

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 095, Oktober 2018

Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen

**Einhaltung von Mindestlohnansprüchen am
Beispiel des Bauhauptgewerbes, der
Fleischwirtschaft und des Gastgewerbes**

Gerhard Bosch, Frederic Hüttenhoff,
Claudia Weinkopf, Eva Kocher und Heiner Fechner

© 2018 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ von Gerhard Bosch, Frederic Hüttenhoff, Claudia Weinkopf, Eva Kocher und Heiner Fechner ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Auf einen Blick	4
Sozialwissenschaftliche Ergebnisse	6
1. Einleitung.....	6
2. Untersuchungsbranchen und Methodik.....	7
3. Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Kontrolle und Durchsetzung von Mindeststandards	9
4. Die Untersuchungsbranchen.....	16
5. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.....	26
6. Art und Verbreitung von Mindestlohnunterschreitungen in Deutschland.....	31
7. Ansatzpunkte zur Verbesserung der Einhaltung von Mindestlöhnen in Deutschland.....	33
8. Fazit und Ausblick.....	35
Rechtswissenschaftliche Studien	37
1. Anrechenbarkeit von Leistungen.....	37
2. Stärkung der Unabdingbarkeit (§ 3 MiLoG).....	39
3. Bürgenhaftung in Auftragsketten.....	41
4. Rechtsdogmatische Diskussion zur Verbandsklage	42
5. Rechtspolitische Diskussion zur Verbandsklage	43
Literatur.....	47
Die Autorinnen und Autoren	56

Auf einen Blick

- Im ersten Teil dieses Working Papers (AutorInnen: Gerhard Bosch, Frederic Hüttenhoff, Claudia Weinkopf) stehen die sozialwissenschaftlichen Ergebnisse zur Einhaltung (Compliance) und Durchsetzung (Enforcement) der Mindestlohnansprüche der Beschäftigten am Beispiel des Bauhauptgewerbes, der Fleischwirtschaft sowie des Gastgewerbes im Mittelpunkt. Es werden Durchsetzungs- und Kontrollstrategien unterschiedlicher Akteure und Institutionen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit untersucht und bewertet. Im zweiten Teil (AutorInnen: Eva Kocher, Heiner Fechner) werden Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Untersuchungen dargestellt, die sich auf juristische Transparenz- und Durchsetzungsdefizite sowie Mittel der Durchsetzung konzentrieren.
- Internationale Studien zu den Strategien von Kontrollbehörden, die für die Kontrolle der Einhaltung von Mindestlöhnen zuständig sind, zeigen, dass reaktive Maßnahmen eine größere Bedeutung haben als präventive Strategien. Zudem erweist sich ein kooperatives Enforcement als effektiver als ein getrenntes, indem öffentliche, private sowie zivilgesellschaftliche Akteure mit den Kontrollbehörden zusammenarbeiten. Dazu gehört auch eine Einbindung von Brancheninsider_innen wie Beschäftigten, Interessenvertretungen und Verbänden.
- In Deutschland gestaltet sich gerade im Gastgewerbe und in der Fleischwirtschaft eine Kooperation der unterschiedlichen Akteure aufgrund der starken Verbreitung von Niedriglöhnen und der schwachen sozialpartnerschaftlichen Strukturen als schwierig. Dagegen wurden im Bauhauptgewerbe in Deutschland frühzeitig branchenspezifische Maßnahmen ergriffen, um eine bessere Kontrolle und Einhaltung der Lohnstandards zu gewährleisten.
- Trotz unterschiedlicher Voraussetzungen und Strukturen sind alle drei Untersuchungsbranchen mit ähnlichen Verstößen und Umgehungen konfrontiert. Insbesondere unzutreffende Angaben zur Arbeitszeit sowie unbezahlte Mehrarbeit (Überstunden, Vor- und Nacharbeiten) stellen ein zentrales Einfallstor für Lohnunterschreitungen dar. Daneben erweisen sich auch diverse Abzüge vom Lohn z. B. für „Schlechtarbeit“, Arbeitsmaterialien oder Kost und Logis als wiederkehrende Probleme.
- Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) als zuständige Kontrollbehörde in Deutschland hat häufig Probleme bei der Beweisführung von Verstößen, weil Betroffene aufgrund von Einschüchterungen oder aus Angst um ihren Arbeitsplatz als Zeugen ausfallen. Von den Sozial-

partnern wird kritisiert, dass die Kooperationsbereitschaft von Seiten des Zolls noch zu schwach ausgeprägt ist. Zudem entfalten die Kontrollen kaum eine abschreckende Wirkung, weil die Konsequenzen oftmals nicht sichtbar sind. Schließlich fordert die FKS nur die fälligen Sozialbeiträge ein, während die Beschäftigten individuell ihre Rechte geltend machen müssen.

- Ansatzpunkte für künftige Verbesserungen reichen von der transparenten Klarstellung der Anrechenbarkeit von Leistungen auf den Mindestlohn („Normalleistung“) über die Verschärfung der Regeln zur Arbeitszeiterfassung und Datentransparenz für Arbeitnehmer_innen bis hin zur Ausweitung der Auftraggeberhaftung auf den öffentlichen Dienst. Zudem könnte die Einführung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, die Bereitstellung von mehr Personal für die FKS und gleichzeitig verstärkte Kooperationen mit den Sozialpartnern und anderen branchenrelevanten Akteuren die Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlöhnen verbessern.

Sozialwissenschaftliche Ergebnisse

Gerhard Bosch
Frederic Hüttenhoff
Claudia Weinkopf

1. Einleitung

Im ersten Teil dieses Working Papers stehen die Ergebnisse der sozialwissenschaftlich-empirischen Untersuchung zur Einhaltung (Compliance) und Durchsetzung (Enforcement) von gesetzlich geregelten Mindestbedingungen zur Entlohnung und der damit verbundenen Frage der Arbeitszeiten im Mittelpunkt. Der Fokus wurde auf Lohnansprüche von abhängig Beschäftigten gerichtet, die sich aus dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz bzw. dem Mindestlohngesetz ergeben. Unser Ansatz folgt Anregungen aus der internationalen Compliance-Forschung wie z. B. von Benassi (2011, S. 35), die in ihrem Working Paper für die ILO betont, dass mehr Feldforschung zur Implementation von Mindestlöhnen notwendig sei: „Qualitative studies would help to identify the country-specific problems related to implementation and to elaborate more targeted solutions.“

Für die Konzentration auf Mindestbedingungen zur Entlohnung sprach die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro ab Anfang 2015. Angesichts der starken Ausfransung der Löhne im unteren Einkommensbereich seit Mitte der 1990er Jahre ist der gesetzliche Mindestlohn als eine der größten Sozialreformen der Nachkriegszeit anzusehen (Bosch/Weinkopf 2014). Erstmals wurde damit in Deutschland eine verbindliche Lohnuntergrenze für die gesamte Wirtschaft eingezogen, die mit Übergangsfristen für geringere allgemeinverbindliche Tariflöhne bis höchstens Ende 2016 bzw. 2017 (und mit wenigen Ausnahmen für bestimmte Personengruppen) für alle Branchen und Beschäftigte gilt.

Aus der Mindestlohnforschung ist bekannt, dass die Einhaltung und Akzeptanz von Mindestlöhnen bei Beschäftigten wie auch bei den Unternehmen in starkem Maße davon beeinflusst werden, dass sie in der Praxis auch durchgesetzt werden und dass sich hierbei je nach den Strukturen und Bedingungen auf der Branchenebene ganz unterschiedliche Herausforderungen stellen (Benassi 2011, S. 4). Von Bedeutung sind zudem die Wechselwirkungen mit dem Tarifsystem und den industriellen Beziehungen. In Deutschland sind die Unterschiede zwischen den Branchen z. B. hinsichtlich des gewerkschaftlichen Organisationsgrades der Beschäftigten, der Tarifbindung und des Lohnniveaus sowie

der Vertretung durch Betriebs- oder Personalräte besonders ausgeprägt (Bosch/Weinkopf 2015a). Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich unsere empirische Untersuchung auf drei ausgewählte Branchen, die sich u. a. hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit branchenbezogenen Mindestlohnregelungen bzw. der „Betroffenheit“ von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie ihrer Beschäftigtenstruktur unterscheiden (Bauhauptgewerbe, Fleischwirtschaft, Gastgewerbe).

Es wurden Durchsetzungs- und Kontrollstrategien der Akteure unterschiedlicher Institutionen (Tarifpartner, betriebliche Interessenvertreter_innen, staatliche Kontrollinstitutionen wie vor allem die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, gemeinsame Einrichtungen der Sozialpartner wie die Sozialkassen, betroffene Beschäftigte) untersucht und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet. Im Anschluss an die bisherigen Erkenntnisse der einschlägigen Forschung wurde besonderes Augenmerk auf die Kooperation unterschiedlicher Institutionen und Akteure einschließlich Kooperationsbarrieren sowie die Ausdifferenzierung der Strategien in präventive, kurative, kontrollierende und sanktionierende Vorgehensweisen gerichtet. Ziel war darüber hinaus, auf der Basis von identifizierten Defiziten bei der Durchsetzung von Mindestlöhnen in Deutschland sowie ausgewählten Beispielen erfolgreicher Durchsetzungsstrategien im Ausland Vorschläge zur Verbesserung der Durchsetzung von Mindeststandards zur Entlohnung zu entwickeln.

Der erste Teil dieser Studie ist wie folgt gegliedert: Zunächst beschreiben wir die Vorgehensweise und Methodik unserer Untersuchung (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 werden auf der Basis der umfangreichen internationalen Forschung und Literatur zu Compliance und Enforcement von Mindestlöhnen und anderen Mindeststandards unterschiedliche Strategien der Akteure sowie deren Stärken und Schwächen analysiert. Anschließend stehen unsere drei Untersuchungsbranchen – Bauhauptgewerbe, Fleischwirtschaft und Gastgewerbe – im Mittelpunkt (Abschnitt 4). In Abschnitt 5 wird die Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beschrieben, die seit 2004 vorrangig für Mindestlohnkontrollen zuständig ist, aber mit anderen Institutionen kooperiert. Erkenntnisse zur Art und Verbreitung von Verstößen gegen den Mindestlohn aus unseren Interviews mit Expert_innen sowie weiteren Quellen stehen in Abschnitt 6 im Mittelpunkt. In Abschnitt 7 werden Ansatzpunkte zur effektiveren Kontrolle der Mindestlöhne in Deutschland skizziert. Im Fazit fassen wir die Erkenntnisse kurz zusammen und geben einen Ausblick auf künftige Herausforderungen (Abschnitt 8).

2. Untersuchungsbranchen und Methodik

Die Auswahl der Untersuchungsbranchen erfolgte in enger Abstimmung mit einem weiteren von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt zu „Mindestlöhnen im Ländervergleich“, das unter Leitung von Dr. Irene Dingeldey am IAW in Bremen durchgeführt wurde. In diesem Projekt wurden die Gebäudereinigung, der Einzelhandel und die Metallindustrie in drei Ländern – Deutschland, den Niederlanden und Österreich – untersucht (Dingeldey/Kathmann 2017). In unserem Projekt sollten insbesondere Branchen vertreten sein, in denen Beschäftigungsformen mit hohen Niedriglohnanteilen und geringer Verhandlungsmacht der Beschäftigten wie insbesondere Minijobs, Werkverträge, Scheinselbständige und entsandte Beschäftigte aus Mittel- und Osteuropa eine besondere Rolle spielen.

Als Untersuchungsbranchen wurden das Bauhauptgewerbe (vor allem Hoch- und Tiefbau), die Fleischwirtschaft (Schlachten und Fleischverarbeitung, ohne Fleischerhandwerk) und das Gastgewerbe ausgewählt. Für das *Bauhauptgewerbe* sprach, dass in dieser Branche bereits seit 1997 branchenbezogene Mindestlöhne gelten und es vor allem mit den gemeinsamen Sozialkassen der Sozialpartner über eine Reihe von Institutionen und Mechanismen verfügt, die darauf abzielen, Compliance und Enforcement von Mindeststandards zu erhöhen. Das *Gastgewerbe* wurde ausgewählt, weil es vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu den Branchen mit dem höchsten Anteil von Beschäftigten mit Stundenlöhnen von unter 8,50 Euro gehörte. Im Unterschied zum Bauhauptgewerbe arbeiten im Gastgewerbe mehrheitlich Frauen – und zwar häufig in Teilzeitarbeit und Minijobs. Die *Fleischwirtschaft* wurde einbezogen, weil die Branche seit Jahren wegen besonders niedriger Löhne und schlechter Arbeitsbedingungen unter Kritik steht, es den Tarifpartnern aber im Jahr 2013 endlich gelungen ist, einen branchenbezogenen Mindestlohn zu vereinbaren.

Methodisch stützte sich unsere Untersuchung neben umfangreichen Presse- und Internetrecherchen vorrangig auf qualitative Interviews mit Expert_innen (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Betriebsräte, Management, Personalabteilungen, Sozialkassen, Zoll, Beratungsstellen (z. B. Faire Mobilität), Deutsche Rentenversicherung etc.). Insgesamt wurden rund 50 Interviews mit 75 Expert_innen geführt. Diese wurden transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Darüber hinaus haben wir an diversen einschlägigen Tagungen und Workshops teilgenommen und dabei viele zusätzliche (Hintergrund-)Gespräche vor allem, aber nicht ausschließlich mit Gewerkschaftsvertreter_innen und Betriebsrät_innen geführt.

3. Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Kontrolle und Durchsetzung von Mindeststandards

Ein Vergleich der unterschiedlichen Strategien der Kontrollbehörden in mehreren Ländern der EU 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, S. 28). Neben der Einzelfallkontrolle ist eine hohe öffentliche Sichtbarkeit zur Abschreckung beabsichtigt. Dabei werden die Medien genutzt und auch „blame and shame“-Kampagnen mit direkter Namensnennung einzelner Firmen praktiziert wie z. B. seit einigen Jahren im Vereinigten Königreich. Die Kontrollen sollen 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, S. 30 ff.). Die abschreckende Wirkung der Sanktionen kann deutlich erhöht werden, wenn die Strafe mit der Zahl der Beschäftigten und der Arbeitstage multipliziert wird (wie etwa in Italien) (ILO 2013, S. 41 ff.).

Die präventiven Ansätze umfassen Anreize zur Regeltreue (z. B. Dienstleistungsschecks für haushaltsbezogene Tätigkeiten in Belgien), bürokratische Erleichterungen (wie Amnestie-Regelungen bei der Formalisierung illegaler Beschäftigung in Italien), die Erleichterung der Legalisierung der Beschäftigung von Migranten/innen sowie Informationskampagnen und Kooperationsvereinbarungen mit den Sozialpartnern, die ihre Mitglieder über die Risiken von Regelverletzungen informieren (ILO 2013, S. 39 f. und S. 52 ff.). Die Berichte des ILO-Projektes „Labour Administration, Labour Inspection and Occupational Safety and Health Branch“ (LABADMIN/OSH) sowie die anderen einschlägigen 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 (Bauwirtschaft in den Niederlanden; vgl. Bosch

et al. 2011, S. 132 f.) entwickeln oder sogar gemeinsame Kontrollen wie in der Schweizer Bauwirtschaft (Lutz 2018) durchführen können.

- 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 z. T. starke Mitbestimmungsrechte nachkommen können.
- Die *Beschäftigten*, die aus dem Arbeitsvertrag, aus Gesetzen oder Tarifverträgen individuelle Rechte haben und über unterschiedliche Wege (individueller Rechtsweg, Vertretung durch betriebliche Interessenvertretung und Gewerkschaften) versuchen können, ihre Ansprüche durchzusetzen.

Die genannten Akteure können mehr oder weniger unabhängig voneinander agieren oder aber kooperieren. Williams/Lansky (2013, S. 69) plädieren für eine enge Kooperation der staatlichen Kontrollbehörden mit unterschiedlichen Akteuren – insbesondere mit den Sozialpartnern und den betrieblichen Interessenvertretungen, wofür es auch viele Beispiele gibt (Benassi 2011; Bignami et al. 2013; ILO 2013). Den Beschäftigten, die aus meist berechtigter Sorge um ihren Arbeitsplatz davor zurückschrecken, sich direkt bei ihrem Arbeitgeber zu beschweren, können alternative Beschwerdewege geboten werden wie etwa Hotlines für Beschwerden über Mindestlohnverstöße im Vereinigten Königreich und in Deutschland. Allerdings muss dabei Anonymität zugesichert werden und es sollte eine ausreichend lange Frist geben, um vorenthaltene Ansprüche geltend zu machen. Zur Koordination auf der nationalen Ebene kommt inzwischen die Koordination vor allem der staatlichen Kontrollinstitutionen auf internationaler Ebene hinzu, die mit der Europäisierung der Arbeitsmärkte immer wichtiger wird.

Die empirischen Untersuchungen zu Compliance-Strategien kommen alle zum Ergebnis, dass kooperatives Enforcement erheblich effektiver ist als getrenntes oder unkoordiniertes (z. B. ILO 2013). Allerdings sind die Bedingungen dafür nicht überall gegeben, so dass sich die Enforcement-Strategien je nach Branche 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 betrieblicher, Branchen- und nationaler Ebene (Grimshaw/Bosch 2013). In Ländern mit fast universeller gewerkschaftlicher Interessenvertretung auf betrieblicher Ebene wie z. B. Schweden und starken Mitbestimmungsrechten spielt die betriebliche Kontrolle durch Gewerkschaften die entscheidende Rolle. Die Gewerkschaften sind dadurch in der Lage, aus eigener Kraft wir-

kungsvolle 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 2015b).

Der Kontrastfall ist die weitgehende Abwesenheit wirkungsvoller gewerkschaftlicher oder institutionalisierter betrieblicher Interessenvertretungen (Betriebsräte), so dass der Staat in der Kontrolle weitgehend auf sich allein gestellt ist. Mangels einer ausreichenden Vernetzung mit anderen Institutionen sollte der Staat 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 Branchen, in denen die Sozialpartner wirkungsvoll mit den staatlichen Kontrollbehörden zusammenarbeiten, und anderen Branchen, in denen die Gewerkschaften kaum vertreten sind. Dabei gibt es sicherlich große Unterschiede z. B. in der Koordination, der Kontrolldichte und bei den Sanktionen, was aber bislang nicht systematisch empirisch untersucht wurde (vgl. Schulten et al. 2014 für einen ersten Überblick).

Die Unterschiede zwischen den Branchen waren für unser Forschungsprojekt ein zentraler Ansatzpunkt (Bosch/Weinkopf 2013). Durch die abnehmende Tarifbindung, die Organisationsschwäche der Gewerkschaften vor allem in Branchen mit hohen Niedriglohnanteilen und die wachsenden Vertretungslücken auf betrieblicher Ebene durch die Zunahme von Kleinbetrieben ohne Betriebsrat sind in Deutschland längst nicht in allen Branchen die Voraussetzungen für die wünschenswerte Kooperation der unterschiedlichen Akteure bei der Durchsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen gegeben.

In der neueren Literatur zu Compliance und Enforcement von Mindeststandards zur Entlohnung und weiteren Arbeitnehmerrechten werden die Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen unterschiedlicher Enforcement-Strategien bzw. -Ansätze herausgearbeitet und anhand von branchen- oder länderbezogenen Beispielen illustriert. Die wichtigsten Ansatzpunkte werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

3.1 Self Enforcement

Dem so genannten „Self Enforcement“ wird bei der Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen eine hohe Bedeutung beigemessen. „Awareness among workers of their right to the minimum wage is key to compli-

ance.“ (Croucher/White 2007, S. 151) Beschäftigte (und auch Betriebe) müssen wissen, wie hoch der Mindestlohn ist und welche Gruppen Anspruch auf dessen Bezahlung haben. Als notwendig hierfür werden insbesondere transparente Vorgaben zur Anrechenbarkeit von Zulagen und sonstigen Lohnbestandteilen auf den Mindestlohn erachtet. 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). Die britische Regierung hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durch mehrere landesweite Informationskampagnen und Plakataktionen vorbereitet und unterstützt (Benassi 2011, S. 12 f.) und auch in den Jahren danach mehrfach wiederholt. In Deutschland wurde demgegenüber weitestgehend auf solche Kampagnen bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verzichtet.

Für das „Self Enforcement“ in Deutschland war sicherlich auch hinderlich, dass im Mindestlohngesetz nicht eindeutig geregelt ist, welche Lohnbestandteile auf den Mindestlohn anrechenbar sind. Das Bundesarbeitsgericht hat inzwischen in mehreren Urteilen entschieden, dass die meisten Sonderzahlungen und Zulagen auf den Mindestlohn angerechnet werden dürfen, was nach Einschätzung von Fechner/Kocher (2018) der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers widerspricht. Die unzureichende Präzisierung des (gesetzlichen) Mindestlohns erschwere die Um- und Durchsetzung auch insofern, als Ansprüche nicht unmittelbar aus dem Gesetz oder Tarifvertrag erkennbar sind, so dass Beschäftigte oft nicht wüssten, welche Abzüge vom Mindestlohn zulässig sind und welche nicht.

3.2 Effektive Kontrollen und abschreckende Sanktionen

Internationale Studien verweisen darauf, dass Akteure eher dazu neigen, sich *nicht* an Regeln zu halten, wenn die mit Nichteinhaltung erzielbaren Vorteile bzw. Einsparungen höher sind als die bei festgestellten Verstößen anfallenden Bußgelder oder Strafen (z. B. Tallberg 2002, S. 612). Wie Benassi (2011, S. 14) hervorhebt, sind Kontrollen der Einhaltung von Arbeitnehmerrechten und Mindeststandards aber aufwändig und kostspielig. Regierungen bzw. Parlamente würden i. d. R. keine ausreichenden Mittel für effektive und ausreichend häufige Kontrollen zur Verfügung stellen und auch die Unternehmen seien meist nicht bereit, sich an der Finanzierung eines hinreichenden Monitorings der Einhaltung von Mindeststandards zu beteiligen (Gallina 2005, S. 15;

Skidmore 1999, S. 428). Einige Sanktionsstrategien zielen daher direkt auf die Reputation von Unternehmen als ehrliche und gesetzestreue Akteure, wie etwa das öffentliche „Naming und Shaming“ bei Verstößen gegen den Mindestlohn im Vereinigten Königreich (Hull 2013), was z. T. als wirkungsvoller angesehen wird als finanzielle Sanktionen.

Andere Autor_innen befassen sich intensiver mit den Ursachen und Hintergründen der Einhaltung von Gesetzen. Hardy (2011) z. B. unterscheidet drei Motivationslagen. Die *kalkulierte* Compliance ergibt sich aus den abschreckenden Wirkungen der Sanktionen bei entdeckten Regelverstößen. Die *normative* Compliance beruht auf der Internalisierung der Normen fairer Arbeit, die man folglich dann aus eigenem Antrieb auch versucht einzuhalten. Sozial motivierte Beweggründe der Compliance zielen auf die Anerkennung anderer Akteure, die für das Unternehmen wichtig sind, wie die Öffentlichkeit, die Medien, die Kund_innen, aber auch die Gewerkschaften und die eigenen Beschäftigten. Darüber hinaus hängt die Einhaltung von Vorschriften auch von deren Kenntnis sowie der Expertise sowie bei komplexen Regulierungen auch von den Ressourcen, diese zu verstehen und auch einzuhalten, ab.

In Deutschland wird über die Effektivität und Intensität der Mindestlohnkontrollen kontrovers diskutiert. Vor allem von den Gewerkschaften wird immer wieder auf eine unzureichende Zahl von Kontrollen verwiesen und eine deutliche Aufstockung des Personals bei der FKS verlangt (DGB 2017a). Eher selten wird demgegenüber eine engere Kooperation der unterschiedlichen Akteure und Behörden, die an Kontrollen beteiligt sind, gefordert. Nach Einschätzung von Praktiker_innen hat sich die Weitergabe von Daten und Informationen seit 2015 spürbar verbessert – u. a. dadurch, dass die jeweiligen Informationssysteme so weiter entwickelt worden sind, dass ein automatisierter Datenaustausch z. B. zwischen FKS und der Deutschen Rentenversicherung inzwischen möglich ist. Darüber hinaus finden regelmäßig so genannte „Sprechtage“ der FKS und der DRV statt, in deren Rahmen Verdachtsfälle besprochen und geplante Vorgehensweisen aufeinander abgestimmt werden.

Im Baugewerbe gibt es durch die paritätisch verwalteten Sozialkassen und eine Reihe weiterer Mechanismen darüber hinaus Möglichkeiten zur Überprüfung der obligatorischen monatlichen Meldungen von Betrieben zur Zahl und Struktur der Beschäftigten und zur Lohnsumme. Wenn die gemeldete Relation der Hilfs- und Fachkräfte nicht plausibel erscheint, werden von der SOKA-BAU automatisierte Nachfragen an die Betriebe verschickt.

Das wichtigste Instrument zur Durchsetzung von Lohn- und Sozialbeitragsnachzahlungen im Baugewerbe ist die Generalunternehmerhaftung. Gemäß § 28e Absatz 3a bis 3e SGB IV haftet ein Generalunter-

nehmer für ausstehende Sozialbeiträge des Nachunternehmers. Die Haftung kann entfallen, wenn der Generalunternehmer belegt, dass das entsprechende Nachunternehmen bisher immer ordnungsgemäß die Beiträge gezahlt hat. Zudem haftet der Generalunternehmer nach § 14 AEntG auch für die Netto-Lohnansprüche der Beschäftigten. Dadurch kann jeder Beschäftigte eines Nachunternehmers vor Gericht ausstehende Lohnzahlungen direkt vom Generalunternehmer einfordern. Eine Enthaltung wie bei den Sozialversicherungsbeiträgen ist nicht möglich. In einem Evaluationsbericht stellte die Bundesregierung fest, dass sich die Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe für ein besseres Nachunternehmermanagement insgesamt bewährt habe (Deutscher Bundestag 2012). Insbesondere wurde die präventive Wirkung der Regelung hervorgehoben. Allerdings sei die Haftungsdurchsetzung noch optimierbar. Eine Untersuchung von Bosch (2017) am Beispiel der Thyssen Krupp Stelle AG Europe zeigt, dass auch in anderen Branchen Haftungsrisiken für Auftraggeber zu einem verantwortungsvolleren Nachunternehmermanagement führen können. Voraussetzung dafür ist, dass das gesamte Unternehmen in die Verantwortung mit einbezogen wird.

3.3 Empowerment von Beschäftigten, betrieblichen Interessenvertretungen und Gewerkschaften

Die Forschung und Literatur zur Mindestlohneinhaltung konzentriert sich häufig vor allem auf staatliche Maßnahmen wie Kontrollen und Sanktionen, um Unternehmen zur Einhaltung von Mindestlöhnen zu veranlassen. Zu wenig beachtet wird dabei nach Einschätzung von Benassi (2011, S. 16) die Befähigung von Beschäftigten, ihre Ansprüche selbst einzufordern und durchzusetzen: „As stated in different ILO publications, the empowerment of workers is core for the enforcement of their rights at workplace.“ (ILO 2006) Allein auf Kontrollen und Durchsetzung durch staatliche Stellen zu setzen, reiche nicht aus. Notwendig sei vielmehr ein System der „überwachten Selbstregulierung“, in dem Beschäftigte eine wichtige Rolle spielen, indem sie Hinweise und Informationen auf Verstöße geben (Estlund 2005) und diesen auch nachgegangen wird. Kritischer sieht das Albiston (2005, S. 28). Sie bezeichnet Hilfen bei individuellen Beschwerden zwar als wichtige „symbolic resources“ bei der Durchsetzung individueller Ansprüche. Angesichts des Machtungleichgewichts in den Unternehmen würden jedoch nur wenige Beschäftigte diese Möglichkeiten nutzen – und wenn überhaupt, dann meist erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Kocher 2012).

In diesem Kontext verweist Benassi (2011, S. 8 f.) zum einen auf die Möglichkeit von Gewerkschaften oder betrieblichen Interessenvertretungen, Beschäftigte bei der Kontrolle ihrer Lohnabrechnungen zu unterstützen. Dies könne im Betrieb, aber auch durch außerbetriebliche Beratungsstellen erfolgen. Zum anderen spricht sie sich auch für eine kollektive Unterstützung der Beschäftigten bei der gerichtlichen Durchsetzung ihrer (Mindestlohn-) Ansprüche aus Benassi (2011, S. 10), was in die gleiche Richtung zielt wie die Forderung der deutschen Gewerkschaften, ein Verbandsklagerecht einzuführen (Kocher 2002).

3.4 Unterstützung von Beschäftigten bei der Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen

Wenn gegen den Mindestlohn verstoßen wurde, müssen Beschäftigte in Deutschland vorenthaltene Lohnbestandteile individuell einklagen, wobei die Beweispflicht seitens der Beschäftigten nur schwer zu erfüllen ist. Hinzu kommt, dass das Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren, und die Prozesskosten viele Beschäftigte abschreckt, eine Klage überhaupt einzureichen. Im Unterschied zu einigen anderen Ländern werden Beschäftigte zudem nicht von staatlichen Stellen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützt (DGB/Justitia et Pax 2017, S. 18). Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit setzt bei Verstößen gegen den Mindestlohnanspruch nur die Nachzahlung der ausstehenden Sozialversicherungsbeiträge und Steuern auf Arbeitgeberseite durch. Erfahrungsgemäß erhalten Betroffene zudem selbst bei erfolgreicher Klage oft nur einen Teil des ausstehenden Lohnes nachgezahlt. Vor diesem Hintergrund fordern die Gewerkschaften bereits seit langem die Einführung eines Verbandsklagerechts.

Von besonderer Relevanz ist in diesem Kontext auch, innerhalb welchen Zeitraums die Ansprüche auf vorenthaltene Lohnbestandteile geltend gemacht werden müssen, da sich Beschäftigte häufig erst nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses trauen, Nachzahlungen einzufordern. Während bei vorenthaltenen Ansprüchen auf den gesetzlichen Mindestlohn Nachforderungen im Zeitraum von drei Jahren möglich sind, sind die Fristen bei der Einforderung von Ansprüchen auf branchenbezogene Mindestlöhne nach AEntG tarifvertraglich teils deutlich kürzer. Der Mindestlohnvertrag für die Fleischindustrie sieht z. B. eine Verfallsfrist von nur sechs Monaten vor (Fechner/Kocher 2018, S. 11).

Nur die Gewerkschaften unterstützen Beschäftigte bei der Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen und versuchen, zunächst bei den Be-

trieben den Lohn einzufordern. Dies wird durch das Instrument der Auftraggeberhaftung erleichtert. Für Gewerkschaftsmitglieder wird zudem eine Prozesskostenhilfe gewährt. Darüber hinaus bieten die Gewerkschaften Beratungsgespräche an und stellen Informationsbroschüren und Flyer in verschiedenen Sprachen über die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Mindestlohn bereit. Auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellt Informationsbroschüren zum Mindestlohn auf seiner Homepage bereit und bietet zusätzlich eine Smartphone-App zur Arbeitszeiterfassung an sowie einen Mindestlohnrechner. Darüber hinaus können sich Ratsuchende bei Fragen rund um den Mindestlohn an die vom BMAS eingerichtete Mindestlohn-Hotline wenden.

4. Die Untersuchungsbranchen

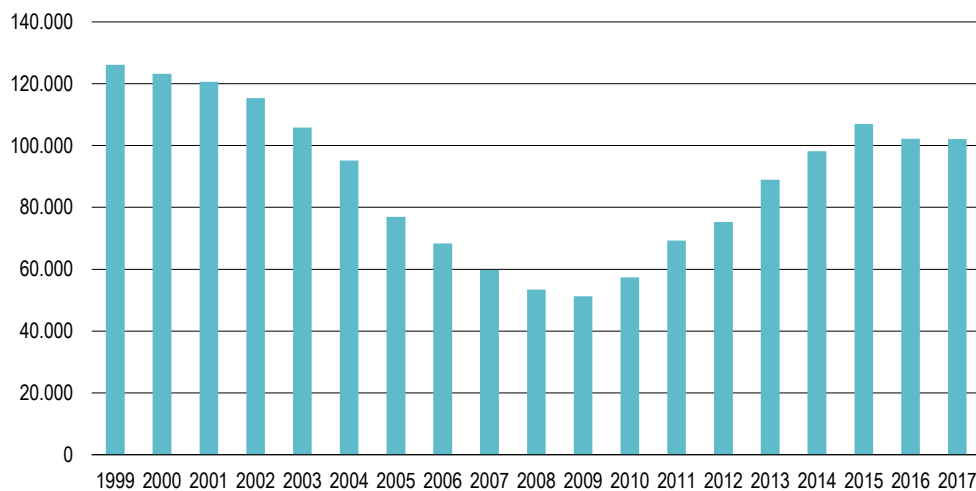
Im Folgenden gehen wir auf wesentliche Merkmale und Besonderheiten der drei untersuchten Branchen ein. Neben einigen Daten und Fakten stehen hierbei insbesondere hemmende bzw. förderliche Faktoren hinsichtlich der Durchsetzung und Einhaltung der Mindestlöhne im Mittelpunkt.

4.1 Bauhauptgewerbe

Das Bauhauptgewerbe ist eine der wirtschaftlich wichtigsten Branchen in Deutschland. Im Jahr 2016 trug die Bauwirtschaft 4,9 Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung bei (Statistisches Bundesamt 2018b) und liegt damit vor wichtigen Industriebereichen wie dem Maschinenbau und der Chemischen Industrie. Zudem war das Bauhauptgewerbe die erste Branche in Deutschland, die im Jahr 1997 einen branchenspezifischen Mindestlohn über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz einführte. Mit rund 790.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie 102.000 geringfügig Beschäftigten im Jahr 2017 (Bundesagentur für Arbeit 2018) zählt das Bauhauptgewerbe zu einer der größten von einem branchenbezogenen Mindestlohn betroffenen Branchen in Deutschland. Zusätzlich nimmt die Selbständigkeit im Bausektor eine wachsende Bedeutung ein. Zwischen den Jahren 2003 und 2016 stieg die Zahl der Selbständigen im gesamten Baugewerbe von 388.000 auf rund 704.000 an (+ 81,4 Prozent) (Statistisches Bundesamt 2017a). Bei fast der Hälfte (44,6 Prozent) handelt es sich um Solo-Selbständige.

Mit zunehmender Größe treten die Baubetriebe verstärkt als Generalunternehmer auf, die einen großen Teil der Bauproduktion an Nachunternehmern weitervergeben, wodurch mitunter undurchsichtige Subunternehmerketten entstehen (Bosch et al. 2011, S. 30 ff.). Seit 2004 haben Nachunternehmerleistungen einen Anteil von knapp 30 Prozent am Bruttoproduktionswert (Statistisches Bundesamt 2017b). Viele Beschäftigte, die über Nachunternehmer eingesetzt werden, werden aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern für die Dauer ihrer Tätigkeit nach Deutschland entsandt. Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich die Zahl der Entsendungen im Bauhauptgewerbe bis 2017 fast verdoppelt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Nach Deutschland entsandte Beschäftigte im Bauhauptgewerbe, 1999–2017



Quelle: Eigene Darstellung nach SOKA-BAU 2018

Das Bauhauptgewerbe weist nach wie vor eine verhältnismäßig hohe Tarifbindung auf, die sich auf eine enge und vertrauensvolle Kooperation der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) und der beiden zuständigen Arbeitgeberverbände, dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) und dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB), seit Bestehen der Bundesrepublik zurückführen lässt (Bosch/Zühlke-Robinet 2000, S. 109). Zudem ermöglichte die enge Zusammenarbeit der Tarifvertragsparteien die Einführung des ersten Branchenmindestlohns in Deutschland für das Bauhauptgewerbe nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz im Jahr 1997 (Bosch et al. 2011, S. 49). Dabei wurden unterschiedlich hohe Branchenmindestlöhne für Ost- und Westdeutschland sowie Berlin vereinbart.

Zusätzlich gilt seit dem 1. September 2003 eine zweite, höher angesetzte Lohnuntergrenze (Mindestlohn 2) für Fachkräfte in Westdeutschland und Berlin. Eine wichtige tarifpolitische Entscheidung war die Angleichung der Höhe des Mindestlohns 1 in West- und Ostdeutschland, die schrittweise über vier Jahre vollzogen wurde, so dass der Mindestlohn 1 seit Anfang 2017 deutschlandweit bei 11,30 Euro pro Stunde lag (vgl. Tabelle 1). Im Jahr 2018 ist dieser Mindestlohn auf 11,75 Euro erhöht worden und steigt ab März 2019 auf 12,20 Euro.

Tabelle 1: Entwicklung der tariflichen Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe (Gesamtstundenlöhne inklusive Bauzuschläge), 2014–2019

	West 1	West 2	Berlin 1	Berlin 2	Ost 1
ab 1/2014	11,10 €	13,95 €	11,10 €	13,80 €	10,50 €
ab 1/2015	11,15 €	14,20 €	11,15 €	14,05 €	10,75 €
ab 1/2016	11,25 €	14,45 €	11,25 €	14,30 €	11,05 €
ab 1/2017	11,30 €	14,70 €	11,30 €	14,55 €	11,30 €
ab 1/2018	11,75 €	14,95 €	11,75 €	14,80 €	11,75 €
ab 3/2019	12,20 €	15,20 €	12,20 €	15,05 €	12,20 €

Quelle: Eigene Darstellung nach Hauptverband der deutschen Bauindustrie 2015: 81 f.; IG BAU 2017

Unsere frühere Untersuchung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen im Bauhauptgewerbe zeigte die unterschiedliche Verknüpfung der Mindestlöhne in Ost- und Westdeutschland mit den Tarifverträgen (Bosch et al. 2011, S. 67). Die Löhne im Osten orientieren sich zunehmend am jeweiligen Mindestlohniveau, der auch für Fachkräfte zur „going rate“ geworden ist. In Westdeutschland zieht der untere Mindestlohn nur eine Untergrenze (z. B. für viele entsandte Arbeitskräfte), aber die meisten Beschäftigten werden nach den höheren tariflichen Lohngruppen entgolten. Durch die Einführung des Mindestlohns lassen sich seit 1997 positive Effekte auf das Lohnwachstum insbesondere in Ostdeutschland nachweisen, ohne dass negative Beschäftigungswirkungen in den deutschen Betrieben ausgelöst wurden (Apel et al. 2012, S. 7).

Bereits im Jahr 1948 wurden von den Tarifpartnern gemeinsame Sozialkassen per Tarifvertrag gegründet, die seit 2001 unter dem gemeinsamen Namen SOKA-BAU auftreten (Worthmann 2003, S. 84). Die wesentlichen Aufgaben der SOKA-BAU liegen in der Sicherung von Urlaubsansprüchen, der Mitfinanzierung der Berufsausbildung, der Verwaltung von Arbeitszeitkonten sowie der Unterstützung der Altersversor-

gung. Eine Besonderheit der SOKA-Bau liegt darin, dass sie anhand der arbeitnehmerbezogenen Meldungen der Löhne und lohnzahlungspflichtigen Arbeitsstunden der Baubetriebe in der Lage ist zu prüfen, ob den Arbeitnehmer_innen der tarifliche Mindestlohn 1 gezahlt wurde. Dabei werden die inländischen Baubetriebe und auch die ausländischen Entsendebetriebe automatisch kontrolliert. Bei Auffälligkeiten ist die SOKA-BAU dazu befugt, die Stundenzettel, Gehaltsabrechnungen und die Arbeitsverträge der Beschäftigten vom Betrieb anzufordern und Sozialkassenbeiträge nachzufordern. Zudem werden Hinweise auf Verstöße an den Zoll weitergeleitet. Allerdings kann von der Sozialkasse in Wiesbaden nicht überprüft werden, ob auch der höhere Mindestlohn 2 für Fachwerker eingehalten wird, weil der SOKA-Bau nach eigenen Angaben keine Informationen zum Tätigkeitsumfang der einzelnen Beschäftigten vorliegen. Demgegenüber wurde in Berlin im Jahr 2007 per Tarifvertrag vereinbart, dass die Baubetriebe zusätzlich die Lohngruppe gemäß Bundesrahmentarifvertrag melden müssen, wodurch dort auch die Einhaltung des Mindestlohns 2 überprüft werden kann.

4.2 Fleischwirtschaft

Die Arbeitsbedingungen und Löhne in der deutschen Fleischwirtschaft – gemeint sind Schlacht- und Zerlegebetriebe sowie fleischverarbeitende Betriebe – stehen seit Jahren in der Kritik. In zahlreichen Medienberichten wurden insbesondere die Bedingungen für nach Deutschland entsandte Beschäftigte von Werkvertragsunternehmen aus Osteuropa in Schlachtunternehmen angeprangert (Wagner 2015). Im Mittelpunkt standen häufig skandalöse Arbeitsbedingungen, überlange Arbeitszeiten, extrem niedrige Stundenlöhne sowie auch die mangelnde Qualität vieler der von den Fleischunternehmen zur Verfügung gestellten Unterkünfte (Beile et al. 2007). In diesem Zusammenhang wurden „kriminelle Praktiken moderner Sklaverei“ (Doelfs 2012) beklagt. Belgien, Frankreich und Österreich beschwerten sich bei der EU-Kommission darüber, dass Deutschland sich Wettbewerbsvorteile verschaffe durch die Beschäftigung von entsandten Arbeitnehmer/innen aus Mittel- und Osteuropa zu Dumpinglöhnen (EFFAT 2013). Der Druck auf die Fleischbranche ist auch im Inland in den letzten Jahren immer stärker gewachsen.

Während sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Fleischwirtschaft zwischen 1999 (186.717) und 2014 (143.138) um fast 44.000 verringert hat (Bundesagentur für Arbeit 2018), ist im gleichen Zeitraum die Zahl der Entsendungen um über 25.000 Arbeitskräfte angestiegen (Brümmer 2014, S. 148). Genaue Angaben über die

Zahl der entsandten Arbeitskräfte in der Branche liegen allerdings nicht vor. Die Entsandten haben Arbeitsverträge mit Werkvertragsunternehmen mit Sitz in Mittel- und Osteuropa, werden aber auf dem Werksgelände der Fleischunternehmen in der Produktion eingesetzt. Nach Angaben der Gewerkschaft NGG lag der Anteil der Beschäftigten bei Werkvertragsunternehmen bei den vier größten Schlachtkonzernen Anfang 2016 bei rund zwei Dritteln der Gesamtbelegschaften (Wyputta 2016). In einzelnen Unternehmen wurde der Anteil sogar auf bis zu 90 Prozent beziffert (Brümmer 2016). Im Bereich der Schweineschlachtung entfielen im Jahr 2017 64 Prozent des Umsatzes auf die Top vier Unternehmen der Branche (Tönnies: 28,7 Prozent, Vion: 14,7 Prozent, Westfleisch: 14,3 Prozent und Danish Crown: 6,3 Prozent) (Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands 2018).

Das Tarifsystem in der Fleischwirtschaft ist stark fragmentiert. Es dominieren Haustarifverträge und selbst zwei der vier größten Unternehmen (Tönnies und Danish Crown) sind nicht tarifgebunden. Bereits im Jahr 2007 wurde seitens der damaligen Bundesregierung gefordert, einen branchenbezogenen Mindestlohn nach Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) zu vereinbaren, was damals aber erfolglos blieb (Sirlehtov 2007). Im Mai 2013 fand auf Initiative der Gewerkschaft NGG ein Treffen auf der Arbeitsebene mit Vertreter_innen der Unternehmen Tönnies, VION, Westfleisch, Danish Crown, den Sozialpartnern der Branche sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales statt. Ergebnis war, dass die Gewerkschaft NGG Mitte Juli 2013 über 100 Betriebe aus dem Bereich der Fleischwirtschaft anschrieb und sie zum Abschluss eines Mindestlohntarifvertrags für die Fleischwirtschaft aufforderte. Unterstützt wurde diese Initiative von den vier großen Unternehmen und der Arbeitgebervereinigung ANG.

Nach schwierigen Verhandlungen wurde unter erheblichem Druck sogar seitens der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die Mindestlöhne eigentlich sehr kritisch beurteilt, im Januar 2014 schließlich ein Mindestlohn für die Fleischwirtschaft vereinbart. Der Tarifabschluss sah vor, dass der Mindestlohn innerhalb der Laufzeit bis Ende 2017 von 7,75 Euro ab 1. Juli 2014 in drei Stufen auf 8,75 Euro ab Dezember 2016 steigen sollte. Aufgrund von Verzögerungen im Prozess der Allgemeinverbindlicherklärung ist der Mindestlohn tatsächlich erst am 1. August 2014 in Kraft getreten. Im Februar 2018 wurde ein neuer Tarifabschluss erreicht, der einen Mindestlohn von 9 Euro pro Stunde im Jahr 2018 vorsieht, aber nur eine Laufzeit von einem Jahr hat.

Die Einführung des Branchenmindestlohns hat bundesweit und insbesondere in Ostdeutschland zu einer deutlichen Erhöhung der durchschnittlichen Stundenlöhne geführt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Durchschnittliche Bruttostundenlöhne von Vollzeitbeschäftigten in der Fleischwirtschaft, 2013 und 2017 im Vergleich

	2013	2017	Veränderung
Deutschland	12,91 €	14,52 €	+ 12,5 %
Westdeutschland	13,93 €	15,32 €	+ 10 %
Ostdeutschland	9,02 €	11,63 €	+ 28,9 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (2018a)

Im Zuge der Mindestlohneinführung im Sommer 2014 verständigten sich die großen Unternehmen unter Beteiligung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) auch darauf, einen freiwilligen Verhaltenskodex zu vereinbaren. Damit verpflichteten sich die unterzeichnenden Unternehmen, soziale Standards insbesondere im Bereich der Unterbringung ausländischer Beschäftigter einzuhalten und ihre Werkvertragsfirmen durch externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaften überwachen zu lassen.

Da die Kritik an den schlechten Arbeitsbedingungen jedoch auch danach nicht abriß, haben die großen Unternehmen unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) im September 2015 eine weitere freiwillige Selbstverpflichtung unterzeichnet, die u. a. die Umstellung von Entsendungen auf in Deutschland gemeldete, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bis Mitte 2016 und eine Erhöhung des Anteils der Stammbeschäftigten vorsah.

Die Umstellung von Entsendungen auf deutsche Arbeitsverhältnisse ist inzwischen weitgehend umgesetzt worden. Zwischen Mitte 2014 und Mitte 2017 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Fleischwirtschaft um 18.619 Personen bzw. 13 Prozent an. Dafür, dass es sich dabei überwiegend um ehemals entsandte Arbeitskräfte handelt, spricht, dass sich der Anteil ausländischer Beschäftigter an den sozialversicherungspflichtigen Jobs von 15,6 Prozent im Jahr 2014 auf 28,4 Prozent im Jahr 2017 deutlich erhöht hat. Das zweite Ziel der Selbstverpflichtung – die Reduzierung des Anteil der Beschäftigten, die bei Werkvertragsunternehmen tätig sind, zugunsten einer Stärkung der Stammbeschäftigten – wurde hingegen bislang nicht erreicht. Hintergrund ist, dass die Umstellung auf deutsche Arbeitsverhältnisse offenbar

nicht zur Übernahme der ausländischen Arbeitskräfte in die Belegschaften der Fleischunternehmen geführt hat, sondern dadurch realisiert wurde, dass die bisherigen osteuropäischen Werkvertragsunternehmen – teils mit Unterstützung der Unternehmen der Fleischwirtschaft – in deutsche GmbH's umgewandelt wurden. Die Beschäftigten blieben dieselben und den osteuropäischen Geschäftsführungen wurden deutsche Geschäftsführer_innen zur Seite gestellt.

Der aktuelle Status der Um- und Durchsetzung des branchenbezogenen Mindestlohns wie auch die tatsächlichen Effekte der freiwilligen Initiativen der Unternehmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen sind umstritten. Der regionale Arbeitgeberverband VdEW sieht keine belastbaren Hinweise auf Verstöße gegen den Mindestlohn und „kein systematisches Fehlverhalten in der Fleischwirtschaft“ (VdEW 2017). Dagegen beklagen die Gewerkschaft NGG und einschlägige Beratungsstellen (z. B. Faire Mobilität) trotz einiger Verbesserungen der Arbeitsbedingungen weiterhin über zahlreiche Probleme, u. a. unzutreffende Arbeitszeitaufzeichnungen, unberechtigte Lohnabzüge, unbezahlte Überstunden und oftmals überbezahlte Unterkünfte.

Auch die Politik zweifelte offenbar daran, dass sich die Arbeitsbedingungen durch freiwillige Initiativen wirksam verbessern lassen. Am 1. Juni 2017 verabschiedete der Bundestag überraschend das „Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“ (GSA Fleisch). Damit wurde die Generalunternehmerhaftung für Beiträge zur Sozialversicherung nach dem Vorbild des Baugewerbes in der Fleischwirtschaft eingeführt, so dass Auftraggeber für Verstöße der Werkvertragsfirmen haften. Die Haftung für die Nettolohnzahlungen der Beschäftigten war vorher bereits durch § 14 AEntG abgedeckt. Zudem muss die Arbeitszeitaufzeichnung nunmehr am selben Tag erfolgen und den Betrieben drohen Geldbußen von bis zu 50.000 Euro, wenn sie Kosten für notwendige Arbeitsmittel vom Lohn abziehen (Deutscher Bundestag 2017b). Bemerkenswert ist, dass das Gesetz im Vorfeld bewusst aus der Öffentlichkeit herausgehalten und im sogenannten „Omnibusverfahren“ an einen anderen Gesetzentwurf angehängt wurde. Hintergrund war, dass auf diese Weise eine Einmischung der Fleischkonzerne in den Gesetzgebungsprozess unterbunden werden sollte (Balsler 2017). Ob das Gesetz in der Praxis tatsächlich bereits zu Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft beigetragen hat oder künftig führen wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

4.3 Gastgewerbe

Das Hotel- und Gaststättengewerbe ist mit über 2 Millionen Beschäftigten eine der größten Branchen in Deutschland. Das Lohnniveau liegt deutlich niedriger als in der Gesamtwirtschaft. Eine Auswertung der Verdienststrukturerhebung 2014 kam zu dem Ergebnis, dass gut zwei Drittel aller Beschäftigten im Gastgewerbe für einen Niedriglohn von unter 10 Euro arbeiteten. In Westdeutschland und Berlin lag der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten bei 64,4 Prozent, in Ostdeutschland sogar bei 84,7 Prozent. Weibliche Beschäftigte im Gastgewerbe waren mit 71,2 Prozent etwas häufiger von Niedriglöhnen betroffen als männliche Beschäftigte (64,7 Prozent) (Deutscher Bundestag 2016, S. 22).

Hintergrund des geringen Lohnniveaus in der Branche sind u. a. die Dominanz von kleinbetrieblichen Strukturen, ein hoher Anteil von Teilzeitarbeitsverhältnissen und Minijobs sowie eine geringe Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (Stichtag 30. Juni 2017) waren 69,9 Prozent der abhängig Beschäftigten im Gastgewerbe in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit oder in Minijobs tätig. Fast die Hälfte (48,5 Prozent) aller Beschäftigten im Gastgewerbe sind Minijobber_innen (davon 62,4 Prozent ausschließlich geringfügig beschäftigt).

Nach unseren eigenen Berechnungen auf der Basis des SOEP verdienten im Jahr 2014 mit 51,5 Prozent mehr als die Hälfte aller Beschäftigten im Gastgewerbe weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Hintergrund des hohen Anteils von Niedriglöhnen ist zum einen eine im Durchschnitt geringe Tarifbindung, wobei es aber erhebliche Unterschiede nach Bundesländern gibt: Die weitaus höchste Tarifbindung an einen Branchentarifvertrag wies im Jahr 2010 Nordrhein-Westfalen auf (53 Prozent), gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern (49 Prozent) und Hessen (44 Prozent). Die geringste Tarifbindung an einen Branchentarifvertrag erreichten Bayern mit nur 16 Prozent und Sachsen-Anhalt mit 17 Prozent. In beiden Bundesländern kamen jeweils 3 Prozent Betriebe mit einem Firmentarifvertrag hinzu (Amlinger/Bispinck 2015 auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2010).

Zum anderen sehen aber auch die Tarifverträge eher niedrige Stundenlöhne vor, wobei es auch diesbezüglich erhebliche regionale Unterschiede gibt. Eine Auswertung der DEHOGA-Tarifsynopse für das Jahr 2017 (DEHOGA 2017b) hat ergeben, dass die Monatslöhne für vollzeitbeschäftigte Hilfskräfte im ersten und zweiten Beschäftigungsjahr in Rheinland-Pfalz bei 1.436 Euro brutto lagen, während der Tarifvertrag für Baden-Württemberg ein unterstes monatliches Entgelt von 1.706 Euro vorsah. Fachkräfte nach dreijähriger Ausbildung hatten tarif-

liche Einstiegsgehälter von zwischen 1.545 Euro in Mecklenburg-Vorpommern und 2.095 Euro in Hessen.

Während Allgemeinverbindlicherklärungen im Gastgewerbe früher häufiger vorkamen, sind derzeit nur die unteren drei Entgeltgruppen in Nordrhein-Westfalen für allgemeinverbindlich erklärt (seit August 2016). Tabelle 3 zeigt die tariflichen Monatsgehälter für Vollzeitbeschäftigte in den drei allgemeinverbindlichen Lohngruppen und den Stundenlohn, der sich bei einer monatlichen Arbeitszeit von 169 Stunden rechnerisch daraus ergibt. Darüber hinaus wurde im Mai 2018 in Bremen der gesamte Tarifvertrag für das Gastgewerbe für allgemeinverbindlich erklärt (Lakeband 2018).

Tabelle 3: Höhe der allgemeinverbindlichen Bruttolöhne im Gastgewerbe in NRW seit 1. August 2017

Lohnstufe	Monatslohn bei Vollzeit (169 Stunden)	Stundenlohn
Tarifgruppe 1: Einfache Tätigkeiten, die durch Anlernen erworben werden können	1.564 €	9,25 €
Tarifgruppe 2: Tätigkeiten, die geringe fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten erfordern	1.659 €	9,82 €
Tarifgruppe 3: Tätigkeiten, die erweiterte Kenntnisse oder Fertigkeiten und längere Erfahrung hierin erfordern	1.823 €	10,79 €

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung der Stundengehälter nach Bundesanzeiger (2016)

Der Antrag auf eine AVE für das Gastgewerbe in Rheinland-Pfalz wurde vom Tarifausschuss auf Landesebene abgelehnt. Für Bremen wurde einem AVE-Antrag im Mai 2018 zugestimmt. Besonderheit ist hier, dass sich die AVE auf das gesamte tarifliche Lohngitter bezieht.

Im Unterschied zu anderen Teilen der Branche gelten in den Bereichen Systemgastronomie und Catering bundesweit einheitliche Tarifverträge, die von der Gewerkschaft NGG mit dem Bundesverband der Systemgastronomie (BdS) abgeschlossen werden. Vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns lagen jeweils mehrere tarifliche Lohngruppen in Ost- und Westdeutschland teils deutlich unterhalb von 8,50 Euro. In Ostdeutschland betraf dies fünf Tarifgruppen mit Stundenlöhnen zwischen 7,06 Euro und 8,32 Euro; in Westdeutschland waren es drei Tarifgruppen mit Stundenlöhnen zwischen 7,71 und 8,10 Euro. Zum 1. Januar 2015 wurden die beiden unteren Tarifgruppen bundeseinheitlich auf 8,51 Euro erhöht. Vollzeitbeschäftigte kamen damit auf einen Monatslohn von 1.438 Euro brutto.

Im Gegenzug für die Erhöhung der tariflichen Stundenverdienste im Januar 2015 verlangten die Arbeitgeber in der Systemgastronomie eine Streichung sämtlicher Zulagen und Zuschläge, die zuvor galten. Letztlich einigte man sich mit der Gewerkschaft NGG darauf, dass es einen Bestandsschutz für bereits Beschäftigte gibt. Im Manteltarifvertrag des BdS wurden tarifliche Urlaubs- und Weihnachtsgeldansprüche für neue Beschäftigte reduziert (DEHOGA 2016, S. 12). Im Juni 2016 lag der unterste Tariflohn bundesweit bei 8,60 Euro pro Stunde.

In den Tarifverhandlungen 2017 bot der BdS zunächst lediglich an, in der untersten Lohngruppe den ab Januar 2017 gültigen gesetzlichen Mindestlohn von 8,84 Euro pro Stunde vorzusehen. Im Juli 2017 einigten sich die Tarifpartner dann in einem Schlichtungsverfahren auf einen neuen bundesweiten Tarifvertrag mit einem untersten Tariflohn von 9,00 Euro pro Stunde (bundesweit). Die Tarifgruppe 2 liegt weiterhin nur 0,05 Euro darüber und die Tarifgruppe 3 um 0,32 Euro. Erstmals sind diese drei untersten Lohngruppen in der Systemgastronomie bundesweit einheitlich gültig, während es in den darüber liegenden Tarifgruppen auch weiterhin Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gibt.

Nach dem grundsätzlichen Beschluss der Bundesregierung Ende 2013, ab Januar 2015 einen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde einzuführen, aber zeitweilige tarifliche Abweichungen nach unten durch allgemein verbindliche Tarifabschlüsse zuzulassen, hatte der Arbeitgeberverband DEHOGA die Gewerkschaft NGG zu entsprechenden Verhandlungen aufgefordert. Begründet wurde dies damit, dass vor allem ostdeutsche Gaststätten und Hotels auf zeitweilige Abweichungen vom geltenden gesetzlichen Mindestlohn gedrängt hätten. Dem DEHOGA-Vorschlag zufolge sollte der branchenbezogene Mindestlohn in Ostdeutschland in mehreren Schritten von 7,50 Euro auf 8,50 Euro ab September 2016 steigen (Güster 2015). Nach Angaben eines Gewerkschaftssekretärs im Interview wurde dies von der Gewerkschaft aber

nicht unterstützt, weil man den lange geforderten gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro nicht längerfristig unterschreiten wollte. Die Gewerkschaft NGG war lediglich bereit, die 8,50 Euro in Ostdeutschland erst ab 1. Juni 2015 greifen zu lassen. Danach sollte die Vergütung in den unteren Lohngruppen aber in mehreren Stufen steigen und zum 1. Juli 2017 10 Euro pro Stunde erreichen. Der DEHOGA-Verhandlungsführer Guido Zöllick sagte dem Handelsblatt hierzu: „Die Forderungen der NGG waren maßlos und absolut überzogen. Ein solches Ergebnis hätten wir unseren Mitgliedsbetrieben nicht vermitteln können.“ (Specht 2014)

Der DEHOGA-Bundesverband zählt auch zu denjenigen, die am häufigsten über die Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung klagen und diese Regelung als „Bürokratiemonster“ kritisieren. Außerdem fordert der Verband eine Lockerung bzw. Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes (DEHOGA 2017a). Die Gewerkschaft NGG ist strikt dagegen und verweist darauf, dass die Tarifverträge bereits ein hohes Maß an Flexibilität im Tages- und Wochenverlauf ermöglichen.

Trotz aller Befürchtungen und Klagen sind im Gastgewerbe nach Einführung des Mindestlohns weder die Umsätze noch die Zahl der Beschäftigten eingebrochen. Vielmehr stiegen die Umsätze im Jahr 2015 auf 83,6 Milliarden Euro, was gegenüber dem Vorjahr (77,4 Milliarden Euro) einer Zunahme um gut 8 Prozent entsprach. Auch die geleisteten Arbeitsstunden im Gastgewerbe haben stetig zugenommen – von 1,508 Millionen im Jahr 2013 auf 1,594 Millionen im Jahr 2016 (Deutscher Bundestag 2017c). Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist im Jahr der Mindestlohneinführung um 5,9 Prozent sogar besonders deutlich gestiegen, während die Zunahme der Minijobs 2015 mit nur 1 Prozent wesentlich geringer war als in anderen Jahren. Im Jahr 2016 lag die Beschäftigungszunahme in allen Beschäftigtengruppen hingegen wieder ähnlich hoch.

5. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Für die Kontrolle der Einhaltung der Mindestlöhne in Deutschland ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zuständig, die in ihrer jetzigen Form seit 2004 besteht. Grundlage der Prüftätigkeit bildet das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG) aus dem Jahr 2004, mit dem Fokus auf der Einhaltung sozialversicherungsrechtlicher Bestimmungen. Die FKS verfolgt einen ganzheitlichen Prüfansatz, was bedeutet, dass bei jeder Kontrolle alle relevanten Prüffelder bearbeitet werden, die sich aus dem SchwarzArbG ergeben. Dazu gehört u. a. die

Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen nach dem Mindestlohnengesetz (MiLoG), dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG).

Das strategische Vorgehen der FKS ist ein Mix aus präventiven und reaktiven Maßnahmen. Als präventiv ist die risikoorientierte Auswahl der zu prüfenden Betriebe einzustufen. Dabei fokussiert sich die FKS vor allem auf Branchen, die als besonders anfällig für Verstöße gelten und deshalb in § 2a SchwarzArbG benannt sind. Dazu zählen u. a. die drei Branchen, auf die sich unsere Untersuchung konzentriert hat. Für die FKS gilt die Vorgabe, dass mindestens 70 Prozent der Kontrollen in den besonders gefährdeten Branchen erfolgen sollen (Zoll 2018a). Daneben fließen aber auch Hinweise, Erfahrungen sowie regionale Besonderheiten in die Prüfauswahl mit ein. Des Weiteren gibt es in verschiedenen Branchen sogenannte Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, in denen sich die Kontrollbehörden, die zuständigen Bundesministerien sowie die Tarifpartner über besonders anfällige Schwarzarbeitsbereiche austauschen. Allerdings wird der Austausch aus Sicht der Tarifpartner als sehr einseitig wahrgenommen. Der Zoll nimmt Hinweise auf Verstöße und Umgehungen auf, gibt aber keine detaillierten Rückmeldungen über die Kontrollergebnisse, was mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen begründet wird.

Als reaktives Handeln zählt vor allem das Reagieren auf eingehende Hinweise, was bei der Auswahl der zu prüfenden Betriebe stärker überwiegt als die anlasslose Kontrolle. Zudem wird eine gezielte Pressearbeit betrieben, um vor allem erfolgreich durchgeführte Schwerpunktkontrollen öffentlich sichtbar zu machen. Zudem veröffentlicht der Zoll jedes Jahr eine Bilanz mit Angaben über die Zahl der durchgeführten Kontrollen und festgelegte Strafen und Bußgelder. Allerdings fehlt dem Zoll eine Erfolgsstatistik, wie viele der Strafen tatsächlich vollstreckt und wie viele betrügerische Unternehmen erfolgreich vom Markt genommen wurden. Dies dämpft erheblich die abschreckende Wirkung der Kontrollen.

Die FKS wird bei ihrer Tätigkeit von verschiedenen sogenannten Zusammenarbeitsbehörden unterstützt, die in § 2 Absatz 2 SchwarzArbG benannt sind. Wichtige Kooperationen hinsichtlich der Mindestlohnkontrollen und der Berechnung von Schadenssummen bestehen vor allem mit den Finanzbehörden, der Deutschen Rentenversicherung und der SOKA-BAU. Allerdings ist die Zusammenarbeit einzig darauf ausgelegt, die eigenen fälligen Steuern und Sozialabgaben einklagen zu können. Eine Unterstützung der Beschäftigten, damit diese ihre ausstehenden Löhne einfordern können, findet nicht statt. Einzig die Gewerkschaften bieten hier Hilfestellungen an.

Im Vorfeld der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurde der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ein zusätzlicher Personalbedarf von 1.600 Stellen bewilligt, die überwiegend durch die eigene Ausbildung aufgebaut werden sollten (BMF 2014). Die ersten Stellen sollten nach erfolgter Ausbildung ab dem Jahr 2017 bis 2022 besetzt werden.¹ Trotz einer zwischenzeitlichen Abordnung von Nachwuchskräften der FKS für die Bearbeitung von Asylanträgen an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erhielt die FKS durch eine verwaltungsinterne Priorisierung zwischen 2015 und 2017 einen Zuwachs von 977 Nachwuchskräften (Deutscher Bundestag 2018). Für 2018 und 2019 ist jeweils eine weitere Aufstockung von 320 Nachwuchskräften vorgesehen, so dass die geplante Personalzuführung von zusätzlichen 1.600 Planstellen voraussichtlich bereits 2019 abgeschlossen sein wird. Die Zahl der Planstellen und tatsächlich besetzten Stellen zeigt Tabelle 4.

Tabelle 4: Planstellen und besetzte Stellen bei der FKS, 2015–2018

Haushaltsjahr	Planstellen	Besetzte Stellen (Stammbesetzung in Arbeitskräften in operativen FKS- Einheiten)
2015	6.865	5.955,00
2016	6.865	6.066,90
2017	7.211	6.268,48
2018	7.211*	6.452,05

* Angaben zu 2017 unverändert, da der Haushalt 2018 zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Quelle noch nicht in Kraft getreten war.

Quelle: Deutscher Bundestag 2018

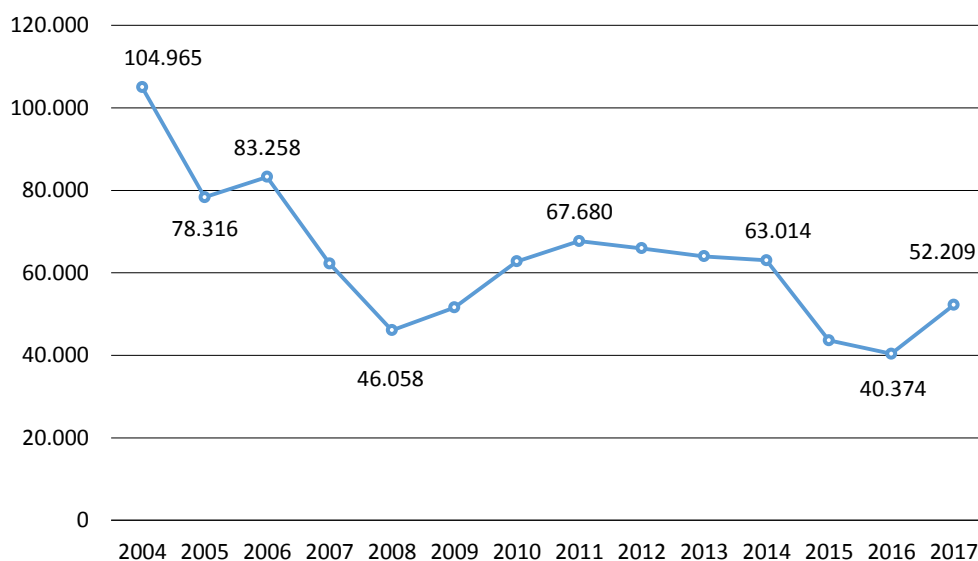
Seit Bestehen der FKS unterliegt die Zahl der Kontrollen erheblichen Schwankungen (vgl. Abbildung 2). Insbesondere im Jahr 2015 verringerten sich die Arbeitgeberkontrollen deutlich um rund ein Drittel im Vergleich zum Vorjahr. Erst im Jahr 2017 erhöhte sich die Zahl der Kontrollen wieder. Hintergrund der verringerten Zahl der Kontrollen in den Jahren 2015 und 2016 ist die Einführung des Prinzips „Qualität vor Quantität“. Damit soll der Fokus stärker auf organisierte Formen der Schwarzarbeit gelegt werden, indem u. a. die Geschäftsunterlagen intensiver überprüft werden. Dagegen gibt es keine Änderungen beim risikoorien-

1 Davon 734 Stellen im gehobenen Dienst und 866 Stellen im mittleren Dienst (BMF 2014).

tierten Ansatz, so dass auch kleinere Betriebe weiterhin kontrolliert werden. Zudem wird argumentiert, dass die Prüfungen der Mindestlöhne einen umfangreichen Mehraufwand bedeuten, weshalb in der Summe weniger Prüfungen durchgeführt werden könnten (BMF 2017).

Ein weiterer Grund für die rückläufige Zahl von Kontrollen war, dass mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns für die erste Jahreshälfte 2015 offiziell der Grundsatz „Aufklärung geht vor Ahndung“ galt. Damit verbunden wollte die FKS verstärkt eine intensive Aufklärungsarbeit gegenüber Arbeitgebern leisten, die durch Verstöße gegen das Mindestlohngesetz auffallen, anstatt direkt Bußgelder zu verhängen oder Strafverfahren einzuleiten (Zoll 2015). Insbesondere von den Gewerkschaften wird kritisiert, dass die Kontrollzahlen zu niedrig und auch die personellen Kapazitäten zu gering sind, um Verstöße gegen Mindestarbeitsbedingungen aufzudecken und wirksam zu unterbinden. Aus diesem Grund fordert der DGB eine Aufstockung der FKS auf 10.000 Stellen (DGB 2017a).

Abbildung 2: Arbeitgeberkontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, 2004–2017



Quelle: Eigene Darstellung nach Zoll 2018b

Bei der Durchführung der Kontrollen stößt die FKS immer wieder auf Probleme, die eine Aufdeckung von Verstößen erschweren. Eine zentrale Hürde stellt die Einsicht in die Unterlagen zur Arbeitszeit dar, weil diese oftmals nicht im Betrieb, sondern bei Steuerberatungen aufbewahrt

werden. Aber selbst wenn Arbeitszeitaufzeichnungen vorliegen, lassen sich in der Regel keine Verstöße erkennen. Ein Vertreter der FKS sagte dazu im Interview: *„In den offiziellen Dokumenten werden meistens Arbeitsstunden weggelassen, damit man auf 8,50 Euro kommt.“* Zudem seien die Regelungen durch das MiLoG einerseits und die unterschiedlichen Branchenmindestlöhne nach dem AEntG zu unübersichtlich, was die Prüfungen erschwere. Nicht zuletzt fallen Betroffene immer wieder als Zeug_innen aus, weil sie vom Arbeitgeber eingeschüchtert werden oder aus Angst um ihren Arbeitsplatz keine Auskünfte geben.

In den vergangenen Jahren fand der Großteil der durchgeführten Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Baugewerbe statt (vgl. Tabelle 5). Seit 2014 wurde die Zahl der kontrollierten Baubetriebe jedoch drastisch reduziert. Gleichzeitig hat sich allerdings der Gesamtbeitrag an festgesetzten Geldbußen wegen Nichtgewährung des Mindestlohns zwischen 2014 und 2017 verdreifacht. Auch in der Fleischwirtschaft und im Gastgewerbe lassen sich Steigerungen bei den Geldstrafen erkennen. Es ist zu vermuten, dass dies auf den veränderten Prüfungsansatz zurückzuführen ist. Allerdings ist nicht bekannt, wie viele Strafen tatsächlich vollstreckt bzw. gezahlt werden. Von Seiten der FKS und der Deutschen Rentenversicherung wird kritisiert, dass betroffene Unternehmen, die gegen Bußgeldbescheide vor Gericht gehen, oftmals eine Absenkung der Bußgelder erreichen, weil die Richter_innen die Höhe für unverhältnismäßig ansehen. Die verhängten Strafen entfalten so keine abschreckende Wirkung.

Tabelle 5: Kontrollen, Ermittlungen und Strafen im Baugewerbe, Gastgewerbe und der Fleischwirtschaft

	Baugewerbe		Fleischgewerbe		Gastgewerbe	
	2014	2017	2014	2017	2014	2017
Prüfung von Arbeitgebern	30.729	14.005	578	233	–	8.179
Ermittlungsverfahren Mindestlohn	1.756	1.401	9	26	–	871
Geldbußen Mindestlohn (in Mio. €)	–	30,67	–	0,35	–	6,49
abgeschlossene Ermittlungsverfahren	4.257	4.558	67	67	2.415	2.579
Geldstrafen (in Mio. €)	1,98	2,81	0,06	0,08	0,91	0,94
Freiheitsstrafen (in Jahren)	315,3	343	5,6	7,6	74,1	50,3

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Deutscher Bundestag 2016, 2017a, 2018

6. Art und Verbreitung von Mindestlohnunterschreitungen in Deutschland

In unseren Interviews mit Expertinnen und Experten wurde nahezu einhellig davon ausgegangen, dass der gesetzliche Mindestlohn bzw. die Branchenmindestlöhne „auf dem Papier“ i. d. R. eingehalten würden – es gebe kaum noch Lohnabrechnungen mit offenkundiger Unterschreitung des Mindestlohns. Gleichzeitig wurden jedoch diverse andere Einfallstore für Unterschreitungen genannt (vgl. auch Bundesministerium der Finanzen 2017). An erster Stelle angeführt wurden diesbezüglich unzutreffende Angaben zur geleisteten Arbeitszeit und unbezahlte Mehrarbeit (Überstunden sowie nicht vergütete Vor- und Nacharbeiten). Als weitere Einfallstore für Verstöße gegen den Mindestlohnanspruch wurden Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Scheinselbständigkeit angeführt. Insbesondere in der Fleischwirtschaft wurde zudem auch von

unberechtigten Abzügen vom Lohn für „Schlechtarbeit“, Werkzeuge, Arbeitskleidung, Kost und Logis berichtet (Weinkopf/Hüttenhoff 2017).

Branchenübergreifend wurde darauf verwiesen, dass auch durch falsche Einstufungen (z. B. Bezahlung als Hilfskraft statt als Fachkraft) Mindestlöhne umgangen würden. Dies betrifft insbesondere die Bauwirtschaft, wo in mehreren Sparten höhere Mindestlohnsätze für qualifizierte Beschäftigte gelten. Insbesondere, aber nicht nur bei Minijobs werden häufig auch Entgeltansprüche für Urlaubs-, Krankheits- und Feiertage nicht oder nicht vollständig gezahlt (Fischer et al. 2015; Bosch/Weinkopf 2017).

Da unsere Studie qualitativ angelegt war, können wir auf Basis der Aussagen von Expert_innen in den Interviews keine Aussagen darüber treffen, wie verbreitet Mindestlohnverstöße in der Praxis tatsächlich sind. Dass solche Umgehungen und Unterentlohnungen keine Seltenheit sind, legen jedoch statistische Auswertungen auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) nahe, die für die Jahre 2015 (Kalina/Weinkopf 2017) und 2016 noch auf eine hohe Zahl von Beschäftigten kommen, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) beziffert die Zahl der Betroffenen im Jahr 2016 auf zwischen 1,8 und 2,6 Millionen – je nachdem, ob für die Berechnung der Stundenlöhne die Angaben der Befragten zu ihrer vertraglichen oder zur tatsächlich geleisteten Arbeitszeit zugrunde gelegt wird (Burauel et al. 2017). Eine weitere Studie des WSI auf der Basis der Angaben zur vertraglichen Arbeitszeit und den im Vormonat geleisteten Überstunden im SOEP zum Ergebnis, dass im Jahr 2016 noch ca. 8 Prozent der Beschäftigten den Mindestlohn nicht erhielten, obwohl sie einen Anspruch darauf gehabt hätten. In absoluten Zahlen entspricht dies 2,2 Millionen abhängig Beschäftigten (Pusch 2018). Auf Basis der Verdiensterhebung 2016 kommt das Statistische Bundesamt (2017c) demgegenüber auf eine deutlich geringere Zahl von rund 750.000 Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro im Jahr 2016.²

Problematisch erscheint das hohe Ausmaß von Mindestlohnunterschreitungen nicht zuletzt auch bezogen auf das künftige Verhalten der Unternehmen. Aus der Evaluation der Branchenmindestlöhne im Jahr 2012 wie auch aus weiteren internationalen Studien ist bekannt, dass Unternehmen den Mindestlohn als selbstverständlich geltendes Recht akzeptieren, wenn sie sich darauf verlassen können, dass auch die Konkurrenz den Mindestlohn einhält (Bosch/Weinkopf 2014, S. 37).

2 Zur Diskussion der möglichen Ursachen und Hintergründe der unterschiedlichen Angaben zum Umfang der Mindestlohnunterschreitungen vgl. ausführlicher z.B. Kalina/Weinkopf 2017.

Wenn der Mindestlohn systematisch unterlaufen wird, werden auch „gute“ Unternehmen zur Nachahmung gezwungen, wenn sie sich im Markt behaupten wollen.

Presseberichte wie auch die erwähnten Studien, die auf erhebliche Lücken bei der Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlöhnen hindeuten, haben die bereits zuvor von verschiedenen Seiten geäußerte Kritik an den personellen Kapazitäten zur Kontrolle und Durchsetzung von Mindestlöhnen in Deutschland weiter angeheizt. Im Zentrum der Kritik stehen dabei vor allem die unzureichenden personellen Kapazitäten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und die vergleichsweise geringe Zahl der durchgeführten Kontrollen von Betrieben insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 (vgl. z. B. DGB 2017a). Kaum thematisiert wird in der deutschen Debatte hingegen bislang, dass die internationale Forschung zahlreiche Hinweise auf weitere Ansatzpunkte zur verbesserten Kontrolle und Einhaltung von Mindestlöhnen liefert (vgl. Abschnitt 3). Im Folgenden gehen wir auf einige aus unserer Sicht zentrale Punkte ein.

7. Ansatzpunkte zur Verbesserung der Einhaltung von Mindestlöhnen in Deutschland

Für eine wirkungsvolle Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns bedarf es ausreichender personeller Kapazitäten für Kontrollen sowie abschreckender Strafen bei Verstößen. Beides erscheint in Deutschland noch ausbaufähig. Das Strafmaß bei gravierenden Verstößen ist zwar im Vergleich zu anderen Ländern mit bis zu 500.000 Euro in Deutschland beachtlich hoch, wird aber offenbar selten ausgeschöpft bzw. in Gerichtsverfahren mitunter deutlich reduziert. In diesem Kontext wird von vielen Expert_innen gefordert, Schwerpunktstaatsanwaltschaften einzurichten, die sich auf bestimmte Tatbestände spezialisieren, Expertise aufbauen und auch überregional agieren können sollten. Dies zielt u. a. darauf ab zu verhindern, dass ortsansässigen Unternehmen auf Druck der Stadtverwaltung oder kommunalen Akteuren Strafgebühren erlassen würden, um die kommunale Wirtschaftskraft nicht zu beschädigen oder die wirtschaftliche Lage einzelner ortsansässiger Unternehmen nicht zu beeinträchtigen.

Die eigentlich vorbildliche Regelung der Generalunternehmerhaftung im Baugewerbe in Deutschland ist in der gerichtlichen Praxis bislang ein eher stumpfes Schwert, das noch geschärft werden und in der Praxis häufiger zum Einsatz kommen müsste. Problematisch sind hier nicht zuletzt Transparenz- und Beweisprobleme, da die Auftraggeberkette für

Mindestlohnberechtigte vielfach undurchsichtig ist und der der Zugriff auf Arbeitszeitaufzeichnungen nicht immer gegeben ist.

Sinnvoll könnte darüber hinaus sein, die Zahl der zulässigen Subunternehmen zu beschränken. So regelt etwa das spanische Nachunternehmergesetz, dass eine Kettenvergabe im Baugewerbe auf höchstens vier Nachunternehmer beschränkt wird. Darüber hinaus ist der Generalunternehmer zur Führung eines Subunternehmerbuches verpflichtet, das jederzeit der Arbeitsinspektion zugänglich sein muss. Ein ebenfalls vielversprechender Ansatz wird in Österreich verfolgt, wo die Unternehmen gemäß § 123 Abs. 2 Z 2 BVergG (Bundesvergabegesetz) bei Bauprojekten im Auftrag öffentlicher Stellen verpflichtet sind, bereits bei der Abgabe ihrer Angebote alle zur Durchführung der Baumaßnahme vorgesehenen Subunternehmen mit den zu erbringenden Leistungen namentlich zu benennen. In der Schweiz sind die mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter_innen paritätisch besetzten Kontrollkommissionen sogar befugt, Bauunternehmen nach festgestellten gravierenden Verstößen für ein Jahr von der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen für Bauprojekte auszuschließen (Lutz 2018).

Ergänzend sollten die Kontrollbehörden ihre strategische Vorgehensweise stärker auch auf die Spitzen der Auftragsketten fokussieren. Studien haben gezeigt, dass eine systematische Verhaltensänderung der Unternehmen, die am Anfang der Wertschöpfungskette stehen, einen positiven Effekt auf die gesamte Subunternehmerkette ausüben kann (Weil 2010 und 2015). Wenn Unternehmen gezielter als bisher für Fehlverhalten der Nachunternehmer zur Verantwortung gezogen werden können, bietet dies Anreize zu einem genaueren Auswahlverfahren, um Sanktionen in Zukunft zu vermeiden.

Gestärkt werden müsste die Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlöhnen in Deutschland auch durch eine engere Kooperation unterschiedlicher Akteure und Behörden sowie mehr Datenaustausch und Plausibilitätskontrollen. Hier besteht nach Einschätzung der Expert_innen in unseren Interviews noch erheblicher Bedarf an mehr Austausch und insbesondere auch an automatisierten Datenabgleichen, wie sie im Baugewerbe schon praktiziert werden. Dies betrifft – wie bereits angesprochen – z. B. die SOKA-BAU, die die eingehenden monatlichen Meldungen der Betriebe z. B. hinsichtlich der Anteile von Hilfs- und Fachkräften auf Baustellen automatisch auf Plausibilität prüft. Wenn die gemeldete Relation nicht plausibel erscheint, werden von der SOKA-BAU automatisierte Nachfragen an die Betriebe verschickt.

Eine andere Maßnahme der Sozialkasse des Berliner Baugewerbes ist die Einführung eines so genannten „Weißbuches“ für Bauunternehmen, die sich nicht nur an gesetzliche Vorgaben, sondern auch an die

Bestimmungen der Sozialkasse Bau Berlin halten. Die Berechtigung, im Weißbuch eingetragen zu werden und damit bei der Auftragsvergabe bessere Chancen zu haben, ergibt sich aus den Plausibilitätsprüfungen der Sozialkasse, wenn keine Verfehlungen festgestellt werden. Auftraggeber erhalten damit eine transparente Möglichkeit zur Auswahl von „ehrlichen“ Bauunternehmen. Allerdings ist das Weißbuch bislang nur ein Pilotprojekt, das sich auf Berlin beschränkt. Dies gilt auch für die so genannten „Baustellenläufer_innen“, die zwar von der Berliner Sozialkasse, der IG BAU und der Fachgemeinschaft Bau getrennt voneinander eingeführt wurden, aber kooperieren. Die Baustellenläufer_innen – es handelt sich pro Einrichtung um drei bis sechs ehrenamtlich tätige Personen – überprüfen Baustellen, führen Gespräche mit Beschäftigten auf der Baustelle und dokumentieren Auffälligkeiten, die auf illegale Beschäftigung oder sonstige Verstöße hindeuten.

8. Fazit und Ausblick

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland hat in Deutschland erstmals eine verbindliche Lohnuntergrenze gezogen und in Niedriglohnbranchen wie der Fleischwirtschaft und dem Gastgewerbe zu überdurchschnittlichen Steigerungen der Stundenlöhne geführt. Im Bauhauptgewerbe waren aufgrund der bereits im Jahr 1997 eingeführten branchenbezogenen Mindestlöhne, die deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn von aktuell 8,84 Euro liegen, keine spürbaren Lohneffekte im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu erwarten.

Die Einschätzungen der Expert_innen in unseren Interviews deuten ebenso wie aktuelle Studien zum Ausmaß von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns darauf hin, dass der Mindestlohn noch nicht flächendeckend eingehalten wird. Die korrekte Erfassung der Arbeitszeit ist hierbei als besonders kritische Größe anzusehen. Vor diesem Hintergrund wäre es aus unserer Sicht fahrlässig, den Forderungen nach „Bürokratieabbau“ durch Lockerung des Arbeitszeitgesetzes und der Aufzeichnungspflichten der geleisteten Arbeitszeiten von Beschäftigten nachzugeben, wie dies z. B. der DEHOGA (2017a und b) vehement fordert. Vielmehr sollten Beschäftigte grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, zeitnah die Unterlagen zur Erfassung ihrer Arbeitszeiten einzusehen und ggf. Korrekturen einzufordern (Fechner/Kocher 2018, S. 12). Eine noch weiter reichende Forderung besteht darin, eine manipulationssichere Zeiterfassung zu etablieren, indem die erfassten Arbeitszeiten an eine Treuhandstelle oder an den Zoll übertragen wer-

den, so dass eine nachträgliche Änderung seitens der Unternehmen nicht möglich ist (Deutscher Gewerkschaftsbund/Justitia et Pax 2017, S. 18).

Um die bislang offenbar noch recht weit verbreiteten Unterschreitungen des gesetzlichen Mindestlohns wirksamer zu unterbinden, wird in der Praxis mit guten Argumenten gefordert, die Kontrolldichte in Deutschland weiter zu erhöhen. Dabei sollte es nicht nur um mehr staatliche Kontrollen gehen, sondern auch um eine engere Kooperation mit Branchenakteuren, mehr Plausibilitätsprüfungen und einen verbesserten Austausch von Daten und Informationen zwischen Behörden und Akteuren wie etwa in der Schweizer Bauwirtschaft (Lutz 2018).

Eine zentrale Herausforderung besteht nach unserer Einschätzung darüber hinaus darin, Beschäftigte bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche auf korrekte Bezahlung effektiver zu unterstützen. Dies gilt für einheimische Beschäftigte ebenso wie für entsandte Arbeitskräfte aus anderen Ländern und Beschäftigte von Werkvertragsunternehmen, die besonders häufig von Verstößen und Unterzahlungen betroffen sind. Einschlägige Beratungsstellen wie z. B. „Faire Mobilität“ leisten einen wichtigen Beitrag, um Betroffene zu informieren und zu beraten und sie auch bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche zu unterstützen. Diese Kapazitäten müssten mindestens verstetigt bzw. sogar ausgebaut werden.

Darüber hinaus erscheint es unbefriedigend, dass bei festgestellten Mindestlohnverstößen nur die arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge von der Deutschen Rentenversicherung nacherhoben bzw. eingeklagt werden, nicht aber die den Beschäftigten vorenthaltenen Lohnanteile und Sozialversicherungsbeiträge. Einige Nachbarstaaten sind hier wesentlich weiter. In Frankreich und Spanien können die Arbeitsinspektionen auch direkte Anordnungen gegenüber Betrieben zur Erfüllung solcher Arbeitgeberpflichten treffen, ohne die Beschäftigten auf den privaten Rechtsweg verweisen zu müssen. In Polen berät die staatliche Arbeitsinspektion Beschäftigte über ihre Rechte und nimmt Beschwerden entgegen, denen sie selbst nachgeht (Deutscher Gewerkschaftsbund/Justitia et Pax 2017, S. 10).

Nicht zuletzt stellt sich auch die grundsätzliche Frage, ob die Einhaltung von Mindestlöhnen und weiteren Arbeitnehmerrechten in bestimmten besonders prekären Beschäftigungsformen wie Entsendungen, Werkvertragskonstellationen oder Minijobs überhaupt wirksam durchgesetzt werden kann. Hieran bestehen aus unserer Sicht berechtigte Zweifel. Dies könnte dafür sprechen, solche Beschäftigungsformen gänzlich zu unterbinden oder stärker einzuschränken.

Rechtswissenschaftliche Studien

Eva Kocher
Heiner Fechner

Die Befragungen der Expert_innen wurden durch rechtswissenschaftliche Studien mit vorbereitet und begleitet. Dabei wurden insbesondere Fragen der Auslegung des Mindestlohngesetzes rechtswissenschaftlich aufbereitet und rechtsdogmatische „Graubereiche“ identifiziert. Mit Hilfe der Interview-Ergebnisse haben wir anschließend Lücken des Gesetzes im Hinblick auf Geltung und Durchsetzung benannt sowie Möglichkeiten der strategischen Nutzung und des Ausbaus rechtlicher Kontroll- und Durchsetzungsinstrumente auf einer rechtlichen Ebene untersucht.

In der rechtswissenschaftlichen Analyse der Mindestlohngesetzgebung vor dem Hintergrund der empirischen Befunde des Projektes konnten einige Schwächen des Gesetzes herausgearbeitet und Reformvorschläge entwickelt werden. Sie betreffen u. a. die Anrechenbarkeit von Leistungen auf den zu zahlenden Mindestlohn, die Stärkung der Unabdingbarkeit des Mindestlohns und den Ausbau der Bürgenhaftung. Darüber hinaus wurde hinsichtlich der rechtspolitischen Frage des „Enforcement“ des Mindestlohngesetzes die Möglichkeit der Einführung eines Verbandsklagerechts der Gewerkschaften untersucht.

1. Anrechenbarkeit von Leistungen

In den Interviews (siehe erster Teil der Studie) wurde wiederholt das Problem der Unklarheit und Unverständlichkeit der Anrechenbarkeit von Zahlungen auf den Mindestlohn angesprochen. In der internationalen Forschung zu Mindestarbeitsbedingungen wird übereinstimmend die große Bedeutung von Klarheit und Transparenz der Regelungen für deren Wirksamkeit betont. Denn nur so kann Unsicherheit und Streit über die seitens der Arbeitgeber zu beachtenden Basisregelungen des Arbeitsverhältnisses verhindert werden. Transparenz bedeutet, dass für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer_innen gleichermaßen eindeutig erkennbar ist, wie der Mindestlohn berechnet wird und welche Arbeitgeberleistungen ggf. darauf anzurechnen sind (Bosch/Weinkopf/Kalina 2009). Auch der EuGH wies in einer Entscheidung vom Februar 2015 darauf hin, dass im Hinblick auf die unionsweit einheitliche Auslegung Regelungen über Mindestlöhne stets darauf zu prüfen seien, ob sie auch den Anforderungen an die Transparenz entsprächen, was insbesondere be-

deute, dass sie zugänglich und klar sein müssten (EuGH 12.2.2015, Az. C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto), Rn. 44).

Legt man diesen Maßstab zugrunde, hat sich die Bestimmung in § 1 Abs. 1 MiLoG („Arbeitsentgelt mindestens in Höhe des Mindestlohns“) als unglücklich erwiesen. Denn die ausgesprochen knappe Regelung enthält keine Klarstellung in Bezug auf die Anrechenbarkeit von Leistungen. Für die Auslegung der Norm gab es daher von Beginn an stark abweichende Thesen. Zwischen vollständiger Anrechenbarkeit sämtlicher und Ausschluss jeglicher Anrechenbarkeit von Zulagen und Sonderzahlungen wurde im öffentlichen und, mit Einschränkungen, auch im rechtswissenschaftlichen Diskurs nicht zuletzt vor dem Hintergrund der divergierenden Auffassungen von Bundesregierung und Bundesrat praktisch alles vertreten. Das Bundesarbeitsgericht hat dazu (seit der Entscheidung vom 25. Mai 2016, Az. 5 AZR 135/16) eine Rechtsprechung entwickelt, die vielen der nicht zuletzt vom Gesetzgeber geweckten Erwartungen der Praxis widerspricht und damit Transparenzprobleme aufwirft, obwohl sie gerade Transparenz sicherstellen soll (ausführlich hierzu Fechner/Kocher 2018, S. 125 ff.).

Die Kritik des Bundesarbeitsgerichts, der gesetzlichen Regelung in § 1 Abs. 1 MiLoG fehle es an Klarstellung der Kriterien für die Anrechenbarkeit von Leistungen (BAG vom 21.12.2016, BAGE 157, 356, Rn. 21), ist zutreffend. Dem Gesetzeswortlaut ist nicht zu entnehmen, wie mit leistungsabhängiger Bezahlung (Akkord-, Stücklohn; belastungs- und leistungsabhängige Zulagen usw.) zu verfahren ist. Allerdings ist dem Mindestlohngesetz explizit auch nicht zu entnehmen, dass vermögenswirksame Leistungen, Nachtzuschläge oder Urlaubsgeld nicht anrechenbar sind.

Die gesetzliche Regelung genügt dem Transparenzkriterium des EuGH allenfalls unzureichend. Daher bedarf es einer Überarbeitung, die die ursprünglichen Vorstellungen des Gesetzgebers aufgreift. Die Annahme des Gesetzgebers, dass vor dem Hintergrund älterer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kein Bedürfnis für eine detailliertere Regelung bestehe, hat sich nicht bewahrheitet.

Sinnvoll erscheint es hier, den Begriff der „Normalleistung“ aufzugreifen, um klarzustellen, dass Leistungen des Arbeitgebers für Gegenleistungen, die in qualitativer oder quantitativer Hinsicht über das vertraglich geschuldete Mindestmaß hinausgehen, nicht auf den Mindestlohn anrechenbar sind (vgl. BAGE 157, 356, Rn. 21; ausführlich: Fechner/Kocher 2018, 126 ff.).

2. Stärkung der Unabdingbarkeit (§ 3 MiLoG)

Im Rahmen der Interviews wurde immer wieder das Problem angesprochen, dass Arbeitnehmer_innen im laufenden Arbeitsverhältnis nur ausnahmsweise vor dem Arbeitsgericht klagen, weil Klagen gerade bei kleineren Arbeitgebern häufig nicht nur karriereschädlich sind, sondern vielfach sogar zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen. Für marginalisierte Arbeitnehmergruppen stellt sich dieses Problem in potenziierter Form, da sie typischerweise leichter ersetzbar sind als Spezialist_innen, und daher das Arbeitsverhältnis noch stärker gefährdet ist. Diese Aussagen entsprechen gängigen Annahmen der rechtssoziologischen Forschung (Kocher 2009).

Forderungen wegen Mindestlohnverstößen werden in diesen Fällen typischerweise erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses erhoben – was für Arbeitgeber die latente Gefahr mit sich bringt, dass nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses Ansprüche noch innerhalb der Verjährungsfrist von drei Jahren geltend gemacht werden können. Um dies zu vermeiden, werden in Individualverträgen wie Tarifverträgen vielfach Ausschlussfristen bzw. Verfallklauseln vereinbart. Danach müssen Ansprüche innerhalb eines deutlich unter der gesetzlichen Verjährungsfrist liegenden Zeitraums außergerichtlich und/oder gerichtlich geltend gemacht werden. Typisch sind hier Zeiträume zwischen drei und sechs Monaten (ausführlich zu Ausschlussfristen: Preis/Ulber 2014).

Solche Klauseln können Mindestlohnansprüche aber nach ganz einhelliger Meinung nicht erfassen. Denn nach § 3 MiLoG sind Vereinbarungen, die den Anspruch auf Mindestlohn unterschreiten oder seine Geltendmachung beschränken oder ausschließen, unwirksam. Für nicht gezahlte Mindestlohnansprüche gilt die gesetzliche Regelverjährungsfrist von drei Jahren gemäß § 195 BGB (vgl. BAG vom 24.8.2016, Az. 5 AZR 703/15 zum AEntG sowie LAG Hamburg vom 20.2.2018, Az. 4 Sa 69/17 zur Rechtslage beim MiLoG).

Ein Sonderproblem stellen in diesem Fall Ausschlussfristen in Branchenmindestlöhnen nach dem AEntG dar. In den Fällen eines Branchenmindestlohns gilt die wesentlich schwächere Regelung des § 9 AEntG (beim Pflegemindestlohn iVm. § 13 AEntG). Demnach können Tarifverträge über einen Branchenmindestlohn Ausschlussfristen vorsehen, die bis zu sechs Monate kurz sein können – und damit die Durchsetzbarkeit der Branchenmindestlöhne ganz erheblich abschwächen. Eine solche Verfallklausel von sechs Monaten sah beispielsweise § 3 des auf § 7 Abs. 1, 2 AEntG beruhenden Mindestlohntarifvertrags für die Fleischindustrie vor.

Es ist jedoch kein Grund erkennbar, warum im Hinblick auf Mindestlöhne nach dem Mindestlohngesetz Ausschlussfristen unanwendbar sein sollen, bei Branchenmindestlöhnen hingegen anwendbar. Denn Branchenmindestlöhne unterliegen keiner stärkeren Durchsetzungskontrolle als der allgemeine Mindestlohn. Wünschenswert wäre es daher, die Regelung des § 3 MiLoG auszuweiten und auf § 9 AEntG zu übertragen oder zumindest gesetzlich zu regeln, dass der gesetzliche Mindestlohn auch bei Branchenmindestlöhnen das iSd. § 3 MiLoG unabdingbare Minimum darstellt (Fechner/Kocher 2018).

Um die in § 3 MiLoG garantierte Unabdingbarkeit des Mindestlohns in praktischer Hinsicht zu stärken, sollte darüber hinaus über weitere Maßnahmen nachgedacht werden. Förderlich wäre die Ausweitung der Aufbewahrungspflicht gem. § 17 Abs. 1 MiLoG auf den Zeitraum der gesetzlichen Regelverjährung (Fechner/Kocher 2018).

Ein weitgehender sinnvoller Ansatz im Zusammenhang mit der für Beweis Zwecke wesentlichen Arbeitszeiterfassung wäre die Ausweitung der Arbeitszeiterfassungspflicht (Beginn, Ende, Dauer) auf alle Mitarbeiter_innen bis zu Entgeltgrenze nach der MiLoDokV. Jedenfalls in den Bereichen des § 2a SchwArbG und gem. § 8 Abs. 1 SGB IV würde die Tageserfassung von Arbeitszeiten entsprechend den Regelungen des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (§ 6 GSA Fleisch) das Fehlerpotential erheblich verringern. Aufgrund der Tatsache, dass Betriebe mit Betriebsrat weniger gefährdet sind und gem. § 87 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BetrVG ohnehin weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten aufweisen, erscheint eine Abweichungsmöglichkeit durch Betriebsvereinbarung hier allerdings durchaus sinnvoll (Fechner/Kocher 2018).

Erforderlich erscheint ferner die ausdrückliche Regelung eines gesetzlichen Anspruchs auf zeitnahe (z. B. wöchentliche) Aushändigung oder, im Fall der elektronischen Arbeitszeiterfassung, Einsehbarkeit von Arbeitszeitaufzeichnungen, insbesondere im Fall der Erfassung von Anwesenheits- und/oder Arbeitszeiten durch Dritte. Sinnvoll erscheint hier schließlich auch noch eine ergänzende Regelung eines gesetzlichen Auskunftsanspruchs der Arbeitnehmer_innen im Hinblick auf mindestlohnbezogene Daten öffentlicher Stellen, die geeignet sind, eigene Mindestlohnansprüche zu unterstützen – beispielsweise nach Betriebskontrollen durch FKS oder Sozialversicherungen (Fechner/Kocher 2018).

Im Hinblick auf missbräuchliche Nutzung von Barzahlungen, z. B. durch erzwungene Unterschriften unter Blankoformulare und fehlerhafte Angaben zulasten der Arbeitnehmer_innen ist in diesem Fall auch die Abschaffung der Erfüllungswirkung durch Barzahlung und die Einfüh-

rung einer verpflichtenden bargeldlosen Zahlung sinnvoll (Fechner/Kocher 2018).

3. Bürgenhaftung in Auftragsketten

In den Interviews wurde aus Kreisen der befragten Gewerkschafter_innen und Betriebsräte auch die Bürgenhaftung als Problem benannt. Die in § 13 MiLoG i.V.m. § 14 AEntG verankerte Bürgenhaftung in Auftragsketten lässt sich insbesondere im Zusammenhang mit Unternehmen in der Branchenperipherie sowie betriebsratslosen Unternehmen sehen. Unternehmen im Zentrum einer Branche stehen zwar unter besonderer Beobachtung im Hinblick auf die eigenen Arbeitsbedingungen und besitzen auch ganz überwiegend Betriebsräte. Sie bedienen sich allerdings im Wege des Outsourcing von Aufgaben vielfach Unternehmen der Branchenperipherie, die betriebsratslos sind und deren Einschaltung nicht selten allein der Nutzung von Kostenvorteilen aufgrund schlechterer Arbeitsbedingungen dient (Deinert 2014).

Trotz intensiver streitiger Behandlung in der Literatur ist die Bürgenhaftung in Auftragsketten gem. § 13 Milog i.V.m. § 14 AEntG in der Rechtsprechung noch nicht zum Tragen gekommen. Dennoch kommt der Bürgenhaftung praktische Bedeutung zu. Insbesondere in Verbindung mit § 21 Abs. 2 MiLoG sowie in der Bauwirtschaft und der Fleischindustrie zusätzlich i.V.m. § 28e Abs. 2 ff. SGB IV sorgt die Bürgenhaftung in offenbar erheblichem Umfang dafür, dass Auftraggeber_innen sich aus Gründen der Compliance darum bemühen, eine Zahlung der Mindestlöhne in der Auftragskette sicherzustellen (diesen Schluss lässt zumindest die umfangreiche Literatur für Arbeitgeberanwält_innen einschließlich entsprechender Handlungsvorschläge zu; vgl. Oltmanns/Fuhlrott 2015; Insam/Hinrichs/Tacou 2014). Das gilt jedenfalls dann, wenn in der Branche regelmäßige Kontrollen auch durch die FKS erfolgen. Entsprechend wirkt die Bürgenhaftung eher präventiv und indirekt. Insbesondere durch die Ergänzung der privatrechtlichen durch die bußgeldrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Auftraggeberhaftung (§§ 13, 21 Abs. 2 MiLoG; § 28e Abs. 2 ff. SGB IV) ist die Bürgenhaftung ein probates Mittel, die Ausnutzung der schwächeren Situation peripherer Unternehmen zulasten der Arbeitnehmer_innen durch relativ stärkere Unternehmen einzudämmen (Fechner/Kocher 2018).

Die Bürgenhaftung gem. § 13 MiLoG i.V.m. § 14 AEntG gilt nach umstrittener, aber überwiegender Auffassung nicht für die öffentliche Hand (Fechner 2017a). Wenn man sich vor Augen führt, dass die Bürgenhaftung ohnehin in erster Linie als Kontrollinstrument dient, das den Anreiz

für Auftraggeber_innen erhöht, wirksam die Zuverlässigkeit der Subunternehmen und die Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen durch diese sicherzustellen, erschließt sich diese Bereichsausnahme für die nicht unternehmerisch handelnde öffentliche Hand nicht. Denn gerade der Staat als Auftraggeber hat über das von ihm verwaltete Auftragsvolumen eine erhebliche Steuerungswirkung für den Markt. Daher wäre es wünschenswert, an dieser Stelle Instrumente wie die Bürgenhaftung einzusetzen, die einen Anreiz bieten, dass auch Dienststellen, die Aufträge an Privatunternehmen vergeben, in diesem Zusammenhang eine Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen im Kontext der Auftragsvergabe unterstützen (Fechner/Kocher 2018).

Vor dem Hintergrund, dass in Auftragsketten, die direkte oder indirekte Konsequenz eines Outsourcing sind, oft betriebsratslose Betriebe beteiligt sind, stellt sich außerdem die Frage, ob das Risiko in diesen Fallgruppen durch neuere Instrumente eingedämmt werden könnte. Zu denken wäre hier beispielsweise an ein Recht zur Bestellung eines Wahlvorstands durch den (Gesamt-/Konzern-) Betriebsrat eines in der Auftragskette vorgeschalteten Unternehmens analog der Regelung zu Gesamt- und Konzernbetriebsräten in § 17 Abs. 1 BetrVG. Bei dauerhaften und längerfristigen Aufträgen im unmittelbaren räumlichen oder sachlichen Zusammenhang mit dem Betrieb des Auftraggebers ließe sich auch darüber nachdenken, bei Fehlen eines Betriebsrats im Betrieb des Subunternehmens Kontrollrechte des Betriebsrats beim Auftraggeber einzuräumen (Fechner/Kocher 2018).

4. Rechtsdogmatische Diskussion zur Verbandsklage

In Bezug auf mögliche Instrumente zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung im MiLoG schälte sich im Laufe des Projekts als wichtiges Diskussionsthema die Frage heraus, ob das Wettbewerbsrecht als Mittel zur Durchsetzung von Mindestlöhnen genutzt werden und ob und in welcher Form ein Verbandsklagerecht der Gewerkschaften der Durchsetzbarkeit von Mindestlöhnen behilflich sein könnte. Das reformierte Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) schien hier ein probater Anknüpfungspunkt, weil die Lohnhöhe für Unternehmen wettbewerbsrelevant ist. Wenn der Mindestlohn systematisch nicht gezahlt wird, werden darüber hinaus auch Erwartungen der auf dem Arbeitsmarkt aktiven, ggf. andere Arbeitsstellen suchenden Arbeitnehmer_innen enttäuscht; diese lässt sich als unlauterer Wettbewerb auf dem Nachfragemarkt (Arbeitsmarkt) darstellen.

Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass Verstöße gegen das MiLoG in aller Regel auch einen Rechtsbruch im Sinne des § 3a UWG darstellen. Allerdings fehlt es nach geltendem Recht noch an einer geeigneten Klagebefugnis, diesen Rechtsbruch lauterkeitsrechtlich wirksam zu ahnden. Denn Verbraucherschutzorganisationen werden in der Regel nicht befugt sein, entsprechende UWG-Klagen zu erheben. Mitbewerber_innen sind regelmäßig nicht in der Lage, Beweis über Mindestentgeltverstöße zu führen, da typischerweise die Mitwirkung der betroffenen Mitarbeiter_innen erforderlich ist. § 8 Abs. 3 UWG enthält hier eine Lücke in Bezug auf Gewerkschaften. In Anknüpfung an die insbesondere um die Jahrtausendwende intensiv geführte Debatte um ein Verbandsklagerecht der Gewerkschaften (Kocher 2002) sollte deshalb in § 8 Abs. 3 UWG eine Art „Verbandsklagerecht light“ für Gewerkschaften verankert werden. Sie würde den Gewerkschaften parallel zum Verbandsklagerecht der Verbraucherverbände dort einen Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch einräumen, wo Rechtspositionen von Arbeitnehmer_innen in ihrer Eigenschaft als Marktteilnehmer_innen beeinträchtigt werden (Fechner/Kocher 2017).

Zwei während der Projektlaufzeit ergangene Entscheidungen des Kammergerichts Berlin (Urteil vom 14.2.2017, Az. 5 U 105/16) sowie des BGH (Urteil vom 23.6.2016, Az. I ZR 71/15) schränken die Spielräume allerdings rechtspraktisch erheblich ein. Sie bestätigen, dass eine weitergehende Reform des Wettbewerbsrechts erforderlich ist. Diese könnte, wie in anderen europäischen Staaten (z. B. Österreich, Schweiz) üblich, Konkurrent_innen und auch Gewerkschaften bei Verstößen gegen arbeitsrechtliche Schutznormen einen Unterlassungsanspruch zubilligen, wenn der Rechtsverstoß erheblich ist und Kostenvorteile gegenüber Mitbewerber_innen impliziert – oder ein weitergehendes, allgemeines Verbandsklagerecht der Gewerkschaften (Fechner/Kocher 2017; Fechner 2018).

5. Rechtspolitische Diskussion zur Verbandsklage

Auf einem Workshop mit Jurist_innen aus der Rechtspraxis, der am 6. November 2017 in einer Kooperation zwischen dem Projekt und dem Hugo-Sinzheimer-Institut durchgeführt wurde, wurden insbesondere rechtspolitische Fragen eines „kleinen“ (im UWG verankerten) oder „großen“ (weitergehenden, beispielsweise im ArbGG verankerten) Verbandsklagerechts diskutiert.

Die Teilnehmer_innen des Workshops waren sich in der Sache darüber einig, dass ein wettbewerblicher Schutzzweck immer nur ein zusätzlicher, nicht aber der primäre Zweck von Arbeitnehmerschutzvorschriften sein könne. Darüber hinaus wurde gegen die BGH-Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass es zu kurz gedacht sei, die wettbewerblichen Wirkungen von Arbeitsrechtsverstößen nur in der Möglichkeit einer günstigeren Preisgestaltung zu sehen; vielmehr könne der Wettbewerb auch durch größere Gewinne und Spielräume für Investitionen oder ähnliches beeinflusst werden.

Diverse Stimmen sahen den Ansatz einer „kleinen Verbandsklage“ über das UWG skeptisch. *De lege lata* stehen hier nicht zuletzt vor dem Hintergrund der BGH-Rechtsprechung die Chancen für eine erfolgreiche Intervention nicht gut. Allerdings erschiene im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Vergabemindestlöhnen oder entsprechenden Tariftreuregelungen auf der Grundlage des geltenden Rechts ein Vorstoß möglich – denn hier handelt es sich ja zweifelsohne um Regelungen, die unmittelbar „Marktbeziehungen“ im Sinne der UWG-Rechtsprechung regeln.

Vielfach wurde darüber hinaus die Notwendigkeit betont, über die lauterkeitsrechtliche Verbandsklage hinaus ein allgemeines Verbandsklagerecht einzuführen – wie es zuletzt auch der DGB-Beschluss zur Stärkung der Tarifbindung vom 28. Februar 2017 (DGB 2017b) fordert.

Das Verbandsklagerecht ist in mehreren Zusammenhängen derzeit ein virulentes Thema, wie z. B. im Kontext der Umsetzung des Datenschutzes (Art. 80 EU-DSGVO), des Netzdurchsetzungsgesetzes usw. Fraglich ist auch, inwieweit die Diskussion über die Musterfeststellungsklage als Anknüpfungspunkt dienen kann, um eine entsprechende arbeitsrechtliche Debatte anzustoßen.

Zur Koalitionsklage (Art. 9 III GG) wurde geschätzt, dass es seit der Burda-Entscheidung 1999 (BAG, Urteil vom 20.4.1999, Az. 1 ABR 72/98) nur sehr wenige Verfahren gegeben habe. Problematisch erscheint hier nicht zuletzt, dass im „Standardfall“ Konflikte zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft um Abweichung vom Tarifvertrag „nach unten“ zu Grunde lägen.

Auch die Verbandsklagemöglichkeit in § 17 Abs. 2 AGG sei bisher kaum genutzt worden; sie wäre vielfach allerdings auch im Kontext von Hassbotschaften anwendbar.

Die Frage der Ausgestaltung einer allgemeinen Verbandsklage wurde kontrovers diskutiert – nicht zuletzt auch hinsichtlich der Frage, welche Vorteile und potentiellen Gefahren diese mit sich bringen könnte. Diskutiert wurde hier zunächst die Abgrenzung zwischen Verbandsklage und Individualrechtsschutz. So schälte sich das Erfordernis einer klaren Ab-

grenzung heraus, damit nicht Arbeitnehmer_innen anstelle des Einzelrechtsschutzes zur Durchsetzung individueller Interessen die Verbandsklage „vorschieben“ könnten. Aufgeworfen wurde auch die Frage, wie sich sicherstellen lasse, dass die Verbandsklage ein (gewerkschafts-)politisches oder taktisches Instrument sein könne und nicht lediglich eine weitere Rechtsschutzform, die die Funktion des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes in Frage stellen bzw. als funktionales Äquivalent dazu angesehen werden könnte. Eine Antwort darauf könnte es sein, die Verbandsklage vom individuellen Rechtsschutz dadurch klar abzugrenzen, dass ein eigener Anspruch der Gewerkschaft geschaffen wird (Unterlassung, Beseitigung), der sich von den Individualansprüchen deutlich unterscheidet, dabei allerdings Bindungswirkung für Individualverfahren aufweist. Voraussetzung müsste in jedem Fall ein kollektiver Bezug sein. Die Ausformulierung müsste aber weit sein, um hinreichend rechtssicher zu gewährleisten, dass der Anspruch nicht dadurch ineffektiv wird, dass ein Großteil möglicher Klagen aufgrund eines solchen Tatbestandsmerkmals abgewiesen werden könnte (evtl. Anknüpfung an Begriff zu § 87 I Nr. 10 BetrVG, Regelbeispiele; genauer schon Kocher 2002).

Es bestand Einigkeit darüber, dass nicht zu große Hürden hinsichtlich der gewerkschaftlichen Verankerung im Betrieb und der entsprechenden Darlegung/Beweisführung aufgestellt werden dürften, wenn das Instrument nutzbar sein solle. Es müsse ausreichen, wenn eine Gewerkschaft im Betrieb vertreten sei.

Zugunsten eines Verbandsklagerechts lassen sich in der öffentlichen Debatte viele Argumente anführen wie z. B. die Durchsetzung von Mindeststandards bei Arbeitnehmerschutzrechten, der Rückbau (oder fehlende Ausbau) der Kontrollbehörden oder das Subsidiaritätsprinzip. Musterklagen kommen dagegen i. d. R. nur den Kläger_innen, nicht aber anderen Mitarbeiter_innen zugute.

In der innergewerkschaftlichen Debatte könne für ein entsprechend ausgestaltetes Verbandsklagerecht angeführt werden, dass es beispielsweise eine Politisierung von innerbetrieblichen Konflikten ermögliche und eine Mobilisierung von Mitgliedern im Zusammenhang von Rechtskonflikten in Betracht komme. Öffentlich (im Betrieb) diskutierte Klagen, die Suche nach Beweismitteln usw. können als Mittel der Mitgliedergewinnung genutzt werden; erfolgreich geführte oder öffentlich vermittelte Klagen können die Attraktivität einer Gewerkschaft erhöhen.

Sieht man die Funktion der Verbandsklage deutlich unterschieden vom individuellen Rechtsschutz, so wären die Stoßrichtungen der innergewerkschaftlichen und der öffentlich-politischen Debatte gleichgerichtet und diese ließen sich konsistent vermitteln: Wahrnehmung der Aufgaben von Gewerkschaften aus Art. 9 Abs. 3 GG, d. h. einer Verantwortung für

eine gute Gestaltung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen – und zwar auch in solchen Bereichen, wo sie (noch) nicht stark durch Mitglieder vertreten sind.

Die Diskussion über die Musterfeststellungsklage könnte zwar als Aufhänger für die Debatte dienen; allerdings besteht hier (wie in allen Parallelisierungen zu Verbraucherschutzrechtlichen Verbandsklagen) die Gefahr, eine allgemeine Problematik des Individualrechtsschutzes zu thematisieren, und die grundsätzlich anders geartete Rechtsschutzproblematik im Arbeitsrecht (gewerkschaftlicher Rechtsschutz und damit geringere institutionelle Zugangsbarrieren) nicht ausreichend in den Blick zu nehmen.

Diskutiert wurde ferner, ob und inwieweit sich die SOKA-BAU bzw. Sozialkassen allgemein als sinnvolle und starke Instrumente zur Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen aktivieren lassen. Wenngleich das Modell SOKA-BAU nicht verallgemeinerbar ist, handelt es sich nicht nur um ein wichtiges Brancheninstrument zur (indirekten) Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen im Baubereich.

Literatur

- Albiston, Catherine (2005): Bargaining in the Shadow of Social Institutions: Competing Discourses and Social Change in Workplace Mobilization of Civil Rights. In: *Law & Society Review* 39 (11): 11–50.
- Amlinger, Marc/Bispinck, Reinhard (2015): Tarifbindung in Deutschland – Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung. www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_25_2015.pdf, Abruf am 02.10.2018
- Apel, Helmut/Bachmann, Ronald/vom Berge, Philipp/König, Marion/Kröger, Hanna/Paloyo, Alfredo/Schaffner, Sandra/Umkehrer, Matthias/Wolter, Stefanie (2012): Mindestlohn im Bauhauptgewerbe: Folgen für die Beschäftigung blieben aus. IAB-Kurzbericht 4. Nürnberg. <http://doku.iab.de/kurzber/2012/kb0412.pdf>, Abruf am 02.10.2018
- Balser, Markus (2017): Ausgebeutet auf dem Schlachthof. Süddeutsche Zeitung vom 1. Juni 2017. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fleischindustrie-ausgebeutet-auf-dem-schlachthof-1.3530747>, Abruf am 02.10.2018
- Beile, Judith/Klein, Max/Maack, Klaus (2007): Zukunft der Fleischwirtschaft. Düsseldorf: HBS.
- 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, Guisepp/Fasani, Mario (2013): Labour inspection and employment relationship. LAB/ADMIN Working Document No. 28. Genf.
- Bosch, Gerhard (2017): Industrielle Beziehungen und soziale Ungleichheit in Deutschland. Institut Arbeit und Qualifikation. IAQ-Forschung. Nr. 2017–06. Duisburg
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2013): Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In *WSI-Mitteilungen* 66 (6): 393–404.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2014): Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro in Deutschland. HBS-Arbeitspapier 304. Düsseldorf.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2015a): Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn? In: *Industrielle Beziehungen* 22 (3–4): 305–324.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2015b): Verringerung von Lohnungleichheit durch staatliche Schutz- und Beteiligungsstandards – Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. In: *Arbeit* 24 (3–4): 195–213.

- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2017): Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Kalina, Thorsten (2009): Mindestlöhne in Deutschland. Bonn: FES.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Worthmann, Georg (2011): Die Fragilität des Tarifsystems. Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes. Berlin: edition sigma.
- Bosch, Gerhard/Zühlke-Robinet, Klaus (2000): Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche. Frankfurt/Main und New York: Campus.
- Brümmer, Matthias (2014): Sozialdumping in der deutschen Fleischindustrie – Lohnsklaven machen deutsches Fleisch konkurrenzlos billig. In: Der kritische Agrarbericht: 145–150.
- Brümmer, Matthias (2016): Die Ausbreitung der Werkverträge in der Fleischindustrie – Schluss mit den Verwerfungen am Arbeitsmarkt! In: Gegenblende vom 14. Januar 2016.
<http://www.gegenblende.de/++co++3c68ba7c-baaf-11e5-9de9-52540066f352>, Abruf am 02.10.2018
- Bundesagentur für Arbeit (2018): Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach ausgewählten Wirtschaftszweigen. Sonderauswertung vom 22. Februar 2018. Nürnberg.
- Bundesanzeiger (2016): Land Nordrhein-Westfalen: Bekanntmachung über die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags für das Gaststätten- und Hotelgewerbe vom 20. September 2016. Veröffentlicht am Donnerstag, 13. Oktober 2016.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2014): Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015). Vom 23. Dezember 2014. Berlin.
https://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2015/soll/Haushaltsplan-2015.pdf, Abruf am 02.10.2018
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2017): Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in den Jahren 2013 bis 2016. Berlin.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilung/Finanzpolitik/2017/06/2017-06-07-pm-schwarzarbeit-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 02.10.2018

- Burauel, Patrick/Caliendo, Marco/Fedorets, Alexandra/Grabka, Markus M./Schröder, Carsten/Schupp, Jürgen/Wittbrodt, Linda (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. In: DIW-Wochenbericht 49: 1109–1123.
- Croucher, Richard/White, Geoff (2007): Enforcing a National Minimum Wage. In: Policy Studies 28 (2): 145–161.
- DEHOGA (2017a): Das Arbeitszeitgesetz an die Lebenswirklichkeit anpassen. <http://www.wochen-arbeitszeit.de/home/argumente/>, Abruf am 02.10.2018
- DEHOGA (2017b): Tarifsynopse. Stand: 1. Juli 2017. Berlin.
- Deinert, Olaf (2014): Kernbelegschaften – Randbelegschaften – Fremdbelegschaften. Herausforderungen für das Arbeitsrecht durch Reduzierung von Stammebelegschaften. In: Arbeit und Recht 2: 65–77.
- Deutscher Bundestag (2012): Bericht der Bundesregierung über die Wirksamkeit und Reichweite der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 17/11920 vom 17. Dezember 2012. Berlin. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/119/1711920.pdf>, Abruf am 02.10.2018
- Deutscher Bundestag (2016): Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2015. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der [...] Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/7405. Drucksache 18/7525 vom 15. Februar 2016. Berlin. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807525.pdf>, Abruf am 02.10.2018
- Deutscher Bundestag (2017a): Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Kontrolle von Mindestlöhnen 2016. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der [...] Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11304. Drucksache 18/11475 vom 10. März 2017. Berlin. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811475.pdf>, Abruf am 02.10.2018
- Deutscher Bundestag (2017b): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 18/12041, 18/12481 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften. Drucksache 18/12611 vom 31. Mai 2017. Berlin. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/126/1812611.pdf>, Abruf am 02.10.2018

- Deutscher Bundestag (2017c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/13182. Beschäftigungsbedingungen im Hotel- und Gaststättengewerbe. Drucksache 18/13488 vom 5. September 2017. Berlin.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/134/1813488.pdf>, Abruf am 02.10.2018
- Deutscher Bundestag (2018): Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2017. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der [...] Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/660. Drucksache 19/875 vom 22. Februar 2018. Berlin.
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/008/1900875.pdf>, Abruf am 02.10.2018
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2017a): Körzell: Mindestlohnbetrügern endlich das Handwerk legen! Pressemitteilung vom 6. Dezember 2017. Berlin. <http://www.dgb.de/presse/++co++89c2e1b8-d9d8-11e7-a8a6-52540088cada>, Abruf am 02.10.2018
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2017b): Positionen zur Stärkung der Tarifbindung, Stand 28.02.17. www.dgb.de/themen/++co++c79fa53a-ff21-11e6-bef5-525400e5a74a, Abruf am 02.10.2018
- 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.
- Dingeldey, Irene/Kathmann, Till (2017): Einführung und Wirkmächtigkeit des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Institutionelle Reformen und gewerkschaftliche Strategien in einem segmentierten Tarifsysteem. Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft 21. Bremen.
- Doelfs, Guntram (2012): Werkverträge. 1,02 Euro pro Schwein. In: Magazin Mitbestimmung 12.
http://www.boeckler.de/41784_41843.htm, Abruf am 02.10.2018
- EFFAT (2013): Belgian ministers' condemnation of Germany's social dumping practices is reminder to act.
<http://www.effat.org/sites/default/files/news/9933/press-release-belgian-ministers-denounce-social-dumping-en.pdf>, Abruf am 02.10.2018
- Estlund, Cynthia (2005): Rebuilding the law of the workplace in an era of self-regulation. In: Columbia Law Review 105 (2): 319–404.
- Fechner, Heiner (2017a): Kommentierung der Einleitung sowie der §§ 2, 13, 14–19, 21 und 22 MiLoG, in: Däubler, Wolfgang/Hjort, Jens Peter/Schubert, Michael/Wolmerath, Martin (Hrsg.): Handkommentar Arbeitsrecht, 4. Aufl., S. 2512–2515; 2526–2530; 2540–2550; 2552–2564.

- Fechner, Heiner (2017b): Mindestlohn: Unzureichender Fortschritt mit Durchsetzungslücken. Grundrechtreport 2017: 151–154.
- Fechner, Heiner (2018): Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen durch Wettbewerbsrecht? Effet inutile beim BGH. In: Zeitschrift Arbeit und Recht (AuR) (im Erscheinen).
- Fechner, Heiner/Kocher, Eva (2017): Mindestlohngesetz und Lauterkeitsrecht. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 12: 755–761.
- Fechner, Heiner/Kocher, Eva (2018): Rechtspraxis und Anpassungsbedarf beim gesetzlichen Mindestlohn. Stellungnahme „Rechtspraxis und Anpassungsbedarf beim gesetzlichen Mindestlohn“. In: Mindestlohnkommission: Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin: 121–137. <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Ergaenzungsband-Stellungnahmen2018.pdf?blob=publicationFile&v=7>, Abruf am 02.10.2018
- 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. http://www.rhdcc.gc.ca/eng/labour/employment_standards/fls/research/research20/page01.shtml, Abruf am 02.10.2018
- 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.
- Güster, Claus-Harald (2015): Tarifpolitik im Jahr 1 des Mindestlohns. Präsentation auf der Tarifpolitischen Tagung des WSI 2015. Düsseldorf.
- Hardy, Tess (2011): Enrolling Non-State Actors to Improve Compliance with Minimum Employment Standards. In: The Economic and Labour Relations Review 22 (3): 117–140.
- Hauptverband der deutschen Bauindustrie (2015): Tarifsammlung für die Bauwirtschaft 2014/2015. Stand: Juni 2015. Berlin.
- Hull, Andy (2013): Settle for nothing less: Enhancing National Minimum Wage compliance and enforcement. Centre for London, London.

- IG Bauen-Agrar-Umwelt (2017): Bau-Mindestlohn steigt deutlich an. Pressemitteilung vom 18. Oktober 2017. Frankfurt/Main. <https://www.igbau.de/bau-mindestlohn-steigt-deutlich-an.html>, Abruf am 02.10.2018
- ILO (2006): Evaluation: Mobilizing Action on the Protection of Domestic Workers from Forced Labour and Trafficking. Genf.
- ILO (2013): Labour inspection and undeclared work in the EU. LAB/ADMIN Working Document No. 29. Genf.
- ILO (2014): Minimum Wage Systems. Genf.
- Insam, Alexander/Hinrichs, Lars/Tacou, Theofanis (2014): Der Mindestlohn für Arbeitnehmer von Werk- bzw. Dienstleistungsunternehmen – Haftung des Auftraggebers um jeden Preis?! In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht-Rechtsprechungsreport (NZA-RR) 11: 569–574.
- Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands (2018): ISN-Schlachthofranking 2017: Neue Namen, große Herausforderungen. <https://www.schweine.net/news/isn-schlachthofranking-2017-neue-namen.html>, Abruf am 02.10.2018
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. IAQ-Report 2017–06. Duisburg.
- Kocher, Eva (2002): Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht. Gutachten erstellt für die Hans-Böckler-Stiftung. Edition der HBS 72. Düsseldorf.
- Kocher, Eva (2009): Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten. Das Arbeitsrecht in der betrieblichen Praxis. Reihe Forschungsmonitoring der Hans-Böckler-Stiftung.
- Kocher, Eva (2012): Barrieren der Mobilisierung von Arbeitsrecht – Oder: Lässt sich Fairness erzwingen? In: Juridikum 1: 63–73.
- Kocher, Eva (2018): Immer noch aktuell: die Forderung nach einer arbeitsrechtlichen Verbandsklage. In: Festschrift für Helga Nielebock (im Erscheinen).
- Lakeband, Stefan (2018): Neuer Tarifvertrag in Bremens Hotel- und Gaststättengewerbe. In: Weser Kurier vom 14. Mai 2018.
- Lutz, Nico (2018): Kontrolle von Mindestlöhnen: Erfahrungen aus der Schweiz. Präsentation auf der Tagung des WSI, IAW und IAQ „Mindestlohn und Tarifpolitik“ am 23. Februar 2018 in Berlin.
- Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin.

- Oltmanns, Sönke/Fuhlrott, Michael (2015): Die Auftraggeberhaftung bei Verstößen gegen das MiLoG. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 7: 392–398.
- Preis, Ulrich/Ulber, Daniel (2014): Ausschlussfristen und Mindestlohngesetz. Der Mindestlohn als unabdingbarer Sockelanspruch. Frankfurt am Main: Bund-Verlag.
- Pusch, Toralf (2018): Lohnausfälle und entgangene Sozialbeiträge durch Mindestlohnumgehungen. WSI Policy Brief Nr. 23, März 2018. https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_23_2018.pdf, Abruf am 02.10.2018
- Schulten, Thorsten/Böhlke, Nils/Burgess, Pete/Vincent, Catherine/Wagner, Ines (2014): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Studie im Auftrag der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung in NRW. Düsseldorf: WSI. http://www.landerfairenarbeit.nrw.de/files/mais/content/Auskoemmliche Prozent20Loehne/Equal Prozent20Pay Prozent20Day Prozent202014 Prozent20Unna/Arbeitspapiere_49_Mindestlohn_2014.pdf, Abruf am 02.10.2018
- Sirlechtov, Antje (2007): Regierung geht gegen die Fleischindustrie vor. Arbeitsministerium droht mit Mindestlöhnen, wenn die Branche keinen Tarifvertrag schafft: In: Tagesspiegel vom 4. Mai 2007. <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/regierung-geht-gegen-die-fleischindustrie-vor/842104.html>, Abruf am 02.10.2018
- Skidmore, Paul (1999): Enforcing the Minimum Wage. In: Journal of Law and Society 26 (4): 427–448.
- SOKA-BAU (2018): Stand der Erfassungen der Hauptabteilung Europa der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft. Jahresstatistik. Wiesbaden.
- Specht, Frank (2014): Gastgewerbe – Mindestlohn-Verhandlungen gescheitert. In Handelsblatt vom 21. Juli 2014. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gastgewerbe-mindestlohn-verhandlungen-gescheitert/10227222.html>, Abruf am 02.10.2018
- Statistisches Bundesamt (2017a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Fachserie 1 Reihe 4.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017b): Produzierendes Gewerbe. Kostenstruktur der Unternehmen im Baugewerbe 2015. Fachserie 4, Reihe 5.3. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017c): Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste – Vierteljahresergebnisse. Fachserie 16, Reihe 2.1. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2018a): Verdienste und Arbeitskosten. Arbeitnehmerverdienste – Jahresergebnisse. Fachserie 16, Reihe 2.3. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2018b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse 2017. Fachserie 18, Reihe 1.4. Wiesbaden.
- Tallberg, Jonas (2002): Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union. In: International Organization 56 (3): 609–643.
- VdEW (Verband der Ernährungswirtschaft) (2017): Deutlicher Anstieg der Löhne in Schlachtbetrieben. Pressemitteilung vom 14. September. Hannover.
- Wagner, Ines (2015): Arbeitnehmerentsendung in der EU: Folgen für Arbeitsmarktintegration und soziale Sicherung. In: WSI-Mitteilungen 68 (3): 338–344.
- Weil, David (2010): Improving Workplace Conditions through Strategic Enforcement: A Report to the Wage and Hour Division. Boston University.
- Weil, David (2015): Strategic Enforcement in the Fissured Workplace. John T. Dunlop Memorial Forum. Harvard Law School.
- Weinkopf, Claudia/Hüttenhoff, Frederic (2017): Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft. In: WSI-Mitteilungen 70 (7): 533–539.
- Williams, Colin C./Lansky, Mark A. (2013): Informal employment in developed and developing economies: Perspectives and policy responses. In: International Labour Review 152 (3–4): 355–380.
- Worthmann, Georg (2003): Nationale Autonomie trotz Europäisierung: Probleme der Arbeitsmarktregulierung und Veränderungen der industriellen Beziehungen in der deutschen Bauwirtschaft. München/Mering: Hampp.
- Wyputta, Andreas (2016): Kritik am neuen Leiharbeitsgesetz – Ausbeutung am laufenden Band. In: TAZ vom 24. Mai 2016. <http://www.taz.de/Kritik-am-neuen-Leiharbeitsgesetz!/5303659/>, Abruf am 02.10.2018
- Zoll (2015): Der Zoll gegen Schwarzarbeit. Stand März 2015. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_3/2015-03-12-zoll-gegen-schwarzarbeit.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 02.10.2018

Zoll (2018a): Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Aufgaben und Befugnisse.

http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html, Abruf am 02.10.2018

Zoll (2018b): Der Zoll – Jahresstatistiken. Verschiedene Jahrgänge.

<http://www.zoll.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/statistiken.html?nn=19350>, Abruf am 02.10.2018

Die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Research Fellow und ehemaliger Geschäftsführender Direktor des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen.

Frederic Hüttenhoff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) in der Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“, Universität Duisburg-Essen.

Dr. Claudia Weinkopf ist Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, und Leiterin der Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“.

Prof. Dr. Eva Kocher ist Inhaberin des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Europäisches und Deutsches Arbeitsrecht, Zivilverfahrensrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

Dr. Heiner Fechner ist Fachanwalt für Arbeitsrecht, ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) und aktuell wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sonderforschungsbereich 1342 „Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik“, Teilprojekt A03 „Welten der Arbeit“ an der Universität Bremen.

Im Working Paper werden die Einhaltung (Compliance) und Durchsetzung (Enforcement) von gesetzlichen geregelten Mindestarbeitsbedingungen der Beschäftigten am Beispiel des Bauhauptgewerbes, der Fleischwirtschaft sowie des Gastgewerbes untersucht. Der Fokus wird auf Lohnansprüche von abhängig Beschäftigten gerichtet, die sich aus dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz bzw. dem Mindestlohngesetz ergeben. Dabei werden Durchsetzungs- und Kontrollstrategien unterschiedlicher Akteure und Institutionen analysiert und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet. Darüber hinaus werden Ansatzpunkte aufgezeigt, wie Mindestlohnansprüche effektiver durchgesetzt werden könnten.
