

Welche Stellschrauben gilt es zu drehen, damit der Mindestlohn auch ankommt? Handlungsempfehlungen aus Sicht der Wissenschaft

Digitale Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Deutschen Gewerkschaftsbundes

9. November 2022

Gerhard Bosch / Frederic Hüttenhoff

Agenda

- 1 Mindestlohn und Compliance-Probleme
- 2 Veränderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt
- 3 Neue Kontrollaufgaben des Staates
- 4 Reformvorschläge
- 5 Schlussfolgerungen

Die Erhöhung des Mindestlohns

- Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist eine Erfolgsgeschichte
 - Keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung
 - Teils zweistellige Anhebungen der Stunden- und Monatslöhne im unteren Einkommensbereich
- Rund 20% der abhängig Beschäftigten profitieren von der Erhöhung auf 12 Euro
 - Insbesondere: gering Qualifizierte, Migrant*innen, Frauen, Beschäftigte ohne Tarifbindung, atypisch Beschäftigte, Beschäftigte in Kleinbetrieben
- 12 Euro nahe an 60% des Medianlohns – Zielwert der Europäischen Mindestlohnrichtlinie

Hohe Compliance-Probleme beim Mindestlohn

- Weniger als den Mindestlohn erhielten
 - nach der Verdienststrukturerhebung (Unternehmensbefragung) im Jahr 2018 509 000 Beschäftigte
 - nach dem SOEP (Beschäftigtenbefragung) im Jahr 2017 1,3 Mio. im Haupt- und 500 000 in Nebenjob
- Hohe Quoten in bestimmten Branchen, Beschäftigungsformen und Betriebsgrößen:
 - z.B. Minijobs 50%, Gastgewerbe 34%, Einzelhandel 22%, Betriebe <5 Beschäftigte 26%
- Unterschätzung der Non-Compliance in Beschäftigungsstatistik: z.B. Entsandte, Scheinselbständige, Illegale Beschäftigte nicht erfasst – Bauwirtschaft z.B. ist statistisch „sauber“
- Zolljahresstatistik 2021
 - Arbeitgeberprüfungen: 48.064
 - eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten: 120.345

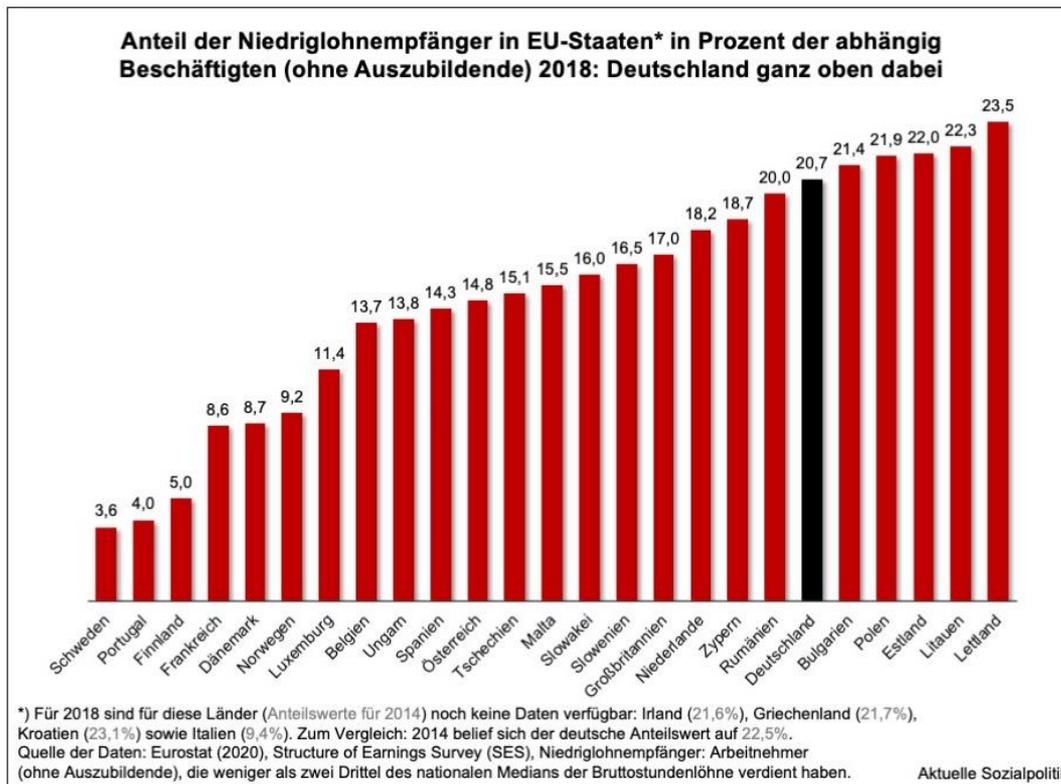
Veränderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt

- Bis in die 80er Jahre Schwarzarbeit überwiegend lokal
 - z.B. Verstoß gegen HWO, Arbeit ohne Rechnung
- Insgesamt: Hohe Compliance im Kern der Wirtschaft
 - Anteil von Niedriglöhnen im internationalen Vergleich gering
- Ursachen:
 - Integrierte Unternehmen mit hoher eigener Wertschöpfung
 - Überwiegend unbefristete Beschäftigung
 - 85% Tarifbindung mit starken Sozialpartnern
 - Betriebsräte sind wirkungsvollste Arbeitsinspektion
 - Gut geschult, nahe am Arbeitsplatz, Informations- und Mitbestimmungsrechte, anonyme Beschwerdeinstanz
- Funktionierende staatsferne und unbürokratische Selbstkontrolle

Ursachen der Veränderungen auf dem dt. Arbeitsmarkt

- Seit den 90er Jahren wird Schwarzarbeit systemisch :
 - Viele Geschäftsmodelle basieren auf niedrigen Löhnen und aktiv betriebener non-Compliance (Schwerpunkte: arbeitsintensive Branchen mit hohen Anteilen leicht ersetzbarer Arbeitskräfte, Hohe Non-Compliance in Kleinbetrieben und bestimmten Arbeitsformen, wie z.B. Mini-jobs, Entsendungen)
- überregional und transnational organisiert mit abnehmender „Deliktrente“
- Wichtigste Ursachen:
 - Erosion der Selbstkontrolle: Tarifbindung sinkt auf 51% (Stand: 2020)
 - Fragmentierung von Unternehmen mit teils intransparenten Subunternehmerketten
 - Wachsende Anteil prekärer Beschäftigungsverhältnisse

Anteil von Niedriglohnempfänger*innen in Europa



Neue Kontrollaufgaben des Staates

- Erosion der Selbstkontrolle zwang Staat zu Interventionen ins Lohnsystem
 - Ziele: Sicherung der Sozialsysteme, Schutz der Beschäftigten und Wettbewerbsgleichheit
- Dazu gehören neben der Einführung auch die Kontrolle der Mindestlöhne sowie die Sanktionierung der Nichteinhaltung
- 2004 Bündelung der verstreuten Kontrollaufgaben bei der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) und neue Kontrollbefugnisse
- Personalaufstockung bei der FKS
 - 2014 mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns um 1600 Stellen bis 2022
 - 2019 mit Novelle des SchwarzArbG weitere 3500 Stellen bis 2030
 - Januar 2022: 7.684 Stellen der 10.223 Planstellen sind besetzt

Der Gesetzgeber stellt ausreichend Ressourcen für die Kontrollen zur Verfügung

Begrenzter Prüfauftrag in Deutschland

- Prüfauftrag bei den Mindestlöhnen beschränkt sich allerdings auf staatliche Ansprüche: Sozialversicherungsbeiträge und Steuern
 - **FKS ist keine „Mindestlohnkontrolle“**, sondern prüft alle Tatbestände nach § 1 SchwarzArbG (u.a. auch unerlaubte Beschäftigung von AusländerInnen, Verstoß gegen die HWO etc.)
- Bundesrechnungshof 2008: *Vorenthaltene 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 völlige Verkennung der Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt
- In den USA und in UK setzen Kontrollbehörden auch individuelle Lohnansprüche durch (UK „Notices of Underpayment“).

Probleme bei der FKS

- Unsere Interviews beim Zoll und mit Akteuren im Bau, der Fleischindustrie, im Gastgewerbe zeigten folgende Probleme in den Kernprozessen der FKS:
 - Strategiedefizite – es werden keine Lagebilder, wie bei der Polizei erstellt, Kontrollvorgaben können durch Alibiprüfungen erfüllt werden, keine Ansätze zu präventiven Strategien. **Falsche Außendarstellung: ganzheitliche Prüfung ist keine Strategie**
 - Defizitäre Personalplanung: Angeblich keine Zahlen über Fluktuation, Altersstruktur etc. verfügbar
 - Doppelstrukturen in Zollfahndung und FKS statt Ressourcenbündelung
 - Überholtes Leitbild für die Ausbildung: einheitliche Ausbildung für Steuererhebung und Fahndung anstelle einer Spezialisierung nach Grundausbildung
 - IT Struktur unzureichend (nicht von uns untersucht)
- Umstellung von einer traditionellen lokal orientierten Prüfbehörde zur einer „Arbeitsmarktpolizei“, die wirkungsvoll organisierte Kriminalität bekämpft, steht noch aus

Reformvorschläge: präventive Maßnahmen

- Erhöhung der Tarifbindung durch Erleichterung der AVE und Tariftreuegesetze
 - Einführung des Tariftreuegesetzes für öffentliche Aufträge des Bundes zentrale Bedeutung
- Re-regulierung besonders anfälliger Beschäftigungsformen wie Minijobs, Entsendungen und Werkvertragskonstellationen
- Begrenzung und Transparenz von Subunternehmerketten
 - max. 3-4 Nachunternehmen in der Kette gestattet (span. Baugewerbe)
 - Führung eines Nachunternehmerbuchs (Spanien, Österreich)

Reformvorschlag: Stärkung des Self-Enforcements

- Bildung von Betriebsräten in mittleren und kleineren Unternehmen erleichtern und Behinderung der Mitbestimmung stärker sanktionieren
- Mindestlohn muss bekannter werden, damit er auch eingefordert wird
 - Bekanntmachung von Erhöhungen des Mindestlohns durch Kampagnen (z.B. TV-Spots, Online-Werbung; UK: Durch Kampagnen liegt Bekanntheit des Mindestlohns bei 90%)
 - Mindestlohn sollte immer glatter, einfach zu merkender Betrag sein
 - Verständliche Definition der auf den Mindestlohn anrechenbaren Lohnbestandteile im Mindestlohngesetz
 - Informationen in der jeweiligen Landessprache
- Einhaltung der EU-Richtlinie zu Mindestarbeitsbedingungen
 - Schriftliche Informationen über Arbeitsverhältnis
- Einrichtung einer Stelle (z.B. Online-Portal) zur Meldung von Mindestlohnverstößen bzw. Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen

Reformvorschlag: Stärkung der Verantwortung an der Spitze der Wertschöpfungskette

- Konsequenterer Anwendung der Haftung für Sozialversicherungsbeiträge und Mindestlöhne
 - 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
 - Warum nicht als Botschaft an die Wirtschaft Entwicklung von Standards für das Nachunternehmermanagement gemeinsam mit FKS und Dax-Unternehmen? Vorbild: ThyssenKrupp Steel
- Öffentlich einsehbare Datenbank von Unternehmen mit Verstößen und Ausschluss von Wiederholungstätern bei öffentlicher Auftragsvergabe
 - Blame and Shame Liste (Großbritannien)

Reformvorschlag: Verbesserung der Kontrollen und des Vollzugs

- Beseitigung von Doppelstrukturen bei den Fahndungsdiensten des Zolls
 - Bündelung zu einer Finanzpolizei (Erlass des BMF vom 2.5. 2022 fordert das)
- Entwicklung einer Kontrollstrategie: Mehr Qualität statt Quantität (mit Lagebildern, Koordination des Vorgehens zwischen den Hauptzollämtern etc.)
- 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
- Ausweitung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften
- Staatliche Unterstützung bei Durchsetzung von Lohnansprüchen
 - UK: Notices of Underpayment
 - Belgien, Spanien, Frankreich, Polen
- Verbandsklagerecht für Gewerkschaften für vorenthaltene Löhne
 - Vorbilder: Niederlande, Frankreich

- Massiver Personalaufbau bei der FKS verpufft ohne parallele Strukturreformen, die diese „Teflonbehörde“ bislang immer abgewehrt hat
- Zentral: (1) Zusammenlegung der Fahndungsdienste zu einer „Finanzpolizei“ und (2) Strategieentwicklung
- *„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.“*
- Präventive Bekämpfung notwendig – Beispiele:
 - Wieder Stärkung der autonomen Selbstkontrollen durch Erhöhung der Tarifbindung und die Wahl von Betriebsräten
 - Entwicklung von Standards zu einem verantwortlichen Nachunternehmermanagement in großen Unternehmen wie bei ThyssenKruppSteel
 - Verbandsklagerecht für die Durchsetzung individueller Ansprüche

Vielen Dank!



<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19670.pdf>