sowohl datenbasierte Hochrechnungen der Mindestlohnunterschreitungen als auch die im Zuge des Mindestlohngesetzes eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz betrachtet.

#### Datenbasierte Hochrechnung der Mindestlohnunterschreitungen



**Sowohl das sozioökonomische Panel (SOEP) als auch die Verdienststrukturerhebung (VSE/VE) deuten auf eine rückläufige Entwicklung der Mindestlohnunterschreitung hin.<sup>294</sup> Dies äußert sich in einer sinkenden Anzahl von bzw. Anteilen an Beschäftigungsverhältnissen, die zwischen 2014 und 2016 das Mindestlohnniveau unterschritten haben** (siehe Tabelle 6 und Tabelle 8 im Anhang). Je nach Datengrundlage variiert der Rückgang der mindestlohnunterschreitenden Beschäftigungsverhältnisse zwischen 956.000 (SOEP) und 3.495.000 (VSE/VE); der Rückgang des Anteils dieser Beschäftigungsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen liegt zwischen 3,8 (SOEP) und 9,2 Prozentpunkten (VSE/VE). Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass laut diesen Hochrechnungen im Jahr 2016 weiterhin **zwischen 748.000 (VSE/VE) und 1.828.000 (SOEP)** Beschäftigungsverhältnisse den Mindestlohn unterschritten (siehe Tabelle 6). Gemessen an allen Beschäftigungsverhältnissen entspricht das einem Anteil zwischen zwei (VSE/VE) und sieben Prozent (SOEP). Bei der Einordnung dieser Ergebnisse ist zu bedenken, dass Arbeitgeber/-innen sich nach der Mindestlohneinführung zunächst mit der Berechnungsgrundlage und den Mindestlohnregelungen befassen mussten. Somit liegt nahe, dass die Mindestlohnunterschreitungen in diesem Zeitraum vermehrt auf Unwissenheit als auf Vorsatz zurückgeführt werden können. Des Weiteren muss auf die generellen Einschränkungen hinsichtlich der Belastbarkeit dieser Daten hingewiesen werden, wie weiter unten erläutert wird.

<sup>294</sup> Bei den folgenden Befunden muss stets bedacht werden, dass sowohl das SOEP als auch die VSE/VE aufgrund der jeweiligen Erhebungsmethoden mehrere Ungenauigkeiten bei der Berechnung der Mindestlohnunterschreitungen aufweisen. Diese verringern die Belastbarkeit der dargestellten Ergebnisse (siehe Tabelle 9 im Anhang).

**Tabelle 6: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter Mindestlohnniveau 2016 (VSE/VE und SOEP) – absolute Anzahl in Tausend und relativer Anteil in Prozent**

Merkmal	Beschäftigungsverhältnisse			
	VSE/VE		SOEP	
	absolut	relativ	absolut	relativ
<b>Region</b>				
Deutschland	748	2,1%	1.828	7,0%
Westdeutschland	620	2,1%	1.346	6,3%
Ostdeutschland	128	2,0%	482	10,0%
<b>Persönliche Merkmale</b>				
<i>Geschlecht</i>				
Frauen	418	2,4%	1.265	9,8%
Männer	330	1,8%	562	4,2%
<i>Altersgruppen</i>				
18-24 Jahre	130	6,5%	311	23,2%
25-34 Jahre	131	1,9%	314	5,7%
35-44 Jahre	137	1,8%	304	5,0%
45-54 Jahre	150	1,4%	454	6,0%
55-65 Jahre	144	1,8%	346	6,6%
über 65 Jahre	55	5,4%	96	28,1%
<b>Beschäftigungsbezogene Merkmale</b>				
<i>Bildungsgrad</i>				
Ohne Berufsausbildung	214	4,9%	717	11,5%
Mit Berufsausbildung	501	2,0%	831	6,8%
Hochschulabschluss	32	0,5%	189	2,7%
<i>Art des Arbeitsverhältnisses</i>				
Vollzeit	206	0,9%	831	4,1%
Teilzeit	194	2,2%	347	8,5%
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte	348	7,0%	650	40,2%
<i>Befristung</i>				
Unbefristet	616	1,9%	1.289	5,8%
Befristet	131	2,9%	381	12,9%

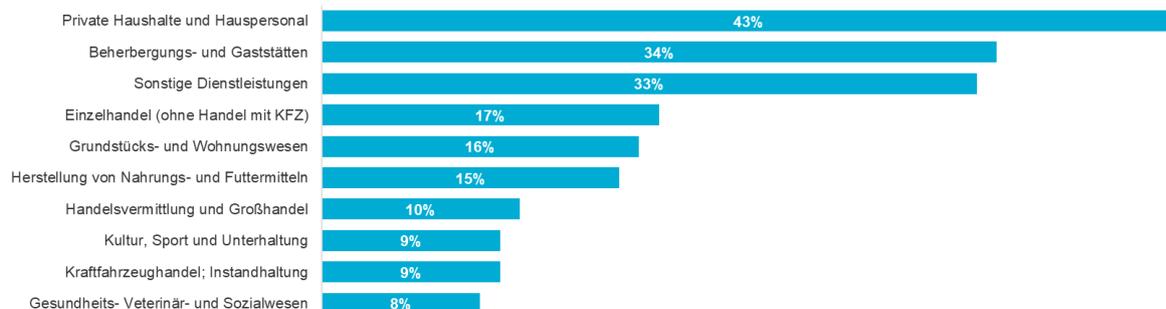
Quelle: Zilius et al. (2018a)

Wie aus Tabelle 7 abzulesen ist, sind bestimmte (i) Personen-, (ii) Beschäftigten- und (iii) Betriebsgruppen mehr von Mindestlohnunterschreitungen betroffen als andere (siehe Tabelle 7 und Tabelle 8 im Anhang):

- (i) Hinsichtlich der **persönlichen Merkmale** lassen sich insbesondere bei Frauen und jüngeren sowie älteren Altersgruppen Mindestlohnunterschreitungen in einem überdurchschnittlichen Umfang erkennen, was jedoch angesichts der vergleichsweise hohen Mindestlohnbetroffenheit unter diesen Bevölkerungsgruppen (siehe Kapitel 4.1.1) wenig überraschend erscheint.
- (ii) Bei der differenzierten Betrachtung der **beschäftigungsbezogenen Merkmale** wird deutlich, dass vor allem Geringqualifizierte und atypisch Beschäftigte (ausschließlich geringfügig Beschäftigte, Beschäftigte in Teilzeit und/oder mit Befristung) mehr von Mindestlohnunterschreitungen betroffen sind als die jeweiligen Referenzgruppen.
- (iii) Hinsichtlich der **betriebsbezogenen Merkmale** wird deutlich, dass der Mindestlohn häufiger bei Beschäftigten in kleineren Betrieben und / oder in Betrieben ohne Tarifbindung unterschritten wird. Auch hinsichtlich der Branchen sind Unterschiede erkennbar: Die folgende

Abbildung veranschaulicht jene Branchen, in denen ein im Branchenvergleich überdurchschnittlicher Anteil an anspruchsberechtigten Beschäftigten nicht den Mindestlohn erhalten.<sup>295</sup> Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von der Zusammensetzung der Beschäftigten bis zu den betrieblichen Strukturmerkmalen und der Tarifbindung innerhalb der Branchen (siehe Kapitel 5.3).

Abbildung 19: Mindestlohnunterschreitungen nach Branchen im Jahr 2016



Anmerkung: Dargestellt sind nur jene Branchen, in denen eine im Branchenvergleich überdurchschnittliche Mindestlohnunterschreitung errechnet wird.

Quelle: Pusch (2018a)



**Zwar gibt es keine sachsenspezifischen datenbasierten Hochrechnungen zu Mindestlohnunterschreitungen. Hinweise bestehen jedoch, dass die Gefahr der Mindestlohnunterschreitung in Sachsen möglicherweise höher ist als im Vergleich zum Bundesdurchschnitt.** Darauf deutet einerseits der vergleichsweise (etwas) höhere Anteil an mindestlohnunterschreitenden Beschäftigungsverhältnissen in Ostdeutschland (siehe Tabelle 7 und Tabelle 8 im Anhang) hin. Andererseits spricht auch die Zusammensetzung der beschäftigungs- und betriebsbezogenen Merkmale und das Verhältnis des Mindestlohnes zum allgemeinen Lohnniveau für eine im Bundesvergleich erhöhte Gefahr für Mindestlohnunterschreitungen in Sachsen. Denn insbesondere die **betriebsbezogenen Merkmale**<sup>296</sup>, bei denen der Mindestlohn häufiger unterschritten wird, sind in Sachsen anteilig deutlich mehr vertreten. Die Korrelationen zwischen den hier genannten Faktoren und der Mindestlohnunterschreitung werden in Gänze in Kapitel 5.3 untersucht, daher wird hier nur in Kürze darauf eingegangen:

- (i) **Angesichts der geringen Tarifbindung der Beschäftigten und Betriebe (siehe Kapitel 4.3) in Sachsen kann angenommen werden, dass die Gefahr einer Mindestlohnunterschreitung in Sachsen höher ist als im bundesweiten Vergleich.** Wie in Kapitel 4.3 erläutert, liegt die Tarifbindung der Beschäftigten in Sachsen seit rund zwei Jahrzehnten unter dem Niveau in Ost- (43 Prozent) bzw. Gesamtdeutschland (57 Prozent) und bildet diesbezüglich mit 39 Prozent das bundesweite Schlusslicht im Jahr 2017. Analog verhält es sich mit der Tarifbindung der Betriebe. Dabei korreliert eine vorhandene Tarifbindung mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit der Mindestlohnunterschreitung, da sich Tariflöhne je nach Branche mehr oder weniger deutlich über dem Mindestlohniveau bewegen (siehe Kapitel 5.3.5).<sup>297</sup>

<sup>295</sup> Pusch (2018a)

<sup>296</sup> An dieser Stelle werden nur die beschäftigungs- und betriebsbezogenen Merkmale betrachtet, da die demografische Zusammensetzung nicht als direktes Ergebnis des Arbeitsmarkts gesehen werden kann.

<sup>297</sup> Dahms (2016b); Schulten et al. (2019)

**(ii) Anhand der kleinteiligen Wirtschafts- und Unternehmensstruktur kann eine im bundesweiten Vergleich tendenziell höhere Gefahr der Mindestlohnunterschreitung abgeleitet werden.** Erstens gibt es in Sachsen anteilig mehr Kleinstunternehmen mit bis zu neun Beschäftigten als in Westdeutschland (siehe Kapitel 4.1.1). Zweitens übersteigen die Beschäftigtenanteile innerhalb dieser Kleinstunternehmen in Sachsen (21 Prozent) den westdeutschen Vergleichswert deutlich um sechs Prozentpunkte. Dementsprechend arbeitet in Sachsen im Umkehrschluss nur fast jeder fünfte-, in Westdeutschland hingegen jeder dritte Beschäftigte in Großbetrieben mit mehr als 250 Beschäftigten. Dabei verfügen kleinere im Vergleich zu größeren Betrieben seltener über die notwendigen Ressourcen, um sich einerseits mit den Mindestlohnvorgaben ausreichend zu befassen und andererseits allen Beschäftigten den (erhöhten) Mindestlohn zu gewähren (siehe Kapitel 5.3.3).<sup>298</sup>

**(iii) Das allgemeine Lohnniveau in Sachsen bewegt sich im Vergleich zu anderen Bundesländern weniger deutlich über der Mindestlohnschwelle.** Dies verdeutlicht der relativ hohe Kaitz-Index in Sachsen, der den Mindestlohn ins Verhältnis zum Durchschnittslohn setzt (siehe Abbildung 6 in Kapitel 4.1.1). Mit diesem vergleichsweise niedrigen Gehaltsniveau geht eine höhere Mindestlohnbetreffenheit einher, die laut der internationalen Forschungsliteratur wiederum zu einer erhöhten Gefahr der Mindestlohnunterschreitung in Sachsen beitragen kann.<sup>299</sup>

Jedoch ist zum zuvor dargestellten Ausmaß an Mindestlohnunterschreitungen einschränkend festzuhalten, dass es sich hierbei um datenbasierte Hochrechnungen handelt, wobei die verwendeten Datengrundlagen (SOEP und VSE/VE) bezüglich ihrer Zielstellung und Informationsabfragen nicht darauf ausgerichtet sind, das Ausmaß der Mindestlohnunterschreitung zu bestimmen. Dies impliziert, dass – je nach Datengrundlage – unterschiedliche Ungenauigkeiten die Belastbarkeit der hochgerechneten Ergebnisse verringern. So werden beispielsweise sowohl beim SOEP als auch bei der VSE/VE keine unbezahlten Überstunden berücksichtigt, obwohl diese ein elementarer Faktor zur Bestimmung der Mindestlohneinhaltung sind (siehe Kapitel 4.1.2 und 5.2.2). Aus diesen und weiteren Gründen (siehe Tabelle 9 im Anhang) können die zuvor erwähnten Zahlen nur als Annäherung zu tatsächlichen Mindestlohnunterschreitungen verstanden werden. Deswegen wird im Folgenden zur weiteren Kontextualisierung des Ausmaßes der Mindestlohnunterschreitungen auf die eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz eingegangen.

### Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz

Im Folgenden wird die Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren in Sachsen, den ostdeutschen Flächenländern und in der gesamten Bundesrepublik im Zeitverlauf betrachtet, um das Ausmaß der Nichteinhaltung der Mindestlohnbestimmungen annähernd zu erfassen. Da sich die Evaluation auf die Auswirkungen des Mindestlohngesetzes fokussiert, beziehen sich die angeführten Daten zur Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren nur auf Verstöße gegen das Mindestlohngesetz.

Die Verstöße gegen das Mindestlohngesetz, die ein Ordnungswidrigkeitsverfahren nach sich ziehen, sind im § 21 des Mindestlohngesetzes aufgelistet und lassen sich folgendermaßen kategorisieren:

- **Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes:** Zahlen Arbeitgeber/-innen (§ 21 Absatz 1 Nummer 9 des Mindestlohngesetzes) oder Unterauftragnehmer/-innen (§ 21 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes) nicht oder nicht rechtzeitig den aktuell gültigen Mindestlohn, können die Arbeitgeber/-innen bzw. Auftraggeber/-innen nach § 21 Absatz 3 des Mindestlohngesetzes mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro belegt werden.

---

<sup>298</sup> Putzing et al. (2017)

<sup>299</sup> Clemens & Stain (2019)

- **Verstoß gegen die Mitwirkungs-, Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen:** Halten die Arbeitgeber/-innen die in § 21 Absatz 1 Nummer 1 bis 8 Mindestlohngesetz beschriebenen Mitwirkungs-, Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen nicht ein, so kann ihnen nach § 21 Absatz 3 ein Bußgeld in Höhe von maximal 30.000 Euro auferlegt werden.

Diese Kategorie der Ordnungswidrigkeiten lässt sich folgendermaßen weiter untergliedern:

- **Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht:** Hierzu gehört gemäß § 21 Absatz 1 Nr. 1, 2 und 3 des Mindestlohngesetzes die Nichtduldung einer Prüfung, des Betretens eines Grundstücks bzw. Geschäftsraums oder nicht vollständige und rechtzeitige Übermittlung der notwendigen Daten. Diese Verstöße sind im § 15 Satz 1 des Mindestlohngesetzes in Verbindung mit § 5 Satz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes geregelt.<sup>300</sup>
- **Verstoß gegen die Meldepflichten:** Liegen keine vollständigen und rechtzeitigen Angaben zur Anmeldung, Änderungsmeldung oder zu den Abgaben einer Versicherung der Beschäftigten vor, verstoßen Arbeitgeber/-innen gemäß § 21 Absatz 1 Nr. 4, 5, und 6 des Mindestlohngesetzes gegen die Meldepflichten. Die zu erforderlichen Angaben zur Meldepflicht sind im § 21 Absatz 1 und 3 des Mindestlohngesetzes beschrieben.
- **Verstoß gegen die Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen:** Hierzu gehören Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten der Arbeitszeit gemäß dem § 17 Absatz 1 Satz 1 und 2 sowie die Bereitstellung von Unterlagen nach § 17 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes. Werden diese Vorgaben nicht eingehalten, liegt ein Verstoß gemäß § 21 Absatz 1 Nr. 7 und 8 des Mindestlohngesetzes vor.

**In Sachsen, den ostdeutschen Flächenländern und der gesamten Bundesrepublik ist die Zahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren nach der Mindestlohneinführung stetig gestiegen** (siehe Abbildung 20). In Sachsen hat sich die Anzahl der von der FKS eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes zwischen 2015 und 2019 von 18 auf 201 erhöht. Auch die Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen ist von 6 (2015) auf 120 (2019) eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren angestiegen.

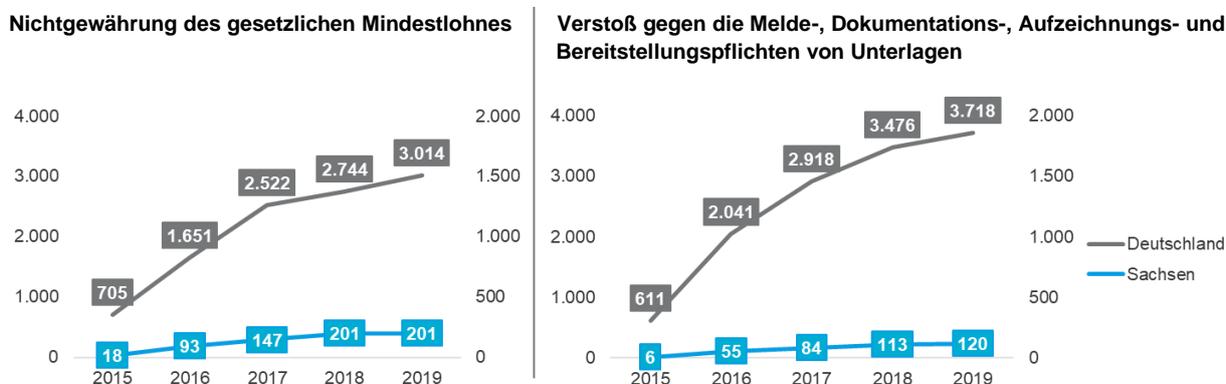
Diese Anstiege sollten allerdings eingeordnet werden: So hat die FKS weisungsgemäß unter Berücksichtigung des Opportunitätsprinzips den Betrieben zunächst eine Eingewöhnungsphase nach der Mindestlohneinführung gewährt, in der sie eher über die Verstöße gegen Mindestlohnvorgaben informiert und aufgeklärt hat, als diese direkt zu ahnden. Nach dieser Eingewöhnungsphase wurden mehr Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet. Dieses Vorgehen ist laut der internationalen Forschungsliteratur zuträglich für die längerfristige sowie nachhaltige Akzeptanz und Einhaltung von Mindestlöhnen.<sup>301</sup> Auf Nachfrage der Evaluation bestätigt die FKS, dass insbesondere im ersten Halbjahr 2015 Verstöße gegen das Mindestlohngesetz nur in schwerwiegenden – also beispielsweise vorsätzlichen oder wiederholten – Fällen sanktioniert worden seien. Auch danach seien ungefähr bis zum Jahr 2018 nicht alle festgestellten objektiven Verstöße geahndet worden, da zunächst eine abschließende Beurteilung aller mindestlohnrelevanten Aspekte von der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung erforderlich gewesen sei. Denn vorher sei es nicht möglich gewesen, den nach Angaben der Unternehmen unbewussten Verstoß

<sup>300</sup> Auf Nachfrage im Rahmen der Evaluation erklärt die FKS, dass Verstöße gemäß § 21 Absatz 1 Nr. 1, 2 und 3 statistisch nicht gesondert ausgewertet würden, da sie sich subsidiär zu Verstößen nach § 8 Absatz 2 Nummer 3a) und b) und Nummer 5 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes verhielten. Von daher beziehen sich die folgenden Statistiken zur Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen eines Verstoßes gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen lediglich auf die Verstöße gemäß § 21 Absatz 1 Nr. 4, 5, 6, 7 und 8.

<sup>301</sup> Benassi (2011); Gallina (2005); Bosch et al. (2020)

gegen die Mindestlohnvorgaben zu widerlegen. Spätestens seit dem Jahr 2018 würden vermehrt klassische Umgehungstatbestände wie beispielsweise die inkorrekte Arbeitszeiterfassung (siehe Kapitel 5.2.2) auftreten.

**Abbildung 20: Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz**



Anmerkung: Die Verstöße gegen das Mindestlohngesetz wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes beziehen sich in Sachsen und Deutschland auf § 21 Absatz 1 Nr. 9 und Absatz 2. Die Verstöße gegen § 21 Absatz 2 sind aber zwischen 2015 und 2019 ohnehin sowohl in Sachsen (zwei eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren) als auch bundesweit (elf eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren) im Verhältnis zu allen Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes eher gering.

Quelle: Deutscher Bundestag (2019); Auswertung durch FKS

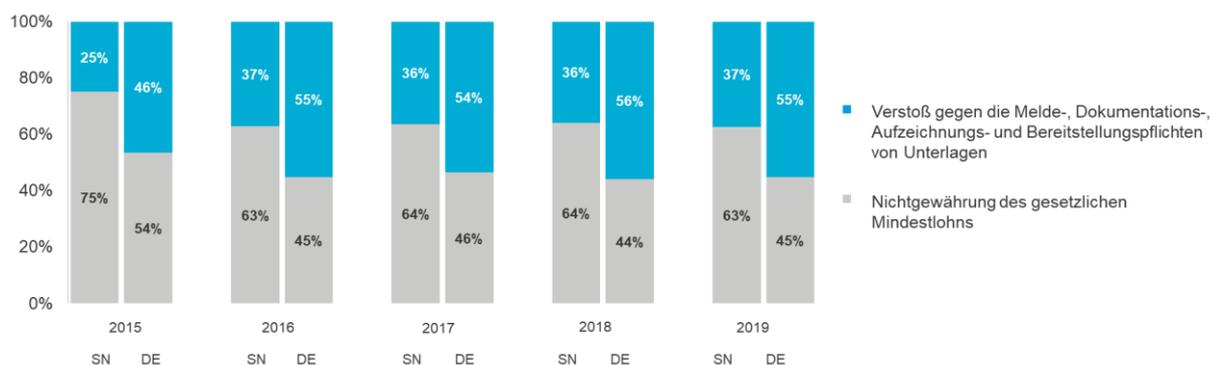
Dabei hat sich zwischen 2015 und 2019 das Verhältnis von (1) eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes und (2) eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen in Sachsen anders entwickelt als bundesweit. In Sachsen gab es zwischen 2015 und 2019 insgesamt mehr Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes (660 Ordnungswidrigkeitsverfahren) als aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen (378 Ordnungswidrigkeitsverfahren). Zwar hat in Sachsen der Anteil der Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes an allen eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren im Zeitverlauf abgenommen, liegt aber auch im Jahr 2019 noch über dem Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen an allen eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren. Bei der Interpretation dieser Daten zu Ordnungswidrigkeiten ist allerdings zu bedenken, dass die Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren nicht unbedingt den tatsächlich vorgefundenen Formalverstößen entspricht.<sup>302</sup>

<sup>302</sup> Die FKS gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass auch über die erfassten Ordnungswidrigkeitsverfahren hinaus weitere Formalverstöße vorliegen können. So seien in der Ahndungspraxis beispielsweise folgende Konstellationen bei der statistischen Erfassung möglich, die bei Datenauswertungen und -interpretationen bedacht werden müssten:

- (i) Bei schwerwiegenden Verstößen werden die Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes und der Verstoß gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen nebeneinander statistisch erfasst und gehandelt.
- (ii) Teilweise wird bei leichteren Verstößen die Nebenpflichtverletzung aus Opportunitätsgründen nicht zusätzlich eingeleitet bzw. verfolgt und somit nicht statistisch erfasst. Die entsprechende Entscheidung erfolgt im Einzelfall.
- (iii) Trotz nachgewiesener Aufzeichnungs- bzw. Aufbewahrungspflichtverletzungen besteht wegen eines Mindestlohnverstößes im Ergebnis häufig aufgrund des Prüfungsergebnisses kein Tatverdacht, so dass nur die Nebenpflichtverletzung als Ermittlungsverfahren statistisch erfasst und gehandelt wird.
- (iv) Oftmals sind bei Mindestlohnverstößen die Aufzeichnungen zutreffend geführt, aber der Bruttostundenlohn zu niedrig, so dass eine Nebenpflichtverletzung gar nicht besteht und erfasst wird.

Bundesweit gab es zwischen 2015 und 2019 hingegen deutlich mehr **Ordnungswidrigkeitsverfahren**, die aufgrund eines Verstoßes gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen (12.764 Ordnungswidrigkeitsverfahren) eingeleitet wurden, als solche, die wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes (10.636 Ordnungswidrigkeitsverfahren) eingeleitet wurden. Dieses Verhältnis zwischen eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes und Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen hat sich allerdings seit der Mindestlohneinführung verändert. So wird in Abbildung 21 deutlich, dass es direkt nach der Mindestlohneinführung im Jahr 2015 noch mehr Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes als aufgrund eines Verstoßes gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen gab. Seit 2016 hat sich dieses Verhältnis allerdings umgekehrt: Seitdem gibt es mehr eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen als wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes.

Abbildung 21: Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren nach Verstößen (bundesweit)



Quelle: Deutscher Bundestag (2019)

Von den eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wurden im Durchschnitt zwischen 2015 und 2019 knapp über die Hälfte qualifiziert erledigt. Zu den qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitsverfahren zählt der Zoll jene, in denen Verwarnungsgelder, Bußgeldbescheide und/oder Verfall- bzw. Einziehungsbescheide verhängen wurden. Anteilig wurden dabei mehr Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund eines Verstoßes gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen (66 Prozent) als wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes qualifiziert erledigt (49 Prozent). Insgesamt führten diese qualifiziert erledigten Ordnungswidrigkeitsverfahren zwischen 2015 und 2019 zu 30,2 Millionen Euro an **Buß- und Verwarnungsgeldern bzw. Verfallbeträgen**.<sup>303</sup> Gleichzeitig entstehen Kosten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene durch Mindestlohnunterschreitungen: Hochrechnungen zufolge belaufen sich die ausgefallene Bruttolohnsumme im Jahr 2016 auf über fünf-, die Einnahmeausfälle der Sozialversicherungen auf etwa drei Milliarden Euro.<sup>304</sup>

### Kontextualisierung der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz

Im folgenden Abschnitt werden die Entwicklungen der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren mit den Betrieben, den Beschäftigten und den Arbeitgeberprüfungen ins Verhältnis gesetzt, um das **Aus-**

<sup>303</sup> Zilius et al. (2020a)

<sup>304</sup> Jedoch müssen bei dieser Hochrechnung auch die Ungenauigkeiten des SOEPs bedacht werden (Tabelle 9 im Anhang). Pusch (2018b)

**maß der Mindestlohnverstöße zu kontextualisieren** und besser zwischen Sachsen, den ostdeutschen Flächenländern und der gesamten Bundesrepublik vergleichen zu können. Allerdings ergeben sich aufgrund der verwendeten Daten einige Einschränkungen bei der Interpretation des Verhältnisses zwischen eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren und den Betrieben bzw. Beschäftigten. Konkret sind folgende Punkte sind zu beachten:

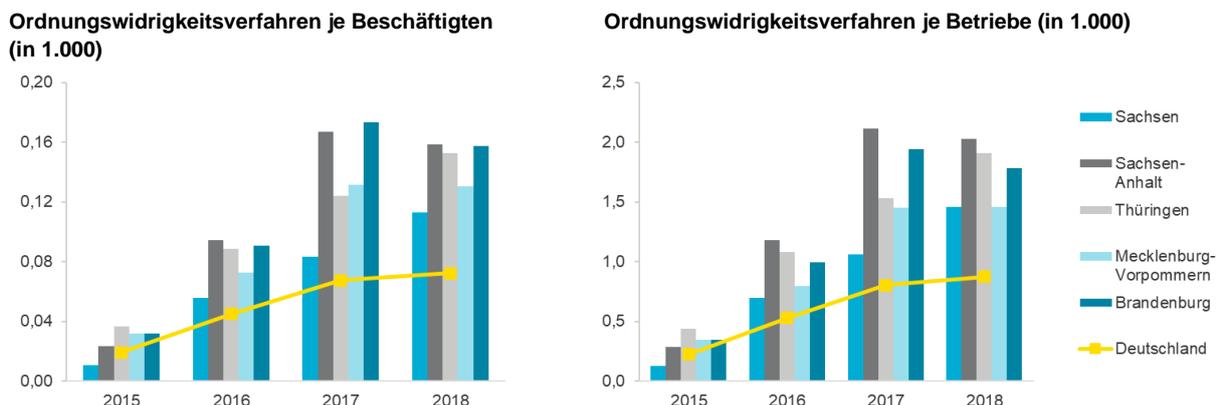
- Die im Folgenden verwendete *Datengrundlage*, zu der die Anzahl der Ordnungswidrigkeiten in Relation gesetzt wird, umfasst alle Betriebe bzw. Beschäftigten – somit werden auch jene Betriebe und Beschäftigte berücksichtigt, die nicht vom allgemeinen Mindestlohn betroffen sind, weil deren für allgemeinverbindlich erklärten Tariflöhne höher sind. Insofern dient die Anzahl aller Beschäftigten und Betriebe nur als Behelfsgröße, um die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren zur Größe des jeweiligen Bundeslandes bzw. der Bundesrepublik in Relation setzen zu können. Dass sich die angeführten Daten nicht nur auf die vom Mindestlohn betroffenen Betriebe bzw. Beschäftigten, sondern auf alle Betriebe bzw. Beschäftigten beziehen, ist auf die öffentlich vorhandenen und zugänglichen Datengrundlagen zurückzuführen: So beschränken sich die veröffentlichten Daten(-auswertungen) zur Mindestlohnbetroffenheit auf einzelne Jahre (IAB-Betriebspanel, VE/VSE), differenzieren lediglich nach Ost- und Westdeutschland (VE/VSE) oder erfordern zur Berechnung der absoluten Anzahl der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe bzw. Beschäftigten eine Bezugsgröße mit dem gleichen Datenzuschnitt (IAB-Betriebspanel, VE/VSE). Bezüglich der angeführten Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren gibt die FKS zu bedenken, dass auch über die erfassten Ordnungswidrigkeitsverfahren hinaus weitere Formalverstöße vorliegen können (siehe Fußnote 302 für Details).
- Außerdem liegen der Evaluation für Sachsen und Deutschland nach Umgehungstatbeständen differenzierte Daten für die Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes und die Verstöße gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen vor; für die ostdeutschen Flächenländer ist die Auswertung in Anbetracht der Datenlage auf die eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes begrenzt.

Da sich die Evaluation auf die Auswirkungen des Mindestlohngesetzes beschränkt, wird im Folgenden nur auf die Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen das Mindestlohngesetz eingegangen. Die FKS verfolgt allerdings – wie eingangs in Kapitel 5.1.2 beschrieben – bei ihren Arbeitgeberprüfungen einen ganzheitlichen Ansatz und berücksichtigt mehrere Prüffelder. Somit ist insbesondere bei der Betrachtung des Verhältnisses zwischen der Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren und der Arbeitgeberprüfungen zu bedenken, dass in Folge von Arbeitgeberprüfungen noch mehr Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von anderen Gesetzesverstößen (z. B. Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) eingeleitet werden und sich die folgende Darstellung nur auf eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen das Mindestlohngesetz bezieht. Hinzu kommt auf Ebene der Beschäftigten, dass das Datenbanksystem der FKS nicht erfasst, wie viele Beschäftigte je Ordnungswidrigkeitsverfahren von einem Verstoß gegen das Mindestlohngesetz betroffen sind und wie deutlich der Mindestlohn beispielsweise unterschritten wurde. Bei einem Großteil der Ordnungswidrigkeitsverfahren sind mehrere Beschäftigte betroffen. Auch dieser Umstand mindert die Aussagekraft des berechneten Verhältnisses zwischen Ordnungswidrigkeitsverfahren und Betrieben bzw. Beschäftigten.

Setzt man die Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes ins Verhältnis zu der Betriebs- bzw. Beschäftigtenanzahl, wird zweierlei ersichtlich: Einerseits erscheint das Ausmaß der Mindestlohnunterschreitung relativ niedrig – rund **1,5 Ordnungswidrigkeitsverfahren je 1.000 Betriebe** wurden in Sachsen im Jahr 2018 eingeleitet (siehe

Abbildung 22). Andererseits zeigt sich, dass der Wert für Sachsen deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt, gleichzeitig jedoch unter den Werten für ostdeutsche Bundesländer. Während die eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes je Betriebe und Beschäftigte in Sachsen und den ostdeutschen Flächenländern zwischen 2015 und 2018 relativ konstant zunehmen, verändert sich der bundesweite Wert kaum zwischen 2017 und 2018.

**Abbildung 22: Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes je Betriebe und Beschäftigten (in 1.000)**

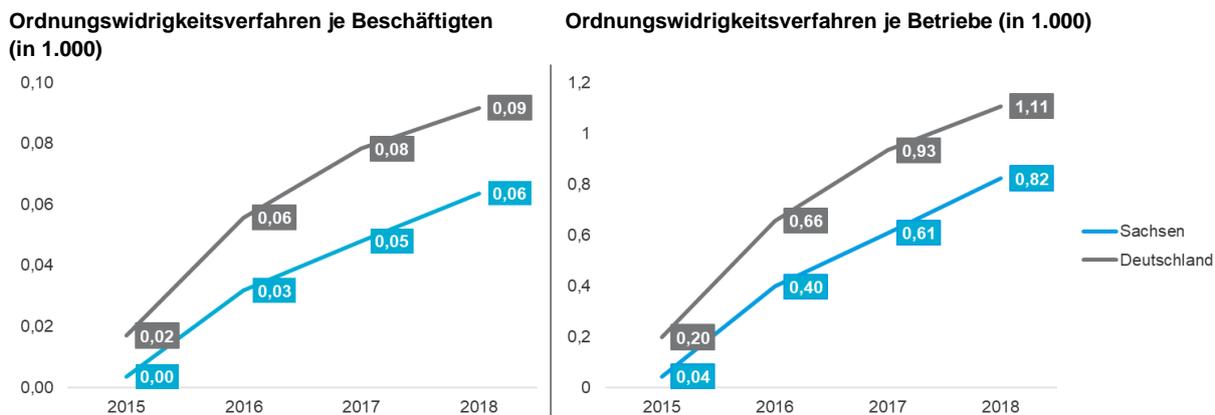


Anmerkung: Die Verstöße gegen das Mindestlohngesetz wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes beziehen sich in Sachsen und Deutschland auf § 21 Absatz 1 Nr. 9 und Absatz 2. Für die ostdeutschen Flächenländer liegen nur Daten für die Nichtgewährung nach § 21 Absatz 1 Nr. 9 vor. Die Verstöße gegen § 21 Absatz 2 sind aber zwischen 2015 und 2019 ohnehin sowohl in Sachsen (zwei eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren) als auch bundesweit (elf eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren) im Verhältnis zu allen Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes eher gering.

Quelle: Deutscher Bundestag (2019); Auswertung durch FKS.

Analog werden auch die eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen ins Verhältnis zu den Betrieben und Beschäftigten (jeweils in 1.000) in Sachsen und Deutschland gesetzt. Dadurch wird erneut das relativ niedrige Ausmaß der Ordnungswidrigkeiten bestätigt; in Sachsen wurden im Jahr 2018 **rund 0,8 Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen je 1.000 Betriebe** eingeleitet (Abbildung 23). Damit liegt Sachsen – wie schon in den Jahren zuvor – unter dem bundesweiten Vergleichswert. Sowohl in Sachsen als auch bundesweit ist über den gesamten Zeitraum zwischen 2015 und 2018 eine steigende Tendenz der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen je Betriebe und Beschäftigte zu erkennen. Gemessen an den Beschäftigten und Betrieben gibt es in Sachsen weniger eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen als wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes; bundesweit verhält es sich umgekehrt.

**Abbildung 23: Eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen je Betriebe und Beschäftigten (in 1.000)**

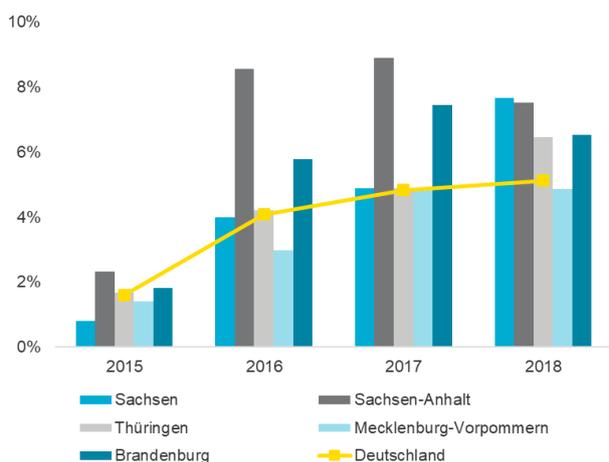


Quelle: Deutscher Bundestag (2019); Auswertung durch FKS.

Werden die eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes mit den Arbeitgeberprüfungen ins Verhältnis gesetzt, so wird deutlich, welcher Anteil der Arbeitgeberprüfungen zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren führt. Der Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes an allen Arbeitgeberprüfungen lag in Sachsen zwischen 2015 und 2017 ungefähr auf dem bundesdeutschen und damit deutlich unter dem Niveau der anderen ostdeutschen Flächenländer (siehe Abbildung 24 links). Durch einen verhältnismäßig starken Anstieg an eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes bei einer gleichzeitig abnehmenden Zahl an Arbeitgeberprüfungen ist dieser Anteil im Jahr 2018 deutlich gewachsen und liegt über den Vergleichswerten der ostdeutschen Flächenländer und Deutschlands.

**Abbildung 24: Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren an Arbeitgeberprüfungen**

**Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes**



**Verstoß gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen**



Anmerkung: Die Verstöße gegen das Mindestlohngesetz wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes beziehen sich in Sachsen und Deutschland auf § 21 Absatz 1 Nr. 9 und Absatz 2. Für die ostdeutschen Flächenländer liegen nur Daten für die Nichtgewährung nach § 21 Absatz 1 Nr. 9 vor. Die Verstöße gegen § 21 Absatz 2 sind aber zwischen 2015 und 2019 ohnehin sowohl in Sachsen (zwei eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren) als auch bundesweit (elf eingeleitete Ordnungswidrigkeitsverfahren) im Verhältnis zu allen Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes eher gering.

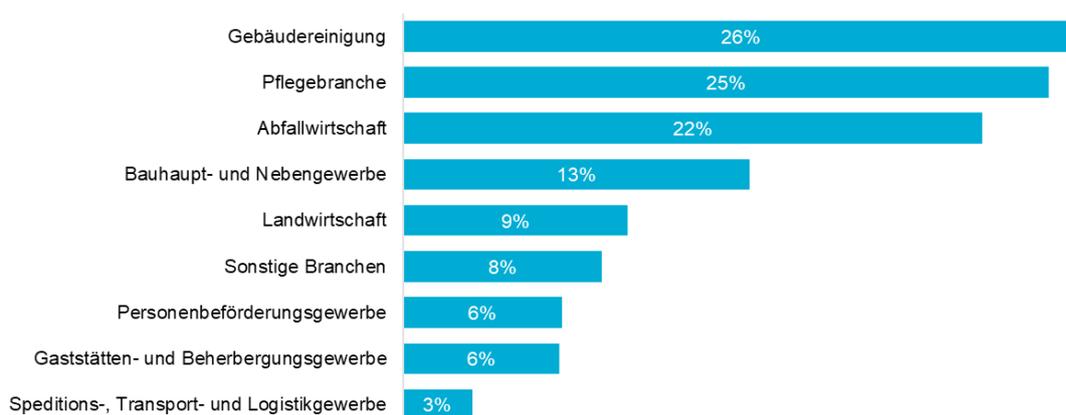
Quelle: Deutscher Bundestag (2019); Auswertung durch FKS.

Eine **Differenzierung nach Branchen** zeigt, dass im Jahr 2018 insbesondere in der Abfallwirtschaft der Anteil an Arbeitgeberprüfungen, der zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes führte, gestiegen ist.<sup>305</sup> Auf Nachfrage der Evaluation bestätigt die FKS zum einen, dass hier die fachliche Neuausrichtung seit dem Jahr 2015 mit einem stärkeren Fokus auf die qualitative Ausrichtung ihrer Aufgabenerledigung sowie auf eine zielgerichtete Risikoorientierung im Bereich ihrer Prüfungen („Qualität vor Quantität“) Wirkung zeigt. Zum anderen erläutert die FKS den Grund für die gegenläufige Entwicklung der abnehmenden Arbeitgeberprüfungen bei einem gleichzeitigen Anstieg von eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren konkret auch damit, dass die FKS neben den Informationen aus den eigenen Arbeitgeberprüfungen verstärkt Erkenntnisse aus Betriebsprüfungen der Deutschen Rentenversicherung erhalten habe. Auch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter hätten Ergebnisse von Auswertungen der Verdienstbescheinigungen häufiger mit der FKS geteilt. Da diese übermittelten Erkenntnisse in vielen Fällen bereits so verdichtet und konkret gewesen seien, dass die FKS nach § 152 Absatz 2 Strafprozessordnung (in Verbindung mit § 46 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten) einen begründeten Anfangsverdacht bereits bestätigen konnte, sei eine Arbeitgeberprüfung bereits rechtlich nicht mehr möglich gewesen.

Wird dahingegen der **Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren** aufgrund von Verstößen gegen die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen **an Arbeitgeberprüfungen** betrachtet, zeigt sich ein leicht anderes Bild: Zwar steigt dieser Anteil sowohl in Sachsen als auch bundesweit. Jedoch liegt der für Sachsen geltende Anteil deutlich unter dem Vergleichswert der gesamten Bundesrepublik (siehe Abbildung 24 rechts).

Zusätzlich kann die nach Branchen differenzierte Betrachtung einen Einblick darin geben, in welchen Branchen ein höherer bzw. niedrigerer Anteil an Arbeitgeberprüfungen zu einer Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren führt. Aus diesem Grund wird der – nach Branchen differenzierte – **durchschnittliche Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren an Arbeitgeberprüfungen** zwischen 2014 und 2018 in Sachsen dargestellt (siehe Abbildung 25). Dabei wird deutlich, dass in der Gebäudereinigung, der Pflegebranche und der Abfallwirtschaft über 20 Prozent der Arbeitgeberprüfungen zu einer Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren führt.

**Abbildung 25: Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren (wegen Nichtgewährung des Mindestlohnes) an Arbeitgeberprüfungen nach Branchen in Sachsen (Durchschnitt 2014-2018)**



Quelle: Deutscher Bundestag (2019)

<sup>305</sup> Deutscher Bundestag (2019)

**In der Gesamtbetrachtung der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren lässt sich also festhalten, dass sich die erhöhte Gefahr einer Mindestlohnunterschreitung in Sachsen – welche aus den datenbasierten Hochrechnungen (zu Beginn des Kapitels) abgeleitet wurde – nur teilweise in den Zahlen zu Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes (im Verhältnis zur Anzahl der Betriebe und Beschäftigten in Sachsen) widerspiegelt.** So beläuft sich die Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes auf ein geringes Ausmaß, jedoch liegt Sachsen diesbezüglich über dem bundesdeutschen Vergleichswert. Im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer ist dahingegen eine geringere geahndete Mindestlohnunterschreitung in Sachsen festzuhalten.

Darüber hinaus wird deutlich, dass in Sachsen im Gegensatz zum bundesweiten Verhältnis insgesamt mehr Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes als wegen eines Verstoßes gegen die die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen eingeleitet werden. Im Vergleich zur bundesweiten Entwicklung hat sich dieses Verhältnis in Sachsen nur leicht verändert: Zwar ist der Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes an allen eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren gesunken. Dennoch machen die eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes immer noch mehr als die Hälfte aller eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren aus. Der bundesweite Anteil der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes macht an allen Ordnungswidrigkeitsverfahren im Jahr nach der Mindestlohneinführung noch mehr als die Hälfte aus. Seit dem Jahr 2016 wurden jedoch daraufhin jedes Jahr mehr Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen eines Verstoßes gegen die die Melde-, Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Bereitstellungspflichten von Unterlagen eingeleitet als für die Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes. Dabei ist zu bedenken, dass die Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren nicht unbedingt den tatsächlich vorgefundenen Formalverstößen entspricht (siehe Fußnote 302).

## 5.2.2 Formen der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes

Nach der Betrachtung des Umfangs der Mindestlohnunterschreitungen stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise der Mindestlohn umgangen wird. Im Gegensatz zum Umfang der Mindestlohnunterschreitung liegen zum jetzigen Zeitpunkt keine quantitativ-empirischen Forschungsergebnisse zu den **Mindestlohnunterschreitungsformen** vor. Die qualitativen Studien zeigen allerdings, dass die Formen der Mindestlohnunterschreitung divers sind.<sup>306</sup> Sie lassen sich bezüglich ihrer Ansatzpunkte in folgende drei Kategorien einordnen:

- (i) Arbeitszeit,
- (ii) An- bzw. Verrechnung des Stundenlohns mit weiteren Leistungen sowie die
- (iii) Missachtung der Mindestlohnvorgaben.

### Ansatzpunkt 1: Arbeitszeit

Beim Ansatzpunkt der Arbeitszeit lassen sich zwei verschiedene Methoden zur Mindestlohnunterschreitung aus der Fachliteratur ableiten – die **fehlende bzw. inkorrekte Arbeitszeiterfassung** und **Arbeitsverdichtung**.

---

<sup>306</sup> Koch et al. (2018, 2020); Bundestag (2016)

- ▶ **Fehlende bzw. inkorrekte Arbeitszeiterfassung:** Analog zur Fachliteratur<sup>307</sup> beschreibt auch die gewerkschaftliche Seite in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation die inkorrekte Arbeitszeiterfassung gar als branchenübergreifend gängigste Form der Mindestlohnunterschreitung. Dabei sind vor allem drei verschiedene Muster zu erkennen: Erstens wird (insbesondere in Branchen mit saisonalen Arbeitsspitzen) die geleistete Mehrarbeit nicht korrekt dokumentiert, um gesetzliche Konflikte mit der vorgeschriebenen Ruhezeit oder maximalen Wochenarbeitszeit nach dem Arbeitszeitgesetz zu vermeiden. Stattdessen wird die geleistete Mehrarbeit über einen längeren Zeitraum verteilt dokumentiert, sofern die Auftragslage dies erlaubt. Zwar ist diese Vorgehensweise unter den in § 2 Absatz 2 des Mindestlohngesetzes genannten Bedingungen erlaubt, jedoch bleiben in der Praxis durch (unbewusste) Fehler teilweise einige Arbeitsstunden unberücksichtigt, wie es laut befragter, unternehmensnaher Expert/-innen beispielsweise in der Gastronomie und der Landwirtschaft vorkommen kann.<sup>308</sup> Zweitens wird die tatsächlich geleistete Arbeitszeit von Arbeitnehmer/-innen nicht korrekt erfasst, da erforderliche Vor- und Nacharbeiten wie beispielsweise das Einräumen und -sortieren der Warenregale, Leerfahrten, Rüstzeiten oder die abendliche Reinigung der Geschäftsräume nicht berücksichtigt werden. Branchen, in denen diese Form der Mindestlohnunterschreitung gehäuft vorkommt, sind laut Forschungsliteratur das Transportgewerbe, Bäckereien oder Gaststätten.<sup>309</sup> Drittens wird der Mindestlohn unterschritten, indem die Differenz zwischen der tatsächlich geleisteten und offiziell dokumentierten Arbeitszeit illegal vergütet wird. Dabei erhalten Beschäftigte für den offiziell dokumentierten Teil ihrer Arbeitszeit den Mindestlohn. Die darüber hinaus tatsächlich geleisteten Überstunden werden als nicht angemeldete Tätigkeit ohne Deklaration und Abführung der Sozialversicherungsbeiträge vergütet. Somit handelt es sich um eine Form von Schwarzarbeit, die eine angemeldete mit einer nicht angemeldeten Tätigkeit kombiniert. Als Grund für die Nutzung dieser Art der Mindestlohnunterschreitung wird oft die Verdienstgrenze für geringfügig Beschäftigte gesehen. Denn einerseits würden Betriebe – aufgrund ihres schwankenden Bedarfs an geringfügig Beschäftigten oder des teilweise fehlenden Angebots auf dem Arbeitsmarkt – die bereits angestellten geringfügig Beschäftigten notfalls illegal vergüten, um offiziell nicht die Verdienstgrenze von 450 Euro zu überschreiten. Neben diesem eher situativen Verhalten gibt es andererseits auch Arbeitgeber/-innen, die im systematischen Stil nur ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis in dem Wissen anmelden, dass der Beschäftigungsumfang überstiegen wird.<sup>310</sup>
- ▶ **Arbeitsverdichtung:** Unrealistisch hohe Zielvorgaben pro Zeiteinheit sowie Pauschalvergütungen ohne die Berücksichtigung der Arbeitszeit können zu einer Unterschreitung des Mindestlohnes führen. So zeigen quantitative Studien, dass insbesondere bei geringfügig Beschäftigten die Differenz zwischen der vertraglich vereinbarten und tatsächlich geleisteten Arbeitszeit gestiegen ist. Damit hat sich auch mehr Arbeit in den Bereich der oftmals unbezahlten Überstunden verschoben: Je nach Datengrundlage haben zwischen zehn (Arbeitszeitbefragung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in 2017) und 16 Prozent (SOEP in 2018) der Befragten im Niedriglohnbereich angegeben, unbezahlte Mehrarbeit zu leisten.<sup>311</sup> In den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation wird von dieser Umgehungsform wiederholt im Kontext von Putzkräften in der Hotelbranche gesprochen. In diesem Zusammenhang wird jedoch auch die Verantwortung seitens der öffentlichen Vergabe betont: Wählen die Kommunen aus finanziellen Gründen das billigste Angebot und schreiben in kürzeren Zyklen Aufträge aus, wird der Wettbewerb immer mehr über den Preis ausgetragen. Dies motiviere Auftragnehmer/-innen dazu, Wege zu finden, ihr Angebot noch billiger bewerkstelligen zu können. Auch in der Landwirtschaft gelten oftmals hohe Zielvorgaben pro Zeiteinheit (z. B. 25 Kilogramm pro Stunde ernten), die zu einer Mindestlohnunterschreitung führen.

<sup>307</sup> Koch et al. (2018, 2020)

<sup>308</sup> Koch et al. (2018, 2020)

<sup>309</sup> Koch et al. (2018, 2020); Weinkopf (2020)

<sup>310</sup> Koch et al. (2018, 2020)

<sup>311</sup> Caliendo et al. (2017a); Bonin et al. (2018); Wanger & Weber (2016); Schröder et al. (2020); Zilius et al. (2020a)

Wenn diese nicht erreicht werden, muss die angegebene Arbeitszeit angepasst werden bis das Verhältnis zwischen Zielvorgaben und Zeiteinheit stimmt.<sup>312</sup>

## Ansatzpunkt 2: An- bzw. Verrechnung des Stundenlohns mit weiteren Leistungen

Neben der Arbeitszeit kann die An- bzw. Verrechnung des Stundenlohns mit anderen Leistungen (z. B. Verpflegung, Unterkunft, Gutscheinen) zu einer Mindestlohnunterschreitung führen.

- ▶ **Unrechtmäßige An- bzw. Verrechnung des Stundenlohns mit weiteren Leistungen:** Bei der unrechtmäßigen An- bzw. Verrechnung des Stundenlohns mit weiteren Leistungen wird sowohl in der Fachliteratur und den Medien als auch in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation vor allem im Kontext der Landwirtschaft, Fleischindustrie und Baubranche gesprochen. In diesen Branchen würden einzelne Arbeitgeber/-innen insbesondere ausländische Arbeitskräfte in teils unwürdigen Unterkünften unterbringen und ihnen Verpflegung bereitstellen. Jedoch würden diese Leistungen unrechtmäßig und mit teilweise hohen Beträgen auf ihren Lohn angerechnet werden. Mit der Aktualisierung der EU-Entsenderrichtlinie 96/71/EG und dem daraufhin reformierten und am 30. Juli 2020 in Kraft getretenen Arbeitnehmer-Entsendegesetz sollen jedoch die gleichen Arbeitsbedingungen und Lohnregelungen für inländische und ausländische Beschäftigte gelten. Dazu zählt auch, dass keine Zulagen für Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten auf den Mindestlohn angerechnet werden dürfen.<sup>313</sup> In den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation schildert ein/e gewerkschaftliche/r Vertreter/-in noch, dass direkt nach der Mindestlohneinführung auch Gutscheine als Lohnbestandteil verrechnet wurden. Diese Form der Mindestlohnunterschreitung habe allerdings abgenommen.

## Ansatzpunkt 3: Missachtung der Mindestlohnvorgaben

Als letzter Ansatzpunkt zur Mindestlohnunterschreitung ist die Missachtung der Mindestlohnvorgaben zu nennen. Diese untergliedert sich in die **Vereinbarung mindestlohnunterschreitender Stundenlöhne**, den **Missbrauch von Ausnahmetatbeständen** (z. B. Praktikantenregelungen) und den **Missbrauch von Scheinselbstständigkeit**.

- ▶ **Vereinbarung von Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohnes:** Die explizite Vereinbarung von Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohniveaus ist in der Praxis eher selten zu beobachten.<sup>314</sup> Dieser wissenschaftliche Befund wird auch in den Experteninterviews, die im Rahmen dieser Evaluation durchgeführt wurden, bestätigt. Dabei gibt es eine Ausnahme. So würden Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohniveaus teilweise in kleineren (Familien-)Betrieben in ländlichen Regionen vereinbart werden, in denen die Beschäftigten eine besonders starke Loyalität für ihre Arbeitgeber/-innen aufweisen. Aus dieser Loyalität heraus würden Arbeitnehmer/-innen Mindestlohnunterschreitungen eher akzeptieren.
- ▶ **Unrechtmäßige Nutzung von Ausnahmetatbeständen:** Eine weitere Form der Mindestlohnunterschreitung liegt in der unrechtmäßigen Nutzung der Ausnahmetatbestände (z. B. Regelung für Praktikanten und Langzeitarbeitslose) begründet. Diesbezüglich wird aus unternehmensnaher Sicht in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation betont, dass insbesondere bei Ausnahmeregelungen zwischen vorsätzlicher und unwissentlicher Mindestlohnunterschreitung unterschieden werden sollte. Ein Indiz für die Unwissenheit der Arbeitgeber/-innen ist dabei auch den Statistiken der Mindestlohnhotline zu entnehmen, da Fragen zu Praktika seit der Mindestlohneinführung

---

<sup>312</sup> Koch et al. (2018, 2020)

<sup>313</sup> BMAS (2019); Bundesregierung (2020)

<sup>314</sup> Bosch et al. (2019)

mindestens zu den jeweils drei häufigsten Themengebieten gehören. Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose wurde dahingegen nachweislich ohnehin nur selten in Anspruch genommen, was dementsprechend den möglichen Spielraum für Mindestlohnunterschreitungen verringert.<sup>315</sup>

- ▶ **Werkverträge und Scheinselbstständigkeit:** Eine weitere Form der Mindestlohnunterschreitung basiert auf dem Abschluss von Werkverträgen. Im Rahmen von Werkverträgen verpflichten sich Auftragnehmer/-innen gegenüber Auftraggeber/-innen zur erfolgreichen Leistungserbringung zu einem frei verhandelten Preis. Auftragnehmer/-innen können in diesem Fall **einzelne Personen oder Subunternehmen** sein und eigenständig darüber entscheiden, auf welche Art und Weise und mit wie vielen Personen diese Leistung erbracht wird – lediglich der Erfolg der erbrachten Leistung zählt.

Aus Sicht der Auftraggeber/-innen lohnt sich die Werkvertragsvergabe an **einzelne Personen** insofern, als dass in diesem Kontext der frei verhandelte Preis und nicht etwa die Mindestlohnbestimmungen gelten. Im Rahmen dieser Werkverträge kann dann eine Scheinselbstständigkeit vorliegen, wenn einzelne Personen selbständige Leistungen eines Werkvertrags erbringen, aber eigentlich in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis mit den Auftraggeber/-innen stehen. Ob tatsächlich ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis und somit eine Scheinselbstständigkeit besteht, kann anhand von mehreren Kriterien überprüft werden. Dabei geht es vor allem um die Fragen, (i) wie hoch der Abhängigkeitsgrad der Einzelperson von dem Auftraggeber ist, (ii) wie selbstständig die Einzelperson über den Ort, die Zeit und die Art und Weise der Leistungserbringung entscheiden kann, (iii) wie sehr die Tätigkeit deckungsgleich mit dem Aufgabenbereich von anderen abhängig Beschäftigten ist und (iv) wie stark die Einzelperson in betriebliche Abläufe und Produktionsprozesse eingebunden ist. Ergibt die Gesamtbeurteilung dieser und weiterer Kriterien, dass eigentlich ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis und somit eine Scheinselbstständigkeit vorliegt, haben die beauftragten Einzelpersonen jedoch Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn (gehabt). Auf diese Weise wird also mit Hilfe von Werkverträgen der Mindestlohn umgangen.<sup>316</sup>

Hinzu kommt, dass sogenannte Subunternehmerketten diese Form der Mindestlohnunterschreitung verschleiern können. Denn handelt es sich bei den Auftragnehmer/-innen um **Subunternehmen**, können diese die beauftragten Leistungen wiederum entweder mit den eigenen Arbeitnehmer/-innen mit Mindestlohnanspruch erbringen oder an eine Einzelperson bzw. ein weiteres Subunternehmen auslagern. In ersterem Fall besteht erneut die Gefahr der Scheinselbstständigkeit, in zweiterem Fall entsteht eine sogenannte Subunternehmerkette.<sup>317</sup> Nach § 13 des Mindestlohngesetzes haften Auftraggeber/-innen allerdings für Verstöße gegen das Mindestlohngesetz ihrer Subunternehmer/-innen bzw. deren Auftragnehmer/-innen, was von Arbeitgeberverbänden auch in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation scharf kritisiert wird: Dies sei nicht praxisgerecht, da Auftraggeber/-innen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg Verpflichtungserklärungen zur Einhaltung der Mindestlohnbestimmungen von allen nachgelagerten Parteien erwirken müssten.<sup>318</sup> Im Workshop dieser Evaluation mahnten Arbeitnehmervertreter/-innen an, dass diese rechtliche Verantwortlichkeit auch kontrolliert werden müsse, insbesondere da Sanktionen und Bußgelder am Kopf der Wertschöpfungskette aus wissenschaftlicher Sicht als äußerst wirkungsvoll gelten.<sup>319</sup>

Die Mindestlohnunterschreitung durch Werkverträge bzw. Scheinselbstständigkeiten wird nicht nur in den Medien und der Fachliteratur, sondern auch in den Experteninterviews und im Workshop im

---

<sup>315</sup> Vom Berge et al. (2016b)

<sup>316</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund (2015)

<sup>317</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund (2015)

<sup>318</sup> Vereinigung der sächsischen Wirtschaft (2018)

<sup>319</sup> Weil (2014)

Rahmen dieser Evaluation insbesondere von gewerkschaftlicher Seite im Zusammenhang mit dem Baugewerbe und der Fleischindustrie mehrfach angemahnt.<sup>320</sup> So liegt im Jahr 2018 der Anteil der Werkvertragsbeschäftigten an der Stammbesetzung in jenen Betrieben, die der Selbstverpflichtung für attraktivere Arbeitsbedingungen zugestimmt haben, bei 47 Prozent.<sup>321</sup> Erfahrungen der Arbeitsschutzkontrollbehörden in Nordrhein-Westfalen zeigen, dass einige Unternehmen in den Kernbereichen<sup>322</sup> der Fleischindustrie sogar ausschließlich Werkvertragsarbeiter/-innen beschäftigen.<sup>323</sup> Vor diesem Hintergrund ist am 01. Januar 2021 das Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) in Schlachthöfen in Kraft getreten, das Großbetrieben in der Fleischverarbeitung die Nutzung von Werkverträgen untersagt.<sup>324</sup>

## 5.3 Bestimmungsfaktoren der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes

Nach der Analyse des Umfangs und der Formen der Mindestlohnunterschreitung wird im folgenden Kapitel erläutert, welche Faktoren die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes beeinflussen bzw. welche **Hinweise auf entsprechende Zusammenhänge** sich aus der aktuellen Forschungsliteratur und aus den Aussagen der interviewten Expert/-innen ableiten lassen. Hierzu gehören die Kenntnisse und Durchsetzung der eigenen Arbeitnehmerrechte bzw. Arbeitgeberpflichten, die administrativ-technische Umsetzung, die betrieblichen Strukturmerkmale, Mitbestimmungsstrukturen und Tarifbindung sowie sachsenspezifische Standortfaktoren.

### 5.3.1 Einfluss auf Ebene der Beschäftigten

Die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes erfordert von **Arbeitnehmer/-innen die Kenntnis und Durchsetzung der eigenen Rechte**: Je höher die Kenntnis und je einfacher die Durchsetzung dieser eigenen Rechte ist, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass die eigenen Rechte eingefordert werden und desto geringer die Wahrscheinlichkeit für (die Akzeptanz von) Mindestlohnunterschreitungen. Im Wesentlichen gibt es vier Einflussfaktoren, warum Arbeitnehmer/-innen nicht immer gegen Mindestlohnunterschreitungen vorgehen oder diese sogar billigend in Kauf nehmen.

Erstens sind Arbeitnehmer/-innen oftmals aufgrund einer **unzureichenden Kenntnis über die genaue Mindestlohnhöhe und etwaige Mindestlohnregelungen** in einer **schlechten Verhandlungsposition** gegenüber den Arbeitgeber/-innen. So zeigt eine repräsentative Befragung von Arbeitnehmer/-innen im Auftrag der Mindestlohnkommission, dass rund 95 Prozent der Umfrageteilnehmenden zwar von einem gesetzlichen Mindestlohn wissen. Doch nur etwas mehr als die Hälfte der Umfrageteilnehmenden gibt an, die exakte Höhe des Mindestlohnes zu den jeweiligen Befragungszeitpunkten (2018 und 2019) zu kennen. Hiervon können letzten Endes jeweils rund 18 Prozent den zum Befragungszeitpunkt tatsächlich geltenden Mindestlohn von 8,84 bzw. 9,19 Euro nennen. Dies entspricht rund einem Zehntel aller Befragten. Die differenzierte Betrachtung zeigt sogar, dass die jeweiligen Anteile innerhalb jener Beschäftigtengruppen, die tendenziell mehr vom Mindestlohn betroffen sind, geringer ausfallen.<sup>325</sup> Ein Grund für diese geringe Kenntnis der Mindestlohnhöhe ist aus wissenschaftlicher Sicht, dass – seit der Einführung des Mindestlohnes von 8,50 Euro – keine „runde“ Mindestlohnhöhe mehr gilt. Denn „runde“

---

<sup>320</sup> Kunze (2016)

<sup>321</sup> Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft (2019)

<sup>322</sup> Zu den Kernbereichen in der Fleischindustrie gehören: Zutrieb, Tötung, Schlachtung einschließlich Ausweiden, Kuttelei, Grobzerlegung, Feinzerlegung, Convenience und Verpackung (BMF, 2020).

<sup>323</sup> Bundesrat, 2020

<sup>324</sup> Hierbei ist zu bedenken, dass die Wirtschaftsstruktur in Sachsen eher von anderen Branchen als der Fleischindustrie geprägt ist.

<sup>325</sup> Hierzu zählen geringfügig Beschäftigte und Beschäftigte, die weniger als elf Euro pro Stunde verdienen (siehe Kapitel 5.2.1; Lehmann & Altenhöner, 2020)

Beträge könnten zu einer höheren Kenntnis des exakten Mindestlohnes führen, was einer Durchsetzung der eigenen Rechte zuträglich sein dürfte.<sup>326</sup> Dabei geht aus Interviews einer qualitativen Studie hervor, dass Arbeitnehmer/-innen sich eher mit der Mindestlohnhöhe als mit weiteren Bestimmungen wie der Aufzeichnungspflicht befassen.<sup>327</sup> In diesem Zusammenhang verweist die FKS auf die umfassenden Informationsangebote auf den Internetseiten des Zolls und des BMAS, die sowohl über die Mindestlohnhöhe als auch über die weiteren Bestimmungen des Mindestlohngesetzes aufklären.<sup>328</sup>

Zweitens **vertraut** die Mehrheit der Beschäftigten laut einer Studie<sup>329</sup> ohne eigene Überprüfung den Betrieben, dass die Mindestlohnregelungen ordnungsgemäß eingehalten werden. In einigen Fällen wird die Nichteinhaltung sogar **aus Loyalität zum Betrieb** oder dem eigenen Tätigkeitspektrum akzeptiert – dies geschehe laut im Rahmen dieser Evaluation interviewten Experten vor allem in kleineren Betrieben und ländlicheren Regionen. Dieses Vertrauen bzw. diese Loyalität gegenüber den Arbeitgeber/-innen begünstige wiederum (weitere) Mindestlohnverstöße. So betonen vereinzelt Vertreter/-innen der Arbeitgeber- und Branchenverbände in diesem Zusammenhang, dass die **Verantwortung bei der Durchsetzung des Mindestlohnes auch auf Arbeitnehmerseite** liege und Vergütungen unterhalb des Mindestlohnniveaus nicht angenommen bzw. der Mindestlohn eingefordert werden solle.

Drittens verdeutlichen wissenschaftliche Studien, dass Beschäftigte diese kritischen Themen in Anbetracht der **finanziellen Abhängigkeit aus Existenznot und Angst vor dem Jobverlust** nicht gegenüber den Arbeitgeber/-innen ansprechen bzw. nicht vor Gericht gehen, insbesondere wenn sie aufgrund ihrer sozioökonomischen Situation eine geringere Wahrscheinlichkeit zur erneuten Beschäftigungsaufnahme aufweisen. Dies gilt im Speziellen für ausländische Beschäftigte, da Sprachbarrieren die Situation weiter verkomplizieren. Hinzu kommt, dass neben der Aufenthaltsgenehmigung des Beschäftigten insbesondere in Grenzregionen teilweise ganze Familienexistenzen an die Beschäftigung gekoppelt sind: Fordert der/die Alleinversorger/-in den Mindestlohn ein und riskiert in Folge dessen den (rechtswidrigen) Jobverlust, würden ganze Familien ihre Lebensgrundlage verlieren.<sup>330</sup> Die Drucksituation kann zusätzlich dadurch verstärkt werden, dass auch die Wohn- und Eigentumsituation der Familien vom regelmäßigen Einkommen abhängen. Darüber hinaus trifft dies jedoch auch – laut Aussagen der im Rahmen dieser Evaluation interviewten Expert/-innen – auf Beschäftigtengruppen zu, deren Vergütung häufiger unter dem Mindestlohnniveau liegt: Befristet und / oder geringfügig Beschäftigte sowie Beschäftigte in ländlichen Regionen, in denen wenige Beschäftigungsalternativen bestehen (siehe Kapitel 5.2.1 und 5.3.6).

#### Auswirkungen der Corona-Pandemie

Im Rahmen der in dieser Evaluation durchgeführten Experteninterviews wird von gewerkschaftlicher Seite betont, dass die Corona-Pandemie die **schlechtere Verhandlungsposition von Geringqualifizierten und Personen in geringfügiger Beschäftigung am Arbeitsmarkt** verdeutliche. Einerseits würden diese Beschäftigtengruppen teilweise eher entlassen werden als Kurzarbeitergeld zu beziehen. Dabei ist anzumerken, dass geringfügig Beschäftigte keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld haben, da sie keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung zahlen.<sup>326</sup> Andererseits sei bei Beschäftigten mit Kurzarbeitergeldbezug unklar, inwiefern die Kurzarbeitergeld- und Mindestlohnregelungen eingehalten würden – es gebe vereinzelt Meldungen, dass Auszubildende ihre vertraglich vereinbarte Arbeitszeit übersteigen würden, wenn doch mehr Arbeit anfalle als beim Antrag zum Kurzarbeitergeld angenommen. Im Einzelhandel werden längere Öffnungszeiten und Mehrarbeit zur Kompensation der Umsatzverluste erwartet. Unklar ist allerdings, inwiefern damit Mindestlohnunterschreitungen einhergehen würden.

<sup>326</sup> Low Pay Commission (2020); Weinkopf (2020)

<sup>327</sup> Koch et al. (2020)

<sup>328</sup> Zoll (2020c); BMAS (2020b)

<sup>329</sup> Koch et al. (2020)

<sup>330</sup> Koch et al. (2020)

Viertens akzeptieren Mitarbeitende teilweise die Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes aus einem **finanziellen Eigeninteresse**, wobei sich die Motivlagen je nach Beschäftigungsgruppe unterscheiden können. Personen aus (EU-)Herkunftsändern mit niedrigeren Lohnniveaus und Mindestlöhnen (siehe Kapitel 2.1) als jene in Deutschland sind aufgrund des Lohngefälles scheinbar eher bereit zu sein, Beschäftigungsverhältnisse mit Gehältern knapp unterhalb des deutschen Mindestlohniveaus zu akzeptieren. Auch Beschäftigte in geringfügiger Beschäftigung, die parallel staatliche Transferleistungen beziehen, scheinen eher bereit zu sein, eine Vergütung unterhalb des Mindestlohniveaus zu akzeptieren. Denn mit der Gewährung des gesetzlichen Mindestlohnes können Verdienstgrenzen überschritten werden, die unter Umständen mit einer verhältnismäßig stärkeren Kürzung der staatlichen Transferleistungen einhergehen. Somit könnten die Einkünfte aus Arbeit und staatlichen Transferleistungen durch die Gewährung des Mindestlohnes insgesamt sinken und so die (finanzielle) Existenznot verstärken.<sup>331</sup>

Der fünfte und letzte Einflussfaktor betrifft die Schwierigkeit für **Beschäftigte, gegen Mindestlohnverstöße vorzugehen**. Tatsächlich müssen sich Beschäftigte in Deutschland weitgehend eigenverantwortlich für die Durchsetzung des Mindestlohnes und der ggf. vorenthaltenen Nettolöhne einsetzen. So geht die Beratungshotline des BMAS (siehe Kapitel 5.1.1) nur auf Fragen der Beschäftigten ein und nimmt keine Hinweise auf Verstöße auf. Hierfür müssen die Beschäftigten den Zoll kontaktieren. Ähnlich wie bei den anderen Kooperationspartner/-innen kann aus zwingenden Gründen des Datenschutzes keine Rückmeldung an die Anzeigenden erfolgen, ob und inwiefern eine Nachverfolgung stattgefunden hat. Hinzu kommt, dass die FKS auch bei aufgedeckten Mindestlohnverstößen lediglich die vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträge nachfordert. Dementsprechend müssen Beschäftigte sowohl die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes als auch die vorenthaltenen Nettolöhne in letzter Instanz selbst vor Gericht durchsetzen. Teilweise bestehen hierfür Unterstützungs- und Beratungsmöglichkeiten: Einerseits können Beschäftigte je nach Verbandsmitgliedschaft bzw. Organisationsgrad der Beschäftigten in Unternehmen auf Betriebsräte und Gewerkschaften zurückgreifen (siehe Kapitel 5.3.3 und 5.3.4). Andererseits können Beschäftigte auch auf (Beratungs-)Stellen zurückgreifen, die unabhängig vom Organisationsgrad der Beschäftigten im Unternehmen sind. Hierzu gehört in Sachsen die Beratungsstelle für ausländische Beschäftigte (BABS), die Arbeitnehmer/-innen aus EU-Mitgliedsstaaten im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts informiert, berät und unterstützt.<sup>332</sup>

Konkrete Unterstützung bei der Durchsetzung der eigenen Mindestlohnansprüche können Beschäftigte in Deutschland entweder durch einen arbeitsrechtlichen Rechtsschutz (z. B. durch die Inanspruchnahme einer Rechtsschutzversicherung) oder durch Rechtsanwält/-innen erhalten. Beschäftigte mit einem niedrigen Einkommen (oder SGB II-Empfänger/-innen) können für einen Eigenanteil in Höhe von zehn Euro einen Beratungshilfeschein nach § 2 Beratungshilfegesetz beim zuständigen Amtsgericht oder einer Rechtsanwaltskanzlei beantragen, um eine arbeitsrechtliche Rechtsberatung zu erhalten. Gewerkschaften können hingegen den Mitgliedern keine Unterstützung bei der Durchsetzung der individualarbeitsrechtlichen Ansprüche bieten: Denn im Arbeitsrecht gibt es kein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften, um Arbeitgeber/-innen zur Einhaltung individualarbeitsrechtlicher Pflichten anzuhalten. Gewerkschaften können im kollektiven Arbeitsrecht lediglich Klage erheben, wenn Arbeitgeber/-innen gegen die Rechte der Gewerkschaften (z. B. tarifvertragliche Normen) verstoßen.

Im Vergleich erfahren Beschäftigte in anderen europäischen Ländern mehr direkte Unterstützung bei der Durchsetzung vorenthaltener Mindestlohnzahlungen: Beispielsweise können in Frankreich und Spanien die Arbeitsinspektionen auch Betrieben die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes anordnen, sodass Beschäftigte nicht den privaten Rechtsweg beschreiten müssen. Dahingegen beraten polnische Arbeitsinspektionen die Beschäftigten hinsichtlich ihrer Rechte. Bei Klagen vor Gericht unterstützen die

---

<sup>331</sup> Koch et al. (2020)

<sup>332</sup> BABS (2020)

Kontrollbehörden in Belgien und Großbritannien die Beschäftigten; in den Niederlanden und Frankreich die Gewerkschaften.<sup>333</sup>

### 5.3.2 Einfluss der administrativ-technischen Umsetzung

Auch die rein administrativ-technische Umsetzung kann die Einhaltung der Mindestlohnvorgaben beeinflussen – von Bedeutung ist dabei einerseits, wie gut Unternehmen über die Mindestlohnregelungen informiert sind und sie verstehen. Andererseits spielt es auch eine Rolle, inwiefern die Umsetzung der Mindestlohnvorgaben mit einem Mehraufwand für die Unternehmen verbunden ist.

#### Transparenz der Mindestlohnregelungen und Kenntnisse der Arbeitgeber/-innen darüber

Um die Mindestlohnvorgaben einhalten zu können, sind auch auf Seiten der **Arbeitgeber/-innen ausreichende Kenntnisse** derselben notwendig. Auch hier gilt: Je detaillierter die Kenntnisse der Arbeitgeber/-innen sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit für Mindestlohnunterschreitungen. Eine qualitative Studie verdeutlicht jedoch, dass auch Arbeitgeber/-innen – wenngleich in einem geringeren Umfang als Arbeitnehmer/-innen – nicht immer vollständig über die Mindestlohnregelungen aufgeklärt sind. Sowohl die Fachliteratur als auch die Ergebnisse des Workshops im Rahmen dieser Evaluation verdeutlichen, dass insbesondere bei kleineren Betrieben ausreichende Kenntnisse der Mindestlohnvorgaben häufig fehlen. Denn im Vergleich zu größeren Betrieben verfügen kleinere Betriebe nicht über die (finanziellen) Ressourcen, um einzelne Fachabteilungen (z. B. Personalabteilung, Lohnbuchhaltung) und Dienstleister/-innen (Steuerberatungsbüros) mit einem fachspezifischem Wissen zu beschäftigen.<sup>334</sup>

So bestehen **teilweise Wissenslücken und Unklarheiten hinsichtlich der exakten Mindestlohnhöhe und des Geltungsbereichs**, was unter anderem auch auf die Komplexität der Mindestlohnvorgaben zurückzuführen ist.<sup>335</sup> Im Workshop im Rahmen dieser Evaluation wird deutlich, dass diese Wissenslücken unter anderem auf Ausnahmeregelungen für Werkvertragsbeschäftigte und einige Praktikumsverhältnisse, bei denen kein Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn besteht, zurückzuführen sind. Zudem betont der Verband der Sächsischen Wirtschaft<sup>336</sup>, dass in Unternehmen weiterhin Unklarheit darüber herrsche, welche Leistungen auf den Mindestlohn angerechnet werden können. Zumindest die Intransparenz der Regelungen wird auch von wissenschaftlicher Seite kritisiert: So habe es der Gesetzgeber versäumt, leicht verständliche Regelungen für Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen zu formulieren. Stattdessen wird die Berechnungsgrundlage des Mindestlohnes durch einzelne Rechtsurteile konkretisiert.<sup>337</sup> Im Workshop im Rahmen dieser Evaluation bestätigen operativ mit der Umsetzung des Mindestlohnes befasste Akteure, dass die Rechtsprechung durchaus widersprüchlich sei. Dies führe zu Verwirrung aufseiten der Arbeitgeber/-innen und verstärke den Eindruck einer Intransparenz der Mindestlohnregelungen. So wird in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation von Arbeitgebervertreter/-innen berichtet, dass der Eindruck entstehe, dass „Schlupflöcher“ des Mindestlohngesetzes häufig durch einen weiteren Nebensatz im Gesetz geschlossen werden würden. Dies erfordere eine ständige und tiefgehende Auseinandersetzung mit den immer komplexeren Mindestlohnregelungen. Während im Rahmen einer qualitativen Studie einige Interviewpartner/-innen der Arbeitgeberseite diese Auseinandersetzung mit der Gesetzeslage als Selbstverständlichkeit sehen, verweisen andere auf dafür zuständige Dienstleister (z. B. Steuerberatung) oder betonen, dass externe Stellen (z. B.

---

<sup>333</sup> Weinkopf (2020)

<sup>334</sup> Koch et al. (2020)

<sup>335</sup> Koch et al. (2020)

<sup>336</sup> Verband der Sächsischen Wirtschaft (2018)

<sup>337</sup> Fechner & Kocher (2018)

Ministerien, Kammern, Innungen) sie aus ihrer Sicht nicht ausreichend informieren würden.<sup>338</sup> Dagegen zeigt die gewerkschaftliche Seite in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation ihr Unverständnis zumindest für den Kritikpunkt der unklaren Berechnungsgrundlage, da diese aus ihrer Sicht arbeitsrechtlich klar ausgeurteilt sei. Auch die FKS verweist in diesem Zusammenhang auf die Internetseite des Zolls, auf der deutlich dargestellt wird, was die Berechnungsgrundlage des Mindestlohns ist.<sup>339</sup>

**Größere Wissenslücken offenbaren sich scheinbar auch hinsichtlich der Dokumentationspflichten.**<sup>340</sup> In diesem Kontext wird in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation auf die „Grauzonen“ verwiesen: So sei zum Beispiel unklar, ob Be- und Entladezeiten von LKWs in der Logistik oder Hin- und Rückfahrten in der Pflege zu den Arbeitszeiten gehören würden. Diese Intransparenz führe sowohl zu wissentlichen als auch zu unwissentlichen Verstößen gegen die Dokumentationspflichten.

### Administrativer Mehraufwand durch Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten

Neben der genannten Intransparenz der Mindestlohnvorgaben kritisiert die Arbeitgeberseite in den Experteninterviews und im Workshop im Rahmen dieser Evaluation mehrfach den Umfang der **betrieblichen Pflichten** im Zuge der Umsetzung des Mindestlohngesetzes: So geht aus den Verdiensterhebungen für die Jahre 2015, 2016 und 2017 fast einheitlich hervor, dass bundesweit 42 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe einen erheblichen **Mehraufwand im Zuge der Aufzeichnungspflicht nach § 17 Mindestlohngesetz** wahrnehmen; für 43 Prozent bedeutet die Aufzeichnungspflicht wenig Mehraufwand. Lediglich 13 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe empfinden keinen Mehraufwand. Einen erheblichen Mehraufwand nehmen dabei vor allem Betriebe aus dem Einzelhandel, der Gastronomie und Beherbergung, dem Gesundheitswesen und der privaten Dienstleistungsbranche wahr.<sup>341</sup>

Im Rahmen von Interviews im Rahmen einer qualitativen Studie wird zudem deutlich, dass die **Einschätzung des Aufwandes nach Betriebsgröße** variiert: Während größere Betriebe aufgrund bereits bestehender Systeme zur Arbeitszeiterfassung eher selten den Mehraufwand als erheblich einstufen, mussten kleinere und mittelgroße Betriebe diese (digitalen) Strukturen erst noch einrichten. Dementsprechend verliert das Thema mit der Zeit zunehmend an Relevanz, wird aber von kleineren und mittleren Betrieben durchaus als Mehraufwand begriffen und thematisiert.<sup>342</sup>

Vor dem Hintergrund der kleinteiligen Wirtschaftsstruktur in Sachsen kann angenommen werden, dass im Bundesvergleich relativ **vielen Betrieben in Sachsen ein überdurchschnittlicher Mehraufwand** entsteht. Dieser Befund bestätigt sich im Rahmen einer Betriebsbefragung in Sachsen, in der vor allem Unternehmen aus den Branchen Verkehr und Lagerei sowie dem Gastgewerbe und branchenübergreifend kleine und mittlere Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten einen hohen organisatorischen und finanziellen Mehraufwand in der Arbeitszeitdokumentation (von geringfügig Beschäftigten), dem Abfordern von Nachweisen von Auftragnehmer/-innen und dem Beibringen von Nachweisen für Auftraggeber/-innen sehen.<sup>343</sup> So wird auch in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation von unternehmensnaher Seite betont, dass kleineren Betrieben ein deutlich höherer Aufwand entsteht, da sie noch keine digitale Zeiterfassung haben. Diesbezüglich fordert der Verband der Sächsischen Wirtschaft<sup>344</sup>, dass die Aufzeichnungspflichten nach § 17 des Mindestlohngesetzes vereinfacht bzw. abgebaut werden müssen: Konkret wird gefordert, dass Betriebe nicht mehr dazu verpflichtet sein sollen, die

---

<sup>338</sup> Koch et al. (2020)

<sup>339</sup> Zoll (2020d); BMAS (2020c)

<sup>340</sup> Koch et al. (2020)

<sup>341</sup> Statistisches Bundesamt (2015, 2016, 2017b)

<sup>342</sup> Koch et al. (2018, 2020)

<sup>343</sup> Schubert et al. (2016)

<sup>344</sup> Verband der Sächsischen Wirtschaft (2018)

Arbeitszeit für geringfügig Beschäftigte zu erfassen. Außerdem müsse es ausreichen, wenn die Dokumente zur Arbeitszeiterfassung erst einen Monat anstatt sieben Tage nach der Leistungserbringung vorliegen. Denn dieser Aufwand der Aufzeichnungspflichten stünde aus unternehmerischer Sicht – das wird auch in den Experteninterviews und im Workshop deutlich – aus zwei Gründen im Missverhältnis zum tatsächlichen Ausmaß der Mindestlohnunterschreitungen (siehe Kapitel 5.2.1). Erstens würden die komplexen Dokumentations- und Meldepflichten der Mindestlohneinhaltung (siehe Abschnitt Transparenz der Mindestlohnregelungen und Kenntnisse der Arbeitgeber/-innen darüber) eher im Wege stehen, da deren Komplexität eher zu unwissentlichen Mindestlohnunterschreitungen führe. Außerdem verhinderten Vorgaben nicht zwingend auch Verstöße. Zweitens bestehe aus Sicht der Arbeitgeberverbände eine Ambivalenz bei der Arbeitszeiterfassung, die selten im Kontext des Mindestlohnes diskutiert werde: Arbeitgeber/-innen müssten die Arbeits- und Pausenzeiten gesetzestreu garantieren und dokumentieren, während Arbeitnehmer/-innen nicht erfasste, bezahlte Pausen einlegen dürften.

Widersprochen wird dieser unternehmensnahen Darstellung seitens der FKS, die zur Erleichterung der Arbeitgeberprüfungen eher eine tagesaktuelle Zeiterfassung fordert.<sup>345</sup> In den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation nimmt auch die **gewerkschaftliche Seite** eine andere Position zu den Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten ein. Diese zeigen sich eher überrascht ob der Kritik von Unternehmensseite, da sich zum einen aus ihrer Sicht die bereits bestehenden Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten mit der Mindestlohneinführung unwesentlich verändert hätten und zum anderen diese bereits im Zuge der Mindestlohndokumentationspflichten-Verordnung und Mindestlohnaufzeichnungsverordnung gelockert worden seien (siehe Kapitel 5.1.1).

### 5.3.3 Einfluss betrieblicher Strukturmerkmale

Ein weiterer Einflussfaktor auf das Ausmaß und die Formen der Mindestlohnunterschreitung sind betriebliche Strukturmerkmale, die sich in Betriebsgröße und branchenspezifische Rahmenbedingungen aufgliedern lassen.

#### Betriebsgröße

Hinsichtlich der **Mindestlohnunterschreitung nach Betriebsgröße** sind sich die meisten Interviewpartner/-innen aus den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation einig, dass die Wahrscheinlichkeit für Mindestlohnunterschreitungen in kleineren Betrieben höher ist als in größeren Betrieben. Damit bestätigen die qualitativen Ergebnisse der Experteninterviews die datenbasierten Hochrechnungen zur Mindestlohnunterschreitung: Je nach Datengrundlage wird in kleineren Betrieben mit bis zu zehn Beschäftigten der Mindestlohn bei vier bis 23 Prozent der Beschäftigten unterschritten; in größeren Betrieben mit über 200 Beschäftigten liegt dieser Anteil bei ein bis vier Prozent (siehe Tabelle 7 und Tabelle 8 im Anhang). Dabei spielen im Einzelfall auch weitere branchenabhängige Faktoren wie der Bestand von Haustarifverträgen eine Rolle, die sich zum Teil an Branchentarifverträgen orientieren.

Auf gewerkschaftlicher Seite wird diesbezüglich angeführt, dass in kleineren Betrieben seltener eine Tarifbindung besteht. Dieser Befund wird auch anhand von deskriptiven Statistiken untermauert: So zeigt sich in Sachsen, dass im Jahr 2017 rund zwei Drittel der Betriebe mit mindestens 100 Beschäftigten an einen Tarifvertrag gebunden sind. Dahingegen beläuft sich dieser Anteil bei kleinen Betrieben mit bis zu neun Mitarbeitenden auf zehn Prozent. Dieses Verhältnis gilt auch für den Anteil an Beschäftigten, die in einem tarifgebundenen Unternehmen arbeiten.<sup>346</sup> Dabei geht die geringe Tarifbindung auch

---

<sup>345</sup> Falk (2018)

<sup>346</sup> Schulten et al. (2019)

mit einer unterdurchschnittlichen Verbreitung von Personal- oder Betriebsräten einher.<sup>347</sup> Sowohl die Tarifbindung als auch die betriebliche Mitbestimmungen fungieren typischerweise als Kontrollinstanzen und können die Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes verhindern (siehe Kapitel 5.3.4 und 5.3.5). Hinzu kommt aus gewerkschaftlicher Sicht, dass kleinere Betriebe häufiger einen geringeren Kontrolldruck hätten, da sich die FKS hauptsächlich auf größere Unternehmen und organisierte Kriminalität konzentrierte.

Einig sind sich gewerkschaftliche und unternehmensnahe Vertreter/-innen darin, dass in kleineren Betrieben bzw. in ländlicheren Regionen die Gefahr der Mindestlohnunterschreitung höher ist, weil die Beschäftigten oft Familienangehörige sind und deswegen die Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes aus Loyalität akzeptieren (siehe Kapitel 5.3.1).

Unternehmensnahe Interviewpartner/-innen sehen hingegen zwei verschiedene Ursachen für die höhere Wahrscheinlichkeit einer Mindestlohnunterschreitung in kleineren Betrieben: Einerseits seien größere Betriebe aufgrund ihres höheren Bekanntheitsgrades einem stärkeren Druck zur Gesetzestreue ausgesetzt. Andererseits verfügten kleinere Betriebe im Gegensatz zu größeren Betrieben über weniger finanzielle und personelle Ressourcen wie fachspezifische (Personal-)Abteilungen. Aus diesem Grund hätten größere Betriebe eine umfassendere Kenntnis über die komplexen Berechnungsgrundlagen und würden den Mindestlohn dementsprechend seltener unwissentlich umgehen (siehe Kapitel 5.3.2).

### Branchenspezifische Rahmenbedingungen

Wie bereits in Kapitel 5.2 ausführlich beschrieben, variiert die Mindestlohnunterschreitung auch nach **Branchen**. Dies hat unterschiedliche Gründe, wie im Folgenden näher erläutert wird.

So sei die Wahrscheinlichkeit einer Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohnes in Branchen mit einer vergleichsweise **geringeren Beschäftigungsqualität** höher als in anderen Branchen. Eine geringe Beschäftigungsqualität machen insbesondere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (z. B. Einzelhandel), niedrige Gehaltsniveaus (z. B. Friseur, Pflegebranche, Reinigungsbranche, Warentransport) und Saisonarbeit (z. B. Landwirtschaft) aus. Da die Branchenstruktur in Sachsen von personalintensiven Dienstleistungen geprägt ist, in der die Beschäftigungsqualität – insbesondere die Bezahlung – besonders gering ist, ist dieser Bestimmungsfaktor für Sachsen besonders relevant (siehe Kapitel 4.2.1). Die vergleichsweise geringe Beschäftigungsqualität ist im Wesentlichen aus einer Reihe von Gründen mit einem erhöhten Ausmaß an Mindestlohnunterschreitungen assoziiert. So sind Beschäftigungsverhältnisse von geringer Qualität häufiger vom Mindestlohn betroffen (siehe Kapitel 4.1.1). Erschwerend kommt hinzu, dass die stärker vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten zu jenen Beschäftigtengruppen gehören, in denen tendenziell geringere Anteile die Mindestlohnvorgaben kennen und dementsprechend durchsetzen können. Dies betrifft insbesondere auch ausländische Arbeitskräfte mit Deutsch als Fremdsprache. Sowohl in den Experteninterviews als auch im Workshop im Rahmen dieser Evaluation betonten Arbeitnehmervertreter/-innen, dass Deutsch als Fremdsprache bei der Durchsetzung ihres Mindestlohnanspruchs eine deutliche Barriere darstelle. Außerdem setzen einige Beschäftigte aus einer finanziellen Abhängigkeit oder aus Angst vor dem Jobverlust heraus ihren Mindestlohnanspruch seltener durch. So hängen teilweise ganze Familien finanziell von der Beschäftigung einer Person ab, die unter Umständen ohne die Beschäftigung unterhalb des Mindestlohnniveaus arbeitslos wäre oder einen geringen Lohn im Heimatland erhalten würde (siehe Kapitel 5.3.1). Denn oftmals geht eine geringe Beschäftigungsqualität mit einem niedrigeren Qualifikationsniveau und einer hohen Standardisierung der Tätigkeiten einher, die auch durch andere Erwerbstätige auf dem Arbeitsmarkt ausgefüllt werden können.<sup>348</sup>

---

<sup>347</sup> Ellguth & Kohaut (2018)

<sup>348</sup> Bosch et al. (2020)

Darüber hinaus beschreiben Arbeitnehmervertreter/-innen auch die Gastronomie als Branche mit einer erhöhten Gefahr der Mindestlohnunterschreitung, was unter anderem auf eine vermehrte Beschäftigung von Freunden und Familienangehörigen zurückzuführen sei. Diese wiesen – insbesondere in ländlichen Regionen – oftmals eine erhöhte Loyalität gegenüber ihren Arbeitgeber/-innen auf. Aus der erhöhten Loyalität ergebe sich unter Umständen eher ein Verständnis dafür, dass die Mindestlohneinführung das ökonomische Fortbestehen des Betriebs erschwert. In Folge dessen würden diese loyalen Angestellten eher Mindestlohnunterschreitungen akzeptieren (siehe Kapitel 5.2.2). Zudem vermuten die Arbeitnehmervertreter/-innen in den Experteninterviews und im Workshop, dass innerhalb der Gastronomie eine vergleichsweise geringe Kontrolldichte herrsche. Ein höherer Kontrolldruck würde dazu führen, dass Unternehmen umso mehr abwägen, ob sich Mindestlohnunterschreitungen in Anbetracht der Aufdeckungswahrscheinlichkeit wirtschaftlich lohnen. Diese Vermutung der Arbeitnehmervertreter/-innen wird allerdings anhand der zuvor analysierten Arbeitgeberprüfungen in Sachsen widerlegt: Zwischen 2015 und 2018 gehörte die Gastronomie in Sachsen zu den Branchen, in denen sowohl absolut als auch relativ zur Betriebsanzahl die meisten Arbeitgeberprüfungen durchgeführt wurden (siehe Kapitel 5.1.2).

Wie bereits in Kapitel 5.2.2 beschrieben, variieren neben dem Ausmaß der Mindestlohnunterschreitung zudem die Umgehungsformen nach Branchen. Auch diese Varianzen lassen sich auf die **jeweils spezifischen Gegebenheiten** der einzelnen Branchen zurückführen, welche oben genannt wurden: Konkret benannt werden diesbezüglich die Landwirtschaft und Fleischindustrie, in denen im Zuge der Saisonarbeit häufig die Unterkunft mit dem Mindestlohn verrechnet wird. Darüber hinaus werden mehrfach jene Branchen genannt, in denen eine zunehmende Arbeitsverdichtung durch unrealistische Leistungsvorgaben für die Beschäftigten zu beobachten ist (siehe Kapitel 5.2.2). Hierzu gehören beispielsweise die Gebäudereinigung, die Landwirtschaft und die Fleischindustrie. In den Experteninterviews besteht bei den Vertreter/-innen von gewerkschaftlicher und unternehmensnaher Seite Einigkeit darin, dass in einigen Branchen vermehrt **(Sub-)Unternehmerketten und Fälle von Scheinselbstständigkeit** zu beobachten seien (siehe Kapitel 5.2.2). Diese verschiedenen Formen der Mindestlohnunterschreitung erhöhen auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Mindestlohn in diesen Branchen unterschritten wird.

#### Auswirkungen der Corona-Pandemie

Im Zuge der Corona-Pandemie sei – so führen gewerkschaftliche Vertreter/-innen in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation aus – die Fleischindustrie aufgrund der prekären Unterbringungsbedingungen in den (medialen) Fokus geraten. Diese Unterkünfte würden häufig auf die Vergütung der oftmals ausländischen Arbeitskräfte angerechnet werden. Hinzu käme die hohe Zahl an Werkverträgen für Arbeitnehmer/-innen, die in vielen Fällen zu einer Vergütung unterhalb des Mindestlohnniveaus bei gleichen Tätigkeiten wie Festangestellten führten. Im Zuge einer schwerpunktmäßigen Prüfung hat die FKS im Mai und Juni 2020 über 3.000 Personenbefragungen durchgeführt und herausgefunden, dass rund die Hälfte der Arbeitnehmer/-innen über Werkverträge – unter anderem mit Anhaltspunkten für Mindestlohnverstöße – angestellt sind (siehe Kapitel 5.2.2). Aus diesem Grund wurde am 29. Juli 2020 im Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) beschlossen, Werkverträge beim Schlachten und Verarbeiten von Fleisch zu verbieten.

### 5.3.4 Einfluss betrieblicher Mitbestimmung

Zwischen den unternehmensnahen und gewerkschaftlichen Vertreter/-innen herrscht in den Experteninterviews im Rahmen der Evaluation Konsens, dass in Betrieben mit einer **betrieblichen Mitbestimmung der Mindestlohn branchenunabhängig seltener umgangen** werde. Diese Aussage wird durch

quantitative Studien zur Mindestlohnunterschreitung bestätigt: Bundesweit wird in Betrieben mit einem Betriebsrat im Jahr 2016 lediglich bei 3,1 Prozent der Beschäftigten der Mindestlohn unterschritten; besteht neben dem Betriebsrat auch noch eine Tarifbindung, beläuft sich der Anteil sogar nur auf 1,8 Prozent. Dahingegen sind in Betrieben, in denen es weder einen Betriebsrat noch eine Tarifbindung gibt, 15,6 Prozent der Beschäftigten von Mindestlohnunterschreitungen betroffen.<sup>349</sup> Als Grund für diesen Zusammenhang wird in den Experteninterviews angeführt, dass Betriebs- und Personalräte als wichtige Kontrollinstanz fungierten und sich für die Interessen der Arbeitnehmer/-innen einsetzten. So würden Betriebs- und Personalräte die Einhaltung der Tarifverträge und des Mindestlohnes überwachen, Arbeitszeiterfassungen, Abrechnungen sowie Schichtpläne kontrollieren und im Zweifelsfall auch beauftragte Firmen (beispielsweise im Baugewerbe) hinsichtlich der Mindestlohneinhaltung überprüfen bzw. eine Verpflichtungserklärung hierzu einfordern. In der Fachliteratur wird diesbezüglich allerdings einschränkend angemerkt, dass auch Betriebs- und Personalräte nicht immer vollumfänglich über die gesetzlichen Mindestlohnregelungen informiert sind.<sup>350</sup>

Eine weitere Einschränkung wird in den Experteninterviews von gewerkschaftlicher Seite benannt: Es bestehe ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der in einer Branche bestehenden Betriebs- und Personalräte und dem Gehaltsniveau in der Branche. So gebe es in Branchen und Tätigkeitsbereichen mit einem höheren Gehaltsniveau mehr Betriebsräte als in Bereichen mit niedrigeren Löhnen. Folglich fehle insbesondere in den Branchen und Tätigkeitsbereichen der positive Einfluss von Betriebsräten auf die Einhaltung des Mindestlohnes, in denen diese für die Durchsetzung des Mindestlohnes die größte Relevanz hätten. Außerdem betonen einige Interviewpartner/-innen, dass es in Sachsen vergleichsweise wenig betriebliche Mitbestimmung gibt, die im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte weiter gesunken ist. Tatsächlich ist im Vergleich zu Ost- und Westdeutschland in Sachsen schon seit dem Jahr 1998 ein geringerer Anteil der Beschäftigten von Betriebsräten abgedeckt, der im Zeitverlauf noch weiter gesunken ist: Arbeiteten im Jahr 1998 noch 45 Prozent aller Beschäftigten in Sachsen in Unternehmen mit einem Betriebsrat, waren es im Jahr 2017 nur noch 37 Prozent. Im gleichen Zeitraum sind die Beschäftigtenanteile in Unternehmen mit Betriebsräten von 47 auf 41 Prozent (Ostdeutschland) bzw. von 54 auf 44 Prozent (Westdeutschland) gesunken.<sup>351</sup> Dementsprechend dürfte die geringe Verbreitung von Betriebsräten aus zuvor genannten Gründen zu einer erhöhten Gefahr an Mindestlohnunterschreitungen in Sachsen führen.

### 5.3.5 Einfluss der Tarifbindung

Ähnlich wie bei der betrieblichen Mitbestimmung sind sich die unternehmensnahen und gewerkschaftlichen Vertreter/-innen in den Experteninterviews einig, dass die Gefahr der Mindestlohnunterschreitung **in tarifgebundenen und -treuen Unternehmen geringer ist**. Damit bestätigen sie die quantitativen Hochrechnungen zur bundesweiten Mindestlohnunterschreitung: Je nach Datengrundlage beläuft sich im Jahr 2015 der Anteil der von Mindestlohnunterschreitungen betroffenen Beschäftigungsverhältnisse in Unternehmen mit Tarifbindung auf ein bis fünf Prozent. Dahingegen liegt dieser Anteil in Unternehmen ohne Tarifbindung zwischen vier und elf Prozent (siehe Tabelle 7 und Tabelle 8 im Anhang). Besteht neben der Tarifbindung noch ein Betriebsrat, ist der Unterschied noch deutlicher (siehe Kapitel 5.3.4). Als Grund hierfür führen die Interviewpartner/-innen an, dass die Tariflöhne je nach Branche mehr oder weniger deutlich oberhalb des Mindestlohniveaus lägen und damit ein wichtiges Regulationssystem für die Lohnbildung in Sachsen darstellen; in einigen Branchen belebe der Mindestlohn die Tariflohngruppen und erhöhe dadurch die Tariflöhne (siehe Kapitel 4.3 für das Zusammenspiel zwischen dem Mindestlohn und Tarifgeschehen).

---

<sup>349</sup> Pusch (2018b)

<sup>350</sup> Koch et al. (2020)

<sup>351</sup> Schulten et al. (2019)

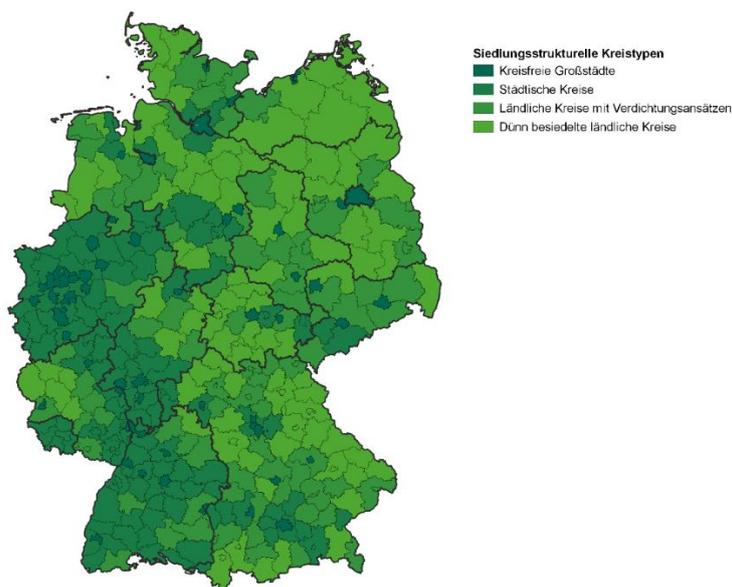
Allerdings wird im Zuge der Mindestlohneinführung auch ein **Rückgang der ohnehin geringen und rückläufigen Tarifbindung** in Sachsen beobachtet, der unter anderem in der kleinteiligen Wirtschaftsstruktur liegt. Denn kleinere Unternehmen sind seltener tarifgebunden als größere Unternehmen (siehe Kapitel 4.3). Dieser Befund wird von den Arbeitnehmervertreter/-innen verschiedener Branchen unterschiedlich eingeordnet: So bestätigen einzelne Arbeitnehmervertreter/-innen in den Experteninterviews diesen Befund und erläutern, dass der Abschluss von Tarifverträgen ihrer Erfahrung zufolge seit der Mindestlohneinführung zumindest in einigen Branchen unwahrscheinlicher werde, da der Mindestlohn die unterste Lohnstufe definiere und Tarifverträge eher als entbehrlich erscheinen lasse. Im Workshop hingegen betonen andere Arbeitnehmervertreter/-innen, dass die Tarifbindung im Zuge der Mindestlohneinführung in Sachsen nicht gesunken sei.

### 5.3.6 Einfluss von sachsenspezifischen Standortfaktoren

Neben den Bestimmungsfaktoren auf Ebene der Beschäftigten und Unternehmen sind schließlich noch standortbezogene Faktoren zu nennen, die das Risiko der Mindestlohnunterschreitung beeinflussen.

Ein Faktor betrifft die Siedlungsstruktur. So zeigt Abbildung 26, dass Sachsen eher von ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelten ländlichen Kreisen als von städtischen Kreisen oder kreisfreien Großstädten geprägt ist. Dies zeigt sich auch daran, dass Sachsen eine im Bundesvergleich etwas geringere Bevölkerungsdichte aufweist.<sup>352</sup>

Abbildung 26: Kreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen in Deutschland



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020),  
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2020a, 2020b)

Die Siedlungsstruktur hat einerseits Auswirkungen auf das Gehaltsniveau. So erhalten Beschäftigte in städtischen Regionen im Durchschnitt deutlich höhere Löhne als Beschäftigte in ländlicheren Regionen: Der um Preisunterschiede bereinigte Durchschnittslohn für Vollzeitbeschäftigte liegt im Jahr 2016 in ostdeutschen Städten mit mehr als 100.000 Einwohner/-innen bei 97 Euro pro Tag. Dahingegen verdienen Beschäftigte in ostdeutschen Städten mit weniger als 100.000 Einwohner/-innen durchschnittlich

<sup>352</sup> Statistisches Bundesamt (2020c)

nur 83 Euro pro Tag. In ländlichen Gebieten in Ostdeutschland hingegen liegt der Durchschnittslohn bei 82 Euro.<sup>353</sup> Auch in Sachsen zeigt sich, dass der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst von Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2018 beispielsweise in Leipzig (3.100 Euro) deutlich über jenem in Görlitz oder dem Erzgebirgskreis (jeweils 2.500 Euro) liegt.<sup>354</sup> Dieses Lohngefälle zwischen städtischen und ländlichen Regionen und das damit einhergehende, deutlich geringere Gehaltsniveau in ländlichen Regionen in Sachsen erhöht wiederum das Risiko von Mindestlohnunterschreitungen (siehe Kapitel 5.3.1 und 5.3.3 für eine ausführliche Beschreibung der Gründe).

Hinzu kommt andererseits, dass insbesondere in ländlichen Regionen Beschäftigte aus einer höheren Loyalität zu ihren Arbeitgeber/-innen Verständnis für Mindestlohnunterschreitungen aufweisen und diese akzeptieren (siehe Kapitel 5.2.2). Insofern kann im Freistaat Sachsen – durch die im Bundesvergleich leicht überdurchschnittliche ländliche Prägung – von einem etwas erhöhten Risiko von Mindestlohnunterschreitungen ausgegangen werden.

Zudem kann auch die **Grenzlage Sachsens zu Polen und Tschechien** ein Indiz für ein erhöhtes Risiko von Mindestlohnunterschreitungen in Sachsen sein. Denn der deutsche Mindestlohn (inkl. Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber/-innen) übersteigt das Arbeitskostenniveau der osteuropäischen Grenzstaaten deutlich: Im Vergleich zu Polen (3,40 Euro je Stunde) liegen die durchschnittlichen Arbeitskosten je Stunde in der deutschen Industrie (ca. elf Euro) zum Beispiel auf dem ungefähr dreifachen Niveau. Hinzu kommt, dass die Arbeitskosten in Sachsen im bundesweiten Vergleich im Zuge der Mindestlohneinführung überdurchschnittlich gestiegen sind (siehe Kapitel 4.2.1). So betont auch ein Branchen- bzw. Arbeitgeberverband in den Experteninterviews dieser Evaluation, dass insbesondere Betriebe mit personalintensiven Dienstleistungen durch die Grenzlage zu osteuropäischen Nachbarstaaten mit niedrigeren (Mindest-)Löhnen (siehe Abbildung 3) Probleme bei der Gewährung des gesetzlichen Mindestlohnes haben.

Mitunter aufgrund dieser standortspezifischen Faktoren besteht in Sachsen - diesbezüglich sind sich unternehmensnahe und gewerkschaftliche Vertreter/-innen in den Experteninterviews im Rahmen dieser Evaluation einig – ein eher **niedriges Gehaltsniveau im Vergleich zu anderen Bundesländern**, das sich noch eher an der Mindestlohngrenze bewege. Dies sei insbesondere aus gewerkschaftlicher Sicht auch insofern historisch begründet, als dass Sachsen sich in der Vergangenheit selbst als Billiglohnland positioniert habe. Während es von beiden Seiten im Sinne der Fachkräftesicherung Zustimmung für höhere Gehälter gibt, besteht von unternehmensnaher Seite angesichts unterschiedlicher Preisniveaus auch die Forderung nach branchen- und regionalspezifisch differenzierten Mindestlöhnen. So sei der Mindestlohn in Großstädten wie München in Anbetracht der Wohnkosten vielleicht angemessen oder zu niedrig; an der sächsisch-polnischen Grenze sei er jedenfalls zu hoch. Die damit benannten Unterschiede zeigt auch der Kaitz-Index (siehe Abbildung 6 in Kapitel 4.1.1).

### 5.3.7 Einfluss von landesspezifischen Rahmenbedingungen als Zwischenfazit

**Wie in Kapitel 5.2.1 beschrieben, kann in Sachsen von einer im Bundesvergleich erhöhten Gefahr der Mindestlohnunterschreitung ausgegangen werden.** Dies kann in Sachsen vor allem auf die **Wirtschaftsstruktur** und **sachsenspezifische Standortfaktoren** zurückgeführt werden.

---

<sup>353</sup> Bilen et al. (2016)

<sup>354</sup> Statistisches Bundesamt (2020a)

## Einfluss der Wirtschaftsstruktur

Die Wirtschaftsstruktur in Sachsen führt aufgrund einer geringen betrieblichen Mitbestimmung sowie Tarifbindung und der Branchen- und Unternehmensstruktur zu einem erhöhten Risiko für Mindestlohnunterschreitungen.

Vor allem die gewerkschaftlichen Vertreter/-innen erwähnen mehrfach die **geringe und rückläufige betriebliche Mitbestimmung und Tarifbindung** als Bestimmungsfaktor für mehr Mindestlohnunterschreitungen, insbesondere in Anbetracht der (Tarif-)Flucht aus Arbeitgeberverbänden (z. B. Gemeinden und Kindertagesstätten) seit den 1990er-Jahren. Diese hätten dazu beigetragen, dass in Sachsen nicht nur ein geringer Anteil an Beschäftigten von Betriebsräten abgedeckt ist, sondern Sachsen auch bis heute das bundesweite Schlusslicht der Tarifbindung bilde.

Dabei spielt auch die **Unternehmensstruktur** (wiederum in Abhängigkeit zur Branche, siehe Kapitel 5.3.3) eine Rolle. Denn kleinere Unternehmen sind tendenziell seltener an Tarifverträge gebunden als Großbetriebe; dieses Verhältnis trifft auch auf den Anteil der Beschäftigten in kleinen und großen Betrieben zu. Dementsprechend verstärkt die kleinteilige Wirtschaftsstruktur das Risiko für Mindestlohnunterschreitungen, da zum einen in kleineren Betrieben seltener Tarifverträge und / oder betriebliche Mitbestimmung als Kontrollinstanzen für die Mindestlohneinhaltung bestehen. Zum anderen verfügen kleinere Unternehmen seltener über genügend (i) finanzielle und (ii) personelle Ressourcen, um (i) den gesetzlichen Mindestlohn zu gewähren und (ii) spezifische Fachabteilungen zur Einhaltung der Mindestlohnvorgaben zu haben (siehe Kapitel 5.3.3 bis 5.3.5).

Neben der Unternehmensstruktur erhöht auch die **Branchenstruktur** die Gefahr von Mindestlohnunterschreitungen in Sachsen: Die Branchenstruktur in Sachsen ist von personalintensiven Dienstleistungen geprägt, die häufiger eine hohe Mindestlohnbetreffenheit (siehe Kapitel 4.1.1) und geringe Beschäftigungsqualität aufweisen (siehe Kapitel 4.2.1).

## Einfluss der Siedlungsstruktur und Lage von Sachsen

Neben der Wirtschaftsstruktur erhöht auch die Siedlungsstruktur und die Lage als Grenzregion das geringe Gehaltsniveau das Risiko der Mindestlohnunterschreitung in Sachsen (siehe Kapitel 5.3.6). So ist Sachsen einerseits von einer im Bundesvergleich leicht unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte geprägt, wobei die Gehälter in **ländlichen Regionen** im Durchschnitt niedriger als in Stadtgebieten sind. Hinzu kommt, dass Beschäftigte in ländlichen Regionen eher aus einer höheren Loyalität gegenüber ihren Arbeitgeber/-innen zu einem Verständnis für bzw. der Akzeptanz von Mindestlohnunterschreitungen neigen.

Andererseits kann auch die **Lage als Grenzregion** dazu führen, dass das Risiko der Mindestlohnunterschreitung in Sachsen höher ist. Denn der deutsche Mindestlohn liegt deutlich über dem Arbeitskostenniveau in den angrenzenden Nachbarländern Polen und Tschechien. Insbesondere Betriebe in personalintensiven Dienstleistungsbranchen können in Anbetracht des überregional erhöhten Wettbewerbsdrucks Probleme bei der Gewährung des gesetzlichen Mindestlohnes haben.

Im Verbund tragen alle diese sachsenspezifischen Einflussfaktoren dazu bei, dass in Sachsen ein im Bundesvergleich relativ **niedriges Gehaltsniveau** besteht. Ein niedriges Gehaltsniveau wird wiederum aus einer Vielzahl an Gründen mit einem erhöhten Risiko für Mindestlohnunterschreitungen assoziiert (siehe Kapitel 5.3.3 bis 5.3.6).

## 6. FAZIT: ABLEITUNG ZENTRALER HERAUSFORDERUNGEN HINSICHTLICH DER GEWÄHRUNG DES ARBEITSRECHTLICHEN MINDESTSCHUTZES DES MINDESTLOHNGESETZES

Sowohl die Ausführungen zu den Auswirkungen der Mindestlohneinführung (siehe Kapitel 4) als auch das Ausmaß und die Formen der Mindestlohnunterschreitung sowie deren Bestimmungsfaktoren in Sachsen (siehe Kapitel 5) deuten auf unterschiedliche Herausforderungen hinsichtlich der Gewährung des arbeitsrechtlichen Mindestschutzes des Mindestlohngesetzes hin. Diese Herausforderungen werden im Folgenden nochmals zusammengefasst bzw. entlang der in Kapitel 5.3 dargestellten Ebenen vorgestellt.

Abbildung 27: Zentrale Herausforderungen hinsichtlich der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes



### **Übergreifende Herausforderungen zur Mindestlohneinhaltung aufgrund von (landesspezifischen) Rahmenbedingungen**

Auf einer übergreifenden Ebene besteht aus Sicht von an der Mindestlohnumsetzung beteiligten operativen Akteuren – dies wird im Rahmen des Workshops dieser Evaluation deutlich – die Herausforderung, regionale Besonderheiten bei der Definition eines angemessenen Mindestlohnes zu berücksichtigen und dabei nicht die Erfüllung der **multidimensionalen Funktion des Mindestlohnes** außer Acht zu lassen. Denn dies kann die Akzeptanz und Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes begünstigen. Bei der Abwägung zu den Funktionen des Mindestlohnes und der damit verbundenen Mindestlohnhöhe sollten insbesondere aus Arbeitgebersicht – wie durch die Ergebnisse des Workshops verdeutlicht – neben gesellschaftlichen Entwicklungen auch **regionale Besonderheiten** wie beispielsweise das Gehalts- und Preisniveau, die Wettbewerbssituation (als Grenzregion) und die Branchen-

und Unternehmensstruktur berücksichtigt werden. Aus Arbeitgebersicht würden die regionalen Besonderheiten in Sachsen jedoch nicht entsprechenden Einzug in den Diskurs zum allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn auf Bundesebene finden. In diesem Zusammenhang bestehe ein Problem auch darin, dass empirisch belegbare, fundierte Aussagen bzw. Stellungnahmen zur spezifischen Situation in Sachsen häufig nicht formuliert werden können, da regional ausdifferenzierte Informationen, Daten und Bestandsaufnahmen zum Mindestlohn fehlten.



### Herausforderungen auf Ebene der Beschäftigten

Auf Arbeitnehmerseite bestehen – insbesondere bei vom Mindestlohn häufiger betroffenen Beschäftigtengruppen (z. B. geringfügig und / oder ausländische Beschäftigte) – **Wissenslücken bezüglich der Höhe des aktuell geltenden gesetzlichen Mindestlohnes und hinsichtlich weiterer Vorgaben des Mindestlohngesetzes**. Eine Rolle spielt dabei unter anderem die Komplexität der Mindestlohnvorgaben (z. B. „unrunde“ Mindestlohnhöhe und Ausnahmetatbestände). Diese Wissenslücken zeichnen sich nicht nur im Rahmen von direkten Befragungen, sondern auch in den Anrufen bei der Mindestlohnhotline ab. Erschwerend kommt hinzu, dass die bereits bestehenden Beratungsangebote wie die Beratungsmöglichkeiten der Gewerkschaften, die Mindestlohnhotline und Beratungsstellen für ausländische Beschäftigte nicht allen Beschäftigten in ausreichendem Maße bekannt sind oder zustehen.

Dabei ist die umfangreiche Kenntnis über die eigenen Rechte und Pflichten auf Seiten der Arbeitnehmer/-innen unabdingbar für die Gewährung des arbeitsrechtlichen Mindestschutzes des Mindestlohngesetzes bzw. für die **Einforderung der eigenen Mindestlohnansprüche**, die Beschäftigte weitestgehend **eigenverantwortlich vor Gericht** durchsetzen müssen und im Vergleich zu anderen europäischen Ländern nur die beratende Unterstützung von Beratungsstellen hierbei erfahren.

Eine weitere Herausforderung liegt in den teilweise **asymmetrischen Abhängigkeiten innerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses**. So bestehe bei einigen Beschäftigten eine Angst vor dem Jobverlust, wenn sie ihre Rechte in Form des Mindestlohnes einfordern. Dies gelte insbesondere für Beschäftigte, die eine geringere Wahrscheinlichkeit zur erneuten Arbeitsmarktintegration aufweisen. Außerdem können auch die **Loyalität zum Betrieb** (insbesondere in kleineren Betrieben und ländlichen Regionen) sowie das **finanzielle Eigeninteresse** eine Rolle bei der Akzeptanz von Löhnen unterhalb des Mindestlohnniveaus spielen. So würden beispielsweise ausländische Arbeitskräfte eher eine Mindestlohnunterschreitung akzeptieren, da mindestlohnunterschreitende Löhne insbesondere in der Grenzregion immer noch häufig über den Verdienstmöglichkeiten in den Nachbarländern liegen. Aber auch inländische Arbeitskräfte können aus finanziellem Eigeninteresse Mindestlohnunterschreitungen akzeptieren, um bestimmte Verdienstgrenzen nicht zu überschreiten. Denn dadurch könnten im Gegenzug staatliche Transferleistungen gekürzt werden.



### Herausforderungen auf Ebene der Unternehmen

Ähnlich wie bei den Beschäftigten bestehen auch auf Ebene der Unternehmen **Wissenslücken** – nicht nur zur Mindestlohnhöhe, sondern auch zu den Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten. Hinzu kommt, dass die bereits bestehenden Beratungsangebote wie die Mindestlohnhotline nicht allen Arbeitgeber(verbänden) und Betriebsräten in ausreichendem Maße bekannt sind, um die Wissenslücken zu füllen. Dies erhöht das Risiko für unwissentliche Mindestlohnunterschreitungen (siehe Abschnitt Administrativ-technische Umsetzung).

Darüber hinaus fühlen sich Unternehmen einem **erhöhten Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck** ausgesetzt, wodurch sich teilweise Existenzängste ergeben. Insbesondere in den Grenzregionen zu Polen und Tschechien ist der Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck im Zuge der Mindestlohneinführung deutlich

gestiegen. So können Unternehmen von der polnischen bzw. tschechischen Seite vor allem in personalintensiven Branchen von deutlich geringeren Arbeitskosten profitieren und hierdurch einen Wettbewerbsvorteil im Gegensatz zu Betrieben in Sachsen haben.



### Herausforderungen in der administrativ-technischen Umsetzung

In einer Befragung berichtet die Mehrheit der betroffenen Unternehmen, dass ihnen durch die zusätzlichen Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten des Mindestlohngesetzes ein **administrativer Mehraufwand** entstanden ist, der insbesondere kleinere Betriebe ohne digitalisierte Arbeitszeiterfassungssysteme vor große Herausforderungen stellt. Hinzu kommt, dass auf Seiten der Arbeitgeber/-innen sowohl bei der Berechnungsgrundlage des gesetzlichen Mindestlohnes als auch bei den Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten **Unsicherheit und Unklarheit** besteht, insbesondere auch durch die teilweise undurchsichtige und widersprüchliche Rechtsprechung zu Mindestlohnvorgaben (z. B. Ausnahmetatbestände). Dies gilt insbesondere für kleinere Betriebe, die keine Ressourcen für einschlägige Fachabteilungen haben, um sich mit der Rechtsprechung im Einzelfall auseinanderzusetzen. So würden der Mehraufwand im Zuge der Mindestlohneinführung zum einen im Missverhältnis zum Ausmaß der Mindestlohnunterschreitungen stehen und zum anderen zur Wahrscheinlichkeit von Mindestlohnunterschreitungen beitragen. Denn die wahrgenommene Komplexität und Intransparenz der Mindestlohnregelungen erhöht die Wahrscheinlichkeit von unwissentlichen Mindestlohnunterschreitungen.

Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sind sich einig über die notwendige **Vereinfachung der Mindestlohnvorgaben** – dabei unterscheiden sich die Ansatzpunkte der Akteursgruppen: Während aus Arbeitgebersicht die Mindestlohnvorgaben – insbesondere zu Dokumentationspflichten – zumindest aufgeweicht werden sollten, unterstützt die Arbeitnehmerseite eher die Vereinfachung der Mindestlohnvorgaben, indem diese einheitlich auf alle Arbeitnehmer/-innen ausgeweitet werden sollten. Aus Sicht der Arbeitnehmerverbände entstünde im Zuge der Mindestlohneinführung kaum zusätzlicher Mehraufwand zur ohnehin notwendigen Arbeitszeiterfassung. Außerdem bestünde eine rechtlich klar ausgeteilte Berechnungsgrundlage.



### Kontrollmechanismen und Sanktionsmaß

Die **Kontrolldichte und -tiefe** der FKS reichen insbesondere aus Sicht der Arbeitnehmervertreter/-innen (Experteninterviews, Workshop) sowie einiger Akteure aus der Wissenschaft nicht aus, um einen **branchenübergreifenden und flächendeckenden Kontrolldruck** zu erzeugen. Dies könne unter anderem auf Probleme bei der Besetzung zusätzlicher Stellen und die strategische (Neu-)Ausrichtung zurückgeführt werden. Denn der vermehrte Einsatz von anlassbezogenen Kontrollen (reaktiver Kontrollansatz) und die risikoorientierte Auswahl der Kontrollen (proaktiver Kontrollansatz) würden nur einen Kontrolldruck in bestimmten Branchen (z. B. Baubranche) erzeugen.

Ein weiterer Hemmnisfaktor ist die Tatsache, dass sich die im Mindestlohngesetz verankerte **Aufbewahrungsfrist** für Stundenaufzeichnungen nicht mit den Anforderungen der allgemeinen Betriebsprüfung der Deutschen Rentenversicherung deckt: Die allgemeine Betriebsprüfung sieht eine Überprüfung der letzten vier Jahre vor. Dementsprechend ist die Aufbewahrungsfrist für Stundenaufzeichnungen nach § 28 p SGB IV auf diesen Zeitraum festgelegt. Im Kontrast dazu schreibt das Mindestlohngesetz nach § 17 nur eine Aufbewahrungsfrist für Stundenaufzeichnungen von zwei Jahren vor. Unternehmen hingegen würden sich oft an die kürzere Aufbewahrungsfrist halten, was die allgemeine Betriebsprüfung der letzten vier Jahre verhindert.

Eine weitere Herausforderung ist laut einzelnen Teilnehmenden des Workshops der Evaluation die Tatsache, dass Hinweisgeber/-innen für mögliche Mindestlohnverstöße keine **Rückmeldungen** der FKS

zum gemeldeten Fall erhalten. Dies löse bei Hinweisgeber/-innen wiederum die Unsicherheit aus, welche Fälle auf welche Art und Weise an die FKS gemeldet werden sollten. Die fehlende Rückmeldung ist laut der FKS jedoch vor allem auf Datenschutzbestimmungen (Sozialdatenschutz nach SGB, allgemeinen Datenschutz nach Bundesdatenschutzgesetz und Steuerdatenschutz nach Abgabenordnung) zurückzuführen.

Insbesondere Arbeitnehmervertreter/-innen und vereinzelte operative Akteure der Mindestlohnsetzung vertreten zudem die Ansicht, dass die **Bußgelder** bei größeren vorsätzlichen Mindestlohnverstößen letztinstanzlich nicht ausreichend sind, um Unternehmen von einem erneuten Gesetzesverstoß abzuschrecken.

## 7. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Daten- und Literaturanalyse, des Workshops mit verschiedenen Stakeholdern sowie der Experteninterviews werden im Folgenden Handlungsempfehlungen formuliert. Dabei ist anzumerken, dass in dem Workshop und ebenso in der Literatur<sup>355</sup> häufig grundsätzliche und politische Aspekte zur Funktion und Höhe des Mindestlohns diskutiert wurden. Insbesondere im Workshop wurde diesbezüglich, wie in Abschnitt 4.7 bereits beschrieben, das Spannungsverhältnis zwischen einem angemessenen und existenzsichernden Einkommen und einer entsprechenden Rente einerseits und dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen andererseits betont. Da jedoch die folgenden Handlungsempfehlungen der Ausrichtung der Studie entsprechend neutral und frei von einer politischen Wertung sein sollen, übersteigen Empfehlungen zu gesetzgeberischen Änderungen des Mindestlohngesetzes und anderer Gesetze den Auftrag der Studie und sind somit nicht Gegenstand der Handlungsempfehlungen. Vielmehr stehen praxisorientierte Handlungsoptionen und Verbesserungspotentiale im Vordergrund, welche relevant für die weitere Begleitung und Umsetzung des Mindestlohns sein können.

Die Empfehlungen werden dabei auf Landesebene unter verschiedenen Facetten des Mindestlohnes adressiert und beziehen sich im Folgenden auf zwei Ebenen: zum einen werden Handlungsempfehlungen zur **Umsetzung und Durchsetzung des Mindestlohngesetzes** beschrieben (7.1), zum anderen beziehen sich die Empfehlungen in Kapitel 7.2 auf die **Mitgestaltung mindestlohnrelevanter Diskurse**. Die Handlungsempfehlungen werden jeweils mit einem entsprechenden Befund aus der Evaluation eingeleitet. Der Aufbau ist durch die folgenden grafischen Elemente strukturiert:



### Befund

Hierunter werden Aspekte aus Kapitel 4 und Kapitel 5 zusammengefasst, welche Verbesserungsbedarfe beinhalten und insofern die Grundlage für die darauffolgende Handlungsempfehlung bilden.



### Handlungsempfehlung

Hierunter wird – abgeleitet vom Befund – das konkrete Verbesserungspotenzial genannt und beschrieben.

### 7.1 Handlungsempfehlungen zur Umsetzung und Durchsetzung des Mindestlohngesetzes

In der Beschreibung der Kontrollmechanismen und Bestimmungsfaktoren zur Einhaltung des Mindestlohngesetzes (siehe Kapitel 5) finden sich bereits mehrere Ansatzpunkte für Verbesserungspotenziale. Im Folgenden werden diese Ansatzpunkte konkretisiert: in Kapitel 7.1.1 werden – angesichts der oftmals unzureichenden Kenntnis von Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen über die genaue Mindestlohnhöhe und über Mindestlohnregelungen – Handlungsempfehlungen zur Öffentlichkeitsarbeit vorgestellt. Kapitel 7.1.2 beinhaltet Handlungsempfehlungen zur konkreten Unterstützung von Beschäftigten und von Arbeitgeber/-innen hinsichtlich der Durchsetzung des Mindestlohngesetzes und Kapitel 7.1.3 widmet sich Verbesserungspotenzialen hinsichtlich der Kontrolle, Prüfung und Ahndung von Mindestlohnumgehungen.

<sup>355</sup> Siehe beispielsweise Schulden (2020)

## 7.1.1 Information und Sensibilisierung bezüglich Mindestlohnvorgaben



### Befund

Eine zentrale Herausforderung für die Einhaltung des Mindestlohngesetzes scheint die Tatsache zu sein, dass laut Literatur und der Expert/-innen sowohl bei Arbeitnehmer/-innen als auch bei Arbeitgeber/-innen teils Wissenslücken bezüglich bestimmter Mindestlohnvorgaben bestehen. Unwissen gibt es vorrangig hinsichtlich der Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten sowie – bei Beschäftigten – hinsichtlich der aktuellen Mindestlohnhöhe und des personenbezogenen Geltungsbereichs. Insbesondere jene Beschäftigtengruppen, die tendenziell mehr vom Mindestlohn betroffen sind, weisen Wissenslücken auf. Auf Arbeitgeberseite sind es tendenziell kleinere Betriebe, denen ausreichende Kenntnisse der Mindestlohnvorgaben fehlen. Hinzu kommt, dass die bereits bestehenden Informations- und Beratungsstellen (z. B. die Mindestlohn-Hotline des BMAS oder die Beratungsstelle für ausländische Beschäftigte (BABS)) nicht überall bekannt zu sein scheinen (siehe Kapitel 5.3.1 und 5.3.2). Dies führt insgesamt dazu, dass Arbeitnehmer/-innen oft nicht in der Lage sind, den Mindestlohn einzufordern und Arbeitgeber/-innen zum Teil unbewusst den Mindestlohn unterschreiten.

Somit besteht, wie auch im Workshop und in den Interviews betont wurde, Handlungsbedarf darin, Arbeitnehmer/-innen und Unternehmen über die geltenden Mindestlohnregelungen besser zu informieren und hierfür zu sensibilisieren. Dieser Handlungsbedarf kann aus Sicht der Evaluation durch die drei folgenden Handlungsempfehlungen adressiert werden:



### Stärkung der Zusammenarbeit mit der FKS im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit

Hinsichtlich der Sensibilisierung von Beschäftigten und Arbeitgeber/-innen für die Mindestlohnregelungen bietet sich eine (stärkere) Kooperation mit der FKS an. Wie in Kapitel 5.1.2 beschrieben, koordiniert die FKS jährlich bis zu acht Schwerpunktprüfungen einzelner Regionen bzw. Branchen und betreibt hierzu Öffentlichkeitsarbeit (z. B. über Pressemitteilungen, über Broschüren und über die Zeitschrift Zoll aktuell). Aus Sicht der Evaluation bestehen hierbei Synergiepotentiale, die mithilfe einer intensiveren Kooperation stärker ausgeschöpft werden könnten. So könnte die FKS im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit auf die Informations- und Unterstützungsleistungen des zuständigen Geschäftsbereichs des SMWA und institutioneller Akteure hinweisen; gleichzeitig könnte der zuständige Geschäftsbereich des SMWA die Schwerpunktprüfungen der FKS als Anlass für eigene Öffentlichkeitsarbeit nehmen und beispielsweise inhaltlich auf die Schwerpunktprüfungen abgestimmte Informationsmaterialien zu Mindestlohnregelungen erstellen und verbreiten.

Adressaten dieser Handlungsempfehlung sind der zuständige Geschäftsbereich des SMWA (siehe dritte Empfehlung) und die FKS.



### Gewinnung relevanter Akteure als Multiplikator/-innen für mindestlohnrelevante Öffentlichkeitsarbeit

Die Reichweite und Effektivität von behördlichen Sensibilisierungs- und Informationsaktivitäten können aus Sicht der Evaluation durch die stärkere Einbindung relevanter Akteure weiter erhöht werden. Dazu zählen Wirtschafts- und Sozialpartner, Personal- und Betriebsräte, die Bundesagentur für Arbeit sowie weitere relevante Akteure der Unterstützungs- und Förderlandschaft in Sachsen mit direktem Kontakt zu (besonders vom Mindestlohn betroffenen) Be-

schäftigten und Unternehmen. Weitere potenzielle Multiplikator/-innen und konkrete Ansprechpartner/-innen sollten unter Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner identifiziert werden.

Diese Akteure sollten in die Konzeption für eine zielgruppengerechte Kommunikation und als Multiplikatoren in die Verbreitung und Bewerbung von Materialien und Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit zu mindestlohnrelevanten Themen konsequent eingebunden werden. Diese Einbindung umfasst insbesondere die Weiterleitung von den Informationsmaterialien und Pressemitteilungen des zuständigen Geschäftsbereichs des SMWA und anderer Akteure (wie solche, die in Kapitel 7.1.2 empfohlen werden).

Adressaten dieser Handlungsempfehlung sind der zuständige Geschäftsbereich des SMWA (siehe nächste Empfehlung) sowie Wirtschafts- und Sozialpartner.



### **Prüfung eines Ausbaus der Öffentlichkeitsarbeit des Geschäftsbereichs des SMWA zum Thema Mindestlohn**

Aus Sicht der Evaluation ist grundsätzlich zu prüfen, inwiefern die Öffentlichkeitsarbeit des SMWA zum Thema Mindestlohn durch den Geschäftsbereich des SMWA ausgeweitet werden kann. Aus Sicht der Evaluation böte sich hierfür das aktuell in der Konzipierungsphase befindliche „Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit“ (ZEFAS) an, welches als dem SMWA nachgeordnete Einrichtung die erste Anlaufstelle für Beschäftigte und Unternehmen in Sachsen zu allen beschäftigungsrelevanten Themen sein soll. Als zentrale Kommunikationsplattform ist insbesondere die Internetseite des ZEFAS in den Blick zu nehmen. Denkbar wäre aus Sicht der Evaluation eine eigene Rubrik zum Thema Mindestlohn, unter welcher zielgruppengerechte Informationen zu aktuellen Mindestlohnregelungen aufbereitet sind und Links zu weiterführenden Informationsmaterialien sowie zu bestehenden Beratungs- und Unterstützungsleistungen in Sachsen und Deutschland vorzufinden sind.

Ein weiteres Kommunikationsmedium könnten Pressemitteilungen sein – auch hier ist ein stärkere Fokussierung auf mindestlohnrelevante Themen denkbar, beispielsweise zu Anlässen wie Mindestlohnerhöhung oder zu Schwerpunktprüfungen der FKS. Weitere Sensibilisierungsmöglichkeiten böten sich unter anderem in der Bewerbung und/oder Durchführung von digitalen und Präsenzveranstaltungen zu mindestlohnrelevanten Themen bzw. in der Platzierung der Thematik im Rahmen bestehender Formate wie z.B. der Betriebsrätekonferenz des SMWA (in Zusammenarbeit mit dem DGB).

Adressat dieser Handlungsempfehlung ist der zuständige Geschäftsbereich des SMWA bzw. insbesondere das ZEFAS, in Zusammenarbeit mit Wirtschafts- und Sozialpartnern.

## **7.1.2 Konkrete Unterstützung der Beschäftigten und Arbeitgeber/-innen**



### **Befund**

Studien zeigen, dass Informationen zu Regelungen des Mindestlohns allein häufig nicht ausreichen, um die mindestlohnrelevanten Bestimmungen für die Praxis verständlich zu machen<sup>356</sup>. Je nach Komplexität des Vorfalls bedarf es weiterer Aufklärung, insbesondere dann, wenn Beschäftigte planen, gegen Mindestlohnverstöße vorzugehen. Denn wie in Kapitel 5.3.1

<sup>356</sup> Bosch, Jaehrling, & Weinkopf, (2015); Weinkopf (2020)

erläutert, müssen sich Beschäftigte in Deutschland eigenverantwortlich für die Durchsetzung des Mindestlohnes einsetzen.

Erschwerend kommt hinzu, dass – laut Literatur<sup>357</sup> und Interviewpartner/-innen – Beschäftigte und Unternehmen die aktuellen Mindestlohnvorgaben als komplex und intransparent empfinden. Die Vorgaben (wie beispielsweise die Berechnungsgrundlage des Mindestlohnes) würden erst durch einzelne Rechtsurteile konkretisiert, was wiederum eine ständige und tiefgehende Auseinandersetzung mit entsprechender Rechtsprechung erfordere. Nach Ansicht der Stakeholder, die am Workshop dieser Evaluation teilnahmen, bedarf es daher konkreter Handlungshilfen und Unterstützungsangebote für Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen, die die Mindestlohnvorgaben und Rechtsprechungen verständlich machen und je nach Bedarfsfall unterstützen. Von diesen Handlungsbedarfen ausgehend wurden zwei Handlungsempfehlungen abgeleitet, die im Folgenden näher beschrieben werden:



### **Etablierung einer Beratungs- und Informationsangebots zum Thema Mindestlohn für Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen in Sachsen**

Die Evaluation empfiehlt zu prüfen, inwiefern in Sachsen ein Angebot etabliert werden kann, in dessen Rahmen sowohl Arbeitnehmer/-innen als auch Arbeitgeber/-innen zu mindestlohnrelevanten Themen und Bedarfslagen informiert und beraten werden. Aus Sicht der Evaluation könnte das ZEFAS aufgrund seiner inhaltlichen Ausrichtung eine staatliche Stelle sein, innerhalb derer ein solches Beratungs- und Informationsangebot aufgebaut bzw. etabliert werden könnte. Hinsichtlich der Unterstützungsleistungen wäre aus Sicht der Evaluation folgendes Portfolio zielführend:

- Information und Aufklärung von Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen über Mindestlohnregelungen;
- Verweis auf relevante Veranstaltungen und weiterführende Informationsmaterialien;
- Beratung von Arbeitnehmer/-innen zu Mindestlohnregelungen und -vorgaben, unter Beachtung des Rechtsdienstleistungsgesetzes sowie ggf. unabhängige Verweisberatung;
- Annahme, Bündelung und Weiterleitung von Hinweisen zu Mindestlohnunterschreitungen an die FKS.

Die (Erst-)Beratung von Arbeitgeber/-innen (zu Mindestlohnvorgaben, deren administrativ-technischen Umsetzung und zu konkreten Bedarfswfällen) sollte jedoch in enger Abstimmung mit den Beratungs- und Informationsangeboten der Industrie- und Handelskammern (IHK) und der Handwerkskammern (HWK) konzipiert und aufgesetzt werden, um eine inhaltlich sinnvolle Abgrenzung zu gewährleisten und Synergiepotenziale auszuschöpfen.

Zudem gilt es, die Beratungs- und Unterstützungsleistungen in enger Abstimmung mit den Leistungen der BABS auszurichten und zu konzipieren. Wie bereits in Kapitel 5.3.1 beschrieben, informiert, berät und unterstützt die BABS Arbeitnehmer/-innen aus EU-Mitgliedsstaaten im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts. Dementsprechend ist aus Sicht der Evaluation eine enge und kontinuierliche Zusammenarbeit empfehlenswert, um Absprachen zur gegenseitigen Weiterleitung bzw. Vermittlung der jeweiligen Zielgruppen zu treffen und um die Öffentlichkeitsarbeit und Zielgruppenansprache aufeinander abzustimmen.

Adressaten dieser Handlungsempfehlung sind der zuständige Geschäftsbereich des SMWA bzw. insbesondere das ZEFAS. Die Umsetzung sollte unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner erfolgen.

<sup>357</sup> Koch et al. (2020); Fechner & Kocher (2018)



### Entwicklung eines zielgruppengerechten, niedrighschwelligem und mehrsprachigen Informationspapiers jeweils für Arbeitnehmer/-innen und für Arbeitgeber/-innen

Die BABS und das SMWA haben für das Jahr 2020 bereits eine mehrsprachige Publikation zu Mindestlöhnen in Deutschland herausgegeben. Diese ist auf der Internetseite der BABS in den Sprachen Deutsch, Englisch, Tschechisch und Polnisch abrufbar<sup>358</sup>. In verständlicher und übersichtlicher Weise werden hierin den Arbeitnehmer/-innen die relevanten Informationen vermittelt und auf weitere Beratungsangebote verwiesen. Aus Sicht der Evaluation ist hierbei zu prüfen, inwiefern die Informationspublikation um konkrete Fallbeispiele und – in Abgleich mit den Anfragen bei der Mindestlohnhotline (siehe Kapitel 5.1.1) – um weitere Informationen ergänzt und beispielsweise mithilfe interaktiver Formate aufbereitet werden kann.

Zudem empfiehlt die Evaluation, eine ähnliche Informationsbroschüre auch für Arbeitgeber/-innen zu entwickeln. Die Broschüre sollte die aus Perspektive der Arbeitgeber/-innen wichtigsten Fragen und Informationsbedarfe aufnehmen und diese ebenso übersichtlich wie verständlich adressieren. Die Inhalte sollten aus Sicht der Evaluation eng mit Arbeitgeberverbänden bzw. mit IHK und HWK abgestimmt werden. Die Verteilung bzw. Veröffentlichung sollte dabei sowohl digital als auch analog über die in 7.1.1 identifizierten Kommunikationskanäle und Multiplikator/-innen erfolgen.

Adressat dieser Handlungsempfehlung ist das ZEFAS in Zusammenarbeit mit der BABS sowie den Wirtschafts- und Sozialpartnern.

## 7.1.3 Verbesserung der Kontrollmechanismen

In der Literaturanalyse wird deutlich, dass neben Beratungs- und Informationsangeboten auch Kontrollen und eine damit zusammenhängende Ahndung von Mindestlohnverstößen eine wichtige Voraussetzung für die Einhaltung der Mindestlohnvorgaben sind (siehe Kapitel 5.1.3). So legen Studien nahe, dass sich nachhaltige Verhaltensänderungen mit einer hohen Kontrolldichte und einem Fokus auf bestimmte Branchen und Beschäftigungsformen bewirken lassen.<sup>359</sup> Wohlwissend, dass die Verbesserung von Kontrollmechanismen in erster Linie in die Zuständigkeit von Bundesakteuren (insbesondere BMF, Zoll) fällt, werden im Folgenden lediglich Verbesserungspotenziale aufgezeigt, die auf Landesebene adressiert oder beeinflusst werden können.



### Befund

Konkrete Hinweise von Arbeitnehmer/-innen zur Nichteinhaltung von Mindestlohnbestimmungen sowie Hinweise von Arbeitgebern über mögliche Vergehen anderer Unternehmen stellen nach Aussage der FKS eine wichtige Voraussetzung für eine Überprüfung durch die FKS dar sowie dafür, die zur Verfügung stehenden Ressourcen der FKS zielorientiert und effizient einzusetzen. Dabei wird die Wahrscheinlichkeit einer Überprüfung und deren Erfolg erhöht, je mehr Informationen (zum Beispiel Stundenaufzeichnungen und Lohnabrechnungen) zum konkreten Fall an die FKS weitergegeben werden. Wenn die Informationslage ausreichend ist, können teilweise Durchsuchungsbeschlüsse auch ohne weitere vorgelagerte Prüfung erwirkt werden. Laut Rückmeldung einzelner Interviewpartner/-innen reiche die Hinweisqualität in einigen Fällen jedoch nicht aus, um Mindestlohnverstöße festzustellen und zu ahnden.

<sup>358</sup> Die Publikation ist auf der Internetseite der BABS verlinkt: <https://www.babs.sachsen.de/publikationen-4258.html> [zuletzt abgerufen am 04.12.2020].

<sup>359</sup> Bosch, Hüttenhoff & Weinkopf (2020)

### Beitrag zu einer höheren Qualität von Hinweisen bzgl. Mindestlohnumgehungen



Um eine hohe Hinweisqualität zu gewährleisten, empfiehlt die Evaluation zu prüfen, inwiefern auch auf Landesebene ein Beitrag hierzu geleistet werden kann. So wäre aus Sicht der Evaluation denkbar, dass die in Kapitel 7.1.2 vorgeschlagene Beratungsstelle des ZEFAS einen Beitrag zur verbesserten Hinweisqualität leistet, indem sie – im Sinne einer Servicestelle – bei Hinweisen zu Verstößen gegen Mindestlohnvorgaben gezielt hinsichtlich der Notwendigkeit einer ausreichenden Hinweisqualität aufklärt und/oder über Möglichkeiten des weiteren Vorgehens berät.

Außerdem könnten Arbeitnehmer/-innen über die Bedeutung und Voraussetzungen einer hohen Hinweisqualität informiert und sensibilisiert werden, indem entsprechende Informationen in die Informationsmaterialien aufgenommen und/oder auf der Internetseite des ZEFAS platziert werden (siehe Kapitel 7.1.1).

Adressat dieser Handlungsempfehlung ist das ZEFAS. Eine Umsetzung sollte in Zusammenarbeit mit der FKS erfolgen.



### Befund

Laut Aussage einzelner Stakeholder, die am Workshop dieser Evaluation teilnahmen, fehle oftmals eine Rückkopplung der FKS-Arbeit an die Hinweisgeber/-innen bezüglich verfolgter Hinweise und verhängter Bußgelder. Dies sei für Hinweisgebende oftmals unbefriedigend, da sie weder erfahren würden, inwiefern ihre Hinweise verfolgt worden sind, noch in Kenntnis gesetzt werden würden, inwiefern ihre Hinweise für Folgeaktivitäten der FKS ausreichend waren. Ein weiterer Stakeholder weist in diesem Zusammenhang auf den Datenschutz hin, welcher eine Rückmeldung an Hinweisgebende oftmals nicht erlaubt. Außerdem wechsele in einigen Fällen die Zuständigkeit der Prüfung von Sachverhalten, welche eine Rückkopplung an den Hinweisgebenden zusätzlich erschwere. Um dem Bedarf der Rückkopplung zumindest übergreifend zu begegnen, sei auf die Verwendung und Veröffentlichung von aggregierten Daten der FKS zur Anzahl der bei der FKS eingegangenen (und verfolgten) Hinweise und Kontrollen zu verweisen. Diese Daten sind auf Ebene des Freistaats Sachsen wiederum nur über Anfragen aus dem Bundestag veröffentlicht worden und liegen ohne Konsultation der FKS nicht in dem Detailgrad vor, die im Rahmen dieser Evaluation genutzt wurde. Ausgehend von dieser Daten- bzw. Informationslage ist im Folgenden eine Handlungsempfehlung formuliert.



### Regelmäßige Bereitstellung detaillierter, sachsenspezifischer Daten der FKS zum Mindestlohn

Aus Sicht der Evaluation ist zu prüfen und insbesondere in datenschutzrechtlicher Hinsicht mit der FKS gemeinsam zu eruieren, inwiefern dem SMWA und dem ZEFAS im regelmäßigen Turnus aggregierte Daten der FKS zu Verstößen und Ordnungswidrigkeitsverfahren bezogen auf das Gebiet des Freistaats Sachsen bereitgestellt werden könnten. In diesem Zusammenhang sollte im Vorfeld der tatsächliche Informationsbedarf in Zusammenarbeit mit Wirtschafts- und Sozialpartnern und dem ZEFAS identifiziert werden. Diese Daten könnten dann über die Webseite des ZEFAS und/oder über weitere Informationsmaterialien und -kanäle (siehe Kapitel 7.1.1) verbreitet sowie in relevante Gesprächsrunden eingebracht und besprochen werden (siehe nächste Empfehlung sowie Kapitel 7.2.2).

Adressaten dieser Handlungsempfehlung sind das ZEFAS und die FKS in enger Zusammenarbeit mit den sächsischen Wirtschafts- und Sozialpartnern.



### Befund

Im Workshop wurde außerdem auf die Zusammenarbeit mit Kooperationspartner/-innen eingegangen, insbesondere mit der DRV: Im Normalfall meldet die DRV nach einer Betriebsprüfung den Verdacht auf Mindestlohnunterschreitungen zunächst bei der FKS. Diese verfolgt dann – häufig zeitversetzt – den gemeldeten Verdacht. Hier wurde im Workshop angemerkt, dass es bei „schwarzen Schafen“ in der Zwischenzeit passieren könne, dass relevante Beweismittel bearbeitet und verschwinden würden. Dies erschwere insgesamt die Prüfung.



### Stärkung der Zusammenarbeit der DRV, FKS und der Polizei im Freistaat Sachsen bei der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

Um im begründeten Verdachtsfall ein schnelleres Verfahren zu ermöglichen, ist aus Sicht der Evaluation zu prüfen, inwiefern hierfür eine verstärkte Zusammenarbeit von DRV, FKS und gegebenenfalls der Landespolizei zielführend wäre. Ein möglicher Kooperationsansatz könnte sein, in die Betriebsprüfung der DRV bei größeren (vorsätzlichen) Verstößen umgehend die FKS und/oder die Landespolizei einzubinden.

Der Kooperationsbedarf und das Vorgehen sollte dabei aus Sicht der Evaluation in enger Abstimmung zwischen dem SMWA, der FKS, der DRV und der Landespolizei konkretisiert werden. Basierend darauf sollte dann eine Festlegung der konkreten Zusammenarbeit erfolgen und notwendige Schritte eingeleitet werden.

## 7.2 Handlungsempfehlungen zur Mitgestaltung mindestlohnrelevanter Diskurse

Die folgenden Handlungsempfehlungen beziehen sich auf Mitgestaltungsmöglichkeiten mindestlohnrelevanter Diskurse auf Landes- und Bundesebene. So werden Empfehlungen dahingehend aufgezeigt, wie regionale Besonderheiten im Bundesdiskurs stärker berücksichtigt und eingebracht werden könnten.



### Befund

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass aufgrund regionaler Besonderheiten (unter anderem niedrigere Löhne, kleinteilige Betriebsstruktur, erhöhter Wettbewerbsdruck aufgrund der besonderen geografischen Lage neben Polen und Tschechien) viele der in Kapitel 4 dargestellten Auswirkungen des Mindestlohngesetzes in Sachsen stärker ausgeprägt sind.

Angesichts der Bedeutung dieser regionalen Besonderheiten wurde insbesondere im Workshop betont, dass es oftmals an regional ausdifferenzierten Informationen, Daten und Bestandsaufnahmen zum Mindestlohn in Sachsen fehle, um empirisch belegbare, fundierte Aussagen zur spezifischen Situation in Sachsen treffen zu können. Zudem würden – laut Aussage einzelner Stakeholder im Workshop – die sächsischen bzw. ostdeutschen Besonderheiten im Bundesdiskurs unzureichend berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden zwei Handlungsempfehlungen formuliert:

## Durchführung sachsenspezifischer Evaluationen und Analysen vorhandener Daten



Um die Situation im Freistaat Sachsen bzw. in Ostdeutschland fundiert darstellen und entsprechend vertreten zu können, empfiehlt die Evaluation, in größeren Abständen bzw. anlassbezogen sachsenspezifische und/oder branchenspezifische Evaluationen durchzuführen. Die Wirtschafts- und Sozialpartner sollten in den Themenfindungsprozess eingebunden werden.

Zusätzlich dazu sollte jedoch auch die Analyse bereits verfügbarer sachsenspezifischer Daten (wie jene in Kapitel 7.1.3 genannten Daten der FKS) und Studien durch relevante Akteure berücksichtigt werden. Zu prüfen wäre aus Sicht der Evaluation, inwiefern das ZEFAS – unter Abwägung des hiermit entstehenden Aufwands – die Federführung in der Analyse übernehmen könnte, beispielsweise indem es auf seiner Webseite auf relevante Studien aufmerksam macht und/oder regelmäßig neue mindestlohnrelevante Erkenntnisse auf Grundlage aktueller Daten mitteilt.

Adressaten dieser Handlungsempfehlung sind der zuständige Geschäftsbereich des SMWA bzw. insbesondere das ZEFAS sowie Wirtschafts- und Sozialpartner.



## Nutzung bestehender Gremien und Austausch- bzw. Gesprächsformate mit Landes- und Bundesakteuren

Mit dem Ziel, die regionalen Besonderheiten in Sachsen und Stellungnahmen der Landesregierung in den Bundesdiskurs einzubringen, empfiehlt die Evaluation dem SMWA sowie Wirtschafts- und Sozialpartnern verstärkt bestehende Austausch- und Gesprächsformate mit Landes- und mit Bundesakteuren zu nutzen. Auf SMWA-Seite könnten mögliche Formate mitunter Bund-Länder-Konferenzen, bilaterale Fachgespräche mit Bundesministerien oder die Regionalkonferenz der Regierungschefin und Regierungschefs der ostdeutschen Länder<sup>360</sup> sein. Hierbei können beispielsweise Ergebnisse der weiter oben empfohlenen, sachsenspezifischen Evaluationen vorgestellt oder in Form von Handreichungen verbreitet werden. Sofern es sich thematisch anbietet, sollte eine aktive Mitgestaltung der Tagesordnung des jeweiligen Gremiums oder Gesprächsformats angestrebt und Beiträge angemeldet werden.

Ein weiteres Beispiel für ein passendes Austauschformat könnte der Bund-Länder-Erfahrungsaustausch (BLE) zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung darstellen, in welcher das Bundesministerium der Finanzen und die obersten Landesbehörden regelmäßig die Wirksamkeit der Zusammenarbeit von FKS und unterstützenden Landesbehörden reflektieren und gegebenenfalls modifizieren. In dieser Runde böte es sich beispielsweise an, (1) mögliche Regelungen für die (oben empfohlene) stärkere Zusammenarbeit der DRV, FKS und der Landespolizei bei der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zu diskutieren und/oder – sofern fachpolitisch gewollt – (2) zu debattieren, inwiefern einschlägige Informations- und Beratungsstellen (wie möglicherweise die ZEFAS) der FKS im Falle von Hinweisen auf Mindestlohnumgehungen zuarbeiten sollten und könnten.

Gleichzeitig bestärkt die Evaluation Wirtschafts- und Sozialpartner in Ihren Bemühungen, sich in den Bundesdiskurs einzubringen, also Austauschformate und Möglichkeiten der Stellungnahme zu nutzen – beispielsweise wie es die Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. im Rahmen der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2020 getan hat – und/oder

<sup>360</sup> Die Regionalkonferenz der Regierungschefin und Regierungschefs der ostdeutschen Länder (MPK-Ost) ist ein Gremium der Selbstkoordination der sechs Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin. In diesem Rahmen werden Themen, die hauptsächlich die ostdeutschen Länder betreffen, beraten und gemeinsame Positionen abgestimmt (siehe hierzu: <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/bundesangelegenheiten/die-ministerpraesidentenkonferenz-ost/>).

verstärkt in den Austausch mit dem SMWA und dem ZEFAS bzgl. entsprechender Stellungnahmen und Positionierungen zu gehen. Gelegenheiten für einen solchen Austausch könnten beispielsweise

- Positionierungen zu den in dieser Evaluation eingebrachten, unterschiedlichen Forderungen zur Anpassung und/oder Ergänzung der mindestlohnrelevanten Gesetzgebung und Regelungen (beispielsweise in Bezug auf die Höhe der Bußgelder (siehe Kapitel 5.1.3), auf die Vereinheitlichung der Aufbewahrungsfristen für Stundenaufzeichnungen sowie auf die digitale Arbeitszeiterfassung (siehe Kapitel 6)),
- Positionierungen auf Grundlage der von der FKS bereitgestellten Daten (siehe Kapitel 7.1.3) und/oder
- Positionierungen in Bezug auf die thematischen Schwerpunkte für sachsenspezifische Evaluierungen (siehe vorherige Empfehlung) sein.

Adressaten dieser Handlungsempfehlung sind das SMWA, ZEFAS, Teilnehmende des BLE sowie Wirtschafts- und Sozialpartner.

## 8. LITERATURVERZEICHNIS

Ahlfeldt, G. M., Roth, D. & Seidel, T. (2018) The regional effects of a national minimum wage. CESifo Working Paper No. 6925. Verfügbar unter: [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/176943/1/cesifo1\\_wp6924.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/176943/1/cesifo1_wp6924.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Amengual, M., & Fine, J. (2017) Co-enforcing labor standards: The unique contributions of state and worker organizations in Argentina and the United States. *Regulation and Governance* 11 (2): 129–142. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/rego.12122>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Amlinger, M., Herzog-Stein, A., Pusch, T., Bispinck, R., Horn, G. A. & Schulten, T. (2016) Stellungnahme zu den bisherigen Auswirkungen des Mindestlohns und seiner zukünftigen Anpassung: Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission am 22. April 2016. IMK Policy Brief No. Mai 2016. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/148253/1/859165647.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

BABS (2020) Beratungsstelle für ausländische Beschäftigte in Sachsen. Verfügbar unter: <https://www.babs.sachsen.de/>. [letzter Zugriff: 24.11.2020].

Bachmann, R., Bonin, H., Boockmann, B., Demir, G., Felder, R., Ispording, I., Kalweit, R., Laub, N., Vonnahme, C. & Zimpelmann, C. (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Institut zur Zukunft der Arbeit. Verfügbar unter: [http://ftp.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_96.pdf](http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_96.pdf). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Bachmann, R., Dürig, W., Frings, H., Höckel, L. S. & Martinez Flores, F. (2017) Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – eine Bestandsaufnahme. RWI Materialien No. 114. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/161431/1/887791603.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Baumann, A. & Bruttel, O. (2020) Fünf Jahre gesetzlicher Mindestlohn. In: Bundeszentrale für politische Bildung (eds.) *Mindestlohn. Aus Politik und Zeitgeschichte* Vol. 70(39), Seiten 4-10. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/apuz/315567/mindestlohn>. [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Bellmann, L., Bossler, M., Dummert, S. & Ostmeier, E. (2017a) Mindestlohn: Längsschnittstudie für sächsische Betriebe. IAB-Forschungsbericht 7/2017. Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb0717.pdf> [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bellmann, L., Bossler, M., Dütsch, M., Gerner, H.-D. & Ohlert, C. (2016) Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. IAB-Kurzbericht No. 18/2016. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/158457/1/kb2015-06.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bellmann, L., Bossler, M., Gerner, H.-D. & Hübler, O. (2015) IAB-Betriebspanel: Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben. IAB-Kurzbericht No. 6/2015. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/158457>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bellmann, L., Bossler, M., Gerner, H.-D. & Hübler, O. (2017b) Training and minimum wages: first evidence from the introduction of the minimum wage in Germany. *IZA Journal of Labour Economics*. Vol. (6)8 Seiten 1-22. Verfügbar unter: <https://izajole.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s40172-017-0058-z>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bellmann, L., Bossler, M., Gerner, H.-D. & Hübler, O. (2018) Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage. *Economic and Industrial Democracy*. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1177/0143831X18762304>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Benassi, C. (2011) The implementation of minimum wage: Challenges and creative solutions. *Global Labour University Working Paper 12*. Verfügbar unter: [https://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU\\_Working\\_Papers/GLU\\_WP\\_No.12.pdf](https://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No.12.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bignami, R., Casale, G. & Fasani, M. (2013) Labour inspection and employment relationship. *LAB/ADMIN Working Document No. 28*. Verfügbar unter: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_217603.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_217603.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bilen, U., Phan thi Hong, V., von Auer, L. & Weinand, S. (2019) Wächst die Kluft zwischen den Regionen?. *IAB-Forum 4/2019*. Verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/waechst-die-kluft-zwischen-den-regionen/?pdf=12737>. [letzter Zugriff: 10.10.2020].

Bispinck, R. (2017) Mindestlöhne und Tarifpolitik – Ergebnisse des WSI-Niedriglohn-Monitoring. *Forschung Aktuell WSI Mitteilungen 7/2017*. Verfügbar unter: [https://www.boeckler.de/wsi-mit\\_2017\\_07\\_bispinck.pdf](https://www.boeckler.de/wsi-mit_2017_07_bispinck.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

BMAS (2019) Eckpunkte des BMAS zur Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit – für alle in Europa. Verfügbar unter: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsrecht/eckpunkte-entsenderichtlinie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsrecht/eckpunkte-entsenderichtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=4). [letzter Zugriff: 10.10.2020].

BMAS (2020a) Mindestlohn erhöht. Meldung vom 01.01.2020. Verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2020/neue-gesetze-erhoehung-mindestlohn.html>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

BMAS (2020b) Themen aus dem Bereich Mindestlohn. Verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/mindestlohn.html>. [letzter Zugriff: 20.02.2021].

BMAS (2020c) Fragen und Antworten zu Kurzarbeit und Qualifizierung vom 01.08.2020. Verfügbar unter: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/kug-faq-kurzarbeit-und-qualifizierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile#:~:text=Geringf%C3%BCgig%20besch%C3%A4ftigte%20Arbeitnehmerinnen%20und%20Arbeitnehmer,und%20Arbeitnehmer%20kein%20Kurzarbeitergeld%20erhalten.](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/kug-faq-kurzarbeit-und-qualifizierung.pdf?__blob=publicationFile#:~:text=Geringf%C3%BCgig%20besch%C3%A4ftigte%20Arbeitnehmerinnen%20und%20Arbeitnehmer,und%20Arbeitnehmer%20kein%20Kurzarbeitergeld%20erhalten.) [letzter Zugriff: 20.11.2020].

BMF (2014) Neuausrichtung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Mitteilung vom 4. September, Berlin. Verfügbar unter: [https://fragdenstaat.de/files/foi/85566/Anlagezu2018\\_0242979.pdf?download](https://fragdenstaat.de/files/foi/85566/Anlagezu2018_0242979.pdf?download). [letzter Zugriff: 07.10.2020].

BMF (2017) Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Bericht der Bundesregierung. Verfügbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/06/2017-06-07-pm-schwarzarbeit-anlage.pdf;jsessionid=F8C13E6E1CACE4C2AE8DD6CE68A6C981.delivery2-replication?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/06/2017-06-07-pm-schwarzarbeit-anlage.pdf;jsessionid=F8C13E6E1CACE4C2AE8DD6CE68A6C981.delivery2-replication?__blob=publicationFile&v=3). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

BMF (2019) Neues Gesetz für mehr Ordnung und Fairness auf dem Arbeitsmarkt. Verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/2019-02-20-FKS.html>. [letzter Zugriff: 07.07.2020].

BMF (2020) Faire Arbeit, fairer Wettbewerb mit der FKS – Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Verfügbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/Schwarzarbeit-und-illegale-Beschaefigung/2020-06-29-Dossier-FKS-Download.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=11](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/Schwarzarbeit-und-illegale-Beschaefigung/2020-06-29-Dossier-FKS-Download.pdf?__blob=publication-File&v=11). [letzter Zugriff: 10.10.2020].

Bonin, H., Isphording, I., Krause, A., Lichter, A., Pestel, N., Rinne, U. Caliendo, M., Obst, C., Preuss, M., Schröder, C. & Grabka, M. G. (2018) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. Studie des IZA, Evaluation Office Caliendo and Partner & SOEP am DIW Berlin im Auftrag der Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [http://ftp.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_83.pdf](http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_83.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Borjas, G. J. (2015) Labor Economics. New York: McGraw-Hill. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bosch, G. & Weinkopf, C. (2015) Revitalisierung der Tarifpolitik durch den Mindestlohn?. Industrial Relations. Vol. 22(3/4) Seiten 305-324. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196027/1/indbez-v22i3-4p305-324.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bosch, G. Hüttenhoff, F. & Weinkopf, C. (2020) Ansatzpunkte für eine effektivere Durchsetzung von Mindestlöhnen. IAQ Report 01/2020. Verfügbar unter: <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2020-report2020-01.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bosch, G., Hüttenhoff, F. & Weinkopf, C. (2019) Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer VS. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bosch, G., Jaehrling, K. & Weinkopf, C. (2015) Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis – Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung. WISO direkt 6/2015. Verfügbar unter: [https://www.researchgate.net/profile/Claudia\\_Weinkopf/publication/279489681\\_Gesetzlicher\\_Mindestlohn\\_in\\_der\\_Praxis\\_-\\_Bedingungen\\_fur\\_eine\\_erfolgreiche\\_Umsetzung/links/5593abead7453d467e5c/Gesetzlicher-Mindestlohn-in-der-Praxis-Bedingungen-fuer-eine-erfolgreiche-Umsetzung.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Claudia_Weinkopf/publication/279489681_Gesetzlicher_Mindestlohn_in_der_Praxis_-_Bedingungen_fur_eine_erfolgreiche_Umsetzung/links/5593abead7453d467e5c/Gesetzlicher-Mindestlohn-in-der-Praxis-Bedingungen-fuer-eine-erfolgreiche-Umsetzung.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bossler, M. & Broszeit, S. (2017) Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage. Labour. Vol 31(4) Seiten 480-493. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/labr.12117>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bossler, M. & Gerner, H.-A. (2019) Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata. IRL Review. Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/discussionpapers/2016/dp1016.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bossler, M. & Jaenichen, U. (2017) Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht. WSI-Mitteilungen 2017. Verfügbar unter: [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2017\\_07\\_bossler.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2017_07_bossler.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bossler, M. & Schank, T. (2019) Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction. IZA Discussion Paper Series No. 13003. Verfügbar unter: <http://ftp.iza.org/dp13003.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bossler, M. & Schank, T. (2020) Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction. LASER Discussion Papers 117. Labor and Socio-Economic Research Center University of Erlangen-Nuremberg, Erlangen. Verfügbar unter: <http://www.laser.uni-erlangen.de/papers/paper/343.pdf>. [letzter Zugriff: 27.07.2020]."

Bossler, M. & Wegmann, J. (2017) The German generation internship and minimum wage introduction: Evidence from big data. Labour and Socio-Economic Research Center Discussion Paper No. 105. Verfügbar unter: <http://www.laser.uni-erlangen.de/papers/paper/305.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bossler, M. & Wegmann, J. (2018) The German generation internship and minimum wage introduction: Evidence from big data. Journal of Applied Economics. Vol. 51(16) Seiten 1730-1747. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bossler, M., Gürtzgen, N. & Börschlein, B. (2020) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Betriebe-Unternehmen-2020-1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Betriebe-Unternehmen-2020-1.pdf?__blob=publicationFile&v=3). [letzter Zugriff: 27.07.2020]."

Bossler, M., Gürtzgen, N., Lochner, B. Betzl, U. Feistm L. & Wegmann, J. (2018) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. IAB-Forschungsbericht No. 4/2018. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/182176>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Brenke, K. (2014) Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen. DIW Wochenbericht Nr. 5/2014. Verfügbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.436181.de/14-5-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.436181.de/14-5-1.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bruckmeier, K. & Becker, S. (2018) Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und Beziehern. Studie des IAB im Auftrag der Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Armut-ALGII.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Armut-ALGII.pdf?__blob=publicationFile&v=2). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Brussig, O. & Zink, L. (2018) Erwerbsverlaufsmuster von Männern und Frauen mit Niedrigrenten. Altersübergangsreport 2018-02. Verfügbar unter: <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2018/auem2018-02.pdf>. [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Bruttel, O., Baumann, A. & Dütsch, M. (2018) The new German statutory minimum wage in comparative perspective: Employment effects and other adjustment channels. European Journal of Industrial Relations. Vol 24(2) Seiten 145-162. Verfügbar unter: DOI: 10.1177/0859680117718661. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2020a) Gebietseinheiten 1:250 000 (GE250). Verfügbar unter: <https://gdz.bkg.bund.de/index.php/default/open-data/gebietseinheiten-1-250-000-ge250.html>. [letzter Zugriff: 23.10.2020].

Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2020b) Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), Stand 01.01. (VG250 01.01.). Verfügbar unter: <https://gdz.bkg.bund.de/index.php/default/open-data/verwaltungsgebiete-1-250-000-ebenen-stand-01-01-vg250-ebenen-01-01.html>. [letzter Zugriff: 23.10.2020].

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020) Raumabgrenzungen: Siedlungsstrukturelle Kreistypen. Verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/downloads/downloadsReferenz2.html;jsessionid=A38F72341E6C1931003F449C83B8FED4.live21304?nn=2544954>. [letzter Zugriff: 23.10.2020].

Bundesrat (2020) Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz). Drucksache 426/20. Verfügbar unter: [https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/drucksachen/2020/0401-0500/426-20.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/drucksachen/2020/0401-0500/426-20.pdf?__blob=publicationFile&v=1). [letzter Zugriff: 21.10.2020].

Bundesrechnungshof (2008) Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen/2008-sonderbericht-organisation-und-arbeitsweise-der-finanzkontrolle-schwarzarbeit-fks>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bundesrechnungshof (2018) Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO - Informationen über die Entwicklung des Einzelplans 08 (Bundesministerium der Finanzen) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019. Verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/entwicklung-einzelplaene/2019/langfassungen/2018-bericht-information-ueber-die-entwicklung-des-einzelplans-08-bundesministerium-der-finanzen-fuer-die-haushaltsberatungen-2019-pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Bundesregierung (2020) Mehr Schutz für entsandte Arbeitnehmer. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/eu-entsenderichtlinie-1720608>. [letzter Zugriff: 24.11.2020].

Burauel, P. Grabka, M. M. & Schröder, C., Caliendo, M., Obst, C. & Preuss, M. (2018) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur. Studie des DIW und Evaluation Office Caliendo & Partner im Auftrag der Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Lohnstruktur.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Lohnstruktur.pdf?__blob=publicationFile&v=4). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Caliendo, M., Fedorets, A. & Schröder, C. (2018) Mindestlohn: Stundenlöhne steigen, aber Monatsentgelte stagnieren. DIW Wochenbericht 27/2018. Verfügbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.593455.de/18-27-3.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.593455.de/18-27-3.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Caliendo, M., Fedorets, A. Preuss, M., Schröder, C. & Wittbrodt, L. (2017a) The short-term distributional effects of the German minimum wage reform. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research No. 948. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/173394>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Caliendo, M., Fedorets, A., Preuss, M., Schröder, C. & Wittbrodt, L. (2017b) The short-run employment effects of the German minimum wage reform. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research No. 950, Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/173396>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Clemens, J. & Strain, M. R. (2019) Understanding "Wage Theft": Evasion and Avoidance Responses to Minimum Wage Increases. IZA Discussion Paper Nr. 12169. Verfügbar unter: <http://ftp.iza.org/dp12167.pdf>. [letzter Zugriff: 02.08.2020].

Dahms, V., Frei, M., Putzing, M. & Bennewitz, E. (2014) IAB-Betriebspanel Sachsen: Ergebnisse der 19. Welle 2014. SÖSTRA Sozialökonomische Strukturanalysen GmbH Berlin. Verfügbar unter: [https://www.arbeit.sachsen.de/download/arbeit/14\\_betriebspanel\\_sachsen\\_2014\\_lang.pdf](https://www.arbeit.sachsen.de/download/arbeit/14_betriebspanel_sachsen_2014_lang.pdf). [letzter Zugriff: 02.08.2020].

Dahms, V., Frei, M., Putzing, M. & Prick, S. (2016a) IAB Betriebspanel Sachsen: Ergebnisse der 20. Welle 2015. SÖSTRA Sozialökonomische Strukturanalysen GmbH Berlin. Verfügbar unter: [https://www.arbeit.sachsen.de/download/15\\_betriebspanel\\_sachsen\\_2015\\_lang.pdf](https://www.arbeit.sachsen.de/download/15_betriebspanel_sachsen_2015_lang.pdf) [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Dahms, V., Frei, M., Putzing, M. & Prick, S. (2016b) IAB Betriebspanel Ostdeutschland: Ergebnisse der 20. Welle 2015. SÖSTRA Sozialökonomische Strukturanalysen GmbH Berlin. Verfügbar unter: [https://www.beauftragter-neue-laender.de/BNL/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/panel\\_2015\\_welle.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.beauftragter-neue-laender.de/BNL/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/panel_2015_welle.pdf?__blob=publicationFile&v=4) [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Deutsche Bundesbank (2018) Verhältniszahlen aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 2014 und 2015. Statistische Sonderveröffentlichung Nr. 6. Verfügbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/739434/c5c83e4d6690db3b6d7dbf0b1b257517/mL/statso-6-2018-05-2014-2015-data.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Deutscher Bundestag (2014a) Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz). Drucksache 18/1558. Verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf>. [letzter Zugriff: 15.10.2020].

Deutscher Bundestag (2014b) Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) und dem Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ausschussdrucksache 18(11)148. Verfügbar unter: [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Einkommen-Armut/Dokumente/2014\\_06\\_Tarifautonomiestaerkungsgesetz\\_Stellungnahmen.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Einkommen-Armut/Dokumente/2014_06_Tarifautonomiestaerkungsgesetz_Stellungnahmen.pdf). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Deutscher Bundestag (2016) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Erforderliche Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zur Armutsbekämpfung. Bundestagsdrucksache 18/8814. Verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/088/1808814.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Deutscher Bundestag (2018) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, Corinna Rüffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/660 –. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/008/1900875.pdf>. [letzter Zugriff: 20.05.2020].

Deutscher Bundestag (2019) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, Sylvia Gabelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/8315. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/095/1909573.pdf>. [letzter Zugriff: 20.05.2020].

Deutscher Bundestag (2020) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Herbrand, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Drucksache 19/18237. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/186/1918621.pdf>. [letzter Zugriff: 18.11.2020].

Deutscher Gewerkschaftsbund (2015) Werkverträge: Welche Rechte haben die Beschäftigten? Die Rechtsfrage 5/2015. Verfügbar unter: [https://www.dgb.de/service/die-rechtsfrage/werkvertraege/?tab=tab\\_0\\_0#tabnav](https://www.dgb.de/service/die-rechtsfrage/werkvertraege/?tab=tab_0_0#tabnav). [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Dingeldey, I. & Kathmann, T. (2017) Einführung und Wirkmächtigkeit des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland: Institutionelle Reformen und gewerkschaftliche Strategien in einem segmentierten Tarifsysteem. Schriftenreihe Institut für Arbeit und Wirtschaft 21/2017. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/157275/1/879194790.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Dingeldey, I. (2018) Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. Arbeit. Vol. 28(1) Seiten 1-18. Verfügbar unter: DOI: 10.1515/arbeits-2019-0004. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Dustmann, C., Lindner, A., Schönberg, U., Umkehrer, M. & vom Berge, P. (2020) Reallocation Effects of the Minimum Wage. Centre for Research & Analysis of Migration Discussion Paper Series CDP 07/20. Verfügbar unter: [https://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_07\\_20.pdf](https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Ehrentraut, O., Kreuzer, P., Moog, S. & Weinelt, H. (2019), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Prognos. Verfügbar unter: [https://www.prognos.com/uploads/tx\\_atwpubdb/20200630\\_Bericht-Mindestlohn-Rente.pdf](https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/20200630_Bericht-Mindestlohn-Rente.pdf). [letzter Zugriff: 27.09.2020].

Ellguth, P. & Kohaut, S. (2018) Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2017. WSI-Mitteilungen Vol. 71 (4), S. 299–306. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Falk, C. (2018) „Die Aufzeichnung der Arbeitszeit ist das A und O!“. Unterwegs mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Prüfung von Gaststätten. Magazin für Beamtinnen und Beamte 2018(2) Seiten 4-9. Verfügbar unter: [https://www.beamten-magazin.de/aktuelles\\_2018\\_bm\\_02%20](https://www.beamten-magazin.de/aktuelles_2018_bm_02%20). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Fedorets, A., Grabka, M. G., Seebauer, J. & Schroeder, C. (2020) Lohnungleichheit in Deutschland sinkt – Erste Anzeichen für schrumpfenden Niedriglohnsektor. DIW Wochenbericht 87(7) Seiten 92-97. Verfügbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.725379.de/20-7-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.725379.de/20-7-1.pdf). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Frentzen, K., Beck, M. & Stelzer, J. (2018) Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns. Wirtschaft und Statistik. 2018(1), 35-51. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Garloff, A. (2016) Side effects of the new German minimum wage on (un-) employment: First evidence from regional data. IAB-Discussion Paper No 31/2016. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/148849>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Garloff, A. (2017) Side effects of the German minimum wage on employment and unemployment: Evidence from regional data – Update. BMWI Diskussionspapier Nr. 4. Verfügbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Diskussionspapiere/20170811-diskussionspapier-side-effects-of-the-introduction-of-the-german-minimum-wage-on-employment-and-unemployment.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=18](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Diskussionspapiere/20170811-diskussionspapier-side-effects-of-the-introduction-of-the-german-minimum-wage-on-employment-and-unemployment.pdf?__blob=publicationFile&v=18). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Grabka, M. & Schröder, C. (2019) Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen. DIW Wochenbericht, 2019(14), 249-258. Deutsches Institut für Wirtschaft (DIW), Berlin. Verfügbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.618167.de/19-14.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.618167.de/19-14.pdf). [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Gülal, F. & Ayaita, A. (2018) The Impact of Minimum Wages on Well-Being: Evidence from a Quasi-Experiment in Germany. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research. No. 969. Verfügbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.584177.de/diw\\_sp0969.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.584177.de/diw_sp0969.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Hardy, T. (2011) Enrolling non-state actors to improve compliance with minimum employment standards. The Economic and Labour Relations Review 22(3) S. 117-140. Verfügbar unter: DOI: <https://doi.org/10.1177/103530461102200308>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Herzog-Stein, A., Lübker, M., Pusch, T., Schulten, T. & Watt, A. (2018) Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Policy Brief WSI Nr. 24, 04/2018. Verfügbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_24\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_24_2018.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Holtemöller, O. & Pohle, F. (2017) Employment effects of introducing a minimum wage: The case of Germany. IWH Diskussion Papers No. 28/2017. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/173199>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

IG BAU (2014) Bundesfinanzminister muss Kontrollen sicherstellen. Pressemitteilung 83/2014. Verfügbar unter: <https://igbau.de/Binaries/Binary6397/PM-FKS-Luecke.pdf>. [letzter Zugriff: 07.07.2020].

Knabe, A., Schöb, R. & Thum, M. (2020) Bilanz nach fünf Jahren: Was hat der gesetzliche Mindestlohn gebracht?. ifo Schnelldienst 04/2020. Verfügbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-04-knabe-schoeb-thum-et-al-mindestlohn-2020-04-15.pdf>. [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Koch, A. Kirchmann, A., Reiner, M., Scheu, T., Boockmann, B. & Bonin, H. (2018) Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Studie des IAW, IZA und SOKO im Auftrag der Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohnkommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Verhalten-Betriebe-Beschaeftigte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.mindestlohnkommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Verhalten-Betriebe-Beschaeftigte.pdf?__blob=publicationFile&v=3). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Koch, A., Kirchmann, A., Reiner, M., Scheu, T., Zühlke, A. & Bonin, H. (2020) Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit und SOKO Institut für Sozialforschung und Kommunikation. Verfügbar unter: [http://ftp.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_97.pdf](http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_97.pdf). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Konegen-Grenier, C. & Winde, M. (2017) Bildungsinvestitionen der Wirtschaft 2015. Ausgaben der Unternehmen für Studierende und Hochschulen. Stifterverband Bildung, Wissenschaft, Innovation. Verfügbar unter: <https://www.stifterverband.org/download/file/fid/3484>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Lehmann, H. & Altenhöner, K. (2020) Abschlussbericht zur Umfrage zur Bekanntheit des gesetzlichen Mindestlohns. Ipsos Observer - Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Umfrage-Bekanntheit-Mindestlohn.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Umfrage-Bekanntheit-Mindestlohn.pdf?__blob=publicationFile&v=3). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Lesch, H. & Schröder, C. (2016) Ein Jahr gesetzlicher Mindestlohn: Ein Faktencheck. IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Vol. 43( 2) Seiten 57-73. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/157229>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Lesch, H. & Schröder, C. (2020) Zur Höhe des Mindestlohns in Deutschland. In: Bundeszentrale für politische Bildung (eds.) Mindestlohn. Aus Politik und Zeitgeschichte Vol. 70(39), Seiten 11-15. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/apuz/315567/mindestlohn>. [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Lesch, H. (2017) Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen. IW-Report No. 13/2017. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/162127>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Link, S. (2019) The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages. CESifo Working Paper Series No. 7575. Verfügbar unter: [https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1\\_wp7575\\_0.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp7575_0.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Lopresti, J. W. & Mumford, K. J. (2016) Who benefits from a minimum wage increase?. Industrial and Labor Relations Review 69 (5), Seiten 1171–1190. Verfügbar unter: [https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1241&context=up\\_workingpapers](https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1241&context=up_workingpapers). [letzter Zugriff: 01.08.2020].

Low Pay Commission (2017) Non-compliance and enforcement of the national minimum wage. Verfügbar unter: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/645462/Non-compliance\\_and\\_enforcement\\_with\\_the\\_National\\_Minimum\\_Wage.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645462/Non-compliance_and_enforcement_with_the_National_Minimum_Wage.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Low Pay Commission (2020) Non-compliance and enforcement of the national minimum wage. Verfügbar unter: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/885382/Non-compliance\\_and\\_enforcement\\_report\\_-\\_2020\\_-\\_amended.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/885382/Non-compliance_and_enforcement_report_-_2020_-_amended.pdf). [letzter Zugriff: 18.08.2020].

Lubczyk, M., Murmann, S. & Murmann, M. (2020) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Solo-Selbstständigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Solo-Selbst-aendigkeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Solo-Selbst-aendigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=3). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Mückenberger, U. (2010). Krise des Normalarbeitsverhältnisses – ein Umbauprogramm. Zeitschrift Für Sozialreform, 56(4), 403–420. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1515/zsr-2010-0404>. [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Organisation for Economic Co-Operation and Development (2015) OECD Employment Outlook 2015. OECD Publishing. Verfügbar unter: [https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2015\\_empl\\_outlook-2015-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2015_empl_outlook-2015-en#page1). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Pestel, N., Bonin, H., Ispording, I. Gregory, T. & Caliendo, M. (2020) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn. Verfügbar unter: [http://ftp.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_95.pdf](http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_95.pdf). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Pusch, T. & Rehm (2017) Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit. *Wirtschaftsdienst* 97(6) Seiten 409-414. Verfügbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/6/beitrag/positive-effekte-des-mindestlohns-auf-arbeitsplatzqualitaet-und-arbeitszufriedenheit.html> [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Pusch, T. (2018a) Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen. *WSI Policy Brief* 03/2018. Verfügbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_19\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_19_2018.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Pusch, T. (2018b) Lohnausfälle und entgangene Sozialbeiträge durch Mindestlohn umgehungen. *WSI Policy Brief* 03/2018. Verfügbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_23\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_23_2018.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Putzing, M., Frei, M. Kriwoluzky, S., Prick S. & Brumm, A. (2018) IAB-Betriebspanel Sachsen - Ergebnisse der 22. Welle 2017. SÖSTRA Sozialökonomische Strukturanalysen GmbH Berlin. Verfügbar unter: [https://www.arbeit.sachsen.de/download/IAB-Betriebspanel\\_Sachsen\\_2017\\_Langfassung.pdf](https://www.arbeit.sachsen.de/download/IAB-Betriebspanel_Sachsen_2017_Langfassung.pdf) [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Putzing, M., Frei, M., Kriwoluzky, S. & Prick, S. (2017a) IAB Betriebspanel Sachsen - Ergebnisse der 21. Welle 2016. SÖSTRA Sozialökonomische Strukturanalysen GmbH Berlin. Verfügbar unter: [https://www.arbeit.sachsen.de/download/16\\_Betriebspanel\\_Sachsen\\_2016\\_Lang.pdf](https://www.arbeit.sachsen.de/download/16_Betriebspanel_Sachsen_2016_Lang.pdf) [letzter Zugriff: 05.06.2020].

Riley, R. & Bondibene, C. (2017) Raising the standard: Minimum wages and firms productivity. *Labour Economics*. Vol 44(1) Seiten 27-50. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.11.010>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Schettler, C. A. (2018) Mindestlohn und Flüchtlingsintegration aus betrieblicher Perspektive. Promotion an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Verfügbar unter: <https://d-nb.info/1172972389/34>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Schmitz, S. (2017) The effects of Germany's new minimum wage on employment and welfare dependency. Freie Universität Berlin Diskussionsbeiträge No. 2017/21. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/167586>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Schröder, C. & Hellmich, P. (2017) Mindestlohn staucht Lohnstruktur im Osten. Institut der deutschen Wirtschaft Köln Kurzberichte 89/2017. Verfügbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/IW-Kurzbericht\\_2017\\_89\\_Mindestlohn.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/IW-Kurzbericht_2017_89_Mindestlohn.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Schröder, C. & Kestermann, C. (2020) Mindestlohn und Einkommensarmut. *IW-Trends* 02/2020. Verfügbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2020/IW-Trends\\_2020-02-06\\_Schr%C3%B6der\\_Kestermann.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2020/IW-Trends_2020-02-06_Schr%C3%B6der_Kestermann.pdf). [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Schröder, C., Grabka, M. M. & Seebauer, J. (2020) Methodischer Vergleich der Berechnung bzw. Abfrage von Stundenlöhnen im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Stundenloehne-SOEP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Stundenloehne-SOEP.pdf?__blob=publicationFile&v=3). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Schubert, A., Steinbrecher, J. Thum, M. & Weber, M. (2016) Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns auf die gewerbliche Wirtschaft im Freistaat Sachsen. Ifo Dresden Studien No. 77. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167467/1/ifo-Dresden-Studien-77.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Schubert, A. & Weber, M. (2016) Der flächendeckende Mindestlohn in Sachsen: Hohe Reichweite, vielfältige Reaktionen der Betriebe. Ifo Dresden berichtet. Vol. 23(3) Seiten 5-11. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/170171/1/ifo-db-v23-y2016-i03-p05-11.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Schulten, T. (2017) Das Verhältnis von Mindest- und Tariflöhnen. Vortrag vor der Mindestlohnkommission. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Schulten, T. (2020) Der Niedriglohnsektor in der Corona-Krise. In: Bundeszentrale für politische Bildung (eds.) Mindestlohn. Aus Politik und Zeitgeschichte Vol. 70(39), Seiten 16-21. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/apuz/315567/mindestlohn>. [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Schulten, T., Böhlke, N., Burgess, P., Vincent, C. & Wagner, I. (2014) Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen - Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung. Verfügbar unter: <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Schulten, T., Lübker, M. & Bispinck, R. (2019) Tarifverträge und Tariffucht in Sachsen. WSI Studie 05/2019. Verfügbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_studies\\_19\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_studies_19_2019.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Segbers, F. (2016), Das Menschenbild von Hartz IV. Die Pädagogisierung von Armut, die Zentralität von Erwerbsarbeit und autoritärer Sozialstaat. In: Roland Anhorn und Marcus Balzereit (Hrsg.) Handbuch Therapeutisierung und Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer VS, 687–708. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft (2019) Standortoffensive deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft – Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktivere Arbeitsbedingungen: 4. Bericht gegenüber dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Verfügbar unter: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/umdrucke/03400/umdruck-19-03463.pdf>. [letzter Zugriff: 21.10.2020].

Späth, J., Brändle, T., Reiner, M. & Boockmann, B. (2018) Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit. Studie des IAW im Auftrag der Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Saisonarbeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Forschung/Projekte/pdf/Bericht-Mindestlohn-Saisonarbeit.pdf?__blob=publicationFile&v=3). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Statistisches Bundesamt (2015) Verdiensterhebung 2016 - Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-5611112159004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-5611112159004.pdf?__blob=publicationFile). [letzter Zugriff: 07.06.2020].

Statistisches Bundesamt (2016) Verdiensterhebung 2016 - Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2016.pdf?__blob=publicationFile). [letzter Zugriff: 07.06.2020].

Statistisches Bundesamt (2017a) Mindestlohn verringert Spannweite der Tarifverdienste in einzelnen Branchen. Pressemitteilung Nr. 280. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17\\_280\\_622.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17_280_622.html). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Statistisches Bundesamt (2017b) Verdiensterhebung 2017 - Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Publikationen/Downloads-Mindestloehne/verdiensterhebung-mindestlohn-2017.pdf?__blob=publicationFile). [letzter Zugriff: 07.06.2020].

Statistisches Bundesamt (2020a) Relative Höhe des Mindestlohns nach Arbeitsmarktregionen. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Mindestloehne.html#:~:text=Der%20Kaitz%2DIndex%20gilt%20als,%2D%2C%20Stadt%2D%20und%20Raumforschung>. [letzter Zugriff: 20.10.2020].

Statistisches Bundesamt (2020b) Knapp zwei Millionen Jobs profitieren von Mindestloohnerhöhung 2019. Pressemitteilung Nr. 238 vom 29. Juni 2020. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20\\_238\\_623.html;jsessionid=BD27C0946A92435C8697279BF95365BF.internet8712](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_238_623.html;jsessionid=BD27C0946A92435C8697279BF95365BF.internet8712). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Statistisches Bundesamt (2020c) Fläche und Bevölkerung nach Ländern. Verfügbar unter: <https://www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/flaechen-und-bevoelkerung>. [letzter Zugriff: 20.10.2020].

Statistisches Landesamt (2015) Statistik in Sachsen. Jahrgang 20 Nr. 2/2015. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft\\_derivate\\_00006736/ZS\\_15\\_2\\_SN.pdf;jsessionid=ADC980CF88974C4D93B054E12B31BE6B](https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft_derivate_00006736/ZS_15_2_SN.pdf;jsessionid=ADC980CF88974C4D93B054E12B31BE6B). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Statistisches Landesamt (2016) Vierteljährliche Verdiensterhebung 2015. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Stechert, M. (2018) Eine kritische Analyse ausgewählter Effekte unter der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. *Wirtschaft und Statistik*. Vol. 2018(3) Seiten 40–53. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/03/analyse-effektel-mindestlohn-032018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/03/analyse-effektel-mindestlohn-032018.pdf?__blob=publicationFile&v=4). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Straub, M. (2016) Auswirkungen des Mindestlohns auf das sächsische Gastgewerbe - Kurzstudie. SRH Hotel-Akademie Dresden - ein Campus der SRH Hochschule Berlin. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. (2016) Auswirkungen des Mindestlohns auf die sächsische Wirtschaft. VSW Stellungnahme. Verfügbar unter: [https://www.vsw-direkt.de/tl\\_files/vsw/themen/2016/2016-04-21%20VSW%20Stellungnahme%20Mindestlohn.pdf](https://www.vsw-direkt.de/tl_files/vsw/themen/2016/2016-04-21%20VSW%20Stellungnahme%20Mindestlohn.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. (2018) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die sächsische Wirtschaft. VSW Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2018. Verfügbar unter: [https://www.vsw-direkt.de/tl\\_files/vsw/themen/2018/mindestlohn\\_stellungnahme-vsw\\_2018\\_final%2015.06.18.pdf](https://www.vsw-direkt.de/tl_files/vsw/themen/2018/mindestlohn_stellungnahme-vsw_2018_final%2015.06.18.pdf). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Vom Berge, P. & Weber, E. (2017) Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen. IAB-Kurzbericht No. 11/2017. Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb1117.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Vom Berge, P., Kaimer, S., Copestake, S., Croxton, D., Eberle, J. & Klosterhuber, W. (2017) Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3). IAB-Forschungsbericht 02/2017. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Vom Berge, P., Kaimer, S., Copestake, S., Eberle, J., Klosterhuber, W., Krüger, J., Trenkle, S. & Zakrocki, V. (2016a) Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 1). Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0116.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Vom Berge, P., Klingert, I., Becker, S., Lenhart, J., Trenkle, S. & Umkehrer, M. (2016b) Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose: Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). IAB-Forschungsbericht 8/2016. Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0816.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Vosko, L. F. & Thomas, d. M.P. (2014) Confronting the employment standards enforcement gap: Exploring the potential for union engagement with employment law in Ontario, Canada. *Journal of Industrial Relations* 56 (5): 631–652. Verfügbar unter: [https://www.researchgate.net/profile/Mark\\_Thomas23/publication/275421887\\_Confronting\\_the\\_Employment\\_Standards\\_Enforcement\\_Gap\\_Exploring\\_the\\_Potential\\_for\\_Union\\_Engagement\\_with\\_Employment\\_Law\\_in\\_Ontario\\_Canada/links/58c9cf3d92851c4b5e6c9dd6/Confronting-the-Employment-Standards-Enforcement-Gap-Exploring-the-Potential-for-Union-Engagement-with-Employment-Law-in-Ontario-Canada.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Mark_Thomas23/publication/275421887_Confronting_the_Employment_Standards_Enforcement_Gap_Exploring_the_Potential_for_Union_Engagement_with_Employment_Law_in_Ontario_Canada/links/58c9cf3d92851c4b5e6c9dd6/Confronting-the-Employment-Standards-Enforcement-Gap-Exploring-the-Potential-for-Union-Engagement-with-Employment-Law-in-Ontario-Canada.pdf). [letzter Zugriff: 05.06.2020].

Wanger, S. & Weber, E. (2016) Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern. IAB Forschungsbericht 23/2016. Verfügbar unter: [http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller\\_bericht\\_1623.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1623.pdf) [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Weber, M. (2016) Der flächendeckende Mindestlohn in Ost- und Westdeutschland: Erwartungen und Wirklichkeit. ifo Dresden berichtet. Vol. 23(3) Seiten 36-40. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/170176/1/ifo-db-v23-y2016-i03-p36-40.pdf>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Weil, D. (2014) *The Fissured Workplace - Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Weinkopf, C. (2020) Zur Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. In: Bundeszentrale für politische Bildung (eds.) Mindestlohn. Aus Politik und Zeitgeschichte Vol. 70(39), Seiten 22-25. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/apuz/315567/mindestlohn>. [letzter Zugriff: 07.10.2020].

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2020) WSI-MindestlohnDatenbank International. Verfügbar unter: [http://www.boeckler.de/pdf/ta\\_mldb\\_2020.xls](http://www.boeckler.de/pdf/ta_mldb_2020.xls). [letzter Zugriff: 18.08.2020].

Zilius, J. & Bruttel, O. (2018) Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns – Bilanz nach fast vier Jahren. Wirtschaftsdienst. Vol 98(10) Seiten 711-717. Verfügbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/10/beitrag/auswirkungen-des-gesetzlichen-mindestlohns-bilanz-nach-fast-vier-jahren.html>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Zilius, J., Feiger, R., Kocsis, A., Körzell, S., Faust, B., Kampeter, S., Schulte, K.-S., Feld, L. P. & Weinkopf, C. (2020a) Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Zilius, J., Feiger, R., Kocsis, A., Körzell, S., Faust, B., Kampeter, S., Schulte, K.-S., Feld, L. P. & Weinkopf, C. (2020b) Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 des Mindestlohngesetzes. Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5). [letzter Zugriff: 27.09.2020].

Zilius, J., Feiger, R., Körzell, S., Rosenberger, M., Göhner, R., Holsboer, V., Schulte, K.-S., Fuest, C. & Weinkopf, C. (2016a) Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?__blob=publicationFile&v=4). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Zilius, J., Feiger, R., Körzell, S., Rosenberger, M., Göhner, R., Holsboer, V., Schulte, K.-S., Fuest, C. & Weinkopf, C. (2016b) Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 des Mindestlohngesetzes. Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2016.pdf?__blob=publicationFile&v=9). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Zilius, J., Feiger, R., Körzell, S., Rosenberger, M., Faust, B., Kampeter, S., Schulte, K.-S., Fuest, C. & Weinkopf, C. (2018a) Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Mindestlohnkommission. Verfügbar unter: [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=5). [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Zilius, J., Feiger, R., Körzell, S., Rosenberger, M., Faust, B., Kampeter, S., Schulte, K.-S., Fuest, C. & Weinkopf, C. (2018b) Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 des Mindestlohngesetzes. Mindestlohnkommission. <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2018.html?nn=8839540>. [letzter Zugriff: 07.05.2020].

Zoll (2019) Der Zoll - Jahresstatistiken (Jahre 2004-2019). Verfügbar unter: <https://www.zoll.de/DE/Service/Publicationen/Broschueren/statistiken.html>. [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Zoll (2020a) Aufgaben und Befugnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Verfügbar unter: [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Zoll (2020b) Bündnisse gegen Schwarzarbeit. Verfügbar unter: [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaefigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaefigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse_node.html). [letzter Zugriff: 27.07.2020].

Zoll (2020c) Sonstige Pflichten. Verfügbar unter: [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Sonstige-Pflichten/sonstige-pflichten\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Sonstige-Pflichten/sonstige-pflichten_node.html). [letzter Zugriff: 17.02.2021].

Zoll (2020d) Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz. Verfügbar unter: [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Mindestlohn-Mindestlohngesetz/mindestlohn-mindestlohngesetz\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Mindestlohn-Mindestlohngesetz/mindestlohn-mindestlohngesetz_node.html). [letzter Zugriff: 17.02.2021].

## 9. ANHANG

Tabelle 7: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter Mindestlohniveau 2014-2016 auf Basis des SOEP

Merkmal	Beschäftigungsverhältnisse					
	in Tausend			in Prozent		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<b>Region</b>						
Deutschland	2.784	2.073	1.828	10,8%	8,2%	7,0%
Westdeutschland	1.889	1.514	1.346	9,1%	7,3%	6,3%
Ostdeutschland	895	559	482	18,1%	11,8%	10,0%
<b>Persönliche Merkmale</b>						
<i>Geschlecht</i>						
Frauen	1.963	1.451	1.265	15,5%	11,7%	9,8%
Männer	822	621	562	6,3%	4,8%	4,2%
<i>Altersgruppen</i>						
18-24 Jahre	430	337	311	30,1%	24,8%	23,2%
25-34 Jahre	638	419	314	11,2%	7,8%	5,7%
35-44 Jahre	527	374	304	8,7%	6,2%	5,0%
45-54 Jahre	632	430	454	8,2%	5,8%	6,0%
55-65 Jahre	442	431	346	9,5%	8,8%	6,6%
über 65 Jahre	114	82	96	39,0%	29,9%	28,1%
<b>Beschäftigungsbezogene Merkmale</b>						
<i>Bildungsgrad</i>						
Ohne Berufsausbildung	968	753	717	14,9%	12,5%	11,5%
Mit Berufsausbildung	1.438	1.008	831	12,5%	8,7%	6,8%
Hochschulabschluss	257	230	189	3,7%	3,3%	2,7%
<i>Art des Arbeitsverhältnisses</i>						
Vollzeit	1.295	939	831	6,5%	5,0%	4,1%
Teilzeit	436	356	347	10,7%	8,9%	8,5%
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte	1.053	733	650	55,3%	45,7%	40,2%
<i>Befristung</i>						
Unbefristet	1.998	1.504	1.289	9,1%	6,9%	5,8%
Befristet	536	425	381	18,3%	14,8%	12,9%
<b>Betriebsbezogene Merkmale</b>						
<i>Tarifbindung</i>						
Tarifvertrag	495	596	552	6,3%	4,5%	4,0%
Kein Tarifvertrag	1.132	1.047	962	19,9%	10,9%	9,7%
<i>Unternehmensgröße</i>						
Bis 10 Beschäftigte	923	699	745	29,0%	23,3%	23,5%
11 bis unter 200 Beschäftigte	1.054	785	600	12,2%	9,5%	7,4%
200 und mehr Beschäftigte	765	511	398	5,5%	3,7%	2,8%

Quelle: Zilius et al. (2018a)

Tabelle 8: Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter Mindestlohnniveau 2014-2016 auf Basis der VSE/VE

Merkmal	Beschäftigungsverhältnisse							
	in Tausend				in Prozent			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
<b>Region</b>								
Deutschland	3.973	1.007	748	832	11%	3%	2%	2%
Westdeutschland	2.690	788	620	624	9%	3%	2%	2%
Ostdeutschland	1.283	219	128	208	21%	3%	2%	3%
<b>Persönliche Merkmale</b>								
<i>Geschlecht</i>								
Frauen	2.452	550	418	442	14%	3%	2%	3%
Männer	1.521	457	330	390	8%	2%	2%	2%
<i>Altersgruppen</i>								
18-24 Jahre	571	155	130	93	27%	8%	7%	5%
25-34 Jahre	759	173	131	155	11%	2%	2%	2%
35-44 Jahre	671	183	137	162	9%	2%	2%	2%
45-54 Jahre	930	228	150	184	9%	2%	1%	2%
55-65 Jahre	782	197	144	181	12%	3%	2%	2%
über 65 Jahre	260	71	55	56	32%	7%	5%	5%
<b>Beschäftigungsbezogene Merkmale</b>								
<i>Bildungsgrad</i>								
Ohne Berufsausbildung	1.126	289	214	246	24%	6%	5%	5%
Mit Berufsausbildung	2.696	672	501	550	11%	3%	2%	2%
Hochschulabschluss	152	47	32	37	2%	1%	1%	1%
<i>Art des Arbeitsverhältnisses</i>								
Vollzeit	884	298	206	247	4%	1%	1%	1%
Teilzeit	879	231	194	225	11%	3%	2%	3%
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte	2.209	478	348	360	39%	9%	7%	7%
<i>Befristung</i>								
Unbefristet	3.233	820	616	683	11%	3%	2%	2%
Befristet	739	187	131	149	17%	4%	3%	3%
<b>Betriebsbezogene Merkmale</b>								
<i>Tarifbindung</i>								
Tarifbindung	670	225	-	-	5%	2%	-	-
Firmentarifvertrag	34	8	-	-	2%	1%	-	-
Kein Tarifvertrag	3.269	775	-	-	17%	4%	-	-
<i>Unternehmensgröße</i>								
Bis 10 Beschäftigte	1.218	332	205	201	22%	6%	4%	4%
10-49 Beschäftigte	1.242	251	203	220	16%	3%	3%	3%
50-249 Beschäftigte	778	227	221	290	11%	3%	3%	3%
250 und mehr Beschäftigte	735	197	120	121	5%	1%	1%	1%

Quelle: Zilius et al. (2018a)

**Tabelle 9: Veranschaulichung der Ungenauigkeit in Berechnungen zur Mindestlohnunterschreitung (Beispiel aus dem Jahr 2016)**

Daten-satz	Ungenauigkeit	Geschätztes Ausmaß (in Beschäftigungsverhältnissen)
VSE/VE	Berücksichtigung von Beschäftigten, die aufgrund einer tariflichen Übergangsregelung vom Mindestlohn ausgenommen sind (inkl. Zeitungszusteller/-innen)	-150.000
	Berücksichtigung von Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung des Jahrgangs 1998, die erst im Jahresverlauf 18 Jahre alt wurden und somit noch nicht vom Mindestlohn betroffen sind	-18.000 <sup>361</sup>
	Berücksichtigung von Beschäftigten, bei denen aufgrund der unterschiedlichen Anrechenbarkeit von Zulagen (z.B. Feiertags- und Wochenendarbeit) die Mindestlohnunterschreitung unsicher ist	-194.000
	Nichtberücksichtigung von 2,3 Mio. weniger geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Vergleich zur Statistik der Bundesagentur für Arbeit	+160.000 <sup>362</sup>
	Nichtberücksichtigung von Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten (50.000 sozialversicherungspflichtige und 280.000 geringfügig Beschäftigte laut Statistiken der Bundesagentur für Arbeit)	+142.000 <sup>363</sup>
	Nichtberücksichtigung jener Beschäftigten knapp unterhalb des Mindestlohniveaus, da zur Berechnung ein 10-Cent-Intervall genutzt wird	+300.000
	Nichtberücksichtigung von unbezahlter Mehrarbeit	
SOEP	Nichtberücksichtigung von 4,5 Mio. Beschäftigungsverhältnissen mit bestehenden Branchenmindestlöhnen	+400.000
	Nichtberücksichtigung von den 2,7 Mio. geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Nebenjob	
	Nichtberücksichtigung von Beschäftigten mit fehlenden Angaben zur Arbeitszeit	+196.000
	Nichtberücksichtigung von unbezahlten Überstunden, falls tatsächlich genannte Arbeitszeit (inkl. unbezahlter Mehrarbeit)	+400.000 bis 800.000

Quelle: Zilius et al. (2018a)

<sup>361</sup> Es gibt 24.000 Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Jahrgang 1998. Unter Annahme einer gleichen Verteilung der Geburtstage ist somit bereits ein Viertel hiervon über 18 Jahre alt, da die VSE/VE-Erhebung im April stattfindet.

<sup>362</sup> Dieser Wert ergibt sich unter der Annahme derselben Wahrscheinlichkeit einer Mindestlohnunterschreitung wie für die erfassten geringfügigen Beschäftigten (sieben Prozent).

<sup>363</sup> Pusch (2018a) errechnet für diese Beschäftigtengruppe, dass ein Anteil von 43 Prozent unterhalb des Mindestlohnes bezahlt werden.

**Herausgeber:**

Sächsisches Staatsministerium  
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr  
Wilhelm-Buck-Str. 2 | 01097 Dresden  
www.smwa.sachsen.de

**Redaktion:**

Ramboll Management Consulting GmbH -  
Simon Böhmer,  
Jann Nestlinger,  
Marcus Neureiter und  
Thorben Rohwer-Kahlmann.

**Gestaltung:**

Ramboll Management Consulting GmbH

**Fotos:**

© Getty Images/anyaberkut

**Redaktionsschluss:**

06. Juli 2021

**Verteilerhinweis**

Diese Informationsschrift wird von der Sächsischen Staatsregierung im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von politischen Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung von Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

**Copyright**

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.