

Gerhard Bosch, Frederic Hüttenhoff

Der Mindestlohn von 12 Euro ist da – und nun?

Ursachen wachsender Durchsetzungsprobleme und Maßnahmen zur Verbesserung

AUF EINEN BLICK

Die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro bringt für rund 20 Prozent der Beschäftigten ein spürbares Lohnplus. Getrübt wird die Entwicklung durch anhaltende Mindestlohnverstöße, die Einfallstore für die Nichteinhaltung aufzeigen. Maßnahmen für eine bessere Durchsetzung reichen von einer höheren Tarifbindung, effektiveren Kontrollen, mehr unternehmerischer Verantwortung bis hin zu einer erleichterten Selbstkontrolle. Entscheidend ist zudem eine fälschungssichere Arbeitszeiterfassung.

EINLEITUNG

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 ist eine Erfolgsgeschichte. Obwohl es zu teils zweistelligen Anhebungen der Stunden- und Monatslöhne im unteren Einkommensbereich gekommen ist, sind bislang keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung erkennbar (Mindestlohnkommission 2020). Die Erwerbstätigkeit ist im Trend gewachsen und offenbar von anderen Faktoren wie der allgemeinen Konjunkturlage abhängig. Laut Statistischem Bundesamt (2021) profitieren rund 7,2 Millionen Beschäftigte bzw. knapp 20 Prozent der abhängig Erwerbstätigen von der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde. Die Bundesregierung rechnete in ihrem Gesetzentwurf immerhin mit rund 6,2 Millionen Beschäftigten. Ähnlich wie bei der Einführung 2015 werden mit dem höheren Mindestlohn insbesondere die Einkommen von Beschäftigten in Ostdeutschland, von gering Qualifizierten, Frauen, Beschäftigten in kleinen Betrieben ohne Tarifbindung, Migrant_innen, befristet sowie in Teilzeit und geringfügig Beschäftigten deutlich angehoben (Lübker 2021; Kalina/Weinkopf 2021: 9ff.).

Zudem nähert sich der neue Mindestlohn der Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianeinkommens), die 2021 bei 12,27 Euro lag (Statistisches Bundesamt 2021). Damit kommt Deutschland dem Schwellenwert eines „angemessenen“ Mindestlohns ein Stück näher, den die EU in der jüngst verabschiedeten Mindestlohn-Richtlinie bei mindestens 60 Prozent des Medianlohns bzw. 50 Prozent des Durchschnittslohns angesetzt hat. Ein angemessener Mindestlohn soll Schutz für ein menschenwürdiges Leben bieten, die Binnennachfrage stärken, Anreize für Erwerbstätigkeit erhöhen und die Armutsgefährdung trotz Arbeit verringern (Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union 2022).

Getrübt wird die positive Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns durch die hohe Zahl von Beschäftigten, die weiterhin weniger als diesen Mindestlohn erhalten. Nach Berechnungen des DIW erhielten zwischen 1,3 Millionen (nach vertraglichem Stundenlohn) und bis nahezu 3,2 Millionen (nach tatsächlichem Stundenlohn) anspruchsberechtigte Personen im Jahr 2017 noch weniger als 8,84 Euro pro Stunde (Fedorets et al. 2019: 487). Auch die Jahresstatistik des Zolls lässt erahnen, dass mit über 120.000 eingeleiteten Strafverfahren bei knapp 48.000 Arbeitgeberprüfungen im Jahr 2021 die Zahl der Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen weiterhin hoch ist (Zoll 2022).

Weitere Studien belegen, dass Minijobber_innen – und damit vor allem Frauen –, gering Qualifizierte, Migrant_innen, Beschäftigte in kleinen Betrieben, befristet Beschäftigte, Erwerbstätige mit wechselnden Arbeitszeiten und Einsatzorten sowie Beschäftigte in Branchen mit geringer Tarifbindung und fehlender Mitbestimmung besonders von Verstößen betroffen sind (Bosch et al. 2019; Fedorets et al. 2019). Die Verstöße konzentrieren sich zudem in bestimmten Wirtschaftszweigen, die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannt sind und besonderen Auflagen (z. B. Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren und wöchentliche Arbeitszeitaufzeichnung) unterliegen (Bosch et al. 2019; Koch et al. 2018; Glemser et al. 2017). Die Compliance-Probleme offenbaren strukturelle Einfallstore für die Nichteinhaltung von

Mindestarbeitsbedingungen und sind „systemischer Natur“ (Bosch et al. 2019: 285).

Die meisten Betriebe, in denen Verstöße aufgedeckt wurden, verfügen über eine saubere Aktenlage, nach der die geleistete Arbeitszeit ordnungsgemäß bezahlt wird. Die unbezahlte Mehrarbeit lässt sich nur über Aussagen der Beschäftigten oder Indikatoren zur Dauer der Betriebsabläufe herausfinden (Bosch et al. 2019: 24). Eine Aufzeichnungspflicht der Arbeitszeit hat der Gesetzgeber bisher nur für die in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Branchen und für Minijobs festgelegt. Für die Erfassung der tatsächlichen Arbeitszeit hat der Gesetzgeber den Unternehmen sieben Tage Zeit gelassen, was große Spielräume für die nachträgliche gesetzeskonforme Gestaltung der Arbeitszeitangaben lässt. Lediglich in der Fleischwirtschaft besteht seit 2020 die Verpflichtung, die Arbeitszeit täglich, elektronisch und manipulationssicher aufzuzeichnen (§ 6 Abs. 1 GSA Fleisch).

Eine große Rolle spielen auch ungerechtfertigte Lohnabzüge insbesondere bei ausländischen Beschäftigten. Sie werden häufig mit falschen Lohnversprechungen nach Deutschland gelockt. Vor Ort werden ihnen dann Lohnanteile für „schlechte“ Arbeit, Werkzeuge, Kleidung, Kost oder Logis abgezogen. Die meisten von ihnen sprechen kein Deutsch, kennen ihre Rechte nicht, sind von als Unternehmen getarnten Schieberbanden abhängig, werden zudem oft in eigenen Schlafghettos isoliert und können bei nicht genehmem Verhalten als Werkvertragsnehmer_innen jederzeit in ihre Heimatländer zurückgeschickt werden (Bosch et al. 2019: 293).

WELCHE URSACHEN LIEGEN DEN WACHSENDEN DURCHSETZUNGSPROBLEMEN ZUGRUNDE?

(1) RÜCKGANG DER SOZIALPARTNERSCHAFTLICHKEIT

Bis zu Beginn der 1990er Jahre waren Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen in Deutschland ein Randphänomen. Die Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen erfolgte über ein funktionierendes System der industriellen Beziehungen mit hoher Tarifbindung und einem dichten Netz betrieblicher Interessenvertretungen. Die Tarifverträge setzten klare Regeln der Entlohnung und Mindestarbeitsbedingungen, die die Beschäftigten mithilfe der Gewerkschaften und Betriebsräte auch einforderten. Betriebsräte können – anders als der Zoll, da vor Gericht auch die betroffenen Beschäftigten aussagen müssen – die Anonymität der Beschäftigten bei Beschwerden wahren. Der Vorteil dieser Selbstregulierung liegt nicht nur in der Unterstützung zur Durchsetzung individueller Ansprüche der Beschäftigten bei Verstößen der Unternehmen, sondern vor allem auch in der präventiven Wirkung, sodass Fehlverhalten kaum verbreitet war. Infolge des Bedeutungsverlusts von Tarifverträgen und der Verlagerung vieler Tätigkeiten in betriebsratsfreie Subunternehmen funktioniert diese Selbstkontrolle durch die Sozialpartner jedoch in vielen Branchen nicht mehr. Zusätzlich wurden die Beschäftigten nach der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für östliche EU-Länder deutlich heterogener. Viele dieser Beschäftigten hatten nur sehr wenige Kenntnisse der

für sie relevanten Arbeitnehmerrechte und sind gewerkschaftlich kaum organisiert. Die IG BAU hat hierauf reagiert und bietet seit 2021 eine Jahresmitgliedschaft für Wanderarbeiter_innen an.

Vor allem die Zunahme von entsandten Beschäftigten aus dem Ausland, die nach den Standards ihrer Herkunftsländer bezahlt wurden, erleichterte politisch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Der Staat musste mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und der Branchenmindestlöhne auch die Kontrolle ihrer Einhaltung übernehmen. Dabei kontrolliert er aber nur die Einhaltung hinsichtlich der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, also seiner eigenen Einnahmen. Die Durchsetzung individueller Lohnansprüche bleibt den einzelnen Beschäftigten überlassen, die noch nicht einmal vom Zoll über diese Ansprüche informiert werden.

(2) ÜBERKOMPLEXITÄT DER WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Ein wichtiger Grund für die wachsenden Compliance-Probleme ist in der Delegation der Arbeitgeberverantwortung in manchmal lange kaum zu überblickende Subunternehmerketten zu sehen (Marchington et al. 2005; Weil 2010 und 2014). Da die Koordinationskosten in den Unternehmen durch die digitalen Technologien deutlich gesunken sind, können Unternehmen Teile ihrer Wertschöpfungskette auslagern, um sich damit ihrer Arbeitgeberfunktion mit allen Pflichten zu entledigen. Die Kontrolle über die Arbeitsabläufe in der Wertschöpfungskette üben sie weiterhin aus und kontrollieren sie teilweise bis ins Kleinste. Das Ergebnis sind unübersichtliche Unternehmensstrukturen mit vielen abhängigen Zulieferern, die die Löhne und Sozialleistungen drücken, um im harten Konkurrenzettbewerb bestehen zu können. In den fragmentierten Unternehmensstrukturen bleibt oft unklar, wer eigentlich der oder die für die Arbeitsbedingungen verantwortliche Unternehmer_in ist. Die Aufspaltung der Unternehmen vervielfacht den Aufwand bei externen Kontrollen erheblich, da für die Subunternehmen oft unterschiedliche Regelungen gelten. Zudem wird anders als in vertikal integrierten Unternehmen mit hohen Beschäftigtenzahlen die Bildung von Betriebsräten erschwert. Kurze Beschäftigungsverhältnisse, prekäre Beschäftigungsformen und aggressive Strategien der Verhinderung und Zerschlagung von Gewerkschafts- und Betriebsräten („union busting“) erschweren die Bildung wirkungsvoller Vertretungsstrukturen. Hiervon betroffen sind insbesondere kleine Betriebe mit hohen Anteilen prekär Beschäftigter wie Minijobber_innen, befristete Beschäftigte, Migrant_innen, Leiharbeitskräfte oder Scheinselbstständige.

(3) UNZUREICHENDE KONTROLLSTRATEGIEN DER FINANZKONTROLLE SCHWARZARBEIT

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), die in den 41 Hauptzollämtern angesiedelt ist, verfügt durch das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz über weitreichende Kontrollbefugnisse. Man kann feststellen, dass die Zahl der Arbeitgeberprüfungen in den vergangenen Jahren, sicherlich auch coronabedingt, jeweils auf unter 50.000 gesunken ist und nicht wieder das Niveau vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von über 60.000 Prüfungen erreicht hat (Bosch et al. 2019;

Zoll 2022). Der Rückgang der Zahl der Kontrollen wurde mit dem ab Oktober 2014 geltenden neuen Grundsatz „Qualität vor Quantität“ gerechtfertigt, wonach die FKS sich stärker auf die Bekämpfung organisierter Kriminalität in den Risiko-branchen konzentrieren soll. Diese Argumentation kann aber aus zwei Gründen nicht überzeugen (Bosch et al. 2019). Erstens wurde an vielen Dienststellen der zuvor praktizierte Streifendienst faktisch eingestellt. Eine gewisse Unberechenbarkeit von anlasslosen Kontrollen ist aber wichtig, um den notwendigen Kontrolldruck und abschreckende Wirkungen zu erzielen. Durch das geänderte Vorgehen scheint es aber vielmehr, dass an vielen Hauptzollämtern überwiegend nach Hinweisen kontrolliert wird und lediglich die Schwerpunkt-kontrollen davon ausgenommen sind (Bookmann et al. 2020: 119f.). Zweitens gibt es Hinweise aus Kreisen der FKS, dass es immer wieder zu Kurzkontrollen kommt, die ausschließlich der Erreichung von Zielvorgaben dienen. Bislang konnte noch nicht überzeugend dargestellt werden, mit welchen Steuerungsinstrumenten solche Alibikontrollen verhindert werden.

Besonders problematisch ist die unklare strategische Orientierung. Der Begriff „ganzheitliche Prüfung“ kennzeichnet lediglich den Ablauf der Kontrollen, wo unterschiedliche Tatbestände gleichzeitig abgeprüft werden. Das ist eine Selbstverständlichkeit, aber keine Strategie. Eine Strategie definiert sich, wie in anderen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung, über eine wirkungsvolle Vorgehensweise bei der Suche nach den „schwarzen Schafen“ und der Aufdeckung und dem Verfolgen der größten Verstöße, um andere abzuschrecken. Hinzu kann auch noch die Prävention kommen. Über die Vorgehensweise bei der Auswahl der Betriebe ist jedoch wenig zu erfahren. Zudem ist die rein dezentrale Strategieentwicklung nicht mehr zeitgemäß, da organisierte Kriminalität sich nicht an regionale Abgrenzungen hält. Im Wesentlichen besteht die Vorgabe darin, dass 70 Prozent der Kontrollen in den Risiko-branchen erfolgen müssen. Das gibt den Hauptzollämtern große Freiheiten, wird aber nicht durch die Generalzolldirektion koordiniert, denn anders als etwa bei der Polizei gibt es bei der FKS keine überregionalen Lagebeurteilungen. Solch eine übergreifende Koordination etwa im „Schweinegürtel“ von NRW und Niedersachsen hätte Missstände verhindern können. Durch die fehlende Koordination entwickeln sich sehr unterschiedliche Auffassungen der Aufgabenerfüllung, die sich insbesondere im Ausmaß anlassloser Kontrollen oder der Schichtgestaltung widerspiegeln. Im Extremfall wissen die Betriebe, dass Kontrollen nur Montag bis Freitag zwischen 8 und 17 Uhr zu erwarten sind. Auch die Doppelstruktur der Zollfahndungsdienste und der FKS mit zu geringem Informationsaustausch und fehlender Ressourcenbündelung erschwert einen effizienten Ressourceneinsatz. Auf die Entwicklung präventiver Kontrollstrategien, wie unter Präsident Obama in den USA, ist in Deutschland gar nicht zu hoffen (Weil 2018). Dazu könnten beispielsweise Vereinbarungen der FKS mit den DAX-Unternehmen über Compliance-Vorschriften und -kontrollen in ihren Wertschöpfungsketten mit wechselseitiger Unterstützung gehören.

Auch fehlen aussagekräftige Statistiken über Wirkungen der Prüfungen der FKS. Dem Zoll ist nicht bekannt, ob die verhängten Strafen und Bußgelder tatsächlich vollstreckt

wurden. Vielmehr handelt es sich um eine Soll- statt eine Ist-Statistik. Hier fehlt eine Erfolgsstatistik, wie viele der Strafen tatsächlich vollstreckt und wie viele betrügerische Unternehmen erfolgreich vom Markt genommen wurden. Nicht zuletzt dämpft die fehlende öffentliche Wahrnehmbarkeit der vom Markt entfernten bzw. sanktionierten Betriebe erheblich die abschreckende Wirkung der Kontrollen.

Schließlich hat die FKS erhebliche interne Personalprobleme, die ihre Arbeit behindern. Obwohl nach Angaben des Bundesfinanzministeriums der FKS Anfang 2022 eine erhöhte Anzahl von insgesamt 10.223 Planstellen (inklusive Service-Bereich) zur Verfügung stand, waren tatsächlich nur 7.684 Planstellen im operativen Bereich besetzt (Deutscher Bundestag 2022a: 10f.). Zudem wurde es laut Gewerkschaft der Polizei (GdP) versäumt, die neuen Beschäftigten ausreichend auszubilden, wodurch erfahrene Beamt_innen Zeit in die Ausbildung investieren müssen anstatt selber Kontrollen durchzuführen (Lübbe/Reinecke 2022). Die GdP führt die steigende Zahl unbesetzter Stellen auch auf die zunehmende Unzufriedenheit von langjährig Beschäftigten mit der Umstrukturierung zurück. Viele erfahrene Kontrollkräfte hätten sich in andere Bereiche des Zolls versetzen lassen, was zu einem großen Verlust an Kompetenzen und Erfahrungswissen geführt habe. Aussagekräftige Zahlen zur Besetzung von Stellen insgesamt und nach Hauptzollämtern, der Altersstruktur und der Fluktuation werden nicht veröffentlicht, sodass die genauen Problemlagen nicht nachvollzogen werden können.

WAS IST ZU TUN, DAMIT DER MINDESTLOHN BESSER EINGEHALTEN UND DURCHGESETZT WERDEN KANN?

(1) PRÄVENTIVE MASSNAHMEN

Die Einführung von Mindestlöhnen und die heutigen staatlichen Kontrollen sind erst durch die Fragmentierung der Unternehmen, die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse, den Rückgang der Tarifbindung und die Entstehung des großen Niedriglohnsektors notwendig geworden. Die geringsten Probleme mit der Einhaltung gesetzlicher Mindestlohnstandards finden sich in Branchen, in denen das traditionelle autonome Lohnsystem noch funktioniert und starke Personal- und Betriebsräte die Einhaltung von Gesetzen und Tarifen kontrollieren. Durch allgemeinverbindliche Tarifverträge mit differenzierten Lohngrättern auch in den heutigen Niedriglohnbranchen könnten die Löhne vieler Beschäftigter deutlich über den gesetzlichen Mindestlohn angehoben werden. Um dies zu erreichen, muss die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen erleichtert werden. AVE-Anträge aus einzelnen Branchen sollten im Tarifausschuss nur mit einer Mehrheit abgelehnt werden können, um Blockademöglichkeiten einer Seite zu verhindern. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die Einführung eines Tarif-treuegesetzes für öffentliche Aufträge des Bundes, auf das sich die Koalition geeinigt hat. Die Stärkung der Tarifbindung ist zudem das beste Instrument zur Entbürokratisierung der Wirtschaft. Die Sozialpartner selbst garantieren eine faire Bezahlung und verringern damit die Notwendigkeit staatlicher Kontrollen in ihren Branchen.

(2) STÄRKUNG DES SELF-ENFORCEMENTS

Neben der Erhöhung der Tarifbindung muss die Bildung von Betriebsräten insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen erleichtert werden. Zwar konnten mit dem Betriebsrätemodernisierungsgesetz die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten gestärkt werden, allerdings ist der Kündigungsschutz etwa für Wahlinitiator_innen und Kandidierende zum Wahlvorstand noch unzureichend. Der aktuelle Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien formuliert hier, dass die Behinderung der Mitbestimmung künftig als Offizial-Delikt eingestuft werden soll. Es ist zu hoffen, dass dieses Koalitionsvorhaben bald umgesetzt wird und dann auch für Initiator_innen und Kandidierende zum Wahlvorstand der Schutz von § 103 des Betriebsverfassungsgesetzes gilt.

Ein weiterer wichtiger Mechanismus zur wirkungsvollen Durchsetzung von Standards sind einfache und klare Regeln, die auch bekannt und den Beschäftigten verständlich sein müssen, damit sie ihre Ansprüche einfordern können. Eine einfache Sprache und auch Materialien in verschiedenen Sprachen der besonders häufig auf dem deutschen Arbeitsmarkt vertretenen Migrant_innen-Gruppen sollten hier zum Standard werden. Das gilt zunächst für den Mindestlohn selbst, der am wirkungsvollsten ist, wenn er einfach zu kommunizieren und zu merken ist. Das galt in Deutschland zwar für den Einstieg im Jahr 2015 mit einem Wert von 8,50 Euro und nun der Anpassung auf 12 Euro, aber nicht für die zwischenzeitlichen Erhöhungen der vergangenen Jahre. Die Grundregel sollte ein einfach nachzuvollziehender Betrag sein. Um die Compliance zu verbessern, sollten die Erhöhungen auch stärker über Kampagnen (z. B. Fernsehspots, Onlinewerbung) bekannt gemacht werden.

Zudem ist bekannt, dass gerade mobile Beschäftigte aus dem Ausland oftmals keine schriftlichen Informationen über ihr Arbeitsverhältnis erhalten. Dies ist jedoch durch die überarbeitete EU-Richtlinie zu Mindestarbeitsbedingungen zwingend vorgeschrieben. Allerdings gibt es bisher keine wirkungsvollen Mechanismen zur Durchsetzung der Unterrichtungspflicht. Momentan müssen die Beschäftigten die Vertragsbedingungen nachweisen, was ohne schriftliche Ausfertigung des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin kaum möglich ist. Eine Lösung bietet eine Regelung zur Beweislastumkehr, wonach Arbeitgeber_innen verpflichtet wären nachzuweisen, dass die Angaben der Arbeitnehmer_innen nicht zutreffen. Für Unternehmen, die sich an die Richtlinie halten, sollte dies keinen Aufwand darstellen.

(3) STÄRKUNG DER VERANTWORTUNG AN DER SPITZE DER WERTSCHÖPFUNGSKETTE

Einer der wichtigsten Treiber für die Herausbildung des großen Niedriglohnsektors in Deutschland und auch der weiterhin erheblichen Compliance-Probleme ist die Auslagerung von Tätigkeiten in Subunternehmen, die selbst wiederum die Tätigkeiten in Subunternehmerketten auslagern. Der Gesetzgeber hat hierauf bereits durch die verschuldensunabhängige Haftung des Generalunternehmers beim Mindestlohn reagiert. Allein in der Praxis findet diese Regelung kaum Anwendung, da sich von Verstößen betroffene Beschäftigte in der Regel nicht trauen, gegen ihren Arbeitgeber oder ihre Arbeitgeberin vorzugehen. Einen besseren Ansatz bietet die

Kontrollbehörde in den USA, die in der Obama-Administration begonnen hat, mit verschiedenen Generalunternehmen sogenannte „Enhanced Compliance Agreements“ abzuschließen, die Standards für das interne Nachunternehmermanagement festlegen und z. B. die Schaffung anonymer interner Beschwerdekanaäle sowie unabhängiger Kontrollsysteme betreffen (Weil 2018: 447f.). Die Kontrollbehörde ist hier zum Partner von Unternehmen bei der Umsetzung eines effektiven Nachunternehmermanagements geworden. Mit einem solchen Ansatz kann man die Reichweite der Kontrollen deutlich erhöhen. Die FKS könnte nach diesem Vorbild den Aufbau wirkungsvoller Compliance-Systeme in Großunternehmen beratend unterstützen. Wenn sich überdurchschnittlich viele Mindestlohnverstöße trotz Kontrollen und Selbstverpflichtungen in Branchen mit Subunternehmerketten nicht verringern lassen, muss man notfalls auch drastischere Maßnahmen ergreifen. Beispiele dafür sind etwa das Verbot der Auslagerung von Kernfunktionen in der deutschen Fleischindustrie, die Begrenzung der Subunternehmerketten auf zwei oder drei Ebenen wie im spanischen Baugewerbe oder die Verpflichtung, dass Generalunternehmen die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten in ihren Subunternehmen abführen. Zudem könnte wie in Großbritannien die Sichtbarkeit von Verstößen durch öffentliche „Blame and Shame“-Kampagnen mit direkter Namensnennung von Unternehmen, die wiederholt gegen Mindestlöhne verstoßen haben, erhöht werden.

(4) VERBESSERUNG DER KONTROLLEN UND DES VOLLZUGS

Neben solchen Maßnahmen müssen die staatlichen Kontrollen verbessert werden. Die bloße Aufstockung des Personals der FKS garantiert keine höhere Kontrollqualität. Eine gründliche Organisationsuntersuchung der Strategie, der Strukturen und der internen Führung der FKS und der Nutzung der Synergien mit der Zollfahndung erscheinen unverzichtbar, um Probleme des dezentralisierten und unkoordinierten Handelns, der hohen Personalfuktuation sowie der ineffektiven Doppelstrukturen zu beheben. Eine Lösung zur Überwindung der Patchwork-Struktur wäre die Einrichtung einer Bundesfinanzpolizei, in die beide Fahndungsdienste des Zolls, die FKS und die Zollfahndung, unter dem Dach des Zolls zu einer Organisationseinheit, einer Finanzpolizei, zusammengefasst werden. Parteiübergreifend sprechen sich bereits in bestehenden Beschlusslagen SPD, CDU/CSU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke für die Einführung einer Finanzpolizei aus (SPD 2021: 2f.; Bündnis 90/Die Grünen 2021: 85; FDP 2011; Deutscher Bundestag 2022b: 3; Die Linke 2021: 87).

Schließlich steht und fällt die Aufdeckung von Verstößen mit der korrekten Aufzeichnung der Arbeitszeit. Grundvoraussetzung dafür ist eine tägliche (elektronische) fälschungssichere Erfassung der Arbeitszeiten, die die Beschäftigten auch einsehen können. Entsprechend entschied auch der Europäische Gerichtshof 2019 (Az. C-55/18) und das Bundesarbeitsgericht im September 2022 (Az. 1 ABR 22/21). Gerade in Niedriglohnbranchen ist dies bisher oftmals nicht der Fall und muss mühsam über Betriebsräte (sofern solche überhaupt vorhanden sind) durchgesetzt werden. Um unnötigen Ressourceneinsatz bei der FKS zu vermeiden und die Effekti-

vität der Kontrollen zu erhöhen, sollte zwingend vorgeschrieben sein, dass die Arbeitszeitaufzeichnungen wie in Frankreich für Kontrollen im Betrieb bereitliegen müssen und nicht – wie in Deutschland – beim Steuerberater/bei der Steuerberaterin deponiert werden können, was zusätzlichen Aufwand für die FKS mit sich bringt. Zudem könnte die Wirksamkeit von Kontrollen durch Auflagen zur Registrierung aller Beschäftigten auf Baustellen (wie in Spanien, Italien, Norwegen, Polen) oder auch bei Friseur_innen und in Gaststätten (wie in Schweden) oder durch elektronische Zeitmessung (wie in Griechenland durch eine Auflage der Troika) verstärkt werden.

Auch die Zusammenarbeit mit den Gerichten lässt sich verbessern. Vielfach wird bemängelt, dass Staatsanwaltschaften häufig nur unzureichend mit den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Dimensionen des Themas Schwarzarbeit vertraut sind. Solche Fälle haben daher oft keine Priorität und die vom Zoll vorgeschlagenen Strafen werden in Gerichtsverfahren nicht selten deutlich verringert. Dagegen zeigen einige Städte (z. B. Bochum), dass spezialisierte Schwerpunktstaatsanwaltschaften Schwarzarbeit oft mehr Aufmerksamkeit widmen und die Kooperation mit der FKS besser funktioniert. Allerdings existieren solche Schwerpunktstaatsanwaltschaften bislang nur an wenigen Standorten in Deutschland. Angesichts der Dimensionen dieses Themas sollten sie zur Regel werden.

Völlig unzureichend erscheint in Deutschland auch die Unterstützung der Beschäftigten bei der Durchsetzung ihrer Lohnansprüche. Von der FKS bzw. den Sozialbehörden werden bei festgestellten Mindestlohnverstößen nur die Sozialversicherungsbeiträge nachgefordert, nicht aber die den Beschäftigten vorenthaltenen Nettolöhne. Das heißt konkret: Von Mindestlohnverstößen betroffene Beschäftigte in Deutschland werden noch nicht einmal darüber informiert, wenn die FKS bei Kontrollen Verstöße festgestellt hat. Das ist ein seit Langem bekannter Missstand, der beispielsweise von arbeitsrechtlichen Beratungsstellen für migrierte oder mobile Beschäftigte wie „Faire Mobilität“ und „Arbeit und Leben“ bereits des Öfteren thematisiert, bislang aber nicht abgestellt wurde.

Häufig schrecken Beschäftigte aber auch grundsätzlich vor rechtlichen Schritten gegen ihren Arbeitgeber oder ihre Arbeitgeberin aus Angst vor Entlassung zurück. Somit müssen Betriebe keine ernsthaften Konsequenzen für vorenthalte Lohnansprüche befürchten. Nur wenn die Unternehmen davon ausgehen müssen, dass Verstöße gegen Mindestlohnansprüche ernsthafte Konsequenzen nach sich ziehen, wird sich das Verhalten gegenüber den Beschäftigten verändern.

Einige europäische Nachbarstaaten sind bei der Unterstützung der Beschäftigten wesentlich weiter. In Frankreich und Spanien können die Arbeitsinspektionen z. B. auch direkte Anordnungen gegenüber Betrieben zur Erfüllung solcher Arbeitgeberpflichten treffen, ohne die Beschäftigten auf den privaten Rechtsweg verweisen zu müssen. Zudem werden die Beschäftigten in einigen Ländern auch stärker bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützt. In Polen etwa berät die staatliche Arbeitsinspektion Beschäftigte über ihre Rechte und nimmt Beschwerden entgegen, denen sie selbst nachgeht. In Belgien und Großbritannien werden die Beschäftigten bei Klagen vor Gericht von den Kontrollbehörden unterstützt,

und in Ländern wie den Niederlanden und Frankreich haben die Gewerkschaften das Recht zur Verbandsklage.

FAZIT

Mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns wurde versäumt, die Durchsetzung der Löhne für die Beschäftigten zu verbessern. Denn nach wie vor erhalten viele Anspruchsberechtigte den Mindestlohn nicht. Die Ursachen der Probleme liegen in der seit Jahren abnehmenden Tarifbindung, insbesondere im Dienstleistungssektor, und in einer zunehmenden Fragmentierung von Unternehmen, wodurch teils intransparente Subunternehmerketten entstanden sind und die Verantwortung für Arbeitsbedingungen unklar ist. Zudem hat der gewachsene Anteil prekärer Beschäftigungsverhältnisse, bei denen oftmals die Gründung von Betriebsräten erschwert ist, zu einem massiven Machtungleichgewicht geführt, weshalb Beschäftigte Angst haben, ihre Rechte wahrzunehmen, sofern sie diese überhaupt kennen. Die Möglichkeit, die Bezahlung des Mindestlohns einzuklagen, wird kaum wahrgenommen, auch weil die Beschäftigten in einer Beweispflicht stehen, die sie oftmals nicht erfüllen können. Zudem hat der Staat mit seiner Vergabepaxis des günstigsten Angebots bei öffentlichen Ausschreibungen diese Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt mitgefördert. Die Einführung eines Bundestariftreugesetzes ist daher ein erster wichtiger Schritt für faire Arbeitsbedingungen.

Für eine bessere Lohndurchsetzung ist besonders die Erhöhung der Tarifbindung über erleichterte AVE von Tarifverträgen ein geeignetes Instrument. Daneben muss auch die Gründung von Betriebsräten erleichtert werden, indem der Kündigungsschutz von Betriebsrätekandidierenden verbessert wird, was mit dem Betriebsrätemodernisierungsgesetz nur unzureichend erfolgt ist. Ein weiterer wichtiger Mechanismus zur wirkungsvollen Durchsetzung von Standards sind einfache und klare Regeln, die auch bekannt sein müssen, damit die Beschäftigten ihre Ansprüche einfordern können. Dazu gehören schriftliche und verständliche Informationen über die Arbeitsbedingungen, Lohnabrechnungen sowie eine elektronische und manipulationssichere Erfassung der Arbeitszeit.

Auch die Verantwortung an der Spitze von Wertschöpfungsketten muss gestärkt werden. Abschreckende Wirkungen und Nachhaltigkeit von Kontrollen lassen sich am ehesten erzielen, wenn man mit wirkungsvollen Sanktionen bei großen Auftraggeber_innen ansetzt. Die FKS könnte hier beratend Unternehmen unterstützen, um wirkungsvolle Compliance-Systeme aufzubauen, wie dies in den USA der Fall ist. Solch eine Neuausrichtung erfordert eine veränderte Prioritätensetzung bei den Kontrollen durch die FKS und neue Leistungsindikatoren für das Personal. Wenn sich trotz solcher Maßnahmen überdurchschnittlich viele Mindestlohnverstöße nicht verringern lassen, muss man notfalls auch drastischere Maßnahmen ergreifen. Beispiele dafür sind etwa das Verbot der Auslagerung von Kernfunktionen in der deutschen Fleischindustrie, die Begrenzung der Subunternehmerketten oder die Verpflichtung, dass Generalunternehmen die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten in ihren Subunternehmen abführen.

Zudem müssen auch die staatlichen Kontrollen effektiver werden, was durch Probleme in den Kernprozessen der FKS bisher behindert wird. So offenbaren sich bei näherer Betrachtung strategische Defizite, ein schlechtes Personalmanagement sowie unnötige Doppelstrukturen mit unzureichender Vernetzung von Behörden und fehlender Ressourcenbündelung. Immer nur mehr Personal zu fordern wird die bestehenden Defizite nicht lösen und die Kontrollen nicht verbessern. Stattdessen muss eine Umstellung von einer traditionell lokal orientierten Prüfbehörde zu einer überregional koordinierten Finanzpolizei erfolgen, die eine effektive Ressourcenbündelung ermöglicht, organisierte Kriminalität bekämpft und verstärkt mit Schwerpunktstaatsanwaltschaften kooperiert. Schließlich muss der Staat auch Beschäftigte bei der Durchsetzung ihrer Lohnansprüche unterstützen, wie es in vielen anderen EU-Staaten bereits der Fall ist.

LITERATURVERZEICHNIS

Boockmann, Bernhard; Kirchmann, Andrea; Kleinemeier, Rita; Krause-Pilatus, Annabelle; Maier, Anastasia; Nottmeyer, Olga; Reiner, Marcel; Schafstädt, Christin; Scheu, Tobias; Zühlke, Anne; Bonin, Holger; Puhe, Henry 2020: Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: Seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber, Studie des Institute of Labour Economics (IZA) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn.

Bosch, Gerhard; Hüttenhoff, Frederic; Weinkopf, Claudia 2019: Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden.

Bündnis 90/Die Grünen 2021: Deutschland: Alles ist drin, Bundestagswahlprogramm 2021, Berlin.

Deutscher Bundestag 2022a: Mindestlohnbetrug und Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion Die Linke – Drucksache 20/2960, Drucksache 20/3232 vom 30.8.2022, Berlin.

Deutscher Bundestag 2022b: Antrag der Fraktion CDU/CSU: Schnelle und durchgreifende Reaktion des Rechtsstaats auf den Angriffskrieg Russlands ermöglichen, Drucksache 20/1726 vom 10.5.2022, Berlin.

Die Linke 2021: Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit: Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021, Berlin.

Europäischer Rat; Rat der Europäischen Union 2022: Angemessene Mindestlöhne in der EU, Brüssel, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/adequate-minimum-wages/> (10.10.2022).

FDP 2011: Antrag 35: Beschluss des 62. ordentlichen Bundesparteitags, Rostock.

Fedorets, Alexandra; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten 2019: Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht, In: DIW-Wochenbericht 28, S. 483–491.

Glemser, Axel; Kunert, Astrid; Huber, Simon 2017: Einführung und Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland: Eine qualitative Studie im Auftrag des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), SOEP Survey Papers 474: Series C, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/SOEP, Berlin.

Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2021: Niedriglohnbeschäftigung 2019: Deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland, Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report 06, Duisburg.

Koch, Andreas; Kirchmann, Andrea; Reiner, Marcel; Scheu, Tobias; Boockmann, Bernhard; Bonin, Holger 2018: Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Studie des Forschungsinstituts Zukunft der Arbeit im Auftrag der Mindestlohnkommission, IZA Research Report Nr. 84, Bonn.

Lübbe, Sascha; Reinecke, Stefan 2022: Erhöhung des Mindestlohns: So viele Einzelfälle, in: TAZ, 1.10.2022, Berlin, <https://taz.de/Erhoehung-des-Mindestlohns!/5883357/> (11.10.2022).

Lübker, Malte 2021: Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn? Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, WSI Policy Brief Nr. 59, Düsseldorf.

Marchington, Mick; Grimshaw, Damian; Rubery, Jill; Willmott, Hugh 2005: Fragmenting Work: Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies, Oxford.

Mindestlohnkommission 2020: Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

SPD 2021: „Freiheit und Sicherheit“: Beschluss des SPD-Parteivorstands vom 21.6.2021, Berlin.

Statistisches Bundesamt 2021: 7,8 Millionen Niedriglohnjobs im April 2021, Pressemitteilung Nr. 586, 20.12.2021, Wiesbaden.

Weil, David 2010: Improving Workplace Conditions Through Strategic Enforcement: A Report to the Wage and Hour Division, Boston.

Weil, David 2014: The Fissured Workplace: Why Work Became so Bad for so Many and What Can Be Done to Improve It, Cambridge.

Weil, David 2018: Creating a Strategic Enforcement Approach to Address Wage Theft: One Academic's Journey in Organizational Change, In: Journal of Industrial Relations 60 (3), S. 437–460.

Zoll 2022: Zolljahresstatistik 2021, Bonn.

AUTOREN

Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Senior Professor am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.

Frederic Hüttenhoff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.

IMPRESSUM

NOVEMBER 2022

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Susan Javad, Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Titelfoto: picture alliance

ISBN 978-3-98628-215-8