

Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis – Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung

Gerhard Bosch, Karen Jaehrling, Claudia Weinkopf¹

Auf einen Blick

Mit dem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde ab Januar 2015 hat Deutschland nunmehr eine verbindliche Lohnuntergrenze eingeführt, um Lohn dumping zu unterbinden und die Fairness auf dem Arbeitsmarkt zu stärken. Dazu muss der Mindestlohn in der Praxis allerdings auch wirksam um- und durchgesetzt werden. Erfahrungen aus Großbritannien, wo der Mindestlohn bereits 1999 eingeführt worden ist, zeigen, dass dies ein längerer Prozess ist, in dem auf Probleme und Regelungslücken mit rechtlichen Präzisierungen, praktischen Handlungshilfen oder auch neuen Umsetzungsstrategien reagiert werden muss.

Seit 1. Januar 2015 gilt für abhängig Beschäftigte in Deutschland ein Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde. Trotz zahlreicher Warnungen vor teils gravierenden Beschäftigungsverlusten durch die Einführung des Mindestlohns gibt es bislang keine Anzeichen für solche negativen Wirkungen.

Die große Zahl von Anrufen bei den Hotlines des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) und des Bundesarbeitsministeriums (BMAS) sowie zahlreiche Presseberichte über Versuche von Arbeitgeber_innen, den Anspruch auf den Mindestlohn auf die eine oder andere Art zu unterlaufen, deuten darauf hin, dass der Mindestlohn in der Praxis vielfach erst noch wirksam um- und durchgesetzt werden muss. Zugleich wurde in den ersten Monaten auf politischer Ebene noch über die konkrete Ausgestaltung von Detailregelungen diskutiert, insbesondere um die Pflicht zur Aufzeichnung der Arbeitszeit. Auch in anderen Ländern mit einem gesetzlichen Mindestlohn wie Großbritannien wurde und wird über ähnliche Themen debattiert wie in Deutschland. In diesem Beitrag gehen wir daher der Frage nach, welche Anregungen und Schlussfolgerungen aus den britischen Erfahrungen für die wirksame Um- und Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland gezogen werden können.

Transparenz und Eindeutigkeit

Nur wenn Beschäftigte die Höhe des Mindestlohns kennen, können sie ihn in der Praxis auch einfordern. Dazu müssen die Beschäftigten und die Unternehmen über die Höhe des Mindestlohns informiert sein und auch wissen, für wen er gilt. Vom Mindestlohn ausgenommen sind in Deutschland Auszubildende, unter 18-Jährige, ehrenamtlich Tätige, mithelfende Familienangehörige sowie zuvor Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer Beschäftigung. Praktikant_innen haben nur dann keinen Anspruch auf den Mindestlohn, wenn es sich um Pflichtpraktika im Rahmen der Ausbildung (Schule, Universität) handelt oder das Praktikum bis zu drei Monaten dauert. Beschäftigte und Betriebe müssen überdies wissen, welche Lohnbestandteile auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden dürfen. Hier lassen die gesetzlichen Regelungen in Deutschland Fragen offen. Daher mussten schon einige strittige Fragen vor Gerichten geklärt werden – etwa, dass das Urlaubsgeld nicht auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden darf.² Ebenso müssen auch Bereitschaftszeiten mit dem Mindestlohn vergütet werden.

Auch in Großbritannien enthielt das Mindestlohngesetz (*National Minimum Wage Act*) von 1998 zahlreiche Regelungslücken, die erst im Laufe der Zeit geschlossen wurden. Dabei wurde in hohem Maße von dem Instrument der Rechtsverordnung Gebrauch gemacht. So wurden mit den *National Minimum Wage Regulations 1999* verbindlich und detailliert der Geltungsbereich und die genauen Berechnungsmodalitäten festgelegt – etwa, was als Arbeitszeit mit dem Mindestlohn zu vergüten ist, welche Zulagen einbezogen werden dürfen und ob und in welcher Höhe Unterkunftskosten abgezogen werden können. Über die Jahre sind zahlreiche Detailregelungen hinzugekommen oder wurden geändert. Um die Transparenz der aktuell geltenden Bestimmungen zu erhöhen, wurden kürzlich die *National Minimum Wage Regulations 2015* veröffentlicht, um die zahlreichen Ergänzungen und Modifikationen der Detailregelungen wieder in einem Dokument zusammenzuführen und übersichtlicher zu gestalten.

Dies unterstreicht, dass sich nicht alle denkbaren Fragen und Probleme vorab klären und regeln lassen. Vielmehr bedarf es der kontinuierlichen

Nachsteuerung und Anpassung der Regelungen, die auch auf vorliegende Erfahrungen mit der Umsetzung reagieren. Dies erfordert allerdings eine entsprechende systematische Erhebung, Zusammenführung und Auswertung von diesbezüglichen Informationen. Darauf lag von Beginn an ein Arbeitsschwerpunkt der britischen Low Pay Commission. Sie ist auch in den Jahren nach der Einführung des dortigen gesetzlichen Mindestlohns immer wieder branchen- und tätigkeitsspezifischen Problemen bzw. Auslegungsfragen nachgegangen und hat hierfür Lösungsvorschläge entwickelt. Dabei stützt sie sich auf Stellungnahmen und Anhörungen von Verbänden sowie auf zahlreiche Studien, die in ihrem Auftrag erstellt wurden.

Angesichts der Komplexität der Regelungen betonen sowohl die Low Pay Commission als auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in Großbritannien immer wieder, dass es über die bloße Veröffentlichung der Regelungen hinaus weiterer Handlungshilfen (Guidance) bedarf, um die rechtlichen Bestimmungen für die Praxis verständlich zu machen. So wurde von der Regierung beispielsweise eine Handlungshilfe für den Umgang mit Praktika erarbeitet,³ als sich zeigte, dass hier missbräuchliche Praktiken besonders häufig vorkamen. Darüber hinaus wurden kürzlich die Handlungshilfen zur Kalkulation des Mindestlohns überarbeitet und die Regelungen zum Ehrenamt, zu Bereitschaftszeit und zu Wegezzeiten detaillierter erläutert.⁴ Auch von den Gewerkschaften werden solche Handlungshilfen regelmäßig veröffentlicht.

Schließlich sind alle Akteure in Großbritannien darin einig, dass die Regelungen auch durch Informationskampagnen breit kommuniziert werden müssen, um Geltung zu erlangen. Anders als in Deutschland wurde die Einführung des Mindestlohns durch breite Öffentlichkeitskampagnen mit hoher Medienresonanz vorbereitet. Vergleichbare Kampagnen zu Umsetzungsproblemen wurden seitdem mehrfach wiederholt, zuletzt im Jahr 2014.

Kontrollen und Sanktionen

Wirksame Kontrollen und Sanktionen bei Verstößen gegen den Mindestlohn werden in der internationalen Forschung als wichtige Voraussetzung für seine Akzeptanz angesehen. Arbeitgeber_innen

schließen „ihren Frieden mit dem Mindestlohn“, wenn sie davon ausgehen können, dass sich auch die Konkurrenz an den Mindestlohn hält. Hierfür werden eine ausreichende Kontrolldichte und eine gute Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure benötigt.

Die Mindestlohneinhaltung kann zudem nur wirksam geprüft werden, wenn die Arbeitszeiten der Beschäftigten korrekt erfasst werden. Eine generelle Aufzeichnungspflicht gilt in Deutschland nur für diejenigen Branchen, die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz⁵ genannt werden, und für Beschäftigte in Minijobs (in allen Branchen mit Ausnahme von Privathaushalten). Trotzdem sind die Aufzeichnungspflichten in den letzten Monaten als „Bürokratiemonster“ vor allem von Seiten mancher Arbeitgeberverbände und aus Kreisen der Unionsparteien dargestellt worden. Das BMAS verwies hingegen darauf, dass die Einhaltung des Mindestlohns ohne Arbeitszeitaufzeichnungen nicht zu kontrollieren ist und die Dokumentation von Arbeitszeiten auch zuvor in vielen Betrieben bereits Standard war.

In Großbritannien sind die Aufzeichnungspflichten für Firmen wesentlich umfangreicher als in Deutschland, da sie alle Arbeitgeber_innen betrifft. In der öffentlichen Debatte ist diese generelle Aufzeichnungspflicht dennoch kaum ein Thema gewesen. Neben der Unterbezahlung können auch Verstöße gegen diese Aufzeichnungspflicht sanktioniert werden. Allerdings weist eine Studie aus dem Jahr 2007 darauf hin, dass bei solchen Verstößen nur selten von Sanktionen Gebrauch gemacht wurde.⁶ Ein Hintergrund dafür war, dass die Labour-Regierung in den ersten Jahren nach Einführung des Mindestlohns darum bemüht war, den Vorwurf der Überregulierung und Unverhältnismäßigkeit von Kontrollen zu vermeiden und daher zunächst auf eher zurückhaltende Kontrollen und Sanktionen setzte. Dies hat sich allerdings zwischenzeitlich unter dem Eindruck zunehmender Beschwerden und Berichte zu Verstößen gegen das Mindestlohngesetz geändert. Anders als möglicherweise zu Beginn erwartet wurde, nahm die Nicht-Einhaltung des Mindestlohns im Zeitverlauf nicht ab, sondern stieg sogar an.⁷

Dies verweist auf eine weitere Bedingung für wirksame Kontrollen. Die Sanktionen bei Verstößen müssen schmerzhaft sein, oder anders ge-

sagt: Die Nichteinhaltung des Mindestlohns muss teurer sein als dessen Einhaltung. Diesem Grundsatz wurde in Großbritannien seit 2009 mit einer Reihe von Änderungen Rechnung getragen. Zum einen wurden nach der Verabschiedung des *Employment Act 2008* Kontrollen verstärkt und Strafzahlungen im Falle festgestellter Unterbezahlung mit wenigen Ausnahmen automatisch verhängt. Seit 2014 wurden die Geldbußen bei Mindestlohnverstößen mehrfach erhöht und im Mai 2015 erneut angehoben. Darüber hinaus setzt die Regierung seit 2013 verstärkt auf die Strategie des „Naming und Shaming“: Im ersten Quartal 2015 wurden über 150 Namen von Betrieben veröffentlicht, die gegen den Mindestlohn verstoßen hatten, darunter auch größere Firmen wie Foot Locker, French Connection und H&M.

Durchsetzung von vorenthaltenen Mindestlohnansprüchen

Da staatliche Kontrollen immer nur stichprobenhaft vorgenommen werden können, kommt individuellen und kollektiven Klagemöglichkeiten eine hohe Bedeutung zu. Wie in Deutschland fordern Gewerkschaften auch in Großbritannien seit längerem ein Verbandsklagerecht. Daneben wird in der internationalen Mindestlohnforschung Hotlines eine hohe Bedeutung beigemessen. Beschäftigte und Arbeitgeber müssen demnach einen leichten und unbürokratischen Zugang haben, um mögliche Verstöße (auch anonym) melden zu können. In Deutschland hat derzeit der DGB zusätzlich zur Hotline des BMAS eine eigene Hotline geschaltet.

In Großbritannien gibt es bereits seit Einführung des Mindestlohns eine entsprechende „Helpline“⁸. Das Angebot (in über 100 Sprachen!) umfasst neben detaillierten Auskünften zum Anwendungsbereich des Mindestlohns auch fallbezogene individuelle Beratung und ist zudem im Vergleich zu Deutschland stärker verzahnt mit den Kontrollbehörden: Bei Bedarf werden die Anrufer direkt an die zuständige Abteilung der Kontrollbehörde Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) weitergeleitet. Innerhalb eines Jahres hat die HMRC so in 2012/2013 aufgrund solcher Anrufe über 1.400 Ermittlungen eingeleitet.⁹ In Deutschland werden die Anrufenden bislang demgegenüber lediglich aufgefordert, den Verstoß bei der lokal zuständigen Zollbehörde zu melden. In Großbritannien besteht darüber hin-

aus die Möglichkeit, im Internet Verstöße per Formular melden zu können. Auf vielfache Forderung von Gewerkschaften ist es inzwischen auch möglich, Verstöße im Namen Dritter zu melden.

Für die Akzeptanz und Nutzung solcher Wege ist auch entscheidend, ob die Beschäftigten darauf vertrauen können, dass die Vertraulichkeit gewahrt bleibt. Die Befürchtung vor gravierenden Konsequenzen, insbesondere vor einer (unzulässigen) Kündigung durch den Arbeitgeber, dürfte einer der Hauptgründe sein, die Beschäftigte in Großbritannien trotz der vergleichsweise niedrigen Hürden davon abhalten, Verstöße zu melden. Erst in den letzten beiden Jahren ist die Zahl von Beschwerden bei der HMRC stark gestiegen.¹⁰ Dies hängt möglicherweise auch mit einem erhöhten Vertrauen in die konsequente Sanktionierung von Mindestlohnverstößen zusammen.

Zudem werden Beschäftigte in Großbritannien bei der Durchsetzung ihrer Lohnansprüche umfassender unterstützt als in Deutschland, wo solche Ansprüche individuell gerichtlich geltend gemacht werden müssen. Demgegenüber fordert die Kontrollbehörde HMRC in Großbritannien Arbeitgeber_innen durch eine „notice of underpayment“ zur Nachzahlung von Lohnansprüchen auf und kann bei Verweigerung der Nachzahlung den Fall im Auftrag der Beschäftigten vor Gericht bringen. In den Jahren 2012/13 hat der HMRC für insgesamt 26.500 Beschäftigte Zahlungsrückstände in Höhe von knapp vier Millionen Pfund eingeklagt.¹¹

Trotz der zahlreichen Nachsteuerungen und Veränderungen, die in Großbritannien seit der Mindestlohneinführung im Jahr 1999 vorgenommen worden sind, werden aktuell weitere Verbesserungen gefordert. Um die Wartezeiten für Beschäftigte zu verkürzen, sollen Zahlungsrückstände zeitnah von der Kontrollbehörde HMRC beglichen und dann von den betreffenden Arbeitgeber_innen eingefordert werden. Weitere Forderungen beziehen sich unter anderem auf einen verbesserten Austausch von Informationen zwischen unterschiedlichen Behörden.¹²

Fazit

Die britischen Erfahrungen verdeutlichen, dass die Um- und Durchsetzung eines gesetzlichen Mindestlohns ein längerer und wahrscheinlich niemals abgeschlossener Prozess ist, in dem auf Probleme und Regelungslücken oder -unklarheiten mit Präzisierungen von Regelungen, Handlungshilfen oder auch neuen Strategien reagiert werden muss. Auch in Deutschland wird es sicherlich noch eine ganze Weile dauern, bis die wichtigsten strittigen Auslegungsfragen geklärt und die Ergebnisse den Beschäftigten und Betrieben auch bekannt sind. Hier sehen wir auch die Sozialpartner auf Branchenebene und betrieblichen Interessenvertretungen in der Pflicht, Problemfälle zu identifizieren und in Kooperation mit der Politik Lösungen zu entwickeln.

1 Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen.

2 Urteil des Berliner Arbeitsgerichtes von März 2015 (noch nicht rechtskräftig).

3 Department for Business, Innovation & Skills: National Minimum Wage: Work Experience and Internships, 15 May 2013; <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-work-experience-and-internships>.

4 Department for Business, Innovation & Skills: National Minimum Wage (NMW): Policy on HM Revenue Customers Enforcement, Prosecutions and Naming Employers Who Break NMW Law, London 2015; <https://www.gov.uk/minimum-wage-different-types-work>.

5 Baugewerbe, Gastgewerbe, Personenbeförderung, Speditionen/Transport/Logistik, Schaustellergewerbe, Forstwirtschaft, Gebäudereinigung, Messebau, Fleischwirtschaft.

6 Croucher, Richard; White, Geoff: Enforcing a National Minimum Wage, in: Policy Studies 28, 2 (2007), S. 145-161.

7 Le Roux, Stephanus; Lucchino, Paolo; Wilkinson, David: An Investigation into the Extent of Non-Compliance with the National Minimum Wage. Final Report to the Low Pay Commission, London 2013.

8 Seit 2009 unter dem Namen „Pay and Work Rights Helpline“, seit April 2015 in die ACAS Helpline (<http://www.acas.org.uk>) überführt.

9 Burgess, Pete: Die Umsetzung des National Minimum Wage in Großbritannien, in: Schulten, Thorsten (Redaktion): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen Lernen kann. Studie im Auftrag der G.I.B., Bottrop 2014, S. 12-23.

10 Low Pay Commission: The Low Pay Commission Report 2015, London 2015.

11 Burgess, Pete 2014, S. 19.

12 Hull, Andy: Settle for Nothing Less: Enhancing National Minimum Wage Compliance and Enforcement. Centre for London, London 2013.