

Anregungen aus der Forschung zur besseren Durchsetzung und Kontrolle des Mindestlohns

Dr. Claudia Weinkopf

Tagung „Arbeitnehmerrechte über Grenzen hinweg sichern – Anforderungen an
Aufsicht, Zoll und die geplante Europäische Arbeitsbehörde“
am 18. April 2018 in Berlin

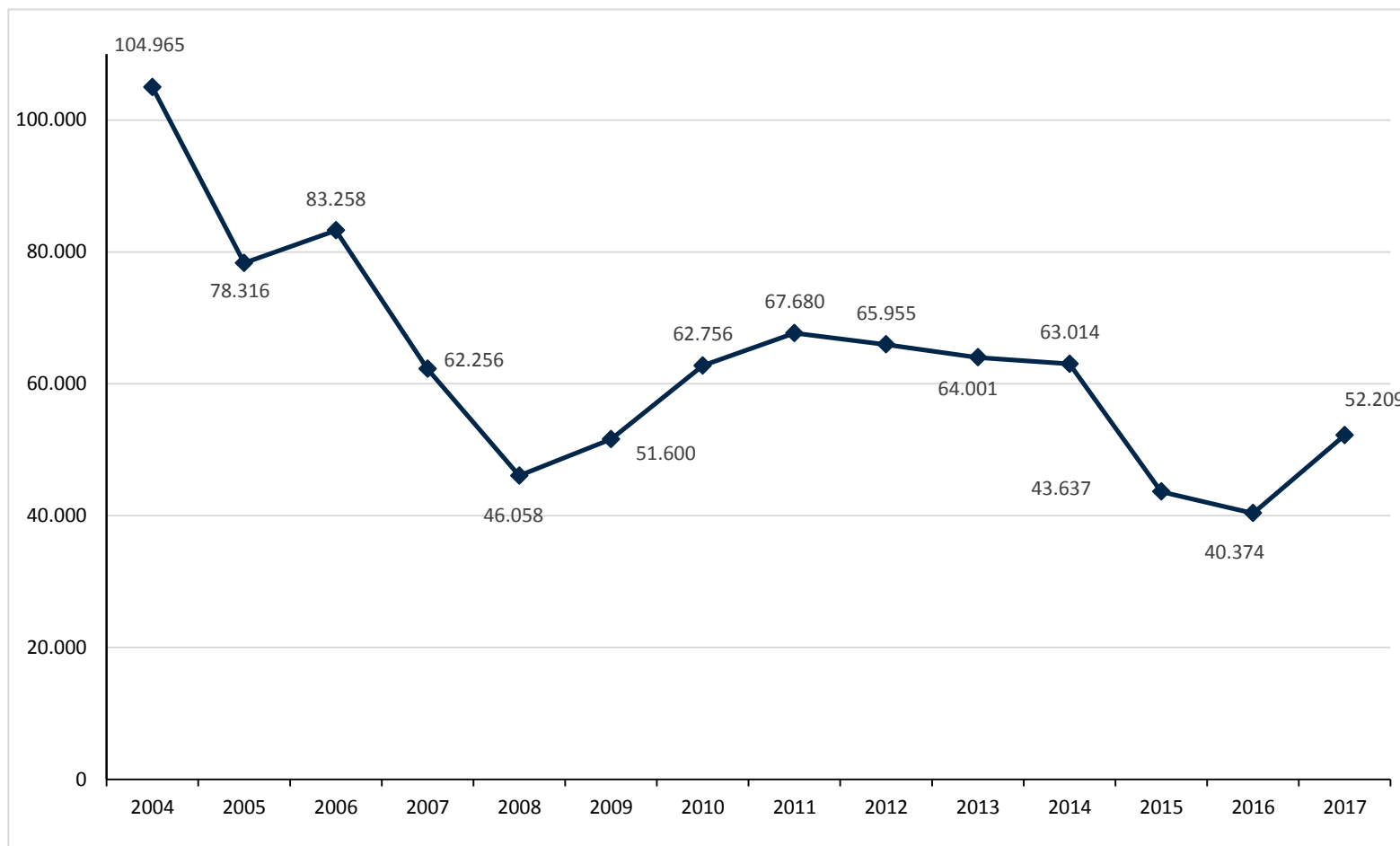
- **Förderung durch die HBS (5/2015-3/2018)**
- **Drei Branchen im Fokus**
 - Bauhauptgewerbe (vor allem Hoch- und Tiefbau)
 - Fleischwirtschaft (Schlachten- und Fleischverarbeitung, ohne Fleischerhandwerk)
 - Gastgewerbe
- **Methodik: vorrangig qualitative Interviews mit Expert_innen**
 - Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Betriebsräte, Management, Personalabteilungen, Sozialkassen, Zoll, Beratungsstellen (z.B. Faire Mobilität), Deutsche Rentenversicherung etc.
 - Zusätzliche Gespräche mit Gewerkschaftsvertreter_innen und Betriebsrät_innen am Rande von einschlägigen Workshops und Tagungen
- **Ca. 50 Interviews mit 75 Expert_innen**
 - Ergänzt durch umfangreiche Presse- und Internetrecherchen

- **Identifikation von (ggf. branchen-)typischen Verstößen bzw. Umgehungstrategien**
- **Analyse und Bewertung der Stärken und Schwächen aktueller Durchsetzungs- und Kontrollstrategien von unterschiedlichen Institutionen und Akteuren**
- **Herausarbeitung von Ansatzpunkten zur verbesserten Durchsetzung von Mindestlöhnen**
 - Insbesondere auch unter Berücksichtigung von theoretischen und empirischen Studien zu **Compliance und Enforcement von Mindestlöhnen und Arbeitsstandards** in anderen Ländern

- **Mindestlöhne werden „auf dem Papier“ i.d.R. eingehalten**
 - Kaum Lohnabrechnungen mit offenkundiger Unterschreitung des Mindestlohns
- **Aber diverse andere Einfallstore für Unterschreitungen** (vgl. auch Bundesministerium der Finanzen 2017)
 - Insbesondere unzutreffende Angaben zur Arbeitszeit, unbezahlte Mehrarbeit (Überstunden, Vor- und Nacharbeiten)
 - Abzüge vom Lohn für „Schlechtarbeit“, Werkzeuge, Kleidung, Kost und Logis etc.
 - Falsche Einstufungen (z.B. Bezahlung als Hilfskraft statt als Fachkraft)
 - Keine Bezahlung von Urlaubs-, Feier- und Krankheitstagen (insbesondere bei Minijobs und Arbeit auf Abruf)
- **Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit**

- **Strategieänderung seit 2015**
 - Organisierte Kriminalität stärker im Fokus
 - Deutlicher Rückgang der Zahl der Arbeitgeberprüfungen
 - Planstellen Anfang 2017: 7.211 (Soll)
 - Besetzungsstand zu diesem Zeitpunkt: 6.268 (Ist)
 - Verstärkung um 1.600 Arbeitskräfte soll 2019 abgeschlossen sein
- **Zoll mit Problemen bei der Beweisführung**
 - Auch weil Betroffene wegen Einschüchterung (Mobbing) oder aus Angst um ihren Arbeitsplatz oft als Zeugen ausfallen
- **Kritik**
 - Zu wenig Kontrollen
 - Hinweisen wird nicht nachgegangen
 - Konsequenzen von Kontrollen nicht sichtbar (u.a. wegen langer Dauer von Ermittlungen und Verfahren)

Zahl der Arbeitgeberkontrollen der FKS, 2004-2017



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der FKS

- **Eindeutigkeit des Mindestlohnanspruchs**
 - Transparente Vorgaben zur Anrechenbarkeit von Zulagen und sonstigen Lohnbestandteilen auf den Mindestlohn für Beschäftigte und Unternehmen
 - Klare Regelungen, was zur Arbeitszeit zählt, und korrekte Erfassung der geleisteten Arbeitszeiten
- **Self-Enforcement**
 - Beschäftigte müssen ihre Ansprüche kennen und durchsetzen können
 - Unternehmen akzeptieren den Mindestlohn als selbstverständlich geltendes Recht, wenn sie sich darauf verlassen können, dass auch die Konkurrenz den Mindestlohn einhält
- **Wirkungsvolle Kontrollen der Einhaltung**
 - Ausreichende personelle Kapazitäten für Kontrollen
 - Abschreckende Strafen bei Verstößen
 - Enge Kooperation unterschiedlicher Akteure und Behörden, Datenaustausch und Plausibilitätskontrollen

- **Gesetzgeber:** Ausgestaltung des Mindestlohns, Erleichterung von Kontrollen durch klare Regelungen (Self-Enforcement)
- **Staatliche Ebene mit eigenen Kontrollbehörden:** Ausstattung, Befugnisse, Spielräume für Prävention
- **Sozialpartner:** Information, Beratung, Schlichtung bei Beschwerden, ggf. gemeinsame Kontrollen
- **Betriebliche Interessenvertretungen:** Umsetzung von Gesetzen und Tarifverträgen, Mitbestimmung
- **Beschäftigte:** Durchsetzung von Ansprüchen individuell oder mit Unterstützung (Interessenvertretung, Gewerkschaft)

- **„Traditionelle“ Perspektive**
 - Kontrolle fast ausschließlich durch staatliche Behörden
 - Kontrollen erfolgen vor allem dort, wo mit hoher Wahrscheinlichkeit Verstöße zu erwarten sind (z.B. Kleinbetriebe im Gastgewerbe)
- **Internationale Kritik** (Studien aus Australien, USA, Kanada)
 - Effektive Kontrollen können nicht alleine durch den Staat erfolgen (Fine/Gordon 2010; Vosko et al. 2016)
 - Staatlichen Behörden fehlen oft relevante Branchenkenntnisse (z.B. zur korrekten Eingruppierung)
 - Man findet zwar Verstöße, aber es ändert sich wenig (hoher personeller Aufwand mit geringen Effekten)
- **Strategisches und kooperatives Enforcement ist effektiver als getrenntes oder unkoordiniertes** (Bignami et al. 2013; ILO 2013; Williams/Lansky 2013)
- **Herausforderung: relevante Akteure identifizieren, die regulierend in den Branchen eingreifen können** (Hardy 2011)

- **Strategisches Enforcement berücksichtigt, wo mit begrenzten Ressourcen die größten und nachhaltigsten Verhaltensänderungen von Unternehmen erreicht werden können** (Weil 2010 und 2015)
 - Ziel ist, führende Unternehmen dazu zu bringen, interne Standards zu setzen, die entlang der Wertschöpfungskette auch von Subunternehmen und Dienstleistern zu beachten sind, und deren Einhaltung zu kontrollieren (vgl. auch Hardy/Howe 2015)
 - Im besten Fall können dadurch Verbesserungen der Arbeitsbedingungen ohne direkte Kontrollen erreicht werden
- **Kooperatives Enforcement**
 - Verstärkte Kooperationen von Kontrollinstanzen
 - Netzwerkbildung mit öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Amengual/Fine 2017)
 - Formalisierte Einbindung von Insider_innen auf der Ebene von Branchen und Unternehmen: Beschäftigte, Interessenvertretungen, Verbände

- **Unzureichende Präzisierung des (gesetzlichen) Mindestlohns erschwert die Um- und Durchsetzung**
 - Ansprüche nicht unmittelbar aus dem Gesetz oder Tarifvertrag erkennbar
 - Beschäftigte wissen nicht, welche Abzüge zulässig sind
- **Beschäftigte müssen individuell ihren Lohn einklagen**
 - Beweispflicht seitens der Beschäftigten nur schwer zu erfüllen
 - Prozesskostenrisiko schreckt ab
 - FKS klagt bei Verstößen nur Sozialversicherungsbeiträge ein
 - Keine staatliche Unterstützung der Beschäftigten bei Verstößen
 - Betroffene bekommen selbst bei erfolgreicher Klage oft nur Teil des ausstehenden Lohnes gezahlt
- **Gewerkschaften fordern Einführung eines Verbandsklagerechts**
(vgl. auch Kocher 2002)

- **Die Mindestlöhne in der Fleischwirtschaft und im Gastgewerbe haben zu spürbaren Verbesserungen der Verdienste und Arbeitsbedingungen geführt**
 - Aber in allen drei Branchen gibt es nach wie vor Verstöße, die nur schwierig aufzudecken sind
 - Korrekte Erfassung der Arbeitszeit als besonders kritische Größe
- **Kontrolldichte muss weiter erhöht und strategischer ausgerichtet werden**
 - u.a. auch durch engere Kooperation mit Branchenakteuren, mehr Plausibilitätsprüfungen und einen verbesserten Austausch von Daten und Informationen zwischen Behörden
- **Beschäftigte brauchen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche auf korrekte Bezahlung mehr Unterstützung**
 - Z.B. durch einschlägige Beratungsstellen wie „Faire Mobilität“, aber auch bei der gerichtlichen Einforderung vorenthaltener Lohnansprüche
 - Verbandsklagerecht

- Amengual, Matthew / Fine, Janice** (2017): Co-enforcing labor standards: the unique contributions of state and worker organizations in Argentina and the United States. In: *Regulation and Governance* 11 (2): 129-142.
- Bignami, Renato / Casale, Guisepppe / Fasani, Mario** (2013): Labour inspection and employment relationship. LAB/ADMIN Working Document No. 28. Geneva.
- Bundesregierung** (2017): Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in den Jahren 2013 bis 2016. Berlin.
- Burauel, Patrick / Caliendo, Marco / Fedorets, Alexandra u.a.** (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. In: *DIW-Wochenbericht* 49: 1109-1123.
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne** (2017): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016. In: *WSI-Mitteilungen* 70 (4): 278-286.
- Fine, Janice / Gordon, Jennifer** (2010): Strengthening Labor Standards Enforcement through Partnerships with Workers' Organizations. In: *Politics and Society* 38 (4): 552-585.
- Hardy, Tess** (2011): Enrolling Non-State Actors to Improve Compliance with Minimum Employment Standards. In: *The Economic and Labour Relations Review* 22 (3): 117-140.
- Hardy, Tess / Howe, John** (2015): Chain Reaction: A Strategic Approach to Addressing Employment Non-Compliance in Complex Supply Chains. In: *Journal of Industrial Relations* 57 (4): 563-584.
- ILO** (2013): Labour inspection and undeclared work in the EU. LAB/ADMIN Working Document No. 29. Geneva.

ILO (2014): Minimum Wage Systems. Geneva.

Kocher, Eva (2002): Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht. Gutachten erstellt für die Hans-Böckler-Stiftung. Edition der HBS 72. Düsseldorf.

Pusch, Toralf (2018): Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen. WSI Policy Brief Nr. 19. Düsseldorf.

SOKA-BAU (2017): Stand der Erfassungen der HA Europa der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft. Jahresstatistik. Wiesbaden.

Vosko, Leah F. / Noack, Andrea M. / Tucker, Eric (2016): Employment Standards Enforcement: A Scan of Employment Standards Complaints and Workplace Inspections and Their Resolution under the Employment Standards Act. Ontario.

Weil, David (2010): Improving Workplace Conditions through Strategic Enforcement: A Report to the Wage and Hour Division.

Weil, David (2015): Strategic Enforcement in the Fissured Workplace. John T. Dunlop Memorial Forum, Harvard Law School.

Weinkopf, Claudia / Hüttenhoff, Frederic (2017): Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft. In: WSI-Mitteilungen 70 (7): 533-539.

Williams, Colin C. / Lansky, Mark A. (2013): Informal employment in developed and developing economies: Perspectives and policy responses. In: International Labour Review 152 (3-4): 355-380.