

Gerhard Bosch

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“

Deutscher Bundestag Drucksache [19/8691](#)

2019
01

Kurz gefasst:

- Die hohe Anzahl von Beschäftigten, die noch nicht einmal den Mindestlohn erhalten, zeigt die Unzulänglichkeiten bisheriger Kontrollstrategien.
- Positiv zu bewerten ist die beabsichtigte stärkere Ausrichtung der Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) auf die Aufdeckung von Scheinselbständigkeit, die Erweiterung des Branchenkatalogs für die Ausweismitführungspflicht um das Wach- und Sicherheitsgewerbe sowie die Einführung der Telekommunikationsüberwachung auch bei Sozialversicherungsbetrug.
- Die Aufspaltung von Unternehmen in viele kleine Einheiten und lange Subunternehmerketten erhöhen den Aufwand für externe Kontrollen um ein Vielfaches. Mit kleinteiligen Kontrollen nur am Ende einer Wertschöpfungskette erreicht man die hauptverantwortlichen Auftraggeber nicht.
- Die FKS ist für die wachsenden Kontrollaufgaben nicht gut aufgestellt: Die interne Fluktuation ist beängstigend hoch, so dass der mit Einführung des Mindestlohns geplante Personalaufbau trotz zahlreicher Neueinstellungen nicht gelungen ist. Die Abschaffung des Streifendienstes im Jahr 2014 hat die Kontrolleffizienz vermindert. Durch zwei parallel arbeitende Kontrolldienste kann der Zoll seine Ressourcen nicht effizient einsetzen.
- Anstelle einer unabhängigen Evaluierung des Gesetzes ist nur ein Regierungsbericht in 5 Jahren geplant. Vorgeschlagen wird eine sofortige Organisationsuntersuchung, um die FKS effizient auf ihre zusätzlichen Aufgaben einzustellen.
- Nachhaltige Kontrollstrategien müssen durch präventive Maßnahmen ergänzt werden, die Gesetzesverstöße schon im Vorfeld erschweren. Zu nennen sind die Stärkung (1) der autonomen Kontrollen durch die Sozialpartner durch Erhöhung der Tarifbindung, (2) der Verantwortung der Auftraggeber an der Spitze von Wertschöpfungsketten und (3) des self-enforcements durch einfache und transparente Regelungen.

1. Wachsende Kontrollaufgaben des Staates – Notwendigkeit, auf neue Entwicklungen zu reagieren

Die Festlegung und Einhaltung von Lohnstandards wurde in Deutschland lange nicht als staatliche Aufgabe angesehen. Man vertraute auf die Sozialpartner, die autonom nicht nur Löhne, Arbeitszeiten und viele andere Arbeitsbedingungen aushandelten, sondern auch für die Einhaltung und Kontrolle ihrer Vereinbarungen verantwortlich waren. Vor allem über die Mitbestimmung der Betriebsräte stärkte der Staat dabei die Ressourcen der schwächeren Seite, also der Vertreter der Beschäftigten. Die Kontrollfunktionen der Betriebsräte wurden ausdrücklich im Betriebsverfassungsgesetz festgeschrieben.

Dieses System der autonomen Festlegung und Kontrolle von Arbeitsstandards durch die Sozialpartner funktionierte in Deutschland bis Anfang der 1990er Jahre sehr gut. 85% der Beschäftigten fielen unter einen Tarifvertrag und die Kontrolle der Einhaltung der Gesetze und der Tarifverträge gehörten zu den zentralen Aufgaben der Betriebsräte. Allerdings wurden auch damals lange nicht alle Beschäftigten durch einen Betriebs- oder Personalrat vertreten. Die fast selbstverständliche Einhaltung von gesetzlichen und tariflichen Standards ist daher ohne die in der Vergangenheit fest verankerten Wertvorstellungen von fairer Bezahlung bei den meisten Unternehmen nicht zu erklären.

Die Schwächung der autonomen Normsetzung und Kontrollfähigkeit der Sozialpartner durch die Deregulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten, wachsenden Kostendruck im Wettbewerb, zunehmend intransparente Subunternehmerketten auch über die nationalen Grenzen hinaus sowie organisierte Kriminalität zwang den Staat, in die Bresche zu springen. Er verlieh zunächst tariflich ausgehandelten Branchenmindestlöhnen gesetzlichen Charakter und setzte ab Anfang 2015 durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine eigene Lohnuntergrenze. Damit verbunden übernahm er die Aufgabe, auch die Einhaltung dieser Mindestlöhne zu kontrollieren und Sozialversicherungsbetrug mit abschreckenden Strafen zu sanktionieren.

Der vorliegende Gesetzesentwurf reagiert auf neue Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und Erkenntnisse aus den Ermittlungen der FKS. Zu nennen ist die stärkere Ausrichtung der Kontrollen auf die Aufdeckung von Scheinselbstständigkeit und Scheinarbeitsverhältnissen, die u.a. der Generierung von Schwarzgeld und dem Sozialleistungsbetrug dienen. Positiv zu erwähnen sind auch (a) die Erweiterung des Branchenkatalogs für die Ausweismitführungspflicht um das Wach- und Sicherheitsgewerbe, (b) die Einführung der Telekommunikationsüberwachung auch bei Sozialversicherungsbetrug und nicht alleine bei Steuerhinterziehung, (c) die Überprüfung von tarifvertraglich vereinbarten

Unterkunftsnetzungen oder der (d) verbesserte Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Behörden, durch den alleine bandenmäßig organisierte Kriminalität aufgedeckt werden kann. Die Erweiterung des Kontrollinstrumentariums ist angesichts der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sicherlich notwendig. Ebenso wichtig ist aber auch die Frage nach den adäquaten Kontrollstrategien. Das vorhandene Kontrollinstrumentarium kann genutzt werden, um die vielen „Kleinen“ am Ende langer Betrugsketten zu fassen. Eine solche Strategie kann durch quantitative Kennziffern, wie etwa der Zahl der Kontrollen, in der Aufsichtsbehörde sogar noch belohnt werden. Der international wohl bekannteste Forscher zu Arbeitsinspektionen David Weil, der in der Obama-Administration die dortige Behörde grundlegend reformiert und strategisch völlig neu aufgestellt hat, fordert hingegen Vorgehensweisen, die nachhaltig Verhaltensänderungen bewirken. Dies kann nur erreicht werden, wenn an der Spitze von Netzwerken, also bei den „Großen“, angesetzt wird. Einige Ansatzpunkte dazu werde ich in Abschnitt 4 nennen.

Zu begrüßen ist der geplante Personalaufbau insbesondere beim Zoll, der angesichts der zusätzlichen Aufgaben und der hohen kriminellen Energie bei der Umgehung von gesetzlichen Regeln notwendig ist. Die Begründungen für den zusätzlichen Personalaufbau im Gesetzesentwurf (Drucksache 19/8691: 31-36) können allerdings nicht überzeugen. Sie gehen von gegriffenen Zahlen für zusätzliche Aufgaben aus, die vermutlich auf reinen Setzungen beruhen.

Der mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beschlossene Personalaufbau bei der FKS konnte infolge einer hohen und vermutlich stark gewachsenen Personalfuktuation nur teilweise realisiert werden. Daher muss man die kritische Frage nach dem inneren Zustand der FKS stellen, damit sich diese Probleme bei dem jetzt geplanten Personalaufbau nicht wiederholen. Ebenso stellt sich im Zeitalter der Digitalisierung die Frage nach der inneren Zusammenarbeit im Zoll, in dem zwei Fahndungsdienste parallel arbeiten, ohne ihr Synergiepotential auszuschöpfen. Dazu habe ich in Abschnitt 5 einen Vorschlag zu einer Organisationsuntersuchung formuliert.

2. Erhebliche Compliance-Probleme bei der Umsetzung des Mindestlohns

Die ersten Untersuchungen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zeichnen ein widersprüchliches Bild. Auf der positiven Seite ist zu vermerken, dass die Löhne am unteren Ende der Einkommensverteilung seit 2015 überdurchschnittlich angestiegen sind. Damit wurde eine Trendwende in der Lohnentwicklung eingeleitet, denn zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2014 wurden mit der Herausbildung eines großen

Niedriglohnssektors gerade die unteren Einkommensgruppen von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgehängt. Die positiven Einkommenseffekte waren in den beiden unteren Dezilen am höchsten, reichten aber bis in die Mitte der Einkommensverteilung. Besonders profitiert vom Mindestlohn haben prekär Beschäftigte, Frauen, Ausländer_innen und Beschäftigte in kleinen Betrieben (Burauel et al. 2017).

Trotz dieser überdurchschnittlichen Einkommenseffekte waren bislang keine negativen Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau erkennbar. Die Beschäftigung ist weiter im Trend gewachsen und offenbar eher von anderen Faktoren, wie der allgemeinen Konjunkturlage, abhängig. Die prognostizierten Horrorszenarien sind alle nicht eingetreten, was zu einer zunehmenden Akzeptanz des Mindestlohns auch im Arbeitgeberlager geführt hat.

Die Schattenseite ist, dass die Zahl und der Anteil der anspruchsberechtigten Beschäftigten, die Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns erhalten, weiterhin hoch sind. Dies kann zumindest bis 2016 mit Daten belegt werden. Erste Analysen nach Branchen zeigen, dass die Probleme der Nichteinhaltung nicht mit Hinweisen auf Einführungsprobleme, die sich im Laufe der Zeit geben, relativiert werden können, sondern „systemischer“ Natur sind. Die Compliance-Probleme konzentrieren sich vornehmlich in besonderen Beschäftigungsformen wie vor allem Minijobs sowie in den bekannten Risikobranchen mit hohen Anteilen an Kleinbetrieben, wechselnden Arbeitszeiten und Einsatzorten sowie geringer Tarifbindung und geringer Vertretung durch Betriebsräte. Nach Berechnungen des DIW erhielten rund 1,8 Millionen anspruchsberechtigte Personen im Jahr 2016 noch weniger als 8,50 € pro Stunde, was einem Anteil von 7% entsprach. Noch höher lag der Anteil der Mindestlohnverstöße (bei knapp 10%), wenn bei der Berechnung der Stundenlöhne die Angaben der befragten Beschäftigten zu ihrer *tatsächlichen Arbeitszeit* verwendet wurden (Burauel et al. 2017, S. 1120).

3. Begrenzter Kontrollauftrag: Nicht Kontrolle der Bezahlung der Mindestlöhne an die Beschäftigten, sondern nur der korrekten Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen

In § 1, der die Ziele des Gesetzes beschreibt, wird Schwarzarbeit u.a. als Nichterfüllen der „sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten“ und der sich „auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten“ bezeichnet. Der Prüfauftrag bei der Lohnzahlung beschränkt sich also auf die dem Staat oder den Sozialversicherungen zufließenden Beiträge und Steuern. Den Nettolohn durchzusetzen, bleibt individuelle Aufgabe der einzelnen Beschäftigten, wozu ihnen rechtlich der Klageweg offen steht.

Der Bundesrechnungshof hat, in Verknennung der Macht- und Ausbeutungsstrukturen an den Rändern des Arbeitsmarktes, vorenthaltene Löhne als „im Grunde private ‚Vermögenseinbußen‘, die beim Arbeitnehmer – überwiegend mit dessen Einwilligung – entstehen, daher jedenfalls keinen Schaden öffentlicher Kassen darstellen“, bezeichnet (Bundesrechnungshof 2008, S. 23).

Vorstellungen, dass Beschäftigte ihren Arbeitsplatz nach ihren Präferenzen auswählen, mit den Unternehmen auf Augenhöhe verhandeln und bei ungünstigen Arbeitsbedingungen Verbesserungen einfordern oder den Arbeitsplatz wechseln, mag die Realität am oberen Ende des Arbeitsmarktes mit verhandlungsstarken und hoch qualifizierten Beschäftigten widerspiegeln. Alle Untersuchungen, die sich mit der Wahrnehmung individueller Rechte befassen, finden am unteren Ende des Arbeitsmarktes jedoch massive Machtungleichgewichte mit eingeschüchternen und wenig informierten Beschäftigte vor, die Angst haben, die ihnen zustehenden Ansprüche einzuklagen. Dieser Weg wird – wenn überhaupt – meistens erst nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses und oft nur mit externer Hilfe (etwa gewerkschaftlicher Rechtsschutz) wahrgenommen (z.B. Dickens 2009; Kocher 2012).

Die Machtlosigkeit der einzelnen Beschäftigten war einer der Hauptgründe, welcher zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns führte. Gerade deshalb sollten die betroffenen Beschäftigten auch bei seiner Durchsetzung nicht im Stich gelassen werden.

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 auch stärker bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützt. 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 außerdem das Recht zur Verbandsklage.

4. Kontrollen in der gesamten Wertschöpfungskette verankern

Die ältere Literatur zur Durchsetzung von Arbeitsstandards in den entwickelten Industrieländern hat sich weitgehend auf die Analyse der eigentlichen Kontrolltätigkeiten konzentriert. Dieser eingeschränkte Fokus war in einer Umwelt mit stabilen Märkten, in der Unternehmen mit klaren und expliziten Regeln zu einer fairen Entlohnung, deren Einhaltung von Vertretern der Beschäftigten kontrolliert wurde, sinnvoll. Weil (2014, S. 31) spricht hier von den „visible hands“ der Unternehmen. 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, sodass durch eine wirkungsvolle Selbstbindung der Unternehmen Fehlverhalten wenig verbreitet war (Dickens 2009).

In der neueren Literatur hat sich der Analysehorizont erheblich erweitert. Zunehmend werden auch die Ursachen für die wachsenden Kontrollprobleme untersucht. Das kann nicht überraschen, da mittlerweile „Parallelwelten in der Arbeit“ (Holst und Singe 2013) entstanden sind, für die Regeln guter Arbeit nicht mehr gelten und die darauf ausgerichtet sind, Fehlverhalten zu verschleiern und sich Kontrollen zu entziehen. Die wichtigsten Gründe für die wachsenden Compliance-Probleme werden zum einen in der zunehmenden Fragmentierung von Unternehmen durch die Auslagerung vieler Tätigkeiten in unübersichtliche Subunternehmerketten und zum anderen in der wachsenden Heterogenität von Beschäftigungsformen gesehen. In fragmentierten Unternehmen bleibt oft unklar, wer eigentlich der für die Arbeitsbedingungen verantwortliche Unternehmer ist. Die Aufspaltung der Unternehmen erhöht den Aufwand für externe Kontrollen um ein Vielfaches, da nicht nur festgestellt werden muss, wer der eigentliche Arbeitgeber ist, sondern auch, welche spezifischen Regelungen für die jeweiligen Unternehmen gelten. Ähnliche Probleme ergeben sich durch die wachsende Heterogenität der Arbeitsformen – vor allem, wenn sie unterschiedlich reguliert sind. Hier reicht es für die Kontrollbehörden nicht mehr, die besonderen Regulierungen für alle Beschäftigungsformen wie etwa von Minijobbern oder von entsandten Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa, die bei Werkvertragsunternehmen tätig sind, zu kennen. Oft muss erst einmal – wie im Fall von Scheinselbständigen oder Plattformbeschäftigten – aufwändig der Beschäftigtenstatus festgestellt werden. Vor allem aber handelt es sich heute nicht mehr allein um das Fehlverhalten einzelner Unternehmen, sondern zunehmend auch um systematisch organisierte Kriminalität in grenzüberschreitenden Netzwerken.

Die internationale Forschung zur Durchsetzung und Kontrolle von gesetzlichen Arbeitsstandards hat gezeigt, dass es nicht mehr ausreicht, nur am Ende einer Wertschöpfungskette kleinteilig zu kontrollieren, da man damit die Hauptverantwortlichen nicht erreicht und keine nachhaltigen Verhaltensänderungen durchsetzen kann. Ein solcher „end of the pipe“-Ansatz hat sich bereits in vielen anderen Feldern staatlichen Handelns, wie etwa im Umweltschutz, als unzureichend erwiesen. Es muss daher das ganze System in den Blick genommen werden, welches Schwachstellen an vielen Stellen enthalten kann, die dann am Ende einer langen Prozesskette die Kontrollbehörden vor unter Umständen kaum lösbare Aufgaben stellen. Wie beim Umweltschutz gelingt eine Einhaltung der Arbeitsstandards am besten, wenn sie präventiv im gesamten System verankert ist, was natürlich immer nur in Verbindung mit wirkungsvollen Kontrollen funktioniert. Oft veranlasst erst die abschreckende

Wirkung von Kontrollen die Unternehmen, die Regeleinhaltung in den Unternehmenszielen, der Unternehmensorganisation und vor allem in den relevanten Prozessen, einschließlich der Vergabe an Subunternehmen, präventiv zu verankern. Für die Entwicklung einer erfolgversprechenden Reformagenda ist folglich ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der sich auf die gesamte Wertschöpfungskette beziehen muss (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019).

5. Echte Evaluierung notwendig

Das Gesetz soll spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten durch die Bundesregierung selbst evaluiert werden. Dabei soll an Hand geeigneter Indikatoren, wie zum Beispiel der Fallzahlen der FKS, untersucht werden, in welchem Umfang Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Sozialleistungsbetrug eingedämmt worden sind (Deutscher Bundestag 2019a: 38). Der Bundesrechnungshof hat bereits 2008 auf den begrenzten Aussagewert dieser Indikatoren hingewiesen. Zudem lässt ein von der Aufsichtsbehörde abgefasster Bericht kaum als unabhängige Evaluierung bezeichnen.

Aus mehreren Gründen erscheint eine sofortige unabhängige Evaluierung der FKS notwendig (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019):

1) Der Zoll verfügt mit der FKS und der Zollfahndung über zwei parallele Vollzugsdienste, die unterschiedlichen Zentralkontrollstellen zugeordnet sind, obwohl sie vielfach ähnliche Aufgaben haben, eine vergleichbare Ausrüstung (z.B. bei der Telefonüberwachung, der IT-Ausstattung und im Fuhrpark) benötigen und ähnliche Kontrollmethoden anwenden. Diese Separierung der beiden Dienste zieht sich durch alle Hauptzollämter. Der Verzicht auf eine Bündelung der Ressourcen führt in der FKS zum Teil zu erheblichen Knappheiten vor Ort, vor allem in der IT-Ausstattung oder bei der Telefonüberwachung, obgleich diese Ausstattung für die geplante intensivere Kontrolle organisierter Kriminalität an Bedeutung gewonnen hat. Es ist zu vermuten, dass die Patchwork- Organisation des Zolls einen effizienten Mitteleinsatz verhindert. Die Synergiepotentiale einer Zusammenlegung der Fahndungsdienste müssen dringend überprüft werden.

2) Die Entwicklung einer gemeinsamen Corporate Identity und wirkungsvoller Kontrollstrategien ist bei Kontrollbehörden besonders schwierig, was auch ein zentrales Thema in der internationalen Literatur ist (z.B. Tallberg 2003; Hardy 2011; Weil 2018). Sie müssen einerseits polizeidienstliche Kontrollaufgaben übernehmen, sich andererseits aber auch als Partner der Wirtschaft verstehen, die sie über ihre Verpflichtungen aufklären und ihnen bei der Compliance helfen. Die Partnerrolle ist natürlich deutlich bequemer. Man kann sich in ihr gut einrichten, da sie in der Politik und vor allem auch in der Wirtschaft

viel Unterstützung findet. Nimmt man diesen Habitus an, wird man aber nicht mehr wirkungsvoll kontrollieren können (Weil 2018). Über die offensichtlich sehr gute Aus- und Weiterbildung hat man in der FKS Anstrengungen unternommen, die eigenen Leute auf wirkungsvolle Kontrollen, mit denen auch Abschreckung erreicht werden kann, vorzubereiten. Bis zur Entwicklung einer gemeinsamen Corporate Identity und der Entwicklung gemeinsamer Strategien scheint diese Organisationsentwicklung allerdings nicht gereicht zu haben. Die eigentlichen Kontrollstrategien werden dezentral von den Hauptzollämtern entwickelt. Insgesamt ist der Eindruck einer zu wenig koordinierten Organisation mit einer unzureichenden Verknüpfung zwischen operativen Einheiten und Führung nicht so leicht von der Hand zu weisen.

3) Die FKS wird zwar von oben durch Kennziffern gesteuert - so müssen 70% der Kontrollen in den Schwerpunktbranchen und 30% in anderen Bereichen erfolgen. Anders als etwa in Produktionsunternehmen kann der Erfolg des Zolls jedoch nicht genau gemessen werden. Dazu taugen weder die Zahlen der Kontrollen, die durch oberflächliche Schwerpunktkontrollen am Jahresende leicht auf das gewünschte Soll angehoben werden können, noch die Höhe der Bußgelder, von denen man nicht weiß, ob sie ab Ende auch eingetrieben werden. Aus der Organisationsforschung wissen wir, dass Indikatoren, die von den Betroffenen selbst gestaltet werden können, nur begrenzten Aussagekraft haben. Deshalb muss die Aussagekraft der Indikatoren überprüft und ggfls. andere Indikatoren entwickelt werden.

4) Mit der Organisationsreform des Zolls von 2014 wurde der Streifendienst, in dem zuvor etwa ein Viertel aller Beschäftigten tätig waren, aufgelöst, obgleich der Bundesrechnungshof in seinem Gutachten von 2008 eine höhere Präsenz der FKS über seinen Streifendienst forderte (Deutscher Bundestag 2008: 19). Damit wurden gut funktionierende Teams zerschlagen und in den Innendienst integriert. Die anlassunabhängige Kontrolle wurde in vielen Hauptzollämtern reduziert oder sogar eingestellt. Es scheint, dass viele Beschäftigte mit der Zollreform und dem neuen Aufgabenzuschnitt unzufrieden waren und sich auf andere Stellen wegbewarben, wodurch sehr viel Kontrollerfahrung verloren ging. Obgleich zwischen 2015 und 2018 1.297 Nachwuchskräfte eingestellt wurden, erhöhte sich aufgrund einer hohen Fluktuation der Personalstand kaum, sodass im Januar 2019 1.304 Planstellen unbesetzt waren (Tabelle 1). Eine hohe Fluktuation ist ein aussagekräftiger Krisenindikator für den Zustand einer Behörde. Daher müssen die Gründe dieser Fluktuation dringend untersucht werden, um ähnliche Fehlentwicklungen in der Zukunft zu verhindern.

Tabelle 1: Planstellen, besetzte und unbesetzte Stellen bei der FKS, 2015 – 2019

Haushaltsjahr zum 1. Januar	Planstellen	Besetzte Stellen	Unbesetzte Stellen
2015	6.865	5.955	910
2016	6.865	6.067	798
2017	7.211	6.268	943
2018	7.562	6.335	1.227
2019	7.913	6.609	1.304

Quelle: Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019 (errechnet aus Deutscher Bundestag 2018 und 2019a)

5) Die Zahl der Kontrollen ist ausgerechnet im Jahr 2015, als der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wurde, eingebrochen. Begründen ließ sich dies damit, dass man den Unternehmen zunächst etwas Zeit geben wollte, sich auf den neuen Mindestlohn einzustellen. Bis 2018 wurde jedoch die Kontrolldichte aus der Zeit vor Einführung des Mindestlohns nicht wieder erreicht, obwohl sich die Aufgaben durch den gesetzlichen Mindestlohn erweitert haben. Angesichts der hohen Fluktuation der Beschäftigten und der Abschaffung des Streifendienstes ist es kaum überzeugend, dass die abnehmende Kontrolldichte – wie behauptet – die beabsichtigte Folge einer neuen Strategie, die mehr auf „Qualität statt auf Quantität“ setzt, ist.

6. Kontrollen durch Prävention ergänzen

Die erheblichen Compliance-Probleme im deutschen Arbeitsmarkt können nicht alleine durch Kontrollen verringert werden. Nachhaltige Kontrollstrategien müssen durch präventive Maßnahmen ergänzt werden, die Gesetzesverstöße schon im Vorfeld erschweren. Bei der Prävention sehe ich drei zentrale Ansatzpunkte:

1) *Stärkung der Selbstkontrollen durch die Sozialpartner:* Die heutigen 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 gesetzlicher Mindestlohnstandards finden sich in Branchen, in denen das traditionelle autonome Lohnsystem noch funktioniert. Das gilt etwa für den öffentlichen Dienst, die Metall- und die chemische Industrie, wo die Tarifbindung hoch ist, die üblichen Einstiegsgehälter deutlich über dem Mindestlohn liegen und starke Personal- und Betriebsräte die Einhaltung von Gesetzen und Tarifen kontrollieren. Durch

allgemeinverbindliche Tarifverträge mit differenzierten Lohngittern auch in Branchen mit hohen Niedriglohnanteilen wie u.a. dem Gastgewerbe, dem Einzelhandel und der Fleischindustrie, könnten die Tariflöhne vieler Beschäftigter deutlich über den gesetzlichen Mindestlohn angehoben werden. Um dies zu erreichen, müsste die Allgemeinverbindlicherklärung 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. 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 Allgemeinverbindlichkeit kann etwa angenommen werden, wenn eine Branche einen überdurchschnittlichen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten oder (wie in der Schweiz) eine hohe Personalfuktuation aufweist, die eine gewerkschaftliche Organisation der Beschäftigten erschwert. Das öffentliche Interesse begründet sich u.a. aus den hohen Folgekosten geringer Löhne für die Sozialversicherungen und die öffentlichen Haushalte in Form der Aufstockung niedriger Löhne durch das SGB II-System oder die Grundsicherung im Alter. Allgemeinverbindliche Tarifverträge erlauben überdies „echte“ Tariftreugesetze, die nicht nur eine Untergrenze, sondern ganze Tarifgitter bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verbindlich machen. Nach dem sogenannten Rueffert-Urteil des EuGH sind allgemeinverbindliche Tarifverträge die Voraussetzung für solche Vergabegesetze.

2) *Stärkung der Verantwortung an der Spitze der Wertschöpfungskette*: Einer der wichtigsten Treiber für die Herausbildung des großen Niedriglohnsektors in Deutschlands und auch der weiterhin erheblichen Compliance-Probleme ist die Auslagerung von Tätigkeiten in Subunternehmen, die selbst wiederum die Tätigkeiten in Subunternehmerketten auslagern, 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 Bauwirtschaft. Diese Haftungsvorschriften zwingen die Auftraggeber an der Spitze von Vergabeketten zu einem Compliance-Management, um Risiken so weit wie möglich auszuschließen. In der Obama-Administration 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. Diese Vereinbarungen legen z.B. die Standards für das interne Nachunternehmermanagement und die

Ausbildung des zuständigen Personals fest und sehen die Schaffung anonymer interner Beschwerdekanaäle sowie unabhängiger Kontrollsysteme vor (Weil 2018: 447f.). Mit einem solchen Ansatz kann man die Reichweite der Kontrollen deutlich erhöhen. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit könnte nach diesem Vorbild den Aufbau wirkungsvoller Compliance-Systeme in Großunternehmen und den Erfahrungsaustausch zwischen den Unternehmen in diesem Bereich unterstützen. Wenn sich überdurchschnittlich viele Mindestlohnverstöße trotz Kontrollen und Selbstverpflichtungen in Branchen mit Subunternehmerketten nicht verringern lassen, müssen notfalls auch drastischere Maßnahmen ergriffen werden. Dies betrifft etwa die Begrenzung der Subunterketten auf zwei oder drei Ebenen wie im spanischen Baugewerbe oder die Begrenzung der Auslagerung von Kerntätigkeiten auf 20% der Belegschaften, wie dies der ehemalige Wirtschaftsminister Gabriel der Fleischindustrie angedroht hatte, oder die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten bei den Subunternehmen über den Generalunternehmer. Zudem könnte wie in Großbritannien die Sichtbarkeit von Verstößen durch öffentlichkeitswirksame „blame and shame“-Kampagnen mit direkter Namensnennung von Unternehmen, die wiederholt gegen Mindestlöhne verstoßen haben, erhöht werden.

3) *Stärkung des Self-Enforcement durch transparente und einfache Regelungen:* Einer der wichtigsten Mechanismen zur wirkungsvollen Durchsetzung von Standards sind einfache und klare Regeln, die auch bekannt sein müssen, damit die Beschäftigten ihre Ansprüche auch einfordern können. Das gilt zunächst für den Mindestlohn selbst, der am wirkungsvollsten ist, wenn er für fast alle Beschäftigten mit nur wenigen Ausnahmen gilt, wie es in Deutschland der Fall ist. Er muss jedoch auch einfach zu kommunizieren sein. Das galt in Deutschland zwar für den Einstieg im Jahr 2015 mit einem Wert von 8,50 €, nicht aber für die folgenden Erhöhungen auf 8,84 € (2018) oder 9,19 € (2019). Die Grundregel sollten einfach zu merkende aufgerundete Beträge sein. Um die Compliance zu verbessern, sollten die Erhöhungen in den nächsten Jahren über die Medien (z.B. Fernsehspots) bekannt gemacht werden. Schließlich ist zu fragen, ob nicht auch Beschäftigungsverhältnisse mit einem Sonderstatus neu gestaltet werden müssen, wenn sich hier Verstöße häufen. Das betrifft in Deutschland insbesondere die Minijobs. Trotz der besonderen Dokumentationspflichten der tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten 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.

In den letzten Jahren wurden diese Befunde auch durch mehrere große Befragungen untermauert. So wurden z.B. im Auftrag des NRW-Arbeitsministeriums 2.213 geringfügig Beschäftigte und 1.278 Betriebe aus Nordrhein-Westfalen befragt. Bezogen auf die Lohnfortzahlung bei Krankheit, Urlaub und Feiertagen zeigt Tabelle 2 die Antworten der Beschäftigten und Betriebe. Ich habe hier nur die beiden Kategorien „Nicht möglich“ und „Weiß nicht / keine Angabe“ ausgewiesen. Bei den Beschäftigten gaben jeweils rund 40% der Befragten an, dass diese Leistungen nicht gewährt werden, und ein mit zwischen 26 und 36% ebenfalls hoher Anteil der Befragten wusste es nicht. Der Anteil der Betriebe, die angaben, dass diese Leistungen bei ihnen nicht gewährt werden („nicht möglich“), liegt zwar niedriger als bei den Beschäftigten, aber gleichwohl beachtlich hoch. Dies gilt umso mehr, als bei den Betrieben taktisches Antwortverhalten nicht auszuschließen ist, da vielen die Rechtslage bewusst sein dürfte. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch andere Studien (Stegmaier u.a. 2015; Fischer u.a. 2015).

Tabelle 2: Befragungsergebnisse von Minijobbern zu Einhaltung gesetzlicher Arbeitsstandards, 2012

Befragung	Bezahlter Urlaub		Lohnfortzahlung bei Krankheit		Bezahlung von Feiertagen	
	Nicht möglich	Weiß nicht/ k.A.	Nicht möglich	Weiß nicht/ k.A.	Nicht möglich	Weiß nicht/ k.A.
Beschäftigte	41,5%	26,1%	38,7%	34,6%	43,3%	36,3%
Betriebe	31,2%	11,1%	25,6%	10,7%	40,3%	13,3%

Quelle: eigene Darstellung nach RWI 2012

Vorschläge zur Abschaffung des Sonderstatus von Minijobs bzw. eine Beschränkung auf Tätigkeiten unterhalb einer Bagatellgrenze von 150 € pro Monat haben wir an anderer Stelle ausformuliert (Bosch/Weinkopf 2017).

Literatur

- Bosch, G.**, 2018: Mindestlohn: Geringverdiener profitieren, aber noch Umsetzungsprobleme. Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission am 1. März 2018, Internet Dokument, Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Standpunkt, Nr. 2018-1, Duisburg
- Bosch, G., Hüttenhoff F., C. Weinkopf**, 2019, Kontrollen von Mindestlöhnen. Berlin: Springer (erscheint demnächst)
- Bosch, G., Weinkopf C.**, 2017: Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Berlin
- Bundesrechnungshof**, 2008: Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), 11. Januar 2008, Bonn
- Burauel, P., Caliendo, M., Fedorets, A., Grabka, M., Schröder, C., Schupp, J., Wittbrodt L.**, 2017: Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, DIW-Wochenbericht 49: 1109-1123
- Deutscher Bundestag**, 2018: Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2017. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/875 vom 22. Februar 2018, Berlin
- Deutscher Bundestag**, 2019a: Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch. Drucksache 19/8601, Berlin
- Deutscher Bundestag**, 2019b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/7744. Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2018, Drucksache 19/8830 vom 29. März 2019, Berlin
- Dickens, L.**, 2009: Delivering fairer workplaces through statutory rights? Enforcing employment rights in Britain. Paper prepared in April 2009 and presented at the 15th World Congress of the International Industrial Relations Association held in Sydney, Australia, August 2009
- Fischer, G., Gundert, S., Kawalec, S., Sowa, F., Stegmaier, J., Tesching, K., Theuer, S.**, 2015: Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, IAB, Nürnberg
- Hardy, T.**, 2011: Enrolling Non-State Actors to Improve Compliance with Minimum Employment Standards, The Economic and Labour Relations Review 22 (3): 117-140
- Holst, H., Singe I.**, 2013: Ungleiche Parallelwelten – Zur Organisation von Arbeit in der Paketzustellung, Arbeits- und Industriesoziologische Studien 6 (2): 41-60
- Kocher, E.**, 2012: Barrieren der Mobilisierung von Arbeitsrecht – Oder: Lässt sich Fairness erzwingen? Juridikum 1: 63-73
- RWI**, 2012: Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen
- Stegmaier, J., Gundert, S., Tesching, K., Theuer, S.**, 2015: Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern, IAB-Kurzbericht, 18/2015, Nürnberg
- Tallberg, J.**, 2003: European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply, London, Routledge
- Weil, D.**, 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, D.**, 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



Prof. Dr. Gerhard Bosch

Research Fellow des IAQ

Kontakt: gerhard.bosch@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2019-01

Redaktionsschluss: 22.05.2019

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

IAQ im Internet

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

IAQ-Standpunkte:

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

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>

Bestellungen und Abbestellungen von IAQ-Report und IAQ-Newsletter sind unter folgendem Link möglich

https://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_aktuell