

NEUE AKTEURSKONSTELLATIONEN IN DER RECHTSDURCHSETZUNG?

Birgit Kraemer

WSI Herbstforum

30. Nov. 2017

Übersicht

Perspektivenwechsel

Durchsetzung als Thema politik- und sozialwissenschaftlicher Forschung

1. ...als neues Forschungsfeld
2. Deutschland . Das Datendilemma
3. Die Aufsichtssysteme

Schlussfolgerungen

Aufsicht und Kontrolle als neues Forschungsfeld

Supranationales Standardsetting?

Blanc, F. (2017) : Inspection Reforms: Why, how and with which results? , World Bank Report, published by OECD

Standardsetting für Aufsicht und Kontrolle unterschiedlichster Aufgabenfelder ;Vergleich zwischen Rechtsgebieten (Umwelt, Nahrung, Arbeitsschutz) und zwischen nationalen Aufsichtssystemen

Mehr Effizienz und Kostenreduktion durch

- Vermeidung von Doppelungen der Betriebs- und Datenüberprüfungen, Überschneidungen der Arbeitsaufträge
- Autonomie der Aufsichtsbehörde von direktem ministeriellem Einfluss; Repräsentation der AN im Direktorium
- Fokussierung auf strukturelle ‚high risk‘ Zonen, systemische Schwachstellen, nicht auf Einzelfälle
- Compliance durch mehr Beratung und Bildung

Aufsicht und Kontrolle als neues Forschungsfeld

Thema: Transponierung, Umsetzung und Kontrolle der Europäischen Rechtsvorschriften

- Warum? – zu langsam, zu unengagiert, ungleiche und unzureichende Umsetzung durch die MS, unzureichende Kontrolle
- Wie besser? – Suche nach better practice. Aber wer definiert ‚besser‘?

Wirtschafts- und AG-Verbände: Kosten und Bürokratie, aber Verhinderung von Wettbewerbsverzerrung

Verbraucherinteressen und ETUC: Transnationalität der Problemlagen (food safety, product safety, occupational safety).

Aufsicht und Kontrolle als neues Forschungsfeld

Durchsetzung der EU Rechtsvorschriften als Sujet interdisziplinärer, komparativer und supranationaler Forschung

Drake, S.; Smith, M. (Hrgs.) : New directions in the effective enforcement of EU law, Nottingham 2016

Van der Heijden, Jeroen (2016): The long road from deterrence to network enforcement, ebenda.

- *Historisch überholt: starker Staat, Abschreckung und höhere Sanktionen – technologisches Verständnis, Compliance zu erzwingen*
- *Nur begrenzt erfolgreich: finanzielle Anreizsysteme und Beratung für freiwillige Compliance*
- *Collaborative governance: Multi Stakeholder Kooperationen*

Aufsicht und Kontrolle als neues Forschungsthema

Kritische Begleitung der Liberalisierung:

- UK: Walters, D.; Nichols, T. (Hrsg.): Safety or Profit?, London (2014); Dicken, L (Hrg):. Making employment rights effective: Issues of enforcement and compliance (2014); Tombs, S. (2016): Making better regulation, making regulation better?
- Neoliberal shift: Wende vom hard zu soft law; politische Fokussierung auf Individualrecht – Zunahme der Arbeitsgerichtsverfahren; Personalabbau in den Aufsichtsbehörden, Unterausstattung und mangelnde Weiterbildung; Schwerpunktkontrollen reichen nicht aus, um Gefahren zu beseitigen
- USA: Fine, J. (2016): Rechtsdurchsetzung von prekär Beschäftigten als Aufgabe sozialer Bewegung, worker center in Kooperation mit Gewerkschaften
- Australien: Quinlan, M.(2011): The enforcement of minimum labour standards in the era of neo liberalism.

Aufsicht und Kontrolle als neues Forschungsthema

Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten

Prekär Beschäftigte tragen erhöhtes Risiko in unsicheren, perspektivlosen und schlecht bezahlten Arbeitsplätzen zu arbeiten (OSHA 2009, ILO 2013);

tragen erhöhtes Risiko von Systemen der Rechtsdurchsetzung und Aufsicht unberücksichtigt zu bleiben (Vosko 2013, Dickens/Meardi 2017, LiA NRW 2015)

- OSHA: enforcement und worker participation
- seit Mitte 2000s EU-geförderte Projekte zur Arbeitsinspektion und entsandten Beschäftigten
- Kanada/Ontario: Closing the enforcement gap
- labour inspection: Forschungsthema in NL; Norwegen, UK – mit unterschiedlichen Resultaten

Durchsetzung von AN-Rechten

- Besonders gefährdete Gruppen: Beschäftigte in Kleinbetrieben, Leiharbeiter/innen, sehr kurzzeitig Beschäftigte, AN mit geringer Sprach- und Rechtskenntnis, entsandte Beschäftigte, junge AN
- Individuelle und strukturelle Hürden individuelles Klagerecht in Anspruch zu nehmen – Hürden abbauen
- AN-Vertretungen in Betrieben oft nicht vorhanden – Rechte und Formen der Repräsentation erweitern
- Compliance Ansatz greift zu kurz – Staatliche Aufsicht und Kontrolle stärken und höhere Sanktionen ergänzen
- Compliance korreliert positiv mit AN-Vertretung – Gewerkschaften in Aufsichtssystemen einbinden;
- Beratungsstellen für prekär Beschäftigte fungieren als Warnmelder – Kooperation stärken
- Whistleblowing, hot lines, naming und shaming

ILO from enforcement to strategic compliance

Enforcement	Strategic compliance
Reaktiv (Reaktion auf Nachfrage)	proaktiv
Durchsetzung, Beratung, Bildung	Durchsetzung, Beratung, Bildung, Politik, Kommunikation
Stakeholder: Gewerkschaften; Arbeitgeberverbände	Behörden und staatliche Einrichtungen, Gewerkschaften, AG-Verbände, jede Initiative, die compliance beeinflussen kann, Medien
Akteure: Aufsicht	Aufsicht und Stakeholder
Effektive und effiziente Aufsicht	Effektive und effiziente Aufsicht und nachhaltige compliance

Zwischenfazit

- „Wir“ hinken in Deutschland hinter der Auseinandersetzung um Aufsicht und Kontrolle hinterher
- Debatte setzt beim Arbeitsschutz an – dem klassischen Feld der labour inspection
- Soziale Mindeststandards, Mindestlohn und Sozialabgaben des AG abhängig von nationalen Aufsichtssystemen („national enforcement style“)
- Welche Rolle übernehmen Gewerkschaften und gewerkschaftsnahe Einrichtungen?
- Impulse von ILO aufnehmen

Deutschland – Umsetzungsdefizite

Gesetz	Lohn/Arbeitsbedingungen	Aufsichts/Kontrollbehörde	
MiLoG	60% der Minijobber verdienen weniger als ML (Pusch 2017)	Zoll	
AÜG	überdurchschnittliche Unfallhäufigkeit (SUGA 2014);	Zoll	BA (Erlaubnis); Landesaufsichtsbehörden, Polizei
ArbZG	17% der Beschäftigten arbeiten mehr als 48 Std./Wo (BAuA 2016)	Aufsichtsbehörden Länder, Reg Birke oder Kommunen	
AEntG	k.D; Evidenz Beratungsstellen	Zoll	Aufsichtsbehörden der Länder, Polizei, DGUV
ASchG	41% der Betriebe kennen DGUV Vorschrift nicht (DGUV 2017)	Landesaufsichtsbehörden	
SGB III	SV Beitrag durch AG nicht bezahlt	DRV, Zoll (bei Ausländer)	Polizei

Evidenz Faire Mobilität

Beratungsgespräche der acht Beratungsstellen 2016:

4.300 Personen

Probleme:

3.200 Lohn

1.400 Kündigung

- 870 Tarifvertrag
- 700 ALG II
- 600 Krankenversicherung

Arbeitsunfälle, Unterbringung, Urlaubsanspruch, ...

Wird das Aufsichtssystem den Anforderungen gerecht, AN-Rechte durchzusetzen?

Die Arbeitsaufsichtsbehörden wurden in den vergangenen 15 Jahren in ihrer Handlungsfähigkeit erheblich geschwächt

Personalreduktion bei Zunahme der Arbeitsaufgaben

Personal

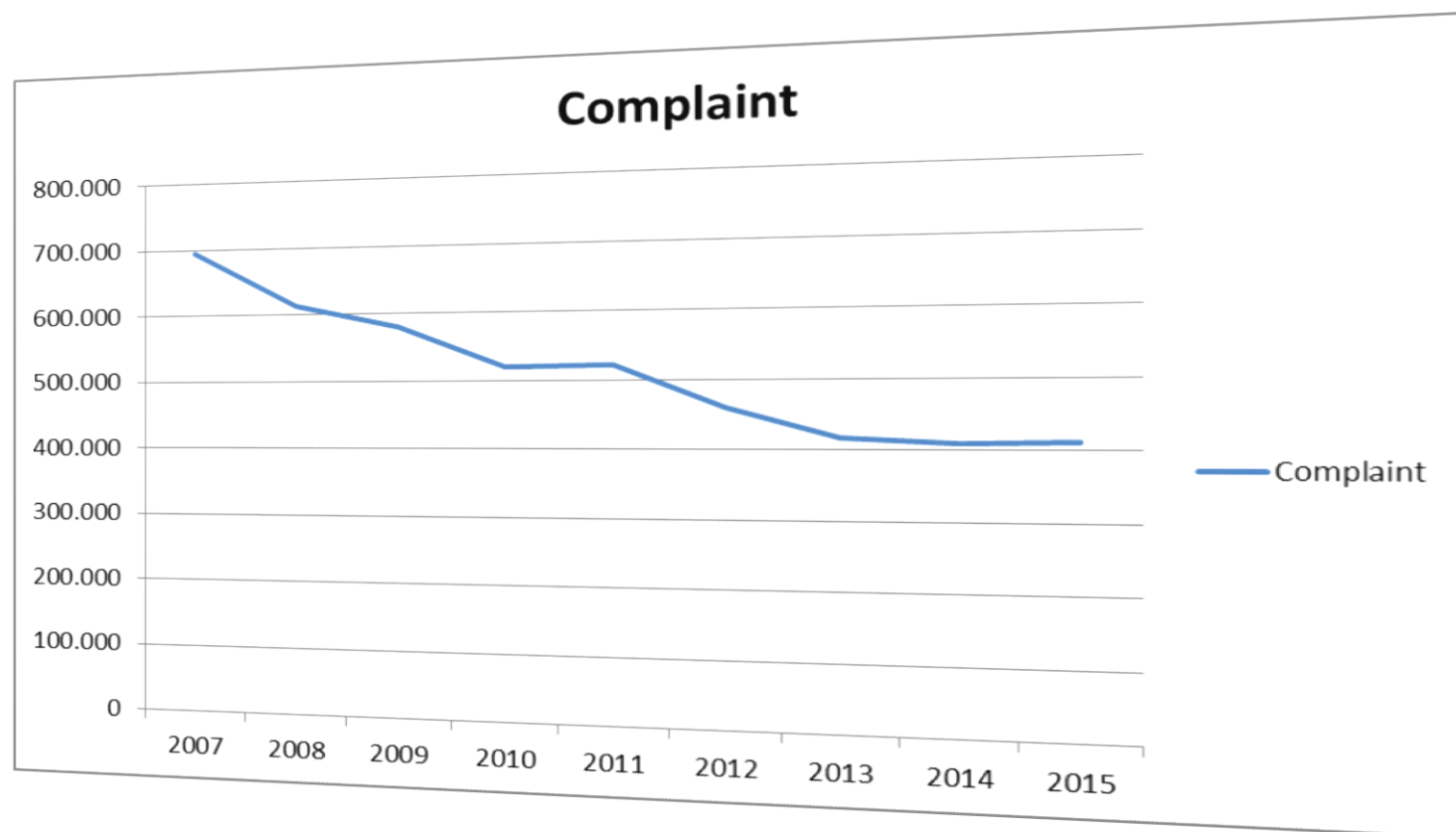
2002: 4.256

2017: 3.186

Besichtigungen

2007: 347.000

2015: 206.000



Wird das Aufsichtssystem den Anforderungen gerecht, AN-Rechte durchzusetzen?

Compliance: Berufsgenossenschaften als Berater

- Sind zur wesentlichen Stütze des Systems geworden
- Aufsichtspersonen(Privatwirtschaft und öD): 2.289
- Sonstige Präventionsfachkräfte: 489 (DGUV 2016)
- Betriebsbesichtigungen
- Besichtigte Unternehmen: 216.912 davon 165.000
- auf Nachfrage der Unternehmen
- Beanstandungen 951.600
- Problem: geringe Nachfragen durch KU und Betriebe mit Risiken, keine Rechtsdurchsetzung
- Prävention als Markt für private Anbieter

Wird das Aufsichtssystem den Anforderungen gerecht, AN-Rechte durchzusetzen?

Ausbau der Rolle des Zolls. Es handelt sich nicht um eine Behörde zur Durchsetzung von AN-Rechten, sondern primär eine Behörde zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität.

- AÜG, AEntG, SchwarzArbG, MiLoG
- Personabbau von 2004 (7.000) auf 6.600 (2008), seitdem konstant. Zur Kontrolle des MiLOG Zusage auf 1.600 Stellen
- Aber geringe Zahl der AG- Prüfungen
2013: 64.000; 2016: 40.370 (Reduktion wegen Mehraufwand)
- Mehr eingeleitete Ermittlungen wg. Straftaten:
2013: 95.020 - 2016: 107.080 (gegen AN oder AG?)
- Weniger eingel. Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten (MiLOG, Aufzeichnungspflicht):
2013: 39.996 - 2016: 21.801

Das Netzwerkparadigma

Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Zoll und

- BA, BGs, (DGUV), Landesarbeitsaufsichtsbehörden, Gewerbeämter, Jobcenter, Bundesagentur für Elektrizität, Elektronik, Gas und Telekommunikation
- FKS und Ausländerbehörden der Länder (Leitfaden BMF),
- BfV, BKA (illegale Migration)
- Polizeibehörden,
- Handwerkskammern

Gewerkschaften? Bündnisse gegen Schwarzarbeit

Anregungen aufgreifen

Eine Behörde mit AN- und AG-Vertretern im Verwaltungsräten wäre besser. Blok Theorie?

- Kontrolle der Kontrolleure
- Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme (keine Kommunalisierung), keine Privatisierung
- Ausschüsse mit Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrecht für AN-Vertreter (Gewerkschaften, Beratungsstellen)
- Datenoffenlegung – Kontrolle der AG, Ermittlungsverfahren, Informationsoffenlegung gegen über Gewerkschaften und Beratungsstellen als Akteuren der Rechtsdurchsetzung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Setzen Sie sich gerne mit mir in Verbindung:

Birgit Kraemer

Birgit-Kraemer@boeckler.de