



UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

Kontrolle und Durchsetzung von Mindestlöhnen

Arbeitskreis Arbeit, Soziales und Gesundheit der
Bundestagsfraktion DIE LINKE

Frederic Hüttenhoff ■ 09.03.2020



- **Projekt und Methode**
- **Veränderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt:
Ursachen wachsender Durchsetzungsprobleme**
- **Ansatzpunkte Kontrollinstrumente und –strategien**
- **Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)**
- **Reformvorschläge**
- **Fazit**

- **Förderung durch die HBS**
- **Untersuchung der Einhaltung und Durchsetzung mit besonderem Fokus auf 3 Branchen**
 - Bauhauptgewerbe, Fleischwirtschaft, Gastgewerbe
- **Analyse der Vorgehensweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit**
- **Ziele**
 - Analyse und Bewertung der Stärken und Schwächen aktueller Durchsetzungs- und Kontrollstrategien von unterschiedlichen Institutionen und Akteuren
 - Herausarbeitung von Ansatzpunkten zur verbesserten Durchsetzung von Mindestlöhnen
- **Methodik: vorrangig qualitative Interviews mit Expert*innen**
 - Ca. 75 Interviews mit 102 Expert*innen
 - Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Betriebsräte, Personaler, Sozialkassen, Zoll, Deutsche Rentenversicherung, Staatsanwälte, etc.
- **Dokumentenanalysen, Presse- und Internetrecherchen**
 - Bundestagsdrucksachen, Berichte des Bundesrechnungshofs, etc.

- **Bis in die 80er Jahre Schwarzarbeit überwiegend lokal**
- **Insgesamt: Hohe Compliance im Kern der Wirtschaft**
- **Ursachen:**
 - Integrierte Unternehmen mit hoher eigener Wertschöpfung
 - Überwiegend unbefristete Beschäftigung
 - 85% Tarifbindung mit starken Sozialpartnern
 - Betriebsräte als wirkungsvolle Arbeitsinspektion
 - Gut geschult, nahe am Arbeitsplatz, Informations- und Mitbestimmungsrechte, anonyme Beschwerdeinstanz
- **Funktionierende staatsferne und unbürokratische Selbstkontrolle**

- **Seit den 90er Jahren wird Schwarzarbeit systemisch**
 - Wachsende Verbreitung von Geschäftsmodellen, die auf niedrigen Löhnen und aktiv betriebener non-Compliance basieren
 - Branchen mit hohen Anteilen leicht ersetzbarer Arbeitskräfte, wechselnden Einsatzorten und bestimmte Arbeitsformen (z.B. Mini-Jobs, Entsendungen)
 - Überregional und transnational organisiert
- **Deregulierung des Arbeitsmarktes schwächt Selbstregulierung der Tarifpartner** (Dickens 2009)
 - Tarifpartnerschaft ermöglicht klare Regeln der Entlohnung und Mindestarbeitsbedingungen, die von den Beschäftigten mithilfe der Gewerkschaften und Betriebsräten eingefordert werden können
- **Zunehmende Fragmentierung von Unternehmen** (Weil 2010, 2014)
 - Auslagerung von Teilen der Wertschöpfungskette an Nachunternehmer führt zu unübersichtlichen Subunternehmerketten
 - Vergabe an Nachunternehmen z.T. mit Erwartung der Kostenreduzierung verbunden
 - Hoher Kontrollaufwand: oft muss der eigentliche Arbeitgeber festgestellt werden (z.B. bei Entsandten) oder welches Beschäftigungsverhältnis vorliegt (Solo-Selbständige)

- „Traditionelle“ Perspektive
 - Kontrolle fast ausschließlich durch staatliche Behörden nach konkreten Beschwerden
 - 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 tariflichen Eingruppierung)
 - Man findet zwar Verstöße, aber es ändert sich wenig (hoher personeller Aufwand ohne nachhaltigen Effekt)
 - Effektive Kontrollstrategie kann nicht nur auf der Basis von Hinweisen von außen aufgebaut werden
 - Mehr Personal zu fordern bzw. einzustellen, reicht nicht aus

- **Prioritätensetzung**
 - Auswertung der Kontrollstatistik über Verstöße nach Branchen und Tätigkeiten
 - Kontrollen dort ansetzen, wo sie die größte Wirkung entfalten
- **Abschreckung**
 - Abschreckender Effekt der Kontrollen und Sanktionen muss so hoch sein, dass alle Unternehmen freiwillig die Standards einhalten
 - Durch Abschreckung lässt sich der Effekt von Einzelkontrollen erhöhen
- **Nachhaltigkeit**
 - Veränderungsprozesse müssen im Unternehmen verankert werden
- **Systemische Wirkungen**
 - Verstöße sind oft Ergebnis von bestimmten Organisations- und Wettbewerbsstrukturen
 - Regeln müssen ggf. verändert werden (z.B. Vergaberegeln, Nachunternehmerhaftung)
 - Ziel: führende Unternehmen müssen interne Standards setzen, und diese entlang der Wertschöpfungskette für Subunternehmen verbindlich machen und kontrollieren
 - Im besten Fall werden dadurch Verbesserungen der Arbeitsbedingungen ohne direkte Kontrollen erreicht

- **Kooperatives Enforcement**
 - Verstärkte Kooperationen von Kontrollinstanzen
 - Netzwerkbildung mit öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Amengual/Fine 2017)
 - Formalisierte Einbindung von Insidern auf der Ebene von Branchen und Unternehmen: Beschäftigte, Interessenvertretungen, Verbände
- **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, wenn sie sich darauf verlassen können, dass er auch von der Konkurrenz eingehalten wird

- **Seit Einführung des AEntG kontrolliert der Staat Mindestlöhne**
 - Ab 1997: Kontrolle der Einhaltung von Mindestlöhnen im Bauhauptgewerbe
 - Ziele: Sicherung der Sozialsysteme, Schutz der Beschäftigten und Wettbewerbsgleichheit
- **2004: Bündelung der verstreuten Kontrollaufgaben bei der neuen Finanzkontrolle Schwarzarbeit**
 - Als Abteilung des Zolls dem BMF unterstellt
 - Mit Erweiterung des AEntG und Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden Aufgaben und Befugnisse der FKS ausgeweitet
 - 43 Hauptzollämter mit 113 Standorten

- **Prioritätensetzung**
 - 70% der Kontrollen erfolgen in Risikobranchen
 - Schwerpunktkontrollen (bis zu 8 mal pro Jahr)
 - Seit 2014: Organisierte Kriminalität stärker im Fokus
- **Mix aus anlasslosen Kontrollen und nach Hinweisen**
- **Kooperationen mit anderen Behörden**
 - Rechtliche Vereinbarungen u.a. mit Staatsanwaltschaften, Sozialversicherungen, Finanzbehörden, Gewerbeaufsicht
 - Freiwillige Kooperationen mit Sozialpartnern und (kommunalen) Vergabestellen
- **Öffentlichkeitsarbeit**
 - Veröffentlichung der Kontrollergebnisse
 - Jahresbilanz

- **Prüfauftrag beschränkt sich auf staatliche Ansprüche**
 - Sozialversicherungsbeiträge und Steuern
- **Bundesrechnungshof 2008:**
 - Vorenthaltende Löhne seien „im Grunde private ‚Vermögenseinbußen‘, die beim Arbeitnehmer – überwiegend mit dessen Einwilligung – entstehen, daher jedenfalls keinen Schaden öffentlicher Kassen darstellen.“
- **Verweis auf den individuellen Klageweg ist völlige Verkennung der Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt**
 - Arbeitnehmerrechte oftmals nicht bekannt, vor allem bei prekären Jobs und bei Ausländer*innen
 - Beweispflicht seitens der Beschäftigten nur schwer zu erfüllen
 - Prozesskostenrisiko schreckt ab
 - Betroffene bekommen selbst bei erfolgreicher Klage oft nur Teil des ausstehenden Lohnes gezahlt

- **Steuerung der Kontrollen über rein quantitative Vorgaben**
 - BMF fordert 55.000 Arbeitgeberkontrollen pro Jahr (Gefahr von „Alibikontrollen“)
- **Wenige zentrale Vorgaben für die Hauptzollämter**
 - Keine ausreichend einheitliche Strategie
 - Hauptzollämter mit hoher Planungsautonomie
 - Gestaltung von Schichtplänen und Arbeitszeiten
 - Kontrollen nur nach Hinweisen oder auch anlasslos
 - Kooperation mit anderen Behörden von lokaler Situation abhängig
- **Strategieänderung seit 2015**
 - Fokus auf organisierte Kriminalität mit intensiverer Auswertung von Geschäftsunterlagen
 - Aber notwendige Hard- und Software fehlt in vielen Dienststellen
 - Abschaffung der Präventionseinheit („Streifendienst“)
- **Konsequenzen der Kontrollen oft nicht sichtbar**
 - Sanktionen haben kaum abschreckende und nachhaltige Effekte
 - Erfolgsstatistik fehlt
 - Staatsanwaltschaften reduzieren häufig die verhängten Strafen

- **Personalsituation**
 - Anfang 2019: 1.304 von 7.913 Stellen nicht besetzt (16,5%)
 - Der vom BT beschlossene Personalaufbau gelingt nicht
 - Lücke lässt sich durch Ausbildung nur langsam schließen
- **Festgestellte Fehlquoten 2019 durch den Bundesrechnungshof**
 - 23% der Planstellen insgesamt
 - 25% in Berlin, 26% in Hamburg, 32% in Köln und 39% in München
- **Fluktuation der Beschäftigten sehr hoch**
 - GZD hat angeblich keine Kenntnis über Fluktuation und Altersstruktur
- **Ursachen nicht eindeutig**
 - Externe Faktoren: z.B. Mietkosten, bessere Bezahlung bei Polizei
 - Interne Faktoren: Unzufriedenheit mit Arbeitsbedingungen (Abschaffung des Streifendienstes, schlechte Aufstiegschancen, etc.)
- **Schlüssel der Personalverteilung veraltet**
 - Faktoren: Fläche, Bevölkerung, BIP, Zahl der Betriebe, Hartz-IV-Empfänger, Anzahl sozialvers. Beschäftigung, aufgedeckte Schadenssummen
 - Wichtige Faktoren fehlen: z.B. Anteil Risikobranchen, atypische Beschäftigung

- **Zoll leistet sich mit FKS und Zollfahndung 2 Fahndungsdienste**
 - Ähnliche Aufgaben, benötigte Ausrüstung und Kontrollmethoden
- **Zollfahndung mit mehr Befugnissen als FKS**
 - Zollfahndung mit direktem Zugriff auf polizeiliche Datenbanken
 - FKS muss Daten anfragen
 - FKS in Frankfurt/Main mit rund 1.500 Anfragen pro Jahr
- **Ausstattung bei Zollfahndung besser**
 - Gemeinsame Ressourceteilung funktioniert oft nicht (z.B. Fuhrpark, IT)
 - Patchwork-Organisation verhindert effizienten Mitteleinsatz
 - Seit 2019 wird technische Ausstattung der FKS aufgestockt
- **Forderung des Bundesrechnungshofs und der GdP**
 - FKS sollte aus von HZÄ ausgegliedert und stärker an die Zollfahndung angegliedert werden

- **Erhöhung der Tarifbindung durch Erleichterung der AVE**
 - Präzisierung des öffentlichen Interesses wie im Tarifautonomiestärkungsgesetz vorgesehen
 - z.B. hohe Personalfluktuation einer Branche (Schweiz)
 - Überdurchschnittlicher Anteil an Niedriglöhnen
 - Öffentliches Interesse begründet sich u.a. aus Folgekosten geringer Löhne für die Sozialversicherung und öffentliche Haushalte (Aufstockungen durch SGB II oder Grundsicherung im Alter)
 - Vorbild Bauhauptgewerbe
 - Nur mit AVE sind „echte“ Tariftreuegesetze bei der öffentlichen Auftragsvergabe möglich
- **Einschränkung besonders anfälliger Beschäftigungsformen wie Minijobs und Werkvertragskonstellationen**
- **Begrenzung und Transparenz von Subunternehmerketten**
 - max. 3-4 Nachunternehmen in der Kette gestattet (span. Baugewerbe)
 - Führung eines Nachunternehmerbuchs (Spanien, Österreich)

- **Ausweitung der Nachunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge auf weitere Branchen**
 - Verpflichtung von Nachweisen der Präqualifizierung
- **Einziehen der Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten in Subunternehmen über den Generalunternehmer**
- **Entwicklung von Standards zu einem sozial verantwortlichen Nachunternehmermanagement bei großen Auftraggebern in Kooperation mit FKS und Sozialpartnern**
 - Öffentlicher Dienst als Vorreiter bei Auftragsvergabe
 - USA: Kooperation zwischen Arbeitsinspektion und Subway
 - Vorbild: ThyssenKrupp Steel
- **Öffentlich einsehbare Datenbank von Unternehmen mit Verstößen und Ausschluss von Wiederholungstätern bei öffentlicher Auftragsvergabe**
 - Blame and Shame Liste (Großbritannien)
 - Nur bei Großunternehmen sinnvoll

- **Bekanntmachung von Erhöhungen des Mindestlohns durch Kampagnen (z.B. TV-Spots, Plakate)**
 - UK: Bekanntheit des Mindestlohns liegt bei 90%
- **Mindestlohn sollte glatter, einfach zu merkender Betrag sein**
- **Verständliche Definition der auf den Mindestlohn anrechenbaren Lohnbestandteile im Mindestlohngesetz**
- **Einrichtung einer Stelle (z.B. Online-Portal) zur Meldung von Mindestlohnverstößen bzw. Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen**
- **Nach Qualifikation gestaffelte Mindestlöhne**
 - Slowakei, Ungarn
 - Nachteil: Tarifverträge werden verdrängt

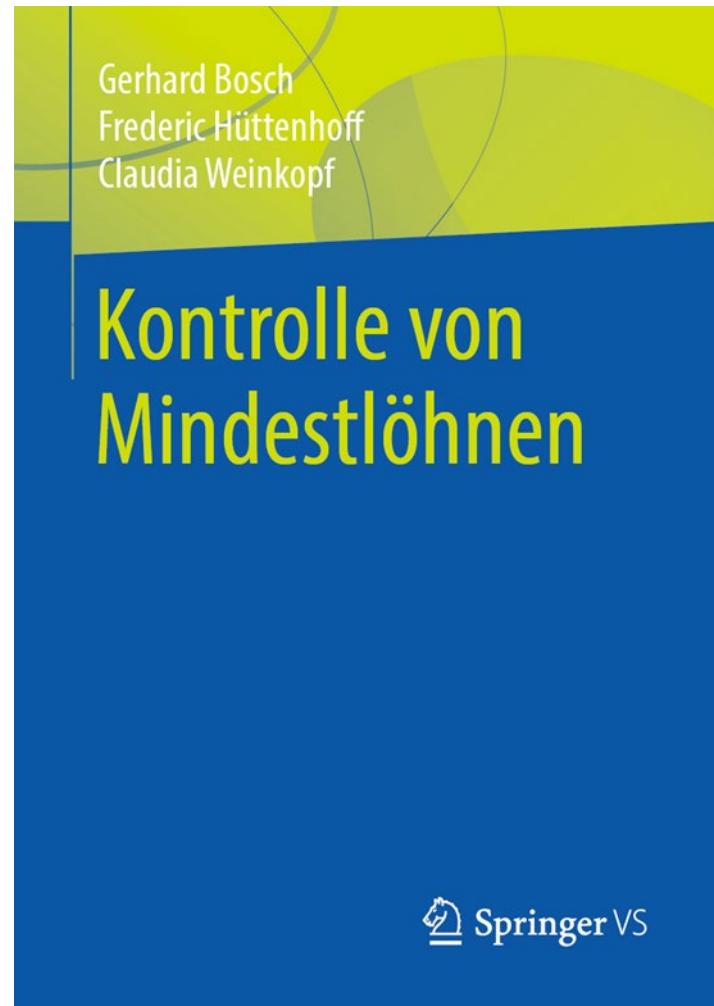
- **Organisationsuntersuchung der FKS**
 - Ursachen der hohen Personalfluktuation in der FKS
 - Auswirkungen der Organisationsreform von 2014 auf die Kontrolldichte und den Kontrolldruck
 - Schwerpunktsetzung der Kontrollen
 - Strategische Ausrichtung der Hauptzollämter
- **Flächendeckende Wiedereinführung des Streifendienstes**
- **Beseitigung von Doppelstrukturen bei den Fahndungsdiensten des Zolls**
- **Tägliche Erfassung der Arbeitszeit**
 - Elektronische Erfassung mit Datenspeicherung bei Drittanbietern (Baugewerbe Schweden)
 - Lagerung der Arbeitszeitaufzeichnungen in den Betrieben (Frankreich)
 - Einsichtsrechte für die Beschäftigten auch ohne Betriebsrat
- **Auflagen zur Registrierung der Beschäftigten in Risikobranchen**
 - Baugewerbe in Spanien, Italien, Norwegen, Polen
 - Frisöre und Gastgewerbe in Schweden

- **Ausweitung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften**
- **Vermögensabschöpfung wirksamer gestalten**
 - Deutschland: Vermögensabschöpfung bei Nachweis rechtswidriger Taten
 - Italien, USA: Beschuldigter muss Nachweis des legalen Vermögenserwerb erbringen
- **Angleichung der Lagerungszeit von Betriebsunterlagen und Arbeitszeitaufzeichnungen**
 - Betriebsunterlagen bislang: 4 Jahre Lagerung im Betrieb
 - Arbeitszeitnachweise bislang: 2 Jahre Lagerung im Betrieb
- **Staatliche Unterstützung bei Durchsetzung von Lohnansprüchen**
 - UK: Notices of Underpayment
 - Belgien, Spanien, Frankreich, Polen
- **Informationen der Beschäftigten über die ihnen zustehenden Lohnansprüche nach Kontrollen**
- **Verbandsklagerecht für Gewerkschaften für vorenthaltene Löhne**
 - Vorbilder: Niederlande, Frankreich

- **Kontrollen können nicht alleine durch die FKS erfolgen**
 - Aber: Kontrollen der FKS müssen trotzdem effektiver werden
- **Beurteilung der FKS durch den Bundesrechnungshof 10/2019:**

„Der Bundesrechnungshof beurteilt den Stand und die Entwicklung der Schwarzarbeitsbekämpfung durch die FKS kritisch. Eine Reihe von Schwachstellen behindert eine wirksame und effiziente Aufgabenerledigung. Die vom BMF teilweise vorgegebenen Ziele und Vorgaben sind nicht geeignet, den Erfolg der FKS bei der Schwarzarbeitsbekämpfung nachzuweisen. Diese Mängel können allein durch neue Stellen für die FKS nicht ausgeräumt werden.“

 - Höhere Qualifikation erforderlich
 - Ausbildung nicht aufgabengerecht
 - Andere Personalverteilung auf die HZÄ notwendig
 - IT-Ausstattung unzureichend
 - Schwarzarbeitsbekämpfung nach Modell der Zollfahndung ausrichten



Amengual, Matthew / Fine, Janice (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.

Bignami, Renato / Casale, Giuseppe / Fasani, Mario (2013): Labour inspection and employment relationship. LAB/ADMIN Working Document No. 28. Geneva.

Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer VS.

Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia (2020): Ansatzpunkte für eine effektivere Durchsetzung von Mindestlöhnen. IAQ-Report 2020-01. Duisburg

Dickens, Linda (2009): Delivering fairer workplaces through statutory rights? Enforcing employment rights in Britain. Paper prepared in April 2009 and presented at the 15th World Congress of the International Industrial Relations Association held in Sydney, Australia, August 2009.

Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ich viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. *DIW-Wochenbericht* 28: 483491.

Fine, Janice / Gordon, Jennifer (2010): Strengthening Labor Standards Enforcement through Partnerships with Workers' Organizations. *Politics and Society* 38 (4): 552-585.

Hardy, Tess (2011): Enrolling Non-State Actors to Improve Compliance with Minimum Employment Standards. *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. *Journal of Industrial Relations* 57 (4): 563-584.

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. *WSI-Mitteilungen* 70 (7): 533-539.

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