

## Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Gerhard Bosch, Frederic Hüttenhoff  
und Claudia Weinkopf

### Ansatzpunkte für eine effektivere Durchsetzung von Mindestlöhnen

2020  
01

#### Auf den Punkt ...

- Verstöße gegen Mindestlöhne sind in der heutigen Arbeitswelt systemisch. Durch die zunehmende Auslagerung von Teilen der Wertschöpfungskette können sich große Unternehmen ihrer sozialen Verantwortung entziehen.
- Die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse und die Flucht aus der Mitbestimmung erschwert es Beschäftigten, ihre Rechte durchzusetzen. Staatliche Kontrollen von Mindestlöhnen sind daher notwendiger als in der Vergangenheit, durch die wachsende Intransparenz der Beschäftigungsbedingungen aber auch erheblich aufwändiger.
- Nachhaltige Verhaltensänderungen lassen sich mit einer hohen Kontrolldichte und einem Focus auf bestimmte Branchen und Beschäftigungsformen bewirken.
- Weitere Ansatzpunkte für eine effektivere Durchsetzung von Mindestlöhnen sind die Stärkung der Selbstregulierung durch die Sozialpartner, transparentere und einfache Regelungen, eine korrekte Erfassung der geleisteten Arbeitszeit und mehr staatliche Unterstützung für die Durchsetzung der Ansprüche von Beschäftigten.

## 1 Einleitung

Der durch Mindestlöhne angestrebte Schutz der Beschäftigten und die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen können nur erreicht werden, wenn Lohnstandards in der Praxis auch tatsächlich eingehalten werden. Da der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland erst im Jahr 2015 eingeführt worden ist, gibt es hierzulande bislang nur wenige systematische Untersuchungen zur Compliance und zum Enforcement von Mindestlöhnen (Bosch et al. 2019).

Andere Länder verfügen demgegenüber teils bereits seit Jahrzehnten über Erfahrungen mit einem gesetzlichen Mindestlohn und es liegen auch zahlreiche theoretische sowie empirische Studien und weitere Publikationen zur Kontrolle und Durchsetzung von Mindestlöhnen und anderer Arbeitsstandards vor, die wir im Rahmen unserer Studie, die von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde, umfassend ausgewertet und aufgearbeitet haben. Darüber hinaus wurden zahlreiche Interviews mit Vertreter\*innen aus Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, betrieblichen Interessenvertretungen sowie Kontrollinstanzen (z.B. Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Deutsche Rentenversicherung) geführt.

Insbesondere die angelsächsische Literatur bietet zahlreiche Anregungen und Erfahrungen, wie Kontrollen von Mindestlöhnen verbessert und effektiver ausgestaltet werden können. In diesem IAQ-Report stehen Strategien und Maßnahmen im Mittelpunkt, die hierzu einen Beitrag leisten können. Die ältere internationale Literatur zu Kontrollen von Mindestlöhnen beschränkte sich fast ausschließlich auf die Analyse von deren konkreter Durchführung. Dieser enge Fokus war sinnvoll in einer Zeit mit stabilen Märkten, in der Unternehmen mit klaren und expliziten Regeln, deren Einhaltung von Vertreter\*innen der Beschäftigten kontrolliert wurde, eine faire Entlohnung garantierten. Erleichtert wurde diese Form der Selbstregulierung durch die hohe Transparenz der Arbeitsbedingungen in vertikal integrierten Unternehmen mit hohen Anteilen interner Wertschöpfung und überwiegend festangestellten Beschäftigten. Die Regelsysteme und auch der Wettbewerb waren auf die Einhaltung von vereinbarten und selbstgesetzten Standards ausgerichtet, so dass Fehlverhalten durch eine wirkungsvolle Selbstbindung der Unternehmen wenig verbreitet war (Dickens 2009).

Dieser IAQ-Report ist wie folgt gegliedert: In Abschnitt 2 nehmen wir auf der Basis der umfangreichen internationalen Forschung und Literatur zu Compliance und Enforcement von Mindestlöhnen und anderen Mindeststandards die Ursachen und Hintergründe von Verstößen gegen Mindestlohnstandards unter die Lupe. Anschließend gehen wir in Abschnitt 3 auf Kontrollstrategien und Maßnahmen ein, die einen wirksamen Beitrag zu einer effektiveren Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen leisten könnten. In Abschnitt 4 werden weitere Ansatzpunkte aufgezeigt, die dazu beitragen könnten, die Durchsetzung und Einhaltung von Mindestlöhnen zu verbessern, und in Abschnitt 5 wird ein Fazit gezogen.

## 2 Ursachen und Hintergründe von Verstößen gegen Mindestarbeitsbedingungen

Durch die zunehmende Ausbreitung prekärer Arbeitsverhältnisse sind mittlerweile in vielen Ländern „Parallelwelten in der Arbeit“ (Holst/Singe 2013) entstanden. Die schlechten Arbeitsbedingungen im wachsenden Segment prekärer Arbeit resultieren nicht nur aus veränderten oder abgeschwächten Regulierungen, sondern auch aus der systematischen Nicht-Einhaltung von Mindeststandards. Die internationale Forschung verweist darauf, dass staatliche Kontrollen durch die wachsende Heterogenität der Arbeitsformen und Intransparenz der Ansprüche und Rechte von Beschäftigten, den Bedeutungsverlust klassischer Normen von fairer Bezahlung im entfesselten Wettbewerb und die Schwächung der Gewerkschaften als wirkungsvolle dezentrale Kontrollakteure notwendiger, aber auch schwieriger als in der Vergangenheit geworden sind.

Internationale Studien zeigen, dass auch in verschiedenen anderen Ländern die Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen früher durch ein funktionierendes System der industriellen Beziehungen mit hoher Tarifbindung und einem dichten Netz betrieblicher Interessenvertretungen erfolgte (Dickens 2009; Weil 2010 und 2014). Der Vorteil dieser Selbstregulierung lag nicht nur in der Unterstützung der Durchsetzung individueller Ansprüche der Beschäftigten bei Fehlverhalten der Unternehmen, sondern vor allem auch in der präventiven Wirkung, so dass Fehlverhalten kaum verbreitet war. Infolge von Deregulierungen des Arbeitsmarkts und den Bedeutungsverlust von Tarifverträgen funktioniert diese Selbstkontrolle durch die Sozialpartner jedoch inzwischen nicht mehr. Der Staat muss widerwillig die Lücke füllen, wobei die Durchsetzung individueller Ansprüche zunehmend den einzelnen Beschäftigten überlassen wurde.

Den wichtigsten Grund für wachsende Compliance-Probleme sieht Weil (2010 und 2014) in der Verschiebung der Grenzen der Unternehmen. Da die Koordinationskosten durch neue Technologien deutlich gesunken sind, ist es Unternehmen möglich geworden, Teile ihrer Wertschöpfungskette auszulagern, sie aber gleichwohl durch die Vorgabe detaillierter Standards zu steuern. Die Großunternehmen ersetzen viele Funktionen interner Arbeitsmärkte durch Marktbeziehungen und entledigen sich damit ihrer juristischen Arbeitgeberfunktion, obwohl sie die Arbeitsabläufe in der Wertschöpfungskette weiterhin zum Teil bis ins Kleinste kontrollieren. Das Ergebnis sind „fissured workplaces“, also eine zerklüftete Arbeitswelt mit vielen abhängigen Zulieferern, die die Löhne und Sozialleistungen drücken, um gegen die Konkurrenz im harten Wettbewerb bestehen zu können.

Weil (2015) hat vor allem Unternehmen im Blick, die die gesamte Wertschöpfungskette detailliert steuern, wie etwa Franchise-Unternehmen. Ähnlich, aber etwas weiter gefasst ist das Konzept der fragmentierten Unternehmen. Ausgangspunkt sind ebenfalls Veränderungen der Arbeitsbedingungen infolge der Aufspaltung von Unternehmen oder der Auslagerung von Tätigkeiten zur Kosteneinsparung (Marchington et al. 2005). In fragmentierten Unternehmen bleibt

oft unklar, wer eigentlich der für die Arbeitsbedingungen verantwortliche Unternehmer ist. Die Aufspaltung der Unternehmen vervielfacht den Aufwand für externe Kontrollen auch dadurch, dass für die Unternehmen meist unterschiedliche Regelungen gelten. Zudem wird anders als in vertikal integrierten Unternehmen die Vertretung der Interessen von Beschäftigten erschwert, da gesetzliche und tariflich ausgehandelte Mitbestimmungsrechte an den Unternehmensgrenzen enden.

Von der Fragmentierung der Unternehmen ist die Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse zu unterscheiden, wobei allerdings Überschneidungen offensichtlich sind. Beschäftigte von Werkvertragsunternehmen, aus dem Ausland entsandte Arbeitskräfte oder Leiharbeitskräfte gehören zu anderen Unternehmen, unterliegen aber faktisch den Weisungen des auftraggebenden Unternehmens. Damit entstehen juristische Grauzonen, die es Unternehmen ermöglichen, sich ihrer Arbeitgeberpflichten zu entledigen.

Auch Scheinselbständige sind besonders von arbeitsrechtlichen Verstößen betroffen (Bignami et al. 2013: 2). Durch die Verlagerung abhängiger Beschäftigung in Scheinselbständigkeit entziehen sich Unternehmen ihrer in Arbeits- und Sozialgesetzen definierten Arbeitgeberverantwortung und verhindern gleichzeitig durch die Eingliederung der Betroffenen in ihre Arbeitsprozesse echte unternehmerische Tätigkeiten.

Besonders missbrauchsanfällig sind kurze Teilzeitarbeitsverhältnisse. Extremformen sind die britischen „zero-hours contracts“, in denen das gesamte Einsatzrisiko vom Unternehmen auf die Beschäftigten verlagert wird (Rubery/Grimshaw 2016), und die Minijobs in Deutschland (Bosch/Weinkopf 2017). Solche randständigen Beschäftigungsformen vermitteln den Beschäftigten und Unternehmen das Gefühl, dass es sich nicht um vollwertige Arbeitsverhältnisse mit den üblichen Rechten und Ansprüchen handelt. Zudem erleichtern sie den Unternehmen die Verschleierung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten der Beschäftigten. Mehrere Untersuchungen, in denen Arbeitskräfte und Unternehmen befragt wurden, zeigen, dass Minijobber\*innen meist nur für die Stunden bezahlt werden, in denen sie gearbeitet haben, sie aber oft keinen bezahlten Urlaub erhalten und bei Krankheit und an Feiertagen nicht entlohnt werden (Fischer et al. 2015; Bachmann et al. 2017).

Auch bestimmte Branchen gelten als besonders anfällig für Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen und Mindestlöhne. Dies betrifft z.B. Sektoren mit ständig wechselnden Einsatzorten der Beschäftigten (Bauwirtschaft, Warentransport) und Branchen mit hohen Anteilen einfacher standardisierter und auch spracharmer Tätigkeiten, in denen man Stammkräfte auch durch Migrant\*innen ohne Kenntnisse der Landessprache ersetzen kann (z.B. Fleisch- und Landwirtschaft). Ähnliches gilt für Branchen mit kleinbetrieblichen Strukturen und starkem Preiswettbewerb, was auf weite Teile der privaten Dienstleistungen in Deutschland zutrifft (Artus 2013).

Verstöße gegen Mindestlöhne und Arbeitnehmerrechte häufen sich, wenn Beschäftigte nicht über ihre Rechte informiert sind, was bei Migrant\*innen mit Sprachbarrieren besonders ausgeprägt ist. Die eigenen Rechte zu kennen, ist jedoch auch bei einheimischen Beschäftigten eine Grundvoraussetzung dafür, um diese auch einfordern und durchsetzen zu können. Sie müssen wissen, wie hoch der Mindestlohn ist und wer Anspruch auf dessen Bezahlung hat. Transparente Vorgaben zur Anrechenbarkeit von Zulagen und sonstigen Lohnbestandteilen auf den Mindestlohn erleichtern die Durchsetzung der Ansprüche. Von hoher Bedeutung sind auch klare Regelungen, was zur Arbeitszeit zählt, und eine korrekte Erfassung der geleisteten Arbeitszeiten der Beschäftigten in den Unternehmen (Skidmore 1999). Schließlich muss die Höhe des Mindestlohns einfach zu kommunizieren und zu merken sein. Dies traf in Deutschland auf den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € bei seiner Einführung zu, nicht aber auf die weiteren Erhöhungen (8,84 € ab Anfang 2017, 9,19 € ab Januar 2019 und 9,35 € seit Anfang 2020).

Um die Compliance zu verbessern, sollten Mindestlohnerhöhungen über die Medien bekannt gemacht werden (Gallina 2005). In Großbritannien sind vor jeder Anhebung des Mindestlohns in den letzten 20 Jahren groß angelegte Plakataktionen durchgeführt und Radio- sowie TV-Spots geschaltet worden (Benassi 2011: 12f). Umfragen von Beschäftigten ergaben, dass jeweils ein hoher Anteil von bis zu 90% der Befragten die neue Höhe des Mindestlohns kannte (Low Pay Commission 2018: 24). In Deutschland wurde demgegenüber bislang auf solche Maßnahmen zur Bekanntheit des Mindestlohns verzichtet, was auch ein Grund dafür sein könnte, dass es nach wie vor deutliche Hinweise auf ein beachtliches Maß von Mindestlohnverstößen in Deutschland gibt (Pusch 2018 und 2019).

### 3 Kontrollinstrumente und Strategien

In den letzten Jahrzehnten hat sich eine umfangreiche internationale Literatur zu Strategien und Kontrollinstrumenten entwickelt, die deutlich über die klassische Analyse effektiven Verwaltungshandelns hinausgeht und die nachhaltige Wirkung der Strategien und Arbeitsweisen von Kontrollbehörden hinterfragt. Die Methoden der Ökonomisierung staatlichen Handelns durch eine Rationalisierung interner Abläufe gelten zwar weiterhin als wichtig, um Ressourcen für neue Aktivitäten freizusetzen, helfen aber wenig, wenn nicht gleichzeitig auch die Effizienz der Kontrollstrategien überprüft und ggf. korrigiert wird.

#### 3.1 Kooperatives Enforcement

Die empirischen Untersuchungen zu Compliance-Strategien kommen alle zum Ergebnis, dass kooperatives Enforcement erheblich effektiver ist als getrenntes oder unkoordiniertes (z.B. ILO 2013; Fine/Gordon 2010). Allerdings sind die Bedingungen dafür nicht überall gegeben, so dass sich die Enforcement-Strategien je nach Branche und Land deutlich unterscheiden können. Wie wir aus der vergleichenden Mindestlohnforschung wissen, liegen die Gründe hierfür in

länderspezifischen Traditionen sowie in der unterschiedlichen Stärke der Sozialpartnerschaft auf der betrieblichen, Branchen- und nationalen Ebene (Grimshaw/Bosch 2013).

In Ländern mit fast universeller gewerkschaftlicher Interessenvertretung und starken Mitbestimmungsrechten wie z.B. Schweden spielt die betriebliche Kontrolle durch die Gewerkschaften die entscheidende Rolle. Sie sind dadurch in der Lage, aus eigener Kraft wirkungsvolle Lohnuntergrenzen auszuhandeln, und ein gesetzlicher Mindestlohn mit staatlicher Durchsetzungsmacht im Rücken erübrigt sich. Diesen Fall nennen wir „autonome Kontrolle“. Allerdings kommt auch dieses System zur Abwehr krimineller Aktivitäten nicht ohne staatliche Kontrollen der Steuerhinterziehung und des Sozialversicherungsbetrugs aus (Bosch/Weinkopf 2015).

Einschlägige Studien verweisen darauf, dass unterschiedliche Akteure an der Kontrolle und Durchsetzung von Mindeststandards beteiligt sein können:

- die *staatliche Ebene* mit eigenen Kontrollbehörden, die unmittelbare Befugnisse bei der Kontrolle von Mindestarbeitsbedingungen, aber auch Spielraum für präventive Strategien haben und personell auch ausreichend ausgestattet sein müssen;
- die *Sozialpartner*, die alleine oder gemeinsam nationale oder branchenbezogene Strategien der Information, Beratung und Schlichtung bei Beschwerden wie z.B. in der Bauwirtschaft in den Niederlanden entwickeln (Bosch et al. 2011: 132f.) oder sogar gemeinsame Kontrollen wie in der Schweizer Bauwirtschaft durchführen können (Lutz 2018);
- die *betrieblichen Interessenvertretungen*, die wie die Betriebs- und Personalräte in Deutschland den gesetzlichen Auftrag zur Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsgesetzen und Tarifverträgen haben und diesem Auftrag durch zum Teil starke Mitbestimmungsrechte nachkommen können;
- die *Beschäftigten*, die aus dem Arbeitsvertrag, aus Gesetzen oder Tarifverträgen individuelle Rechte haben und über unterschiedliche Wege (individueller Rechtsweg, betriebliche Interessenvertretung, Gewerkschaften) versuchen können, ihre Ansprüche durchzusetzen.

Die genannten Akteure können mehr oder weniger unabhängig voneinander agieren oder aber auch kooperieren. Williams/Lansky (2013: 69) plädieren nachdrücklich für eine enge Kooperation der staatlichen Kontrollbehörden mit unterschiedlichen Akteuren – insbesondere mit den Sozialpartnern und betrieblichen Interessenvertretungen, wofür es auch viele Beispiele gibt (Benassi 2011; Bignami et al. 2013; ILO 2013).

Der Kontrastfall ist die weitgehende Abwesenheit wirkungsvoller gewerkschaftlicher oder institutionalisierter betrieblicher Interessenvertretungen (Betriebsräte), so dass der Staat bei der Kontrolle weitgehend auf sich allein gestellt ist. Mangels einer ausreichenden Vernetzung mit anderen Institutionen sollte der Staat unter solchen Rahmenbedingungen mit starken Rechten

ausgestattet sein. Wir nennen diesen Fall die „isolierte staatliche Kontrolle“, die proaktiv (UK) oder auch eher passiv (USA) sein kann.

Die meisten europäischen Länder fallen in die Kategorie der „gemischten Kontrollsysteme“ mit einigen Branchen, in denen die Sozialpartner stark sind und eng mit den staatlichen Kontrollbehörden zusammenarbeiten, und anderen Branchen, in denen die Gewerkschaften kaum vertreten sind. Dabei gibt es sicherlich große Unterschiede in der Koordination, der Kontrolldichte und bei den Sanktionen, was aber bislang nicht systematisch empirisch untersucht wurde.

### 3.2 Strategische Kontrollen

Bei den Kernaufgaben der Kontrollbehörden wird zwischen reaktiven und proaktiven Vorgehensweisen unterschieden. Im Rahmen der reaktiven Vorgehensweise untersuchen die Kontrollbehörden Verstöße auf der Basis konkreter Beschwerden von betroffenen Beschäftigten oder anderen Akteuren wie Gewerkschaften und Konkurrenten. Auch reaktive Vorgehensweisen müssen organisiert werden. Zentral sind leicht zugängliche, bekannte und sanktionsfreie Beschwerdekanäle, die auch anonym genutzt werden können (Vosko/Thomas 2014: 645).

Bei proaktiven bzw. präventiven Strategien warten die Kontrollbehörden nicht auf Beschwerden, sondern kontrollieren auch verdachtsunabhängig. Die Effektivität solcher Strategien wird auch von der Qualität der Einschätzung risikobehafteter und weniger risikobehafteter Unternehmen beeinflusst (Hampton 2005). Die Zielgenauigkeit hängt vom Zugang zu zuverlässigen Informationsquellen über Unternehmen, Sektoren, Arbeitnehmer\*innen, frühere Inspektionsbesuche, verhängte Sanktionen und Interventionen anderer Behörden ab. Weitere Quellen und Indikatoren, auf die sich künftige Maßnahmen stützen können, sind Studien und Statistiken sowie Beschwerden von Gewerkschaften oder Beschäftigten (Bignami et al. 2013: 70).

Ein Vergleich der Strategien der Kontrollbehörden in mehreren EU-Ländern hat gezeigt, dass reaktive Strategien, also Kontrollen, die durch konkrete Beschwerden ausgelöst werden, und Abschreckung durch Kontrollen und Strafen eine erheblich größere Bedeutung als präventive Strategien haben. Bei den Kontrollen scheinen sektorale Ansätze zu überwiegen, da sie die Konzentration auf branchentypische Regelverletzungen ermöglichen (ILO 2013: 28). Neben Einzelfallkontrollen ist eine hohe öffentliche Sichtbarkeit zur Abschreckung beabsichtigt, wozu die Medien genutzt und auch „blame and shame“-Kampagnen mit direkter Namensnennung einzelner Firmen praktiziert werden, wie z.B. seit einigen Jahren im Vereinigten Königreich (Hull 2013).

Die Wirksamkeit von Kontrollen kann durch branchenspezifische Auflagen wie Ausweispflicht und Registrierung aller Beschäftigten auf Baustellen (Spanien, Italien, Norwegen, Polen) oder auch bei Frisören und in Gaststätten (z.B. in Schweden) oder durch elektronische Zeitmessung

(in Griechenland durch eine Auflage der Troika) verstärkt werden (ILO 2013: 30ff.). Die abschreckende Wirkung von Sanktionen lässt sich deutlich erhöhen, wenn die Strafe mit der Zahl der Beschäftigten und der Arbeitstage multipliziert wird (wie etwa in Italien) (ILO 2013: 41ff.).

Präventive Ansätze sind dagegen seltener zu finden. Sie umfassen Anreize zur Regeltreue (z.B. Dienstleistungsschecks für die Inanspruchnahme haushaltsbezogener Tätigkeiten in Belgien), die Erleichterung der Legalisierung der Beschäftigung von Migrant\*innen in Italien sowie Informationskampagnen und Kooperationsvereinbarungen mit den Sozialpartnern, die ihre Mitglieder über die Risiken von Regelverletzungen informieren (ILO 2013: 39f. und 52ff.).

Die neuere empirische Forschung hält die traditionelle Schwerpunktsetzung auf reaktive Kontrollen, die konkreten Beschwerden nachgehen, angesichts der wachsenden Fragmentierung der Unternehmen und der Ausbreitung prekärer Beschäftigungsformen zunehmend für unzureichend (Saunders/Dutil 2005; Dickens 2009). Mit reaktiven Strategien werde kein Verhaltenswandel der Unternehmen erzielt, da Einzelfälle keine Fernwirkungen entfalten könnten. Notwendig seien gezielte Strategien, die auch der Öffentlichkeit deutlich machen, wie wichtig der Regierung faire Arbeitsbedingungen sind.

Weil (2010 und 2015) spitzt die in der Literatur aufgekommene Kritik am reaktiven Ansatz weiter zu und bemängelt, dass mit dieser Strategie viele Verstöße übersehen würden. Wenn Kontrollen nur am Ende der Wertschöpfungskette stattfänden, könne man zwar Missstände und Verstöße finden, aber kaum systematische Verhaltensänderungen bewirken. Es genüge nicht, bei zunehmenden Regelverletzungen nur mehr Personal und bessere Schulungen zu fordern. Man müsse sich viel kritischer fragen, wie man mit begrenzten Mitteln nachhaltige Verhaltensänderungen der Unternehmen bewirken könne – und zwar vor allem auch in Unternehmen, die man nicht kontrolliere. Er fordert eine strategische Herangehensweise nach folgenden Prinzipien:

- *Prioritätensetzung:* Jede Kontrollbehörde folgt einer Rangskala der Branchen und Unternehmen mit den schlimmsten Arbeitsbedingungen, die häufig auf Erfahrungen beruht. Diese Rangskalen, die die Prioritäten strategischer Kontrollen bestimmen, müssten systematischer mit Hilfe von empirischen Untersuchungen erarbeitet werden. Eine Schlussfolgerung könne sein, dass man mit Kontrollen nicht zwingend in Branchen mit der größten Zahl von Verstößen beginnt, sondern bei den „Verursachern“ ansetzt, die gegebenenfalls einer anderen Branche angehören.
- *Abschreckung:* Kontrollen erzielen abschreckende Wirkungen, die auch andere Unternehmen dazu veranlassen können, freiwillig die geforderten Standards einzuhalten. Dadurch kann man den Effekt von Einzelkontrollen deutlich verstärken. Die Hebelwirkungen von Kontrollen sind größer, wenn sie an der Spitze der Wertschöpfungsketten ansetzen: „Fissuring means that enforcement policies must act on higher levels of industry structures in order to change behavior at lower levels, where violations are most likely to occur.“ (Weil 2010: 2)



- *Nachhaltigkeit:* Kontrolleure beklagen oft das Problem von Wiederholungstäter\*innen bei Einzelfallkontrollen. Dieses Problem wird verstärkt, wenn man sich nur auf eine Bearbeitung beanstandeter Einzelprobleme konzentriert. Nachhaltigere Wirkungen sind zu erzielen, wenn die geforderten Veränderungsprozesse in den Unternehmen mit anderen wichtigen Unternehmenszielen verknüpft werden. Als Beispiel führt Weil den Gesundheitsschutz an, der wirkungsvoller sei, wenn er mit einer neuen Kultur der Arbeitssicherheit und Gesundheitsförderung in den Unternehmen verbunden werde.
- *Systemische Wirkungen:* Verstöße gegen Arbeitsstandards sind häufig das Ergebnis von spezifischen Organisations- und Wettbewerbsstrukturen in bestimmten Regionen, Branchen oder Produktmärkten. Um sie wirksam einzuschränken, müssen die Regeln innerhalb dieser Systeme nachhaltig verändert werden. Das kann z.B. Ausschreibungsbedingungen oder die Verantwortung der Generalunternehmen für die Arbeitsbedingungen in abhängigen Subunternehmen betreffen.

Eine solche strategische Neuorientierung erfordert deutlich mehr Kapazitäten für Untersuchungen der Funktionsweise von Branchen und Wertschöpfungsketten sowie Veränderungen der internen Strukturen und Abstimmungsprozesse innerhalb der Kontrollbehörden.

### 3.3 Selbstverpflichtungen als Ergänzung zu staatlichen Kontrollen und ihre Grenzen

Viele international tätige Unternehmen haben auf Medienkampagnen zu den ausbeuterischen Praktiken ihrer Unterauftragnehmer mit freiwilligen Selbstverpflichtungen zur Kontrolle der Arbeitsbedingungen in ihren Zulieferbetrieben reagiert. Selbstverpflichtungen reichen von reinen Marketingstrategien, um den beschädigten Ruf aufzupolieren, über Versuche, durch weiche Selbstregulierung harte gesetzliche Maßnahmen zu vermeiden, bis hin zu ernsthaften Kontrollen der Zulieferketten.

Auch in Deutschland gab es vor einigen Jahren in der Fleischwirtschaft Bemühungen auf Seiten der Arbeitgeber, durch freiwillige Selbstverpflichtungen gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu verhindern. Es stellte sich allerdings heraus, dass freiwillige Maßnahmen in der Praxis nur wenig zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen. Dies gilt insbesondere für bei Werkvertragsunternehmen Beschäftigte (Weinkopf/Hüttenhoff 2017).

In der Compliance-Literatur haben freiwillige Selbstverpflichtungen zu einer Kontroverse über die Rolle von „soft law“ geführt. Als problematisch wird dabei gesehen, dass der Staat sich teilweise aus Kontrollen mit Hinweisen auf die Selbstregulierung der Unternehmen zurückgezogen hat, wodurch es zur Absenkung von Arbeitsstandards kam (Davidov 2010; Estlund 2005; Fairman/Yapp 2005). Dagegen können Compliance-Strategien zur Umsetzung von Arbeitsstandards im eigenen Unternehmen und entlang der Wertschöpfungskette wirkungsvoll und effektiv sein – insbesondere, wenn sie auch mit Sanktionen arbeiten.

Dabei haben in den letzten Jahren zwei Instrumente an Bedeutung gewonnen. Dies betrifft zum einen die explizite Verankerung sozialer Kriterien wie die Bezahlung von Mindestlöhnen oder sogar die Einhaltung ganzer Tarifgitter in Ausschreibungen oder Vergabeverfahren. Damit werden insbesondere öffentliche Auftraggeber mit ihrem beachtlichem Auftragsvolumen in die Pflicht genommen, bei der Vergabe nicht den billigsten Anbieter auszuwählen, wenn erwartbar ist, dass diese Angebote nur unter Verletzung von Mindeststandards realisiert werden können. Zum anderen können die Auftraggeber durch die Generalunternehmerhaftung für Mindestarbeitsbedingungen in den juristisch unabhängigen Subunternehmen in die Verantwortung genommen werden (Hardy/Howe 2015). Beide Instrumente können mit harten Sanktionen, die über Geldstrafen hinausreichen, verbunden werden.

## 4 Ansatzpunkte für Verbesserungen

Viele Untersuchungen, die sich mit der Wahrnehmung individueller Rechte befassen, finden am unteren Ende des Arbeitsmarktes massive Machtungleichgewichte mit eingeschüchternen und wenig informierten Beschäftigten, die Angst haben, die ihnen zustehenden Ansprüche einzuklagen. Dieser Weg wird – wenn überhaupt – meist erst nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses und oft nur mit externer Hilfe (etwa gewerkschaftlichem Rechtsschutz) wahrgenommen (Kocher 2012).

Die Hoffnungen, dass die Unternehmen an der Spitze der Wertschöpfungsketten ihre Verantwortung für die nachgelagerten Arbeitsbedingungen freiwillig übernehmen und Missstände durch die Einhaltung von Standards selbst abstellen, haben sich nicht erfüllt (Locke 2013). Unverzichtbar sind deshalb interne Compliance-Strategien, wenn der Staat die Kultur der Verantwortungslosigkeit der Auftraggeber, die sich in den komplexen Wertschöpfungsketten eingestriet hat, mit neuen Instrumenten ernsthaft bekämpfen will.

Auf der Basis unserer Befunde sehen wir drei zentrale Ansatzpunkte, um Kontrollen effektiver zu gestalten und eine bessere Prävention zu gewährleisten: die Stärkung der Selbstkontrollen durch die Sozialpartner, die Stärkung der Verantwortung der Unternehmen an der Spitze der Wertschöpfungskette sowie ein verbessertes Self Enforcement.

### 4.1 Stärkung von Selbstkontrollen durch die Sozialpartner

Die staatlichen Kontrollen von Mindestlöhnen sind erst durch den Rückgang der Tarifbindung und die Herausbildung eines großen Niedriglohnsektors notwendig geworden. Die geringsten Probleme mit der Einhaltung von Mindestlöhnen und weiteren Mindestbedingungen finden sich in Branchen, in denen das traditionelle autonome Lohnsystem noch funktioniert – also dort, wo die Tarifbindung weiterhin hoch ist, die Einstiegsgehälter deutlich über dem Mindestlohn liegen und starke Personal- und Betriebsräte die Einhaltung von Gesetzen und Tarifen kontrollieren.

Durch allgemeinverbindliche Tarifverträge mit differenzierten Lohngittern könnten auch in Branchen mit hohen Niedriglohnanteilen wie etwa dem Gastgewerbe und dem Einzelhandel die Tariflöhne von zahlreichen Beschäftigter deutlich über den gesetzlichen Mindestlohn angehoben werden. Um dies zu erreichen, müsste jedoch die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen erleichtert werden. AVE-Anträge aus einzelnen Branchen sollten im Tarifausschuss nur mit einer Mehrheit abgelehnt werden können, um Blockademöglichkeiten der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände zu unterbinden. Außerdem müsste das im Tarifautonomiestärkungsgesetz nicht näher definierte „Öffentliche Interesse“, nach dem ein Tarifvertrag auch allgemeinverbindlich erklärt werden kann, ohne dass eine Tarifbindung von mindestens 50% nachgewiesen werden muss, spezifiziert werden. Ein öffentliches Interesse an einer AVE sollte z.B. angenommen werden, wenn eine Branche einen überdurchschnittlichen Anteil von Niedriglohnbeschäftigten oder eine hohe Personalfuktuation aufweist, die eine gewerkschaftliche Organisierung der Beschäftigten erschwert.

Das öffentliche Interesse an mehr AVE lässt sich auch mit den hohen Folgekosten geringer Löhne für die Sozialversicherungen und die öffentlichen Haushalte begründen: Eine Aufstockung niedriger Löhne und ergänzende Grundsicherung im Alter wären seltener notwendig. Allgemeinverbindliche Tarifverträge erlauben überdies „echte“ Tariftreuegesetze, die nicht nur eine Untergrenze, sondern ganze Tarifgitter bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verbindlich machen. Eine weitere Frage ist, wie man in einem freiwilligen Tarifsysteem bei großen Verwerfungen in Niedriglohnbranchen und einer dauerhaften Blockade allgemeinverbindlicher Tarifverträge die Zustimmung der Arbeitgeberverbände für einen Tarifvertrag durch eine Schlichtung ersetzen kann, und den Tarifvertrag anschließend für allgemeinverbindlich erklärt. Das schlagen britische Arbeitsrechtler\*innen in Anlehnung an lange angelsächsische Traditionen vor. In Branchen ohne Tarifverhandlungen sollen „Sectoral Employment Commissions“ eingerichtet werden, die allgemeinverbindliche Branchentarife aushandeln. In den paritätischen Kommissionen soll ein zusätzlicher Schlichter ein Abstimmungspatt verhindern (Ewing et al. 2016). Die Stärkung der Tarifbindung wäre das beste Instrument zur Entbürokratisierung der Wirtschaft. Die Sozialpartner selbst garantieren eine faire Bezahlung und verringern damit die Notwendigkeit von Kontrollen in ihren Branchen.

## 4.2 Stärkung der Verantwortung an der Spitze der Wertschöpfungsketten

Einer der wichtigsten Treiber für die Herausbildung des großen Niedriglohnsektors in Deutschlands und der erheblichen Compliance-Probleme ist die Auslagerung von Tätigkeiten in Subunternehmerketten, deren einziger Zweck darin besteht, Löhne zu drücken und diese Praktiken zu verschleiern. Der Gesetzgeber hat hierauf bereits durch die verschuldensunabhängige Haftung des Generalunternehmers beim Mindestlohn reagiert. Hinzu kommt auch die Haftung des Generalunternehmens für die Sozialversicherungsbeiträge in der Bau- und Fleischwirtschaft sowie neuerdings auch bei den Paketdiensten. Diese Haftungsvorschriften zwingen

die Auftraggeber an der Spitze von Vergabeketten zu einem Compliance-Management, um Risiken soweit wie möglich auszuschließen.

In der Zeit der Obama-Administration in den USA hat die dortige Kontrollbehörde begonnen, mit Franchise-Unternehmen wie etwa Subway mit 13.000 Niederlassungen in den USA sowie verschiedenen anderen Generalunternehmen sogenannte „enhanced compliance agreements“ abzuschließen, die Standards für das interne Nachunternehmermanagement festlegen und z.B. die Ausbildung des zuständigen Personals, die Schaffung anonymer Beschwerdekanaäle sowie unabhängiger Kontrollsysteme betreffen (Weil 2018: 447f.). Die Kontrollbehörde ist hier zum Partner einiger Unternehmen bei der Umsetzung eines effektiven Nachunternehmermanagement geworden. Mit einem solchen Ansatz kann man die Reichweite von Kontrollen deutlich erhöhen.

Wenn sich die Häufung von Mindestlohnverstößen trotz Kontrollen und Selbstverpflichtungen nicht verringern lässt, muss man notfalls auch drastischere Maßnahmen ergreifen. Dies betrifft etwa die Begrenzung der Subunternehmerketten auf zwei oder drei Ebenen wie im spanischen Baugewerbe oder eine Höchstgrenze der Auslagerung von Kerntätigkeiten auf ein Fünftel der Belegschaften, wie dies der ehemalige Wirtschaftsminister Gabriel der Fleischindustrie im Jahr 2016 angedroht hatte (Bosch et al. 2019: 216). Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Generalunternehmer zu verpflichten, für eine korrekte Abführung der Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten bei den Subunternehmen zu sorgen.

### 4.3 Stärkung des Self Enforcements

Dem so genannten „Self Enforcement“ durch transparente und einfache Regelungen wird bei der Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen eine hohe Bedeutung beigemessen. „Awareness among workers of their right to the minimum wage is key to compliance.“ (Croucher/White 2007: 151) Der deutsche Gesetzgeber hat es jedoch leider versäumt bzw. sogar ausdrücklich darauf verzichtet, klare Regelungen zur Anrechenbarkeit von Zulagen und sonstigen Lohnbestandteilen auf den Mindestlohnanspruch zu treffen. Diese Frage wurde weitestgehend der Rechtsprechung überlassen. Inzwischen hat das Bundesarbeitsgericht in mehreren Urteilen entschieden, dass die meisten Sonderzahlungen und Zulagen auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden dürfen, was nach Einschätzung von Fechner und Kocher (2018) der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers widerspricht.

Schließlich ist zu fragen, ob nicht auch Beschäftigungsverhältnisse mit einem Sonderstatus neugestaltet werden müssen, wenn sich hier Verstöße häufen. Das betrifft in Deutschland insbesondere die Minijobs. Trotz der besonderen Dokumentationspflichten der tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten der Beschäftigten häufen sich bei dieser Arbeitsform die Verstöße gegen den Mindestlohn. Zudem erhalten Beschäftigte in Minijobs zu hohen Anteilen weder bezahlten Urlaub noch eine Lohnfortzahlung für Feier- und Krankheitstage.

#### 4.4 Weitere Handlungsfelder

Die Aufdeckung von Verstößen gegen den Mindestlohn steht und fällt mit der korrekten Aufzeichnung der Arbeitszeit. Grundvoraussetzung ist dafür eine tägliche (elektronische) Erfassung der geleisteten Arbeitszeiten, bei der die Beschäftigten das Recht zur Einsicht und Korrektur haben müssen. In Branchen wie der Fleischwirtschaft ist dies oftmals nicht möglich und muss mühsam über Betriebsräte (sofern solche überhaupt vorhanden sind) durchgesetzt werden. Daneben sollte zwingend vorgeschrieben sein, dass die Arbeitszeitaufzeichnungen wie etwa in Frankreich für Kontrollen im Betrieb bereitliegen müssen und nicht bei einem Steuerberatungsbüro deponiert werden, so dass sie bei Kontrollen nicht vor Ort eingesehen werden können (Steiger-Sackmann et al. 2013).

Völlig unzureichend erscheint in Deutschland auch die Unterstützung der Beschäftigten bei der Durchsetzung ihrer Mindestlohnansprüche. Von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bzw. den Sozialbehörden werden bei festgestellten Mindestlohnverstößen nur die Sozialversicherungsbeiträge nachgefordert, nicht aber die den Beschäftigten vorenthaltenen Nettolöhne. Von Mindestlohnverstößen betroffene Beschäftigte in Deutschland werden noch nicht einmal darüber informiert, wenn die FKS bei Kontrollen im Betrieb Verstöße festgestellt hat. Häufig schrecken die Beschäftigten auch vor rechtlichen Schritten gegen ihren Arbeitgeber aus Angst, entlassen zu werden, zurück. Somit müssen Betriebe keine ernsthaften Konsequenzen für vorenthaltene Mindestlohnansprüche befürchten.

Einige europäische Nachbarstaaten sind wesentlich weiter bei der Unterstützung von Beschäftigten, um vorenthaltene Mindestlohnansprüche durchzusetzen. 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 zu verweisen. 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 auch selbst nachgeht (Deutscher Gewerkschaftsbund/Justitia et Pax 2017). In Belgien und Großbritannien werden Beschäftigte bei Klagen vor Gericht von den Kontrollbehörden unterstützt und in Ländern wie den Niederlanden und Frankreich haben die Gewerkschaften das Recht zur Verbandsklage.

## 5 Fazit

Die staatliche Kontrolle von Mindeststandards in der Arbeitswelt hat in den letzten Jahrzehnten aufgrund des Rückgangs der Tarifbindung und der Schwächung der betrieblichen Interessenvertretung in mehreren Ländern an Bedeutung gewonnen. Im Zuge der Fragmentierung von Unternehmen sind immer komplexere Zuliefererketten entstanden, deren Kontrolle viel schwieriger ist als in der Vergangenheit. Wo die größten Missbräuche auftauchen, sind die Verantwortlichen nur schwer auszumachen. Die Transparenz der Arbeitsbedingungen wird auch

durch die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen mit jeweils besonderen Regelungen erschwert. Allein die Kenntnis der Sonderregelungen für Minijobber\*innen, Leiharbeitskräfte, entsandte Beschäftigte und (Schein-)Selbständige erfordert heute eine umfassende Ausbildung, die in dieser Tiefe selbst für staatliche Kontrollkräfte eine Herausforderung darstellt.

Gerade bei solchen Beschäftigungsformen besteht ein massives Machtungleichgewicht, weshalb Beschäftigte Angst haben, ihre Rechte wahrzunehmen, sofern sie diese überhaupt kennen. Die Möglichkeit, die Bezahlung des Mindestlohns einzuklagen, wird kaum wahrgenommen und würde zudem zu einer Überlastung der Gerichte führen.

Auch die Hoffnungen, dass die Unternehmen an der Spitze der Wertschöpfungsketten ihre Verantwortung für die nachgelagerten Arbeitsbedingungen freiwillig übernehmen und Missstände selbst abstellen, haben sich nicht erfüllt. Zu groß ist die Versuchung, solche Corporate Responsibility-Programme bei nachlassender öffentlicher Kontrolle nur als Marketinginstrument zu nutzen und allenfalls halbherzig umzusetzen. Um Mindeststandards wirkungsvoller durchzusetzen, müssen Standards in die Entscheidungs- und Produktionsprozesse eingebaut werden. Durch die Verankerung sozialer Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen muss der Staat sicherstellen, dass er nicht selbst Konkurrenzbedingungen schafft, die die Anbieter quasi zum Unterlaufen gesetzlicher Standards „zwingen“.

Für eine strategischere Ausrichtung der Compliance-Forschung plädiert vor allem Weil (2010, 2014, 2015 und 2018). Er setzt auf reflexive Strategien, die aufgrund von Analysen der Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Branchen, Regionen und Betriebstypen Prioritäten formulieren. Abschreckende Wirkungen und Nachhaltigkeit seien am ehesten zu erzielen, wenn man mit wirkungsvollen Sanktionen an der Spitze der Wertschöpfungskette ansetzt. Die Neuausrichtung erfordere eine veränderte Prioritätensetzung bei den Kontrollen und neue Leistungsindikatoren für das Personal.

Die Einhaltung und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und Mindestlöhnen wird effektiver, wenn in Zukunft mehr Compliance-Vereinbarungen mit Generalunternehmen für ihre Wertschöpfungsketten abgeschlossen werden, die im Gegensatz zu freiwilligen Selbstverpflichtungen einen verbindlicheren Charakter erhalten müssen. Wenn in bestimmten Branchen ständig Wiederholungstäter\*innen angetroffen werden und die Ursachen dafür in den Wettbewerbsbedingungen der Branche liegen, muss man diese Bedingungen verändern. Hier sind die Grenzen von Kontrollen erreicht.

## 6 Literaturverzeichnis

- Artus, Ingrid**, 2013: Precarious delegates: irregular forms of employee representation in Germany. *Industrial Relations Journal* 44 (4): 409–424
- Bachmann, Ronald / Dürig, Wolfgang / Frings, Hanna / Höckel, Lisa Sofie / Martinez Flores, Fernanda**, 2017: Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – Eine Bestandsaufnahme. *RWI Materialien* 114. Essen
- Benassi, Chiara**, 2011: The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions. International Labour Office. *Global Labour University Working Paper No. 12*. Genf
- Bignami, Renato / Casale, Guisepppe / Fasani, Mario**, 2013: Labour inspection and employment relationship. *LAB/ADMIN Working Document No. 28*. Genf
- Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia**, 2019: Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer VS
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia**, 2015: Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn? *Industrielle Beziehungen* 22 (3-4): 305–324 [Volltext](#)
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia**, 2017: Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung. Berlin
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia / Worthmann, Georg**, 2011: Die Fragilität des Tarifsystems – Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes. Berlin: edition sigma
- Croucher, Richard / White, Geoff**, 2007: Enforcing a National Minimum Wage. *Policy Studies* 28 (2): 145–161
- Davidov, Guy**, 2010: The Enforcement Crisis of Labor Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 26 (1): 61–82
- Deutscher Gewerkschaftsbund / Justitia et Pax**, 2017: Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt. Ein Positionspapier der Deutschen Kommission Justitia et Pax und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). Bonn
- 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
- Estlund, Cynthia**, 2005: Rebuilding the law of the workplace in an era of self-regulation. *Columbia Law Review* 105 (2): 319–404
- Ewing, K.D. / Hendy, John / Jones, Carolyn**, 2016: A Manifesto for Labour Law: towards a comprehensive revision of workers' rights. Liverpool: Institute of Employment Rights
- Fairman, Robyn / Yapp, Charlotte**, 2005: Enforced self-regulation, prescription, and concepts of compliance within small business: the impact of enforcement. *Law and Policy* 27 (4): 491–519
- Fechner, Heiner / Kocher, Eva**, 2018: Rechtspraxis und Anpassungsbedarf beim gesetzlichen Mindestlohn. Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2018. Berlin

- Fine, Janice / Gordon, Jennifer**, 2010: Strengthening Labor Standards Enforcement through Partnerships with Workers' Organizations. *Politics and Society* 38 (4): 552–585
- Fischer, Gabriele / Gundert, Stefanie / Kawalec, Sandra / Sowa, Frank / Stegmaier, Jens / Tesching, Karin / Theuer, Stefan**, 2015: Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten. Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg: IAB
- Gallina, Paul Leonard**, 2005: New Compliance Strategies: 'Hard Law' Approach. *Human Resources Development Canada* [Volltext](#)
- Grimshaw, Damian / Bosch, Gerhard**, 2013: The intersections between minimum wage and collective bargaining institutions. In: Grimshaw, Damian (ed.): *Minimum wages, pay equity, and comparative industrial relations*. New York/London: Routledge: 50–80
- Hampton, Peter**, 2005: Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. HM Treasury, Her Majesty's Stationery Office. Norwich
- 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
- Holst, Hajo / Singe, Ingo**, 2013: Ungleiche Parallelwelten – Zur Organisation von Arbeit in der Paketzustellung. *Arbeits- und Industriesoziologische Studien* 6 (2): 41–60
- Hull, Andy**, 2013: Settle for nothing less: Enhancing National Minimum Wage compliance and enforcement. Centre for London. London
- ILO**, 2013: Labour inspection and undeclared work in the EU. LAB/ADMIN Working Document No. 29. Genf
- Kocher, Eva**, 2012: Barrieren der Mobilisierung von Arbeitsrecht – Oder: Lässt sich Fairness erzwingen? *Juridikum* 1: 63–73
- Locke, Richard M.**, 2013: *The promise and limits of private power: Promoting labor standards in the global economy*. Ithaca, NY. Cornell University Press
- Low Pay Commission**, 2018: *Non-compliance and Enforcement of the National Minimum Wage*. London
- Marchington, Mick / Grimshaw, Damian / Rubery, Jill / Willmott, Hugh**, 2005: *Fragmenting Work. Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies*. Oxford University Press, Oxford
- Pusch, Toralf**, 2018: Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns: deutliche Lohnerhöhungen, aber auch viele Umgehungen. *Wirtschaftsdienst* 98 (4): 252–259
- Pusch, Toralf**, 2019: Mindestlohn-Umgehungen fordern Kontrollbehörden und Politik heraus. *Wirtschaftsdienst* 99 (7): 483–489
- Rubery, Jill / Grimshaw, Damian**, 2016: Precarious work and the commodification of the employment relationship: the case of zero hours in the UK and mini jobs in Germany. In: Bäcker, Gerhard / Lehndorff, Steffen / Weinkopf, Claudia (Hrsg.): *Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten*. Festschrift für Gerhard Bosch. Wiesbaden: Springer VS



- Saunders, Ron / Dutil, Peter A.**, 2005: New Approaches in Achieving Compliance with Statutory Employment Standards. Canadian Policy Research Network & The Institute of Public Administration of Canada
- Skidmore, Paul**, 1999: Enforcing the Minimum Wage. *Journal of Law and Society* 26 (4): 427–448
- Steiger-Sackmann, Sabine / Wantz, Nadine / Kuratli, Sandra**, 2013: Arbeitszeiterfassung. Rechtslage und Praxis der Arbeitszeiterfassung in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaft. Zentrum für Sozialrecht ZSR. Reihe „Sozialrecht“. Band 1. Winterthur
- Vosko, Leah F. / Thomas, Mark P.**, 2014: Confronting the Employment Standards Enforcement Gap: Exploring the Potential for Union Engagement with Employment Law in Ontario, Canada. *Journal of Industrial Relations* 56 (5): 631–652
- Weil, David**, 2010: Improving Workplace Conditions through Strategic Enforcement: A Report to the Wage and Hour Division. Boston University
- Weil, David**, 2014: The fissured workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it. Cambridge MA/London: Harvard University Press
- Weil, David**, 2015: Strategic Enforcement in the Fissured Workplace. John T. Dunlop Memorial Forum, Harvard Trade Union Program, Harvard Law School
- Weil, David**, 2018: Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change. *Journal of Industrial Relations* 60 (3): 437–460
- 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

**Die Autor\*innen:****Prof. Dr. Gerhard Bosch**

Research Fellow des IAQ

*Kontakt: [gerhard.bosch@uni-due.de](mailto:gerhard.bosch@uni-due.de)*

**Frederic Hüttenhoff**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungs-  
abteilung "Flexibilität und Sicherheit"

*Kontakt: [frederic.huettenhoff@uni-due.de](mailto:frederic.huettenhoff@uni-due.de)*

**Dr. Claudia Weinkopf**

Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin  
des IAQ und Leiterin der Forschungsabteilung  
"Flexibilität und Sicherheit"

*Kontakt: [claudia.weinkopf@uni-due.de](mailto:claudia.weinkopf@uni-due.de)*

**IAQ-Report 2020**

Redaktionsschluss: 13.01.2020

Institut Arbeit und Qualifikation  
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
Universität Duisburg-Essen  
47048 Duisburg

**Redaktion:**

Claudia Weinkopf  
[claudia.weinkopf@uni-due.de](mailto:claudia.weinkopf@uni-due.de)

**IAQ im Internet**

<http://www.iaq.uni-due.de/>

**IAQ-Reports:**

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine  
Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>  
Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger  
Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.