

Materialien zu

# Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb



**Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen**  
Europäische Erfahrungen und was Deutschland  
von ihnen lernen kann



# **Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen**

## **Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann**

Studie im Auftrag der G.I.B. – Gesellschaft für  
innovative Beschäftigungsförderung mbH

Thorsten Schulten (Redaktion), Nils Böhlke,  
Pete Burgess, Catherine Vincent und Ines Wagner  
(Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut – WSI  
in der Hans-Böckler-Stiftung)

Vorwort . . . . .	3
1. Einführung: Grundlegende Probleme bei der Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen . . . . .	4
2. Die Umsetzung des SMIC in Frankreich. . . . .	6
3. Die Umsetzung des National Minimum Wage in Großbritannien . . . . .	12
4. Die Umsetzung des Minimumloon in den Niederlanden . . . . .	24
5. Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland . . . . .	30
6. Fazit: Herausforderungen für die Umsetzung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland . . . . .	40

## Vorwort

Der Mindestlohn kommt. Ab Januar 2015 gibt es in Deutschland den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 EUR pro Stunde. Die Bundesregierung spricht von 3,7 Millionen, unabhängige Wissenschaftler von nahezu fünf Millionen Menschen, die davon profitieren werden.

Damit erfüllt sich eine wesentliche Forderung der nordrhein-westfälischen Landesinitiative „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“, die Arbeitsminister Guntram Schneider im Februar des vergangenen Jahres gestartet hatte. Die Initiative will prekäre Beschäftigungsverhältnisse in NRW eindämmen und ein Miteinander mit fairen Regeln und fairer Arbeit stärken. Die Kernthemen sind auskömmliche Löhne, Leiharbeit und Minijobs.

Wo es erforderlich ist, setzen sich die Unterstützer der Initiative auch für gesetzliche Neuregelungen ein. Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ist dafür ein gutes Beispiel. NRW hat sich für dieses Gesetz stark gemacht, es ist ein erster wichtiger Schritt in die Richtung auskömmlicher Löhne und eine der wichtigsten Reformen der jüngeren deutschen Geschichte.

Die Debatte um den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn war zuletzt bestimmt durch die Definition der Ausnahmeregelungen. Dagegen spielten Fragen der Umsetzung und Kontrolle des Mindestlohns in der öffentlichen Diskussion eine untergeordnete Rolle.

Hier gibt es international wie auch national, z. B. bei der Einführung sektoraler (nach dem Arbeitsnehmerentwengesetz) oder regionaler Mindestlöhne (z. B. auf Basis länderspezifischer Vergabegesetze), vielfältige Erfahrungen, die bei der effektiven Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns Berücksichtigung finden sollten.

Die G.I.B. hat deshalb das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung mit der hier nun vorliegenden Studie beauftragt. Erstmals wurden die praktischen Erfahrungen systematisch ausgewertet, die bislang mit der Umsetzung und Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns und der branchenspezifischen Mindestlöhne in Frankreich, den Niederlanden, in Großbritannien und in Deutschland gesammelt wurden.

Im Ergebnis zeigt sich, dass es noch etliche offene „Baustellen“ gibt, an denen weiter gearbeitet werden muss, wenn die Umsetzung dieses wichtigen Gesetzes erfolgreich sein soll. Dazu gehört auch die noch unpräzise Definition des Mindestlohns. Gezeigt hat sich auch: Entscheidend für seine Durchsetzungskraft ist eine breite gesellschaftliche Akzeptanz, die den gesetzlichen Mindestlohn zur Selbstverständlichkeit bei Arbeitnehmern wie Arbeitgebern werden lässt.

Viel Spaß beim Lesen unserer Studie wünscht

Bernward Brink

# 1. Einführung: Grundlegende Probleme bei der Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen

Thorsten Schulten

Ab dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Von einigen Ausnahmen und Übergangsregelungen abgesehen müssen dann alle Beschäftigten mit mindestens 8,50 Euro pro Stunde vergütet werden. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wurde deshalb notwendig, weil in vielen Branchen die traditionelle Mindestlohnsicherung durch Tarifverträge nicht mehr funktioniert hat. Auf diese Weise kam es in den letzten beiden Jahrzehnten zu einem kontinuierlichen Anstieg des Niedriglohnssektors (Kalina und Weinkopf 2014). Von der Einführung des Mindestlohns dürften bis zu fünf Millionen Beschäftigte in Deutschland profitieren (Amlinger u. a. 2014).

Nachdem mehr als ein Jahrzehnt theoretisch über das Für und Wider eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns debattiert und gestritten wurde, geht es nun ganz praktisch um die Frage, wie in den nächsten Jahren die Einführung des Mindestlohns erfolgreich umgesetzt werden kann. Hierbei betritt Deutschland weitgehend Neuland, da es erstmals in seiner Geschichte eine allgemeine gesetzliche Lohnuntergrenze einführt. Erfahrungen bestehen bislang lediglich mit sektoralen Mindestlöhnen, die auf allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohtarifverträgen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz basieren und in einigen wenigen Branchen eingeführt wurden. Hinzu kommen in einigen Bundesländern regionale Mindestlöhne, die auf der Grundlage landesspezifischer Vergabe- und Mindestlohngesetze als Kriterium bei öffentlichen Aufträgen und Zuwendungen festgeschrieben wurden.

Im Gegensatz zu Deutschland existieren in den meisten europäischen Ländern bereits seit Längerem allgemeine gesetzliche Mindestlöhne (Schulten 2014, Schulten u. a. 2005). Einige Länder (wie z. B. Frankreich oder die Niederlande) können dabei bereits auf jahrzehntelange Erfahrungen zurückgreifen, während in anderen Ländern (wie z. B. Großbritannien) der Mindestlohn erst in jüngerer Zeit eingeführt wurde. Vor diesem Hintergrund hat die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung in NRW (G.I.B.) das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung beauftragt, einmal die Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung von Mindestlöhnen sowohl innerhalb Deutschlands als auch im europäischen Ausland aufzuarbeiten, um diese für die bevorstehende Einführung des allgemeinen Mindestlohns nutzbar zu machen.

Im Gegensatz zu den ökonomischen und sozialen Folgen von Mindestlöhnen, zu denen mittlerweile eine umfangreiche internationale Forschungsliteratur vorliegt, sind die praktischen Fragen der Umsetzung und Kontrolle innerhalb Europas bislang kaum erforscht. Während europaweit vergleichende Untersuchungen hierzu vollkommen fehlen, beschränkt sich die vorliegende Forschungsliteratur auf einige wenige nationale Untersuchungen.<sup>1</sup> Dementsprechend liegen auch keine vergleichbaren Daten über die Anzahl von Mindestlohnverstößen vor, die Aufschluss darüber geben könnten, wie bedeutsam die Nicht-Einhaltung bestehender Mindestlohnvorschriften insgesamt ist. Nach einer aktuellen Studie von Garnerio u. a. (2013: 27) liegt der Anteil der Beschäftigten, die unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns bezahlt werden, in den meisten europäischen Ländern zwischen einem und vier Prozent. Allerdings kann aufgrund dieser Daten nicht unmittelbar auf Mindestlohnverstöße geschlossen werden, da es oft für bestimmte Beschäftigtengruppen (z. B. Jugendliche) Ausnahmeregelungen gibt. Erfahrungen aus Großbritannien deuten darauf hin, dass mindestens die Hälfte aller Löhne unterhalb des Mindestlohns „legal“ bezahlt wird (vgl. Kapitel 3). Insgesamt dürfte demnach der Anteil der von Mindestlohnverstößen betroffenen Beschäftigten in der Regel kaum mehr als zwei Prozent betragen, was auf eine relativ hohe Akzeptanz nationaler Mindestlohnregelungen schließen lässt.

Die im Hinblick auf die praktische Umsetzung von Mindestlöhnen bestehende Forschungslücke kann auch im Rahmen der vorliegenden Studie nur zum Teil geschlossen werden. Im Folgenden werden die Erfahrungen und Probleme bei der Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen anhand von drei detaillierten Länderfallstudien untersucht. Hierbei wurden mit Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden drei westeuropäische Länder ausgewählt, die aufgrund ihres sozialen und ökonomischen Entwicklungsniveaus mit Deutschland vergleichbar sind (Kapitel 2 – 4). Darüber hinaus werden auch die in Deutschland gemachten Erfahrungen mit regionalen und branchenspezifischen Mindestlöhnen im Rahmen einer eigenständigen Analyse in die Untersuchung

<sup>1</sup> Ein eher cursorischer internationaler Überblick über die Umsetzung von Mindestlöhnen findet sich in einem aktuellen Mindestlohnbericht der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO 2014: 143 ff.). Nationale Untersuchungen zur Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen existieren insbesondere über Großbritannien (Benassi 2011; Croucher und White 2007).

mit einbezogen (Kapitel 5). Im Einzelnen geht es bei der vorliegenden Studie vor allem um folgende Fragestellungen:

1. Welche Bedeutung und Verbreitung haben Mindestlohnverstöße? Wie hoch ist die gesellschaftliche Akzeptanz des Mindestlohns?
2. Worin liegen die wichtigsten Formen der Umgehung und Nicht-Einhaltung von Mindestlöhnen?
3. Wie und durch wen wird die Einhaltung von Mindestlöhnen kontrolliert? Wie sind die entsprechenden Kontrollbehörden organisiert und über welche Rechte verfügen sie?
4. Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen bei Mindestlohnverstößen?
5. Welche Möglichkeiten haben Beschäftigte, ihre Mindestlohnansprüche durchzusetzen?
6. Welche Rolle spielen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bei der Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen?
7. Welche Initiativen unternimmt die Politik, um die Einhaltung von Mindestlöhnen zu gewährleisten?

Vor dem Hintergrund der bislang in Deutschland und dem europäischen Ausland gemachten Erfahrungen werden abschließend die absehbaren Probleme und Herausforderungen diskutiert, die mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland verbunden sein werden (Kapitel 6).<sup>2</sup> Hierbei wird deutlich, dass die erfolgreiche Umsetzung des Mindestlohns keineswegs ein Selbstläufer ist, sondern vielmehr einer aktiven Gestaltung durch Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften bedarf.

#### Literatur

- Amlinger, M., R. Bispinck und T. Schulten (2014): Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? Ausnahmen vom geplanten Mindestlohn und ihre Konsequenzen. WSI Report, Nr. 12, [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_12\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_12_2014.pdf).
- Benassi, C. (2011): The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions, Global Labour University Working Paper Nr. 12, [http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU\\_Working\\_Papers/GLU\\_WP\\_No.12.pdf](http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No.12.pdf).
- Croucher, R. und G. White (2007): Enforcing a National Minimum Wage. The British Case, in: Policy Studies Vol. 28 (2), 145 – 161.
- Garnero, A., S. Kampelmann und F. Rycx (2013): Sharp Teeth or Empty Mouths? Revisiting the Minimum Wage Bite with Sectoral Data, IZA Discussion Paper Nr. 7351, <http://ftp.iza.org/dp7351.pdf>.
- ILO (2014): Minimum Wage Systems, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Genf, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_235287.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf).
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 EUR verändern könnte, IAQ-Report Nr. 2, <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.pdf>.
- Schulten, T. (2014): Mindestlohnregime in Europa ... und was Deutschland von ihnen lernen kann, Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10529.pdf>.
- Schulten, T., R. Bispinck und C. Schäfer (Hrsg.) (2005): Mindestlöhne in Europa, Hamburg.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang wurden erste Ergebnisse dieser Studie bereits im Rahmen der G.I.B.-Sommerakademie 2014 sowie der Steuerungsgruppe „Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb“ beim Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vorgestellt und diskutiert. Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern gebührt der Dank für wertvolle Anregungen und Hinweise.

## 2. Die Umsetzung des SMIC in Frankreich

Catherine Vincent

### 2.1 Einleitung

Der gesetzliche Mindestlohn wurde in Frankreich bereits 1950 eingeführt und gehört damit seit Langem zu den fest etablierten Institutionen des französischen Arbeitsmarktes. Trotz immer wiederkehrender Debatten über seine konkrete Ausgestaltung wird der Mindestlohn bis heute von allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen in Frankreich unterstützt.

In seiner heutigen Form existiert der französische Mindestlohn SMIC (Salaire Minimum Interprofessionel de Croissance) seit 1970. Seine rechtliche Grundlage findet sich im Artikel L3231 des französischen Arbeitsgesetzbuches (code du travail). Das Ziel des SMIC liegt darin, die Einkommensungleichheit in Frankreich zu begrenzen und für die Arbeitnehmer eine angemessene Beteiligung am Wirtschaftswachstum sicherzustellen (Seifert 2011). Hierzu wird der SMIC jeweils zum 1. Januar eines Jahres neu angepasst, wobei die Erhöhung mindestens dem Anstieg der Verbraucherpreise plus der Hälfte des durchschnittlichen Reallohnanstiegs entsprechen muss. Übersteigt die Inflationsrate zwei Prozent, so kommt es auch vor der regulären jährlichen Erhöhung zu einer automatischen Anpassung des Mindestlohns.

Über die gesetzlich vorgeschriebene Mindestanpassung hinaus hat die französische Regierung jederzeit die Möglichkeit, auch weitere Erhöhungen vorzunehmen, um dem Mindestlohn einen zusätzlichen „Anschub“ (coup de pouce) zu geben. Seit dem Jahr 2008 wird die Regierung außerdem von einer „unabhängigen Expertenkommission“ beraten, die jährlich einen Bericht zur Entwicklung des SMIC vorlegt und konkrete Empfehlungen für dessen Anpassung ausspricht. Außerdem wird die Entwicklung des SMIC auch in der Nationalen Tarifkommission mit den französischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beraten.

### 2.2 Geltungsbereich, Verbreitung und Kalkulation des französischen Mindestlohns SMIC

Der gesetzliche Mindestlohn in Frankreich gilt für alle Arbeitnehmer in allen Branchen des privaten und öffentlichen Sektors unabhängig vom jeweiligen Arbeitsvertrag und dem angewendeten Entgeltsystem (Zeitlohn, Stücklohn

usw.). Ausnahmen bestehen lediglich für Auszubildende, Praktikanten ohne Berufsausbildung, Heimarbeiter und Außendienstmitarbeiter ohne feste Arbeitszeiten (Askenazy 2014). Für Jugendliche unter 18 Jahren gilt in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung ein besonderer Jugendmindestlohn, der bei 17- bis 18-Jährigen 10 Prozent und bei unter 17-Jährigen 20 Prozent unterhalb des SMIC liegt.

Seit dem 1. Januar 2014 beträgt der französische Mindestlohn 9,53 Euro brutto pro Stunde, was bei einer 35-Stunden-Woche (151,67 Stunden pro Monat) einem Monatsgehalt von 1.445,38 Euro entspricht. Im internationalen Vergleich ist der SMIC mit etwa 62 Prozent des französischen Medianlohns damit relativ hoch. Im Jahr 2013 gab es knapp 1,9 Mio. sogenannte „Smicards“, die lediglich den Mindestlohn erhalten haben. Dies entsprach etwas mehr als 12 Prozent aller Beschäftigten (Martinel und Vincent 2013).

Da die Mehrzahl der Beschäftigten in Frankreich auf Monatsbasis bezahlt wird, muss bei der Überprüfung des Mindestlohns der Monatslohn auf einen Stundenlohn umgerechnet werden. Bei dieser Kalkulation können über das Grundgehalt hinaus auch eine Reihe weiterer regelmäßiger Leistungen und Zulagen berücksichtigt werden (Artikel 3232-6 D des Arbeitsgesetzbuches; s. a. Tabelle 2.1). Urlaubsgeld und Jahresendboni dürfen hingegen nur in dem Monat für die Kalkulation des Mindestlohns einbezogen werden, in dem sie dem Arbeitnehmer ausgezahlt werden. Schließlich gibt es auch zahlreiche Entgeltbestandteile, die bei der Kalkulation des SMIC nicht berücksichtigt werden dürfen. Hierzu gehören alle Formen von Zuschlägen z. B. für Überstunden, Nachtarbeit, Arbeit an Sonn- und Feiertagen usw. sowie Zahlungen, die aus einer Gewinnbeteiligung am Unternehmen resultieren.

### 2.3 Möglichkeiten zur Umgehung des Mindestlohns

Bei den Möglichkeiten zur Umgehung des Mindestlohns lassen sich insgesamt drei Ansätze unterscheiden. Bei dem ersten Ansatz geht es um die Frage, welche Einkommensbestandteile bei der Berechnung des Mindestlohns berücksichtigt werden und welche nicht. In der Praxis kommt es hier immer wieder zu Unsicherheiten, die vonseiten der Unternehmen zur Umgehung des Mindestlohns genutzt werden können. Zweitens werden von den Unternehmen



**Tabelle 2.1: Die Kalkulation des französischen Mindestlohns SMIC**

Elemente, die in die Kalkulation einbezogen werden	Elemente, die in die Kalkulation <u>nicht</u> einbezogen werden
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grundgehalt</li> <li>▪ Sachleistungen</li> <li>▪ Kompensation für Arbeitszeitverkürzungen</li> <li>▪ Regelmäßige Zulagen und Prämien</li> <li>▪ Regelmäßige Leistungszulagen</li> <li>▪ Trinkgelder</li> <li>▪ Jahresbonus (in dem Monat, in dem er ausbezahlt wird)</li> <li>▪ Urlaubsgeld (in dem Monat, in dem es ausbezahlt wird)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überstundenzuschläge</li> <li>▪ Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit</li> <li>▪ Alterszulagen</li> <li>▪ Zulagen in Zusammenhang mit besonderen Arbeitsbedingungen</li> <li>▪ Fahrtkosten</li> <li>▪ Kostenerstattung für den Arbeitnehmer</li> <li>▪ Gewinnbeteiligung</li> </ul>

Quelle: Französisches Arbeitsministerium auf der Grundlage von Art. 3231-6 D des französischen Arbeitsgesetzbuches

mitunter nicht alle tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden berücksichtigt, sodass de facto ein zu hoher Stundenlohn ausgewiesen wird, während der korrekt kalkulierte Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns liegt. Drittens existieren auch illegale Formen der Beschäftigung, bei denen offen gegen die Mindestlohnvorgaben verstoßen wird.

Die Streitfälle und Verstöße gegen den Mindestlohn finden sich vor allem in denjenigen Branchen, in denen besonders viele Mindestlohnempfängerinnen und -empfänger beschäftigt werden. Hierzu gehören vor allem der Groß- und Einzelhandel, Hotels, Gaststätten und Cateringbetriebe, das Reinigungsgewerbe, bestimmte Bereiche des Transportwesens sowie auch einige Industriezweige wie z. B. die Lebensmittelindustrie (Martinel und Vincent 2013). Hierbei handelt es sich zumeist auch um Branchen, in denen die Gewerkschaften nur äußerst schwach vertreten sind und deshalb die Einhaltung des SMIC kaum kontrollieren können.

### Ungenauere Erfassung der Entgeltbestandteile

Angesicht der zahlreichen Entgeltbestandteile kommt es bei der Umrechnung des Monatsgehaltes in einen Stundenlohn immer wieder zu Problemen, die die Kontrolle der Einhaltung des SMIC sehr kompliziert machen. So kommt es immer wieder vor, dass Unternehmen bei der Kalkulation des Stundenlohns Entgeltbestandteile mit einbeziehen, die eigentlich bei der Zahlung des Mindestlohns nicht berücksichtigt werden dürfen. Unternehmen nutzen hierbei bestehende Rechtsunsicherheiten aus und bezahlen de facto unterhalb des Mindestlohns. Ein prominentes und in der französischen Öffentlichkeit breit diskutiertes Beispiel aus jüngster Zeit ist hierfür der französische Handelskonzern Carrefour, der in zahlreichen Supermarktfilialen durch eine rechtswidrige Berücksichtigung bestimmter Zuschläge die Beschäftigten

de facto unterhalb des SMIC bezahlt hat (vgl. ausführlich Kasten 2.1). Insgesamt kommt es bei der Berechnung des Mindestlohns immer wieder zu Streitigkeiten, die oft in gerichtlichen Auseinandersetzungen enden.

#### Kasten 2.1: Nichteinhaltung des Mindestlohns bei dem französischen Handelskonzern Carrefour

Ein prominentes Beispiel für die Nichteinhaltung des Mindestlohns bildet der französische Handelskonzern Carrefour, der mittlerweile mehrfach von französischen Gerichten verurteilt wurde. Konkret ging es um die in französischen Supermärkten weit verbreitete Praxis, wonach tarifvertraglich vereinbarte bezahlte Pausenzuschläge mit in die Kalkulation des Mindestlohns einbezogen wurden. Die Pausenzuschläge, die bis zu 5 % des Grundgehalts ausmachen, werden als Ausgleich für eine verkürzte Mittagspause bezahlt. Nach Einschätzung der französischen Arbeitsinspektion konnte Carrefour mit der Einbeziehung der Pausenzuschläge in den Mindestlohn pro Beschäftigten bis zu 45 Euro im Monat einsparen.

Der Fall begann damit, dass die drei bei Carrefour vertretenen Gewerkschaften CGT, CFDT und FO sich weigerten, eine vom Management vorgelegte Betriebsvereinbarung zu unterzeichnen, die eine Einbeziehung des Pausenzuschlags in die Kalkulation des Mindestlohns vorsah. Nachdem die Geschäftsleitung daraufhin einseitig eine entsprechende Regelung einführte, alarmierten die Gewerkschaften die französische Arbeitsinspektion und verklagten das Unternehmen im Hinblick auf die Situation in zwei Lyoner Filialen mit insg. 429 Beschäftigten. Das Strafgericht von Lyon verurteilte daraufhin in erster Instanz Carrefour zu einer Rekordstrafe von 1,2 Mio. Euro, was vom obersten Lyoner Strafgericht jedoch in der zweiten Instanz wieder aufgehoben wurde.

Schließlich haben die Gewerkschaften den Fall vor den Obersten Gerichtshof gebracht, wo die Einbeziehung der Pausenzuschläge in die Kalkulation des Mindestlohns in zwei Kammerbeschlüssen endgültig als

rechtswidrig erklärt wurde (Cass Crim 15. Februar 2011 Nr. 10-83988 und Cass Soc. 15. März 2012 Nr. 10-21737). Zur Begründung erklärte das Gericht, dass die Beschäftigten dem Unternehmen während der Pausen nicht zur Verfügung stehen und deshalb die Pausenprämie nicht als Lohnzahlung angesehen werden kann. Mittlerweile wurde Carrefour in mehreren regionalen Gerichtsverfahren wegen Nichteinhaltung des Mindestlohns verklagt. In einem Urteil des Strafgerichts von Evry, wo der Hauptsitz des Unternehmens liegt, wurde Carrefour zu einer Strafe von 3,66 Mio. Euro verurteilt, nachdem in 12 Filialen in ganz Frankreich mit über 1.200 Mitarbeitenden Mindestlohnverstöße festgestellt wurden. Allen betroffenen Beschäftigten wurde eine Entschädigung von 2.000 Euro gezahlt. Auch nach diesem Urteil kam es in einzelnen Regionen zu weiteren Verurteilungen.

Die Aufdeckung und Ahndung der Mindestlohnverstöße ist in diesem Fall vor allem das Ergebnis einer engen Kooperation von Gewerkschaften und französischer Arbeitsinspektion. Wichtig ist in diesem Fall auch, dass die französischen Gewerkschaften über ein Verbandsklagerecht verfügen, das ihnen erlaubt gegen Mindestlohnverstöße vorzugehen. Nach Einschätzung der Gewerkschaften sind die Urteile gegen Carrefour auch deshalb besonders wichtig, weil sie gegen eine Praxis der Umgehung des Mindestlohns vorgehen, die in dieser oder ähnlicher Form auch in anderen Unternehmen und Bereichen sehr verbreitet ist.

### Ungenau Erfassung der Arbeitszeiten

Neben der Berücksichtigung der verschiedenen Entgeltbestandteile bietet auch die nicht korrekte Erfassung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit einen Ansatzpunkt, der leicht zur Manipulation bei der Berechnung des Stundenlohns genutzt werden kann. So kommt es immer wieder vor, dass Arbeitsstunden nicht berücksichtigt werden und damit de facto ein zu hoher Stundenlohn kalkuliert wird.

In den Bereichen, in denen eine klare Arbeitszeitregelung vorgegeben ist, kann einer möglichen Manipulation des Stundenlohns durch falsche Arbeitszeitangaben noch entgegengewirkt werden. Das Hauptproblem besteht jedoch vor allem bei denjenigen Beschäftigtengruppen, für die die Arbeitszeiten nicht eindeutig geregelt sind. Dies gilt insbesondere für solche Gruppen, die nicht nach der Arbeitszeit, sondern nach einer bestimmten Arbeitsleistung bezahlt werden, wie z. B. die Zimmerfrauen in Hotels, die für jedes gemachte Zimmer einen bestimmten Stücklohn beziehen (Kasten 2.2). Nach einem Grundsatzurteil des nationalen Sozialgerichts haben im Prinzip auch diese Beschäftigten

das Recht, für jede effektiv geleistete Arbeitsstunde den Mindestlohn zu erhalten (Cass Soc. 25. September 1990, Nr. 87-40493). Allerdings lassen sich in diesem Bereich, Verstöße gegen den Mindestlohn nur schwer nachweisen und aufdecken.

#### Kasten 2.2: Mindestlohn bei Stücklohnbezahlung – das Beispiel von Zimmerfrauen in Hotels

Die meisten Hotels in Frankreich haben die Reinigung der Zimmer an spezielle Reinigungsfirmen outgesourct. Die Zimmerfrauen, bei denen es sich überwiegend um teilzeitbeschäftigte Migrantinnen handelt, werden pro gereinigtes Zimmer bezahlt, wobei bei der Kalkulation des Stücklohns eine bestimmte Anzahl von gereinigten Zimmern pro Stunde zugrunde gelegt wird. Die meisten Reinigungsfirmen gehen von 4 bis 5 Zimmern pro Stunde aus. Im Gegensatz dazu wird bei Zimmerfrauen, die direkt bei den Hotels angestellt sind, zumeist nur von 2,5 bis 3 Zimmern pro Stunde ausgegangen. Hinzu kommt, dass oft die Vor- und Nachbereitungszeiten bei der Kalkulation der Arbeitszeit pro Zimmer nicht berücksichtigt werden, was den tatsächlichen Stundenlohn weiter nach unten drückt.

Faktisch werden in Frankreich viele Zimmerfrauen unterhalb des Mindestlohns bezahlt. Für die Arbeitsinspektoren ist es jedoch so gut wie unmöglich, die realen Arbeitszeiten der Zimmerfrauen zu kontrollieren. Anklagen gegen Mindestlohnverstöße sind ebenfalls sehr selten, weil die betroffenen Beschäftigten Angst haben, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Anfang der 2000er Jahre gab es eine Reihe von Streiks im Hotelgewerbe (z. B. bei der Hotelkette Accor), die das Problem der Unterbezahlung von Zimmerfrauen deutlich gemacht haben (Dumas 2002). Seither kam es immer wieder zu Arbeitsauseinandersetzungen, bei denen die Zimmerfrauen von den Hotels gefordert haben, sich für eine Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen bei den Reinigungsfirmen einzusetzen. In einigen Fällen konnten sie auch durchsetzen, wieder direkt bei den Hotels angestellt zu werden. Insgesamt haben bislang aber weder der Staat noch die Tarifvertragsparteien eine befriedigende Lösung gefunden, die den Missbrauch von Stücklohnbezahlungen für die Unterbietung des Mindestlohns wirksam bekämpfen könnte.

Darüber hinaus gibt es auch eine Reihe von Berufsgruppen, bei denen die Arbeitszeit nicht eindeutig bestimmt ist, da zusätzlich zur effektiven Arbeitszeit noch bloße Anwesenheitszeiten (heures d'équivalence) und Bereitschaftsstunden (heures d'astreintes) kommen, die jedoch nicht vollständig als Arbeitszeiten gewertet werden. Die hierbei oft bestehende Grauzone zwischen Arbeits- und Anwesenheits-/

Bereitschaftszeiten bieten den Unternehmen zahlreiche Möglichkeiten, die Zahlung des Mindestlohns zu umgehen.

Seit dem Jahr 2000 existiert in Frankreich ein Gesetz, wonach Anwesenheitszeiten nur dann zulässig sind, wenn ihr Umfang und ihre Entlohnung eindeutig geregelt sind. Außerdem dürfen nur solche Branchen Regelungen über Anwesenheitszeiten abschließen, für die das französische Arbeitsministerium eine entsprechende ökonomische Notwendigkeit anerkannt hat. In der Folge dieses Gesetzes wurden in vielen Branchen (z. B. bei Hotels und Gaststätten oder im Friseurgewerbe) spezielle Regelungen über Anwesenheitszeiten abgeschafft. In anderen Bereichen wie beispielsweise im Einzelhandel (z. B. bei Bäckern, Metzgern oder in Supermärkten), bei Fernfahrern, im Reisegewerbe, im Bewachungsgewerbe oder im Sozial- und Gesundheitswesen sind Regelungen über Anwesenheitszeiten jedoch noch weit verbreitet.

Bei den Bereitschaftszeiten müssen die Beschäftigten zwar nicht in der Arbeitsstätte anwesend sein, sie können jedoch jederzeit durch den Arbeitgeber zur Arbeit verpflichtet werden. Die Entschädigung der Bereitschaftszeiten wird durch sektorale Tarifverträge oder Vereinbarungen auf Unternehmensebene geregelt. Da sie jedoch nicht als vollwertige Arbeitszeit gelten, greift der Mindestlohn hier nicht.

### Illegale Beschäftigung

Neben den Umgehungsstrategien des Mindestlohns, die auf einer falschen Kalkulation des Stundenlohns und der zu berücksichtigenden Arbeitszeiten basieren, gibt es auch offene Verstöße gegen den Mindestlohn. Das französische Arbeitsgesetzbuch wertet solche Verstöße als Ausdruck einer illegalen Beschäftigung (Artikel L.8211-1). Bei nicht deklarierten, illegalen Beschäftigungsverhältnissen finden sich in der Regel auch Verstöße gegen den Mindestlohn. In vielen Fällen sind hierbei Beschäftigte mit Migrationshintergrund besonders betroffen.

## 2.4 Kontrolle, Sanktionen und Beschwerdemöglichkeiten

Zuständig für die Kontrolle des Mindestlohns ist in Frankreich die Arbeitsinspektion (inspection du travail), die die Möglichkeit hat, bei Verstößen Bußgelder auszusprechen

und das Strafgericht (tribunal de police) anzurufen. Darüber hinaus können sowohl einzelne Beschäftigte als auch die Gewerkschaften bei Verstößen gegen den Mindestlohn die Unternehmen vor dem Arbeitsgericht (conseil de prud'hommes) verklagen.

### Die französische Arbeitsinspektion

Die französische Arbeitsinspektion ist für die Umsetzung und Kontrolle des nahezu gesamten französischen Arbeits- und Sozialrechts zuständig und orientiert sich in ihrem Selbstverständnis eng an dem Übereinkommen Nr. 81 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über „die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel“ (Kapp u. a. 2013). Sie untersteht der zum französischen Arbeitsministerium gehörenden Generaldirektion für Arbeit. Die Arbeitsinspektion ist in 102 regionale und 790 lokale Arbeitsinspektionen untergliedert. Im Jahr 2012 wurden mit insgesamt 2.236 Kontrolleuren (743 Arbeitsinspektoren und 1.493 zusätzlichen Kontrollpersonen) insgesamt 1,82 Millionen Unternehmen mit 18,3 Millionen Beschäftigten überprüft. Zwei Drittel aller Kontrollen werden im Dienstleistungssektor durchgeführt, weitere 17 Prozent in der Industrie sowie 9 Prozent in der Landwirtschaft und 8 Prozent im Baugewerbe (DGT 2013).

Abbildung 2.1: Struktur und Eckdaten der französischen Arbeitsinspektion (Inspection du Travail)



Quelle: DGT (2013)

Die Arbeitsinspektion verfügt bei der Überprüfung des Mindestlohns und anderer Arbeitsbedingungen über sehr weitreichende Kompetenzen. Das französische Arbeitsgesetzbuch (Artikel L.8113) hat hier weitgehend die Bestimmungen des ILO-Übereinkommens Nr. 81 übernommen. Demnach hat die Arbeitsinspektion freien Zugang zu allen Arbeitsstätten und darf dort sowohl die Beschäftigten als auch die Unterlagen der Unternehmen überprüfen. Für die Kontrolle der Mindestlöhne sind dabei neben den Lohnunterlagen vor allem die Nachweise über die effektiv geleistete Arbeitszeit von Relevanz. Das Arbeitsgesetz (Artikel L. 3171-2) sieht dabei vor, dass alle Beschäftigten, die nicht der vereinbarten regelmäßigen Wochenarbeitszeit unterliegen, einen individuellen Arbeitszeitschein führen müssen. Weigert sich ein Unternehmen, die Kontrollen durchführen zu lassen, oder hält es keine prüffähigen Unterlagen bereit, wird dies von der Arbeitsinspektion als Straftat geahndet. Um Verstöße beim Mindestlohn aufzudecken, sind die Arbeitsinspektoren in der Praxis vor allem auf Hinweise durch die Beschäftigten und deren gewerkschaftliche Interessenvertretung angewiesen.

Die Arbeitsinspektion kontrolliert neben zahlreichen anderen Arbeitsbedingungen auch die Einhaltung des SMIC. Werden Verstöße beim Mindestlohn festgestellt, so hat die Arbeitsinspektion zunächst die Möglichkeit, das Unternehmen aufzufordern, den Missstand zu beheben. Darüber hinaus kann die Arbeitsinspektion dem Unternehmen ein Bußgeld auferlegen und damit entsprechend den Regeln des Arbeitsgesetzbuches den Verstoß als Ordnungswidrigkeit behandeln. Schließlich muss der Staatsanwalt, dem das Ordnungsverfahren übermittelt wird, entscheiden, ob er es bei einem Bußgeld belässt oder ob er den Fall vor das Strafgericht bringt. In der Praxis kommt es zumeist nur in denjenigen Fällen zu einem Strafverfahren, in denen besonders schwere Verstöße gegen den SMIC vorliegen. Allerdings geht von der Möglichkeit einer strafrechtlichen Verurteilung eine besonders abschreckende Wirkung aus, die mit dazu beiträgt, dass in der großen Mehrheit der Unternehmen die Mindestlohnbestimmungen eingehalten werden.

Gemessen an den gesamten Kontrolltätigkeiten der Arbeitsinspektion spielt der Mindestlohn nur eine untergeordnete Rolle. Den mit Abstand wichtigsten Bereich stellt der Arbeits- und Gesundheitsschutz dar, der im Jahr 2012 mehr als 60 Prozent aller Initiativen der Arbeitsinspektion umfasst hat. Dagegen ging es nur in 19 Prozent aller untersuchten

Fälle um arbeitsrechtliche Bedingungen, zu denen auch Kontrollen des SMIC gehören, die jedoch nicht gesondert ausgewiesen werden (DGT 2013).

Von allen im Jahr 2012 durchgeführten Kontrollen wurde lediglich in 4 Prozent aller Fälle ein Ordnungsverfahren eingeleitet. Hiervon betrafen wiederum nur 11 Prozent Fälle, wo Verletzungen von Lohnbestimmungen festgestellt wurden. Zu Letzteren gehören neben dem Mindestlohn jedoch auch andere Regelungen wie z. B. das Verbot der Lohndiskriminierung zwischen Männern und Frauen oder eine nicht termingerechte Auszahlung des Lohnes. Die Anzahl der Ordnungsverfahren ist in den letzten Jahren sehr stabil geblieben, wobei Verstöße gegen den Mindestlohn hierbei insgesamt nur eine sehr geringe Rolle spielen.

Die Strafen für die Nichteinhaltung des Mindestlohns sind normalerweise nicht besonders hoch. Nach dem Arbeitsgesetzbuch (Artikel R. 3233-1) müssen Unternehmen für jeden Mitarbeitenden, der unterhalb des SMIC bezahlt wurde, ein Bußgeld von bis zu 1.500 Euro zahlen.

### **Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen durch Beschäftigte und Gewerkschaften**

Jeder Beschäftigte hat bei Verstößen gegen den Mindestlohn zunächst die Möglichkeit, die regionalen Büros der Arbeitsinspektion zu informieren, die dann entsprechende Kontrollen durchführen. Darüber hinaus können die Beschäftigten die Unternehmen auch direkt vor dem Arbeitsgericht verklagen. Die erste Instanz für arbeitsrechtliche Streitfälle bildet hierbei der *Conseils de Prud'hommes*, der sich aus gewählten Vertretern der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften zusammensetzt. Ein grundlegendes Problem des *Conseils de Prud'hommes* besteht jedoch darin, dass die Verfahren oft sehr lange dauern und bis zu 12 Monate bis zur Urteilsverkündung vergehen können. Hinzu kommt, dass in der Praxis bei 95 % aller Fälle Arbeitsrechtsverstöße erst dann angezeigt werden, wenn das Beschäftigungsverhältnis bereits gekündigt wurde. Dies deutete darauf hin, dass Beschäftigte aus Angst vor Arbeitsplatzverlust in der Regel auf Anzeigen verzichten.

Vor diesem Hintergrund wird in Frankreich auch den Gewerkschaften (nicht jedoch den Betriebsräten oder betrieblichen Arbeitnehmervertretungen) das Recht eingeräumt, stellvertretend für die Beschäftigten eine Klage einzureichen

(Tissandier 2011). Dieses Verbandsklagerecht (droit de substitution) ermöglicht den Gewerkschaften auch ohne den Auftrag einzelner Arbeitnehmer ein Unternehmen zu verklagen.

## 2.5 Fazit: Umsetzung des Mindestlohns in Frankreich

Der SMIC bildet seit Langem eine Kerninstitution des französischen Sozialmodells, die sich auf eine breite gesellschaftliche Akzeptanz stützt und bis heute von keiner relevanten gesellschaftlichen und politischen Gruppe infrage gestellt wird. Auch Verstöße gegen den SMIC sind in Frankreich kein großes öffentliches Thema, sodass davon ausgegangen werden muss, dass der Mindestlohn überwiegend eingehalten wird. Die Bekanntheit und Akzeptanz des SMIC machen ihn zu einer sich weitgehend „selbst durchsetzenden“ Regelung.

In denjenigen Fällen, in denen Verstöße gegen den Mindestlohn festgestellt werden, beruhen diese vor allem auf falschen Kalkulationen des Mindestlohns oder unkorrekter Erfassung der Arbeitszeiten. Für die Kontrolle ist in Frankreich eine erfahrene und gut ausgebaute Arbeitsinspektion zuständig, die über weitreichende Kompetenzen verfügt, auch wenn gerade im Fall von Stücklohnbezahlungen offensichtlich Grenzen der Kontrollierbarkeit gegeben sind. Hinzu kommt, dass Mindestlohnansprüche nicht nur auf individuellem Klageweg, sondern auch durch die Gewerkschaften durchgesetzt werden können, die in diesem Bereich über ein Verbandsklagerecht verfügen.

Als wesentliche Schwachstellen mit aktuellem Reformbedarf gelten die relativ langwierigen Arbeitsgerichtsverfahren und die relativ geringen Strafen bei Mindestlohnverstößen. Daher wird derzeit diskutiert, die Kompetenzen der Arbeitsinspektion bei der Verhängung von Strafen zu erweitern. Darüber hinaus sollen in denjenigen Branchen, in denen öfter Mindestlohnverstöße festgestellt werden, die Tarifvertragsparteien stärker aktiv werden und nach branchenspezifischen Regelungs- und Kontrollmöglichkeiten suchen.

### Literatur

- Askenazy, P. (2014): The Parameters of a National Minimum Hourly Wage, CEPREMAP Document de travail Nr. 1409, <http://www.cepremap.fr/depot/docweb/docweb1409.pdf>.
- DGT (2013): Rapport – L’Inspection du travail en 2012, Ministère du Travail, <http://travail-emploi.gouv.fr/publications-officielles,49/rapports,51/travail-emploi,900/inspection-du-travail,1768/l-inspection-du-travail-en-france,17275.html>.
- DGT/DARES (2013): La négociation collective en 2012, Bilans et rapport, Ministère du Travail, <http://travail-emploi.gouv.fr/actualite-presse,42/dossiers-de-presse,2141/bilan-de-la-negociation-collective,16475.html>.
- Dumas, C. (2002): Combien dure une heure pour une femme de chambre? La sous-traitance dans l’hôtellerie au coeur d’un conflit chez Accor, in: Libération vom 12. April 2002.
- Kapp T., P. Ramackers und J.-P. Terrier (2013): Le système d’inspection du travail, Editions Liaisons, Paris.
- Martinel, L. und L. Vincent (2013): Les Bénéficiaires de la Revalorisation du SMIC au 1er Janvier 2013, Dares Analyses No. 076, <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/076-2013.pdf>.
- Morel F. (2008): Durée et aménagement du temps de travail, Groupe Revue Fiduciaire, Paris.
- Radé C. (2013): L’assiette du SMIC en question, in: Droit Social Nr 1, Januar.
- Rapport du groupe d’expert (2013): Salaire minimum interprofessionnel de croissance, novembre 2013, Ministère du Travail, <http://travail-emploi.gouv.fr/actualite-presse,42/breves,2137/rapport-du-groupe-d-expert-smic-du,17241.html>.
- Seifert, A. (2011): Der Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC): Rechtliche Gestaltung und Erfahrungen, in: V. Rieble, A. Juncker und R. Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung, München, 75 – 102.
- Tissandier, H. (2011): L’action en justice des syndicats, Colloque Pratiques syndicales du Droit, Montreuil, les 11 & 12 Mai 2011, [http://www.efp-cgt.org/wp-content/uploads/2012/12/cgt\\_ihs\\_mai2011\\_regles\\_action\\_en\\_justice\\_des\\_syndicats.pdf](http://www.efp-cgt.org/wp-content/uploads/2012/12/cgt_ihs_mai2011_regles_action_en_justice_des_syndicats.pdf).

## 3. Die Umsetzung des National Minimum Wage in Großbritannien

Pete Burgess

### 3.1 Einleitung

Der nationale gesetzliche Mindestlohn (National Minimum Wage, NMW) in Großbritannien wurde im Jahr 1999 von der damaligen Labour-Regierung eingeführt. Die Entscheidung für eine allgemeine Lohnuntergrenze auf gesetzlicher Grundlage beruhte einerseits auf einer langjährigen Kampagne einiger Gewerkschaften und Wohlfahrtsorganisationen, die die Interessen der Arbeitnehmer in Niedriglohnbranchen vertreten hatten, und andererseits auf dem Versagen anderer vorhandener Instrumente zur Mindestlohnregelung in einer sich verändernden wirtschaftlichen und tarifpolitischen Landschaft. Ein dramatisches Beispiel dafür stellt die Tarifbindung dar, die in der Privatwirtschaft von knapp 80 Prozent im Jahr 1980 auf 23 Prozent im Jahr 1996 schrumpfte.

Trotz heftiger Debatten über die etwaigen negativen Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns, die sich im Laufe der Zeit im Wesentlichen als unbegründet herausgestellt haben, wird der NMW gegenwärtig sowohl von allen politischen Parteien als auch vom nationalen Arbeitgeberverband unterstützt und sogar als Erfolg gefeiert. Selbst die Konservative Partei, die noch in den 1990er Jahren vehementen Widerstand gegen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns geleistet hat, hat inzwischen den NMW nicht nur akzeptiert, sondern in der laufenden Regierungszeit sogar strengere Sanktionen bei der Nichteinhaltung des Mindestlohns durchgesetzt.

### 3.2 Rechtliche Grundlagen und Institutionen

Die primär-rechtlichen Grundlagen des NMW sind das Nationale Mindestlohngesetz (National Minimum Wage Act) von 1998 und die dazugehörigen Verordnungen, die unter anderem Einzelheiten zur Behandlung von diversen Entgeltbestandteilen umfassen.<sup>3</sup> Sowohl das Gesetz als auch die Verordnungen sind seitdem mehrfach geändert worden. Zudem sind einige Rechte von Kontrollbeamten (compliance officers) durch das Beschäftigungsgesetz (Employment Act) von 1998 geregelt.

<sup>3</sup> Die National Minimum Wage Act kann im Internet unter folgender Adresse abgerufen werden: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/39/data.pdf>

Die wichtigste Einrichtung bei der Festsetzung und Anpassung des NMW ist die Low Pay Commission (LPC), die durch das Mindestlohngesetz begründet wurde und deren Kosten vom Wirtschaftsministerium (Department for Business Innovation & Skills) getragen werden. Die LPC wird durch einen Vorsitzenden und acht weitere Mitglieder gebildet, die als Einzelpersonen ernannt sind, aber „Erkenntnis, Erfahrung und Interesse“ in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden oder Unternehmen haben sollen bzw. „relevantes Wissen und einschlägige Erfahrung“. Um ein Gleichgewicht herzustellen, setzt sich die LPC wie folgt zusammen: der nationale Arbeitgeberverband CBI und der nationale Gewerkschaftsverband TUC stellen jeweils ein Kommissionsmitglied. Jeweils zwei weitere Mitglieder werden von relevanten Einzelgewerkschaften bzw. der Unternehmerseite gestellt. Dazu kommen zwei unabhängige Mitglieder, die in der Regel etablierte Wissenschaftler sind.

Die Aufgabenstellung der LPC umfasst unter anderem die jährliche Anpassung des NMW. Die LPC soll Empfehlungen dazu erteilen und einen Meinungsaustausch mit interessierten Organisationen sowie der Regierung durchführen. Die Empfehlungen werden nach internen Gesprächen einstimmig beschlossen. Sollte die Regierung eine Empfehlung nicht annehmen wollen, muss diese Entscheidung im Parlament begründet werden. Bislang ist die Regierung den Empfehlungen des LPC jedoch zumeist gefolgt.

### 3.3 Geltungsbereich, Höhe und Umsetzung des NMW

#### Geltungsbereich

Der NMW gilt für sogenannte „workers“. Diese Kategorie umfasst:

- alle Arbeitnehmer (d. h. alle Personen, die einen Dienstvertrag eingegangen sind, der einen Arbeitsvertrag oder einen Lehr- bzw. Ausbildungsvertrag umfasst). Der Vertrag kann explizit oder implizit sein und muss nicht in Schriftform vorliegen. Eine Vorbedingung ist das Erreichen des Schulpflichtendes (zur Zeit nach Vollendung des 16. Lebensjahres).
- In einigen Fällen, in denen z. B. formal ein Werkvertrag besteht, gilt die betroffene Person als „worker“, wenn diese Person sich verpflichtet, Arbeit oder Dienste für die andere Vertragspartei persönlich zu leisten.



- Teilzeitarbeitnehmer; Hilfsarbeiter (casual workers); Arbeitnehmer, die nach Stückzahl bezahlt werden (pieceworkers); Heimarbeiter; Arbeitnehmer auf Offshore-Anlagen; Seeleute; Leiharbeitnehmer; Arbeitnehmer, die gegen Provisionen arbeiten (z. B. als Vertriebsvertreter).

Es gibt nur wenige Ausnahmen. Die wichtigsten Beispiele sind:

- Selbstständige,
- Freiwillige, die für karitative Organisationen arbeiten,
- Mitglieder der Geschäftsführung,
- Hausangestellte (domestic workers), die im Haushalt des Arbeitgebers wohnen und Unterkunft usw. bekommen, fallen unter eine „Familienausnahmeregelung“. Diese Regelung wurde hauptsächlich konzipiert, um die Lage der Au-Pairs zu regeln, die wie Familienangehörige behandelt werden sollen.
- Berufsfischer, die durch Anteile des Fangs abgegolten werden.

Der NMW gilt für alle Arbeitgeber, ungeachtet des Sektors, der Größe (Anzahl der Arbeitnehmer) und des Sitzes (Region) des Unternehmens, er ist somit für alle einheitlich. Mitte 2014 gibt es vier NMW-Sätze:

- **Einen Mindeststundenlohnsatz für Erwachsene**, auf den alle Arbeitnehmer einen Anspruch haben, sobald sie ihr 21. Lebensjahr vollendet haben, außer sie befinden sich in einer anerkannten Ausbildung. Seit dem 1. Oktober 2013 beträgt dieser Satz 6,31 £ pro Stunde.
- **Einen Einstiegssatz**, der allen Arbeitnehmern zwischen 18 und 20 Jahren zusteht. Seit dem 1. Oktober 2013 beträgt dieser Satz 5,03 £ pro Stunde.
- **Einen Jugendlohnsatz für 16- bis 17-Jährige**, der seit dem 1. Oktober 2013 3,72 £ pro Stunde beträgt.
- **Einen Ausbildungsstundenlohnsatz (apprenticeship)**, der für Auszubildende unter 19 Jahren sowie ältere Arbeitnehmer gilt, die im ersten Jahr einer Lehre von Stufe 1 bzw. 2 sind. Seit dem 1. Oktober 2013 beträgt er 2,68 £ pro Stunde.

Der NMW ist als Stundenlohn konzipiert, weshalb z. T. komplizierte Berechnungsmethoden zur Umrechnung von anderen Entgeltformen nötig sind. Die Komplexität dieser Methoden kann dazu führen, dass Arbeitgeber einfach „dumme Fehler“ begehen (Croucher und White 2004) und deshalb den NMW nicht einhalten. Um Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei der Berechnung des NMW zu helfen und gegebenenfalls Nichteinhaltung zu identifizieren, gibt

es einen National Minimum Wage Calculator.<sup>4</sup> Dabei gilt als Grundprinzip, dass nur die Entlohnung für Normalarbeitszeit (standard work) bei der Berechnung des NMW-Stundensatz berücksichtigt werden darf.

### Bemessungszeitraum (Pay reference period)

Jeder Arbeitnehmer hat einen Anspruch auf den NMW für jede in einem bestimmten Bemessungszeitraum im Durchschnitt geleistete Stunde. Der Bemessungszeitraum ist die Zeit, auf deren Grundlage das Entgelt berechnet wird (wöchentlich, monatlich, nicht aber länger als monatlich usw.). Der Arbeitgeber ist verpflichtet die Anzahl der geleisteten Stunden zu berechnen und entsprechende Unterlagen (Arbeitszeitaufzeichnungen) für mindestens drei Jahre aufzubewahren.

Ein amtlicher Leitfaden zum NMW unterscheidet zwischen vier Beschäftigungsarten, die jeweils ein eigenes Berechnungsverfahren haben (BIS 2014b):

- **Zeitlohn:** Für Arbeitnehmer, die nach der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden entlohnt werden, wird das Entgelt für den Bemessungszeitraum durch die gesamte Arbeitszeit geteilt und somit der Stundenlohn ermittelt.
- **Gehaltsbezogene Arbeit:** Bei sogenannter gehaltsbezogener Arbeit (salaried-hours work) wird das Monatsgehalt durch ein Zwölftel der jährlichen Arbeitszeit (Grundlage des Arbeitsvertrages) geteilt und so der Stundenlohn ermittelt. Der Arbeitgeber soll Unterlagen zu den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden aufbewahren, um sicherstellen zu können, dass der Stundenlohn nicht unter dem NMW sinkt, falls Arbeitnehmer zusätzliche Stunden arbeiten, die nicht als Überstunden bezahlt werden.
- **Stücklohn:** Arbeitnehmer, die einen Stücklohn bekommen (output work), haben ebenfalls einen Anspruch auf den NMW. Arbeitgeber, die ein Stücklohnverfahren anwenden, müssen einen „gerechten Lohnsatz“ (fair piece rate) pro Stück bzw. Aufgabe berechnen. Dieser wird definiert als die Geldsumme pro Stück, die es einem „durchschnittlichen“ Arbeiter ermöglicht, mindestens den NMW-Stundenlohn

<sup>4</sup> Dieser findet sich im Internet unter: <https://www.gov.uk/am-i-getting-minimum-wage>. Der nationale Gewerkschaftsverband TUC hat einen eigenen NMW-Rechner: <http://www.worksmart.org.uk/>.

zu erzielen. Um den gerechten Stücklohnsatz zu berechnen, wird dieser Lohnsatz mit 1,2 multipliziert, um den NMW auch für langsamere Arbeitnehmer zu gewährleisten. Der Arbeitgeber muss die entsprechenden Messungen vornehmen, um den Durchschnittssatz zu ermitteln. Arbeitgeber müssen per Mitteilung jeden einzelnen Arbeitnehmer darüber informieren, wie der Stücklohnsatz berechnet worden ist, sowie die Durchführung der erforderlichen Messungen bestätigen. Zudem müssen solche Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern sowohl beide Lohnsätze (der reguläre und der gerechte Stücklohnsatz) als auch die Rufnummer der amtlichen Hotline (Pay and Work Rights Helpline) bekanntmachen. Sollte der Arbeitgeber diese Rufnummer nicht mitteilen, ist er verpflichtet, den NMW-Stundenlohn für jede effektiv geleistete Arbeitsstunde zu bezahlen. In der Praxis scheint das Stücklohnverfahren zur Berechnung des NMW kaum angewendet zu werden.<sup>5</sup> Es gibt hingegen einige Beispiele des Missbrauchs von Stücklöhnen.<sup>6</sup>

- **Ungemessene Arbeit (unmeasured work)** ist ein Sammelbegriff für alle Entlohnungsformen, die nicht unter die vorherigen Kategorien fallen. Typischerweise werden aufgabenbezogene Arbeitsformen eingeschlossen, wie z. B. die Konstruktion einer Hauszufahrt ohne Stundenangabe gegen einen Pauschalsumme. In diesem Fall hat der Arbeitgeber zwei Möglichkeiten: Entweder erfasst er jede Arbeitsstunde und wendet den Mindestlohnrechner (NMW Calculator) an, um die Entlohnung nach dem NMW-Satz sicherzustellen. Oder er kann eine schriftliche „Tagesstundenvereinbarung“ mit dem Arbeitnehmer abschließen, die den täglichen Durchschnitt der künftig zu leistenden Arbeitsstunden festlegt. Der Gesamtbetrag

<sup>5</sup> Einem Gewerkschaftsfunktionär, der für diese Studie interviewt wurde, ist nur ein Beispiel bekannt, wo das Stücklohnverfahren angewandt wurde. Laut der Befunde der WERS-Studie 2013, die die betriebliche Praxis bei Fragen wie Entgeltgestaltung usw. umfasst, arbeiteten 11 % der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie unter individuellen „payment by results“ (PBR) Lohnsystemen, das heißt, dass das Entgelt nach individueller Leistung bestimmt wird. In der Privatwirtschaft insgesamt war der Anteil knapp 4 % (van Wanrooy et al. 2013).

<sup>6</sup> Im Hotelgewerbe gibt es Beispiele, wo Mitarbeitende im Housekeepingbereich (Zimmermädchen/Roomboy) nach der Anzahl der gereinigten Zimmer bezahlt werden, ohne dass ein Verfahren zur Festlegung eines „gerechten Lohnsatzes“ festgelegt wurde. Aus diesem Grund hat die Gewerkschaft Unite die explizite Streichung des Hotelgewerbes aus der Stücklohnoption gefordert.

dividiert durch diesen Durchschnitt für den Bemessungszeitraum ergibt den Stundenlohnsatz, der dem NMW-Satz entsprechen muss.

### Entgeltbestandteile bei der Kalkulation des Mindestlohns

Die Grundlage der Berechnung des Stundenlohns ist die Gesamtvergütung des Arbeitnehmers im Bemessungszeitraum. Anreizentgelte (incentive pay) dürfen mitgezählt werden, solange sie sich ausdrücklich auf die Leistung des Arbeitnehmers beziehen und Teil eines Entgeltsystems sind, das solche Zahlungen vorsieht. Sonderzahlungen werden besonders behandelt (BIS 2014b: 15). Der Großteil einer Jahressonderzahlung oder eines Bonus gilt bezüglich des NMW nur für den Monat, in dem sie/er ausbezahlt werden. Ein Zwölftel davon darf jedoch für den vorherigen monatlichen Bemessungszeitraum gelten. Die in Deutschland übliche Praxis des Urlaubs- bzw. Weihnachtsgelds ist aber in Großbritannien nicht weit verbreitet.

Manche Entgeltformen sind nicht anrechenbar. Sie müssen von dem gesamten Entgelt abgezogen werden, bevor der Stundenlohn berechnet wird. Hierzu gehören z. B. Zulagen für Überstunden oder für Arbeit an Sonn- bzw. Feiertagen, Schichtzulagen, Zulagen für Arbeit in besonderen Standorten, Zulagen für gefährliche Arbeit sowie Lohnzuschüsse, Arbeitgeberdarlehen, Rentenbeiträge und Vergütungen für Verbesserungsvorschläge.

Bis Oktober 2009 galten Trinkgelder (tips) als Teil des Mindestlohns, insbesondere wenn der Arbeitgeber Trinkgelder durch Kreditkartenzahlungen direkt bekommen hat oder alle Trinkgelder durch ein sogenanntes Troncsystem in einer Trinkgeldkasse gesammelt und unter allen Mitarbeiter verteilt wurden. Seit 1. Oktober 2009 gelten Trinkgelder als zusätzlicher Entgeltbestandteil, der nicht mehr auf den Mindestlohn angerechnet werden darf.

Wird dem Arbeitnehmer vom Unternehmen eine Unterkunft gestellt, so darf deren monetärer Wert bis zu bestimmten Grenzen bei der Berechnung des NMW angerechnet werden (BIS 2014b: 23 ff.). Der Arbeitgeber darf z. B. eine Summe für Miete von dem Bruttolohn abziehen. Der Geldwert der Unterkunft darf bis zu einem maximalen Tagessatz (accommodation offset) angerechnet werden, dieser liegt gegenwärtig bei 4,91 €. Diese Beschränkung soll Missbrauch verhindern.



**Tabelle 3.1: Die Kalkulation des National Minimum Wage in Großbritannien**

Elemente, die in die Kalkulation einbezogen werden dürfen	Elemente, die in die Kalkulation <u>nicht</u> einbezogen werden dürfen
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grundgehalt</li> <li>▪ Regelmäßige Leistungszulagen</li> <li>▪ Regelmäßige Zulagen und Prämien</li> <li>▪ Jahresbonus (in dem Monat, in dem er ausbezahlt wird)</li> <li>▪ Urlaubsgeld (in dem Monat, in dem es ausbezahlt wird)</li> <li>▪ Bereitstellung von Unterkünften (bis zu einem bestimmten Höchstsatz)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überstundenzuschläge</li> <li>▪ Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit</li> <li>▪ Alterszulagen</li> <li>▪ Zulagen in Zusammenhang mit besonderen Arbeitsbedingungen</li> <li>▪ Fahrtkosten</li> <li>▪ Kostenerstattung für den Arbeitnehmer</li> <li>▪ Prämien für Verbesserungsvorschläge</li> <li>▪ Trinkgelder (seit Oktober 2009)</li> </ul>

Quelle: BIS (2014b)

### 3.4 Nichteinhaltung und Umgehung des NMW

#### Typische Formen der Umgehung und Risikobereiche

Es gibt eine Reihe an Umgehungsmöglichkeiten, die „skrupellose“ (rogue) Unternehmen anwenden, um ihren Verpflichtungen nach dem NMW-Gesetz zu entgehen. Zudem gibt es auch Risikobereiche, in denen Arbeitnehmer den relevanten Mindestlohn möglicherweise aus Vorsatz oder wegen unklarer bzw. unvollständiger Bestimmungen nicht erhalten. Dazu kommt die Möglichkeit der – freiwilligen oder besonders im Falle illegaler Beschäftigung erzwungenen – Absprachen über eine Entlohnung unterhalb des NMW zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Die LPC, die Kontrollbehörde sowie Gewerkschaften und Wohlfahrtsorganisationen haben drei allgemeine Kategorien der Umgehung identifiziert (LPC 2014b: 132 ff.; Hull 2013; TUC 2013):

1. Völlig illegale Beschäftigungsformen, wie (Teil-)Zahlung des Lohns in bar und somit außerhalb des Steuer- und Sozialversicherungssystems, Zwangsarbeit, Menschenhandel usw. Es gibt mehrere Behörden, die in diesem Bereich zuständig sind und über gemeinsame Aktionen gut zusammenarbeiten. Weil die Illegalität gegenüber der Nichteinhaltung des NMW Vorrang hat, haben andere Dienststellen meist die führende Rolle inne.
2. Rechtswidrige Handlungen seitens der Unternehmen, die ihre Arbeitnehmer formal zwar legal beschäftigen, ihren rechtlichen Verpflichtungen bezüglich des NMW aber nicht nachkommen.
3. Grauzonen, wo die rechtliche Lage bisher Lücken aufweist bzw. wo ein Missbrauchspotenzial identifiziert wurde.

Gegenwärtig existieren folgende Hauptumgehungspraktiken und Risikobereiche:<sup>7</sup>

- Unzureichende Stücklohnsätze wie z. B. im Housekeeping in Hotels, bei Maurern und in der Bekleidungsindustrie (Näharbeit).
- Scheinselbstständigkeit, z. B. im Baugewerbe, bei Taxiunternehmen, bei Kurierdiensten, wenn Arbeitnehmer ihre eigenen Fahrzeuge benutzen, und im Schädlingsbekämpfungsgewerbe.
- Untererfassung der Arbeitszeit, damit der berechnete Stundenlohn höher ausfällt.
- Abzug der Kosten für Arbeitskleidung usw. vom Lohn.
- Arbeitnehmer, die an verschiedenen Standorten arbeiten, werden für die Fahrtzeiten nicht bezahlt. Das ist gegenwärtig z. B. ein großes Problem bei der häuslichen Altenpflege.
- (Unentgeltliche) Praktikantenstellen (internships), die besonders in den Medien und der Modebranche weit verbreitet sind, sorgen für heftige Kritik, weil sie auch öfters als billige Arbeitskräfte missbraucht werden. Zudem stellen solche Praktiken eine soziale Sperre bezüglich des Zugangs zu diesen Branchen dar.
- Ausländische Hausarbeiter (domestic servants), die als (Schein-)Familienangehörige aufgrund der Familienausnahmeregelung den NMW nicht bekommen. Die Lage solcher Arbeitnehmer wurde durch die Verschärfung der Visabestimmungen im April 2012 insofern verschlechtert, als dass sie den Arbeitsplatz nicht wechseln dürfen und ihr Aufenthalt auf sechs Monate beschränkt wird.
- Die Lage bei den Auszubildenden wird als besonders kritisch angesehen, da die Häufigkeit der Nichteinhaltung in der letzten Zeit erheblich gestiegen ist (LPC 2014b: 134).

<sup>7</sup> Vgl. auch 'HMRC reveals 10 worst excuses for not paying the minimum wage', 3. April 2014, <https://www.gov.uk/government/news/hmrc-reveals-10-worst-excuses-for-not-paying-the-minimum-wage>.

### Anzahl der Arbeitnehmer, die unterhalb des NMW bezahlt werden

Das grundsätzliche Problem bei der Ermittlung des quantitativen Ausmaßes der Nichteinhaltung ist, dass einerseits illegale und informelle Zahlungspraktiken nicht in den amtlichen Statistiken erfasst werden und andererseits die amtlichen Statistiken selbst methodische Probleme aufweisen. Deshalb gibt es keine zuverlässigen amtlichen Daten zur Einhaltung bzw. Nichteinhaltung des NMW, wie die LPC selbst konstatiert. Wissenschaftliche Studien im Auftrag der LPC, die verschiedene amtliche Datensätze anwenden, deuten auf ein Ausmaß der Nichteinhaltung, welches die LPC als ein „signifikantes Problem“ bezeichnet hat (LPC 2014b: 133). Kontrolldaten der zuständigen Behörde HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs, Steuer- und Zollbehörde) werden nicht als zuverlässige Quelle angesehen, weil sie eher die unzureichenden Kapazitäten der Behörde als das Ausmaß der Nichteinhaltung widerspiegeln.

In manchen Fällen gibt es legitime Gründe für Stundenlohnsätze unterhalb des NMW (z. B. wenn die Bereitstellung einer Unterkunft mitgerechnet wird oder bei Erwachsenen, die vorübergehend den Ausbildungsstundenlohnsatz bekommen, oder für Beschäftigte, deren Stundenlohn mittels Boni bzw. Provisionszahlungen aufgestockt wird).

Das Wirtschaftsministerium (BIS 2014a: 25) geht auf der Grundlage der jährlichen Verdienststatistik (ASHE) davon aus, dass es im Jahr 2013 insgesamt 279.000 Arbeitsplätze (1,1 % aller Beschäftigten) gab, wo der angegebene Stundenlohn unter dem relevanten NMW-Satz lag. Die LPC schätzt, dass nur die Hälfte dieser „Unterbezahlung“ auf legitime Faktoren zurückzuführen ist (LPC 2014: 133). Eine vertretbare Schätzung wäre, dass die Dunkelziffer illegaler Unterbezahlung ungefähr gleichen Ausmaßes nicht in den Statistiken auftaucht.

Die LPC hat sowohl eigene Untersuchungen durchgeführt als auch wissenschaftliche Studien in Auftrag gegeben, die zu folgenden Ergebnissen kommen:

- Im Durchschnitt werden 1,1 % der weiblichen Beschäftigten und 1,0 % der männlichen Beschäftigten unter dem NMW-Satz bezahlt (Daten für 2013, BIS 2014b: 27).
- Im Trend steigt die Häufigkeit der Nichteinhaltung (von 0,5 % im Zeitraum 2000 – 2004 auf 2,1 % im ersten Quartal 2012 auf Grundlage der LFS-Daten).

- Der NMW wird im Niedriglohnbereich viel seltener eingehalten als im Rest der Wirtschaft.

Wissenschaftliche Untersuchungen (Hicks et al. 2009) zeigen, dass die Häufigkeit der Nichteinhaltung

- mit dem relativen Wert des Mindestlohns (gemessen am nationalen Medianlohn) positiv korreliert (Le Roux et al. 2013);
- bei Jugendlichen überdurchschnittlich hoch ist (7,3 % aller 16- bis 17-Jährigen) (BIS 2014b: 27);
- in Kleinbetrieben mit weniger als 25 Beschäftigten überdurchschnittlich hoch ist (2,25 % aller Beschäftigten in solchen Betrieben);
- bei Teilzeitarbeitskräften (1,8 – 4 % je nach Datensatz) im Vergleich zu Vollzeitarbeitsplätzen (0,8 %) etwas über dem Durchschnitt liegt;
- bei ethnischen Minderheiten, insbesondere bei Asiaten (indischer, pakistanischer oder bengalischer Abstammung: 3,7 %) und Arbeitnehmern chinesischer Abstammung (6,5 %) im Vergleich zu „White British“ (1,6 %) überdurchschnittlich hoch ist.

Darüber hinaus kommt die Studie von Bewley et al. (2013) zu dem Ergebnis, dass es vor allem bei Teilzeitbeschäftigten und Schichtarbeitern häufiger zu Mindestlohnverstößen kommt, während dies bei Leih- und Heimarbeitern eher seltener vorkommt.

Der britische Gewerkschaftsdachverband TUC vermutet, dass das Problem „Arbeit-auf-Abruf-Verträge“ (zero hours contracts) wahrscheinlich größer ist als bisher geschätzt und dass das Problem in der Pflegebranche besonders akut ist (LPC 2014b, S. 138). Sektoral ist die Nichteinhaltung im allgemeinen Dienstleistungsbereich mit 2,1 % aller Beschäftigten und im Bereich „Vertrieb, Hotels und Gaststätten“ (3,5 %) am höchsten.

### 3.5 Durchsetzung und Kontrolle des NMW

Bei der Einführung des NMW gab es die Hoffnung, dass es sich hierbei um ein sich „selbst durchsetzendes“ (self-enforcing) Regime handeln würde. Nach Ansicht der damaligen Regierung würde der Mindestlohn nur dann zu einem Erfolg werden, wenn er soweit bekannt und akzeptiert ist, dass eine allgemeine freiwillige Einhaltung gewährleistet ist (House of Commons 2002). Deshalb gibt es auch zur Vereinfachung – trotz der z. T. komplizierten Berechnungsmethoden – nur einen einzigen Stundenlohnsatz für Erwachsene.

Da jedoch immer wieder Unternehmen vorsätzlich gegen den Mindestlohn verstoßen und gerichtliche Klagen aufseiten der Arbeitnehmer mit hohen Risiken und Schwierigkeiten verbunden sein können, kommt für die Einhaltung des NMW der zuständigen Kontrollbehörde HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs – die Steuer- und Zollbehörde) eine wesentliche Rolle zu. Dies gilt sowohl für die Kontrolle des Mindestlohns als auch für präventive Maßnahmen, um Unternehmen von Verstößen abzuhalten. Insbesondere um die Abschreckungswirkung zu stärken, sind in letzter Zeit die Sanktionen für die Nichteinhaltung erheblich verschärft worden. Weitere Schritte in diese Richtung werden derzeit von der britischen Regierung geplant.

#### Organe, Institutionen und Verfahren der Kontrolle

Die HMRC agiert im Auftrag des zuständigen Wirtschaftsministeriums unter einer Dienstleistungsvereinbarung (Service Level Agreement), die eine Reihe von Leistungsindikatoren (wie z. B. die Anzahl der Arbeitnehmer, denen geholfen werden soll, oder das Verhältnis zwischen Ermittlungen und festgestellten Verstößen (strike rate)) vorschreibt.

Die HMRC Compliance Unit hat 160 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die größtenteils in zehn regionalen Compliance Teams arbeiten. Ungefähr 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fungieren als Kontrollbeamte (compliance officers) und besitzen eine Reihe formaler Ermittlungs- und Vollstreckungsbefugnisse. Der Haushalt der Compliance Unit beträgt ca. 8 Millionen £ und ist seit 2009 auf diesem Niveau eingefroren.

Die Hauptfunktionen der HMRC bei der Kontrolle und Durchsetzung des NMW sind:

- Reaktion auf Klagen bzw. Informationen von Arbeitnehmern und Dritten, dass der NMW nicht eingehalten wird.
- Prüfungen der Arbeitgeberunterlagen und ggf. Einleitung eines Ermittlungsverfahrens.
- Beratung der Arbeitgeber bei der Umsetzung des NMW-Gesetzes.
- Einklagen von Zahlungsrückständen für Arbeitnehmer.
- Klagen bei den Arbeitsgerichten (employment tribunals) im Auftrag eines Arbeitnehmers unter Übernahme der Gerichtskosten einreichen.

HMRC hat eine Reihe Interventionsmöglichkeiten entwickelt. Sie reichen von einem einfachen Brief an ein Unternehmen bis hin zu einem vollständigen Ermittlungsverfahren. Sie können reaktiv oder proaktiv angewendet werden, wobei der

Schwerpunkt in letzter Zeit zunehmend bei einem proaktiven Risikoabschätzungsansatz und der Zusammenarbeit mit anderen Behörden liegt.

#### Möglichkeiten der Betroffenen bei Verstößen

Alle anspruchsberechtigten Arbeitnehmer haben das Recht, die Differenz zwischen dem NMW und dem tatsächlich bezahlten Lohn für alle Perioden der Unterbezahlung zu erhalten. Den Arbeitnehmern steht eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung, um die Lage zu klären und den Missstand beheben zu lassen:

- **Den Arbeitgeber direkt ansprechen:** Diese Vorgehensweise empfiehlt sich, wenn der Arbeitnehmer keinen vorsätzlichen Verstoß, sondern einen Kalkulationsfehler vermutet. Arbeitnehmer haben Einsichtsrecht in die einschlägigen Lohnunterlagen, dürfen einen Zeugen mitnehmen und die Unterlagen kopieren.
- **Die Kontrollbehörde HMRC ansprechen:** Arbeitnehmer können selbst Klage einreichen, typischerweise über die Pay and Work Rights Helpline. Andere Parteien wie Gewerkschaften, Familienmitglieder oder Beratungsorganisationen können zwar auch die HMRC darauf aufmerksam machen, dass ein oder mehrere Arbeitgeber die Vorschriften nicht einhalten, selber aber keinen rechtsverbindlichen Antrag auf Bezahlung erheben.
- **Den Rechtsweg bestreiten:** Sollte der Arbeitgeber die Unterbezahlung weder akzeptieren noch korrigieren, kann der Arbeitnehmer eine Klage beim Arbeitsgericht einreichen. Im Prinzip darf dieser Schritt für den Arbeitnehmer keine Nachteile bringen. Der Weg zum Arbeitsgericht kann auch nach einer Intervention von der HMRC gegangen werden, falls der Arbeitgeber nach einer festgestellten Unterbezahlung den fehlenden Betrag nicht erstattet. In solchen Fällen übernimmt die HMRC die Gerichtsgebühren. Bis zum Jahr 2012/13 gab es ca. 500 solcher Gerichtsverfahren pro Jahr. Die Zahl ist aber seit Mitte 2013 aufgrund drastisch steigender Gerichtskosten abrupt gesunken. Mindestlohnklagen machen nur einen geringen Anteil der gesamten Arbeitsgerichtsverfahren (im Jahr 2012 insgesamt 190.000 Fälle) aus. Sollte der Arbeitgeber der Entscheidung des Arbeitsgerichts nicht folgen, muss der Arbeitnehmer bzw. die HMRC Klage vor einem Zivilgericht erheben, um einen Vollstreckungsbescheid zu erhalten.

### **Pay and Work Rights Helpline – Hotline gegen Mindestlohnverstöße**

Die Pay and Work Rights Helpline wurde im September 2009 eingeführt (<https://www.gov.uk/pay-and-work-rights-helpline>). Diese Hotline ist für alle Anfragen bezüglich der Arbeitnehmerrechte zuständig und beschränkt sich nicht auf den Mindestlohn. Zurzeit hat die Hotline sechs bis sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und wird von der gemeinnütziger Organisation BSS (Broadcast Support Service) im Auftrag des Wirtschaftsministeriums (BIS) betrieben. Die Erreichbarkeit ist Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 20.00 Uhr und am Samstag von 9.00 bis 13.00 Uhr (BIS 2010) gewährleistet. Durch die Nutzung der sogenannten Language Line (<http://www.languageline.co.uk>) können die Anfragen in über hundert Sprachen gestellt werden. Im Durchschnitt dauert jeder Anruf sechs Minuten. Konkrete Klagen werden gleich an die zuständige Behörde weitergeleitet. Von April 2012 bis April 2013 haben etwa 55.000 Arbeitnehmer bei der Hotline angerufen, davon 17.775, um Beratung in Lohnfragen zu erhalten oder eine Klage wegen eines illegalen Lohns anzumelden. Aufgrund dieser Anrufe hat die HMRC insgesamt 1.408 Ermittlungen initiiert.

Laut einer Evaluierung sind 90 % der Anrufer „zufrieden“ mit der Hotline und würden diese weiterempfehlen (BIS 2010). Die Hotline hat auch einen SMS-Dienst mit Informationen zu den Entwicklungen beim NMW eingeführt, den derzeit ca. 5.000 Personen nutzen.

### **Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS) Helpline**

ACAS ist die britische staatliche Schieds- und Schlichtungseinrichtung, die auch eine Reihe weiterer Dienstleistungen im Bereich Information und Beratung anbietet (<http://www.acas.org.uk>). Als Teil dieses Angebots bietet die ACAS Helpline „kostenfreie und sachliche“ Beratung für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Verbandsvertreter zur rechtlichen Lage bezüglich Entgelt sowie anderer Arbeitsbedingungen an. Zudem enthält die „Helpline Online“ einen „NMW-Rechner“, mit dem konkretere Fragen zum Mindestlohn beantwortet werden können.

### **Citizens' Advice Bureau (CAB)**

Das CAB ist ein Informations- und Beratungsdienst, der ein Netzwerk örtlicher Beratungsbüros auf freiwilliger

und karitativer Basis unterhält und als die größte solcher Einrichtungen in Großbritannien gilt. Für viele Arbeitnehmer sind diese örtlichen Büros sowie deren Webseiten ([http://www.adviceguide.org.uk/england/work\\_e.htm](http://www.adviceguide.org.uk/england/work_e.htm)) eine wichtige Informationsquelle.

### **Social media**

Es gibt eine staatliche NMW-Facebookseite (<https://www.facebook.com/nmwage>) sowie einen Twitter-Account (HMRCgovuk), die künftig eine größere Rolle beim „Naming und Shaming“ von Mindestlohnverstößen spielen sollen.

## **3.6 Handlungen der Kontrollbehörde HMRC**

Anrufe bei der Pay and Work Rights Helpline, die die Nichteinhaltung des NMW betreffen, werden direkt an die HMRC, NMW Central Information Unit weitergeleitet, die wiederum die Anfrage bzw. Klage einem örtlichen Team überträgt. HMRC wird üblicherweise einen Termin beim Arbeitgeber vereinbaren, ohne den Gegenstand des Besuches anzugeben. Der Kontrollbeamte wird auch weitere Informationen vom Arbeitnehmer bzw. seiner Gewerkschaft einfordern. Bis ein formales Ermittlungsverfahren initiiert wird, arbeitet HMRC immer auf einvernehmlicher Basis, das heißt, dass der Zugang zu einem Betrieb immer nur mit Einwilligung des Inhabers stattfindet.

Falls die Situation nicht direkt geklärt werden kann, darf der Kontrollbeamte ein Ermittlungsverfahren in Gang setzen. Das Ermittlungsverfahren umfasst eine Überprüfung aller einschlägigen Unterlagen einschließlich der Lohnabrechnungen sowie Interviews mit dem Arbeitgeber und denjenigen Mitarbeitenden, die für die Lohnzahlungen zuständig sind, und weiteren Arbeitnehmerinnen und -nehmern in dem Betrieb. Die Beamten haben das Recht, Unterlagen des Arbeitgebers unter entsprechenden Vertraulichkeitsvorkehrungen mitzunehmen und außerdem ein volles Zugangsrecht zu allen Arbeitsstätten. Die Behinderung eines Beamten gilt als Straftat.

Sollte der Kontrollbeamte eine Unterbezahlung feststellen, ist er ermächtigt, einen „Unterzahlungsbescheid“ (Notice of Underpayment) zu erteilen. Dieser Bescheid wird erteilt, wenn Zahlungsrückstände (arrears) am Anfang der Prüfung bestanden haben, auch wenn der Arbeitgeber behauptet, dass diese nicht vorsätzlich herbeigeführt wurden. Sollte der Arbeitgeber den Unterzahlungsbescheid nicht aner-

kennen, wird der Kontrollbeamte ermächtigt, eine Klage im Auftrag des Arbeitnehmers vor einem Arbeitsgericht einzureichen. Sollte der Arbeitgeber auch eine Entscheidung des Arbeitsgerichts missachten, kann der Kontrollbeamte die Klage vor ein Zivilgericht bringen, um einen Vollstreckungsbescheid (High Court Enforcement Order) zu erhalten. Hierbei besteht oft das Problem, dass Zahlungsrückstände für Arbeitnehmer nicht eingeklagt werden können, weil der Arbeitgeber in der Zwischenzeit vom Markt „verschwindet“.

In den Jahren 2012/13 hat der HMCR bei insgesamt 1.696 Untersuchungen (HMRC 2013) für insgesamt 26.500 Beschäftigte Zahlungsrückstände in Höhe von knapp 4 Millionen € eingeklagt. Im Durchschnitt lag der Zahlungsrückstand pro Arbeitnehmer damit bei ungefähr 150 €. Die sogenannte „strike rate“ (Verstöße als Prozentsatz der Ermittlungen) lag bei 43 %. Im Durchschnitt dauerte ein Ermittlungsverfahren bis zu dem Punkt, an dem eine Zwangsvollstreckung der Lohnrückstände vollzogen wurde, 160 Tage.

### Risikoanalysen und Schwerpunktkontrollen

Seit dem Jahr 2010 gibt es bei der HMRC ein sogenanntes „Dynamic Response Team“, dessen Aufgabe es ist, Branchen bzw. Sachlagen, die als prioritär oder besonders risikobehaftet gelten, zu überprüfen. Dies geschieht häufig in Zusammenarbeit mit anderen Behörden (Polizei, Migrationsbehörde usw.), mit denen zusammen unangekündigte Durchsuchungen durchgeführt werden. Ein Schwerpunkt liegt hierbei vor allem in den Bereichen, in denen illegale Beschäftigung vermutet wird. Die HMRC arbeitet hier auch mit Branchenarbeitgeberverbänden zusammen.

Für die Risikoabschätzung innerhalb der HMRC sowie Interventionen ist ein „Risk Governance Board“ zuständig. Im Frühjahr 2014 wurden z. B. Arbeitsvermittlungsagenturen als „sehr risikoreich“ eingestuft. Der HMRC hat daraufhin ein Programm zur Überprüfung der entsprechenden Unternehmen erstellt und unangekündigte Betriebskontrollen durchgeführt (street sweeps).

### Strafen und Sanktionen

Es gibt sowohl zivilrechtliche als auch strafrechtliche Sanktionen, die in letzter Zeit erheblich verschärft worden sind. Dazu kommen öffentliche Sanktionen, die auf „Naming and Shaming“-Strategien beruhen.

Bei den zivilgerichtlichen Verfahren wird durch den Unterzahlungsbescheid der Kontrollbehörde der Zahlungsrückstand dokumentiert und die Geldstrafe (civil penalty) für den Verstoß gegen das NMW-Gesetz festgelegt. Nach einer Verschärfung der Sanktionsbestimmungen beträgt eine solche Geldstrafe seit März 2014 100 % des gesamten Zahlungsrückstandes mit einer Höchstgrenze von 20.000 € (24.250 EUR) und einem Mindestbetrag von 100 € (121 EUR). Die Geldstrafe wird um 50 % gekürzt, sollte der Arbeitgeber die Zahlungsrückstände binnen 14 Tagen ausgleichen. Im Februar 2014 kündigte die Regierung an, dass die Geldbuße zukünftig auf 20.000 € pro Arbeitnehmer/-in erhöht wird. In den letzten Jahren hat sich die Summe der ausgesprochenen Geldstrafen kontinuierlich erhöht (Tabelle 3.2).

**Tabelle 3.2: Entwicklung der in Zivilprozessen verhängten Geldstrafen**

	Anzahl der Geldstrafen	Wert der Geldstrafen
2009 – 10	381	111.183 €
2010 – 11	934	520.568 €
2011 – 12	906	766.807 €
2012 – 13	708	776.517 €

Quelle: UK Parliament (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm140224/text/140224w0002.htm>)

Obwohl die zivilrechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten in den meisten Fällen als ausreichend gelten, sieht das NMW-Gesetz für folgende Situationen strafrechtliche Sanktionen vor:

- Weigerung des Arbeitgebers, den NMW zu zahlen bzw. „vorsätzliche Vernachlässigung“ seiner Verpflichtungen.
- Unterlassung des Arbeitgebers, die vorgeschriebenen Unterlagen zu erstellen und bereitzuhalten, bzw. die Erteilung falscher Informationen.
- Verhinderung von Kontrollen bzw. Weigerung, einem Kontrollbeamten Auskunft zu geben.

In solchen Fällen muss das Unternehmen mit Geldstrafen bis zu 5.000 € rechnen und zugleich die Kosten für das Strafverfahren übernehmen, die sich auf bis zu 50.000 € summieren können.

Kriminalrechtliche Ermittlungen werden vom HMRC Criminal Investigations Directorate unternommen, dessen Beamte entsprechend qualifiziert sind. Die Entscheidung, ob eine Strafverfolgung stattfindet, wird aber von der Königlichen Anwaltschaft (Crown Prosecution Service) je nach Beweislage und im Lichte des öffentlichen Interesses getroffen. Der Grund-

satz dabei ist, dass Strafverfolgungen nur bei der „kleinen Minderheit“ der Arbeitgeber angebracht sind, die wiederholt den NMW nicht zahlen bzw. mit der HMRC nicht kooperieren. In der Praxis bilden Strafverfahren im Zusammenhang mit Mindestlohnverstößen deshalb nach wie vor eine Ausnahme.

Neben gerichtliche Sanktionen treten in jüngster Zeit vermehrt öffentliche Sanktionen, die einem „Naming und Shaming“-Ansatz folgen. Im Oktober 2010 kündigte das Wirtschaftsministerium schärfere Sanktionen in Form von öffentlicher Bloßstellung für Arbeitgeber an, die gegen das NMW-Gesetz verstoßen. Dieser Ansatz wird seit dem 1. Januar 2011 verfolgt. Bis zum Januar 2013 wurde aber nur ein Arbeitgeber öffentlich angeklagt. Diese Situation hat die Regierung als „enttäuschend“ und die LPC als „unhaltbar“ bezeichnet (LPC 2014: 128).

Seit Oktober 2013 wurden daraufhin die Möglichkeiten der öffentlichen Bloßstellung deutlich vereinfacht. Seither können alle Arbeitgeber, die einen entsprechenden Unterzahlungsbescheid erteilt bekommen haben, öffentlich genannt werden. Der Arbeitgeber hat das Recht, den Bescheid binnen 28 Tagen vor einem Arbeitsgericht anzufechten. Falls der Arbeitgeber keinen Einspruch erhebt bzw. dem Einspruch nicht stattgegeben wird, läuft er Gefahr, in einer Pressemitteilung öffentlich benannt zu werden, es sei denn, es liegen besondere Umstände vor, die eine solche Bekanntgabe unangemessen machen (z. B. wenn ein Risiko für die Person des Arbeitgebers besteht).

Die Arbeitgeber, die einen Unterzahlungsbescheid erfolglos vor einem Arbeitsgericht anfechten, kommen auch in die Öffentlichkeit, da die Gerichtsurteile von der Regierung bekanntgegeben werden. Das gilt auch, wenn Arbeitgeber vor einem Zivilgericht angeklagt und ein Vollstreckungsbescheid erteilt wurde. In der Folge des nunmehr vereinfachten Verfahrens wurden bis Ende März 2014 fünf hauptsächlich kleinere Firmen öffentlich gebrandmarkt (siehe Kasten 3.1).

### Kasten 3.1: Naming und Shaming von Unternehmen, die gegen Mindestlöhne verstoßen

**Dokument: Employers who owe their workers thousands of pounds for failing to pay them the correct National Minimum Wage have been named and shamed.**

Employers who owe their workers thousands of pounds for failing to pay them the correct National Minimum Wage have been named and shamed by Business Secretary Vince Cable today (28 February 2014).

The government is introducing a series of tougher measures to crack down on employers who flout National Minimum Wage law. The first of these, a tougher naming and shaming scheme, came into effect on 1 October 2013. Five employers are the first to be named under the stricter rules, who between them owe workers a total of over £ 6,800 in arrears and have been charged financial penalties totalling £ 3,381.40.

The 5 employers are:

- Peter Oakes of Peter Oakes Ltd, Macclesfield, neglected to pay £ 3619.70 to 2 workers
- Lisa Maria Cathcart of Salon Sienna, Manchester, neglected to pay £ 1760.48 to a worker
- Mohammed Yamin of Minto Guest House, Edinburgh, neglected to pay £ 808.56 to a worker
- Anne Henderson of Chambers Hairdressers, Middlesbrough neglected to pay £ 452.22
- Ruzi Ruzyyev a car wash operator in Carmarthen neglected to pay £ 225.38 to a worker

As well as being publicly named and shamed, employers who fail to pay their workers the National Minimum Wage will face higher financial penalties of up to £ 20,000 as of 7 March 2014. The government also plans to legislate at the earliest opportunity so that employers will be given penalties of up to £ 20,000 for each individual worker they have underpaid, rather than the maximum fine applying to each employer. In the most serious cases, employers can face criminal prosecution.

Business Secretary Vince Cable said:

- Paying less than the minimum wage is illegal. If employers break the law they need to know that they will face tough consequences.
- We know that people are put off using a business' service if it is found guilty of not paying its workers the minimum wage. This is a clear warning to employers: you will damage your reputation and face a stiff penalty, if you don't pay the minimum wage.
- Any worker who is entitled to the minimum wage should receive it. It's not only fair, it's the law. If anyone suspects they are not being paid the wage they are legally entitled to they should call the Pay and Work Rights helpline.



The new higher penalties that will come into force on 7 March 2014 will increase the National Minimum Wage financial penalty percentage from 50 % to 100 % of total underpayments and the maximum penalty applied from £ 5,000 to £ 20,000.

Employers have a duty to be aware of the different legal rates for the National Minimum Wage and may vary depending on the circumstances of their workers. Employers are also encouraged to make sure they take into account all details that can affect how much workers are entitled to be paid – including such things as age, accommodation, travel time and deductions for uniform hire.

The 5 cases named were thoroughly investigated by HM Revenue and Customs after the workers made complaints to the free and confidential Pay and Work Rights helpline. Employers who are unsure of National Minimum Wage rules can also get free advice and information from the Pay and Work Rights helpline on 0800 917 2368.

Quelle: BIS und HMRC, Pressemitteilung vom 28. Februar 2014

### Verbesserungen in Kontrolle und Durchsetzung des NMW

Sowohl Gewerkschaften als auch zivilgesellschaftliche Organisationen haben Kritik geäußert und Verbesserungsvorschläge für Kontrolle und Durchsetzung des NMW unterbreitet. Der TUC hat seine Verbesserungsforderungen in einer unveröffentlichten „Diskussionsnotiz“ dokumentiert, die folgende Aspekte hervorhebt:<sup>8</sup>

- Mehr finanzielle Ressourcen für Information und Öffentlichkeitsarbeit sowie für die Pay and Work Rights Helpline.
- Mehr Klarheit und Transparenz im Wortlaut amtlicher Leitlinien.
- Erhöhung der Geldstrafen und öffentliche Bloßstellung aller Arbeitgeber, die den NMW nicht zahlen.
- Zahlungsrückstände sollen von den Behörden garantiert bzw. bezahlt werden, die anschließend diese Gelder von den Arbeitgebern zurückerstattet bekommen sollen.
- Verbesserung beim Informationsaustausch zwischen den Stakeholdern.

Diskutiert wird auch, ob die Kommunalverwaltungen eine größere Rolle oder sogar neue Zuständigkeiten bei der Einhaltung des Mindestlohns bekommen sollen (localisation) (Hull 2013).

<sup>8</sup> 'Improving NMW Enforcement – a TUC Discussion note' (unveröffentlicht). Sie dient als Grundlage für Diskussionen mit den politischen Parteien.

### Rolle der Gewerkschaften und anderer Parteien

Die britischen Gewerkschaften haben bei der Durchsetzung des NMW keine formale Rolle und verfügen auch nicht über besondere Rechte, wie z. B. ein Verbandsklagerecht. Zudem gibt es keine Betriebsräte oder vergleichbare Einrichtungen auf betrieblicher Ebene. Zwar unterliegt Großbritannien der EU-Richtlinie zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (2002/14/EG), die Umsetzung ist aber bisher gering. Es gibt außerdem keine gesetzliche Vorgabe für ihre Befugnisse, die vergleichbar ist mit den Aufgaben deutscher Betriebsräte nach § 80 des BetrVG.

Die britischen Gewerkschaften haben Sammelklagen (multiple claims) im Bereich der Lohngleichheit organisiert, wobei mehrere identische oder ähnliche Klagen von den Arbeitsgerichten zusammen behandelt werden. Die Gewerkschaft als solche tritt aber nicht als Kläger auf. Bisher ist keine solche Sammelklage im Bereich des NMW organisiert worden. Im Gegensatz zu den Klagen bei der geschlechtsbezogenen Lohndiskriminierung, die öfter in größeren Unternehmen als Ergebnis der Arbeitsplatzbewertung auftreten, arbeiten diejenigen, die das Opfer einer Nichteinhaltung des NMW sind, meistens in kleineren Unternehmen. Zudem hat die Kontrollbehörde HMRC die Funktion, Arbeitnehmer bei einer Klage zu unterstützen.

Die Gewerkschaften gewähren ihren Mitgliedern (oder potenziellen Mitgliedern) Rechtshilfe und übernehmen bei Arbeitsgerichtsprozessen ggf. die Gerichtsgebühren. Gewerkschaften haben wie andere Parteien auch das Recht, die HMRC auf etwaige Verstöße aufmerksam zu machen. Sie haben aber keine weiteren Informationsrechte, weil es den Kontrollbeamten streng verboten ist, Informationen über ein laufendes Ermittlungsverfahren an Dritte weiterzuleiten.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Im August 2013 hat die Gewerkschaft GMB gefordert, dass Gewerkschaften das Recht bekommen sollten, etwaige Verstöße gegen das Gesetz in einer rechtsverbindlichen Form direkt an die Behörde melden zu dürfen, mit dem Zweck, einzelne Arbeitnehmer gegen Maßregelungen zu schützen. Obwohl angesichts der existierenden Möglichkeiten die Absicht dieses Vorstoßes nicht ganz klar war, war vielleicht gemeint, dass eine Gewerkschaft selber die Untersuchung begleitet, bis das Problem geklärt ist. <<http://www.gmb.org.uk/newsroom/unions-and-enforcing-national-minimum-wage>>.

Sowohl der Dachverband TUC als auch die einzelnen Mitgliedsgewerkschaften arbeiten auf mehreren Ebenen mit den Behörden zusammen. Der TUC organisiert eine sogenannte „Quarterly Enforcement Group“, die neben den Gewerkschaften die LPC, HMRC, CAB und BIS umfasst. Laut TUC ist die HMRC bereit, auf Vorschläge sowohl für einzelne Ermittlungen als auch sektorale Interventionen (risk profiling) einzugehen.

### 3.7 Fazit: Umsetzung des Mindestlohns in Großbritannien

Insgesamt wird das Kontroll- und Durchsetzungsregime für den Mindestlohn in Großbritannien als effektiv angesehen, wenngleich weitere Verbesserungen für nötig und möglich gehalten werden. Im Jahr 2013 gab es laut amtlicher Statistiken insgesamt 279.000 Arbeitsplätze (1,1 % aller Beschäftigten), bei denen der angegebene Stundenlohn unter dem relevanten Mindestlohnsatz lag. Ungefähr die Hälfte dieser „Unterbezahlung“ lässt sich auf legitime Faktoren zurückführen. Andererseits muss man davon ausgehen, dass eine Dunkelziffer illegaler Unterbezahlung ungefähr gleichen Ausmaßes existiert. Unterbezahlung bzw. Nichteinhaltung des Mindestlohns ist aber auf bestimmte Sektoren konzentriert, in denen das Risiko für einzelne Arbeitnehmer, ihren Mindestlohnanspruch nicht zu bekommen, besonders hoch ist. In diesen Sektoren sind die Ausnutzung und z. T. aktive Entwicklung von Umgehungsmöglichkeiten seitens einiger Arbeitgeber besonders bemerkbar.

Obwohl Selbstdurchsetzung insgesamt als der richtige Ansatz angesehen wird, reicht es offenbar bisher nicht aus, um allen Arbeitnehmern ihre rechtlichen Ansprüche zu gewährleisten. Es gibt Bereiche, in denen Arbeitgeber Fehler begehen, die zum Teil auf Wissensmängel (wofür sie selbst verantwortlich sind), zum Teil aber auch auf der hohen Komplexität von Regelungen beruhen. Zudem sind die Beschäftigten in den am meisten betroffenen Sektoren für Missbrauch besonders anfällig und es wäre unrealistisch zu erwarten, dass sie in der Lage sind, den Missstand bei ihrem Arbeitgeber zu beklagen. Dies gilt vor allem in kleineren Unternehmen.

Als Folge dieser Entwicklung wurden die Sanktionen für die Nichteinhaltung in den letzten Jahren erheblich verschärft. Die wichtigsten Entwicklungen in dieser Hinsicht waren die

Einführung des öffentlichen „naming and shaming“ von Arbeitgebern, die nicht ordnungsgemäß auf die Forderungen der Kontrollbehörde reagieren, sowie die Durchsetzung höherer Geldstrafen. Weitere Erhöhungen der Geldstrafen und eine entsprechende Gesetzesänderung werden derzeit diskutiert.

Insgesamt gibt es einen Konsens darüber, dass proaktive Kontroll- und Durchsetzungsstrategien, die sich auf bestimmte Risikobereiche und -bereiche konzentrieren, sowohl effektiv sind als auch eine effiziente Ressourcennutzung darstellen. Letzteres ist besonders wichtig vor dem Hintergrund, dass der Haushalt für öffentliche Behörden in Großbritannien gegenwärtig eingefroren wurde.

Sowohl die Gewerkschaften als auch zivilgesellschaftliche Organisationen haben Verbesserungsvorschläge für die Kontrolle und Durchsetzung des NMW unterbreitet, die teilweise auch innerhalb der Kontrollbehörde unterstützt werden. Außer einer Verschärfung der Sanktionen werden die Prioritäten bei mehr Ressourcen für Öffentlichkeitsarbeit, einem verbesserten Informationsaustausch zwischen den Stakeholdern sowie klareren Leitlinien zur Vermeidung von Fehlern bei der Kalkulation des Mindestlohns gesehen. Um die Rechte der Beschäftigten zu stärken, fordern die Gewerkschaften außerdem, dass die Kontrollbehörde die Zahlungsrückstände den betroffenen Arbeitnehmern erstattet und diese dann anschließend gegenüber den Unternehmen einklagt.



## Literatur

- Bewley, H., A. Rincon-Aznar und D. Wilkson (2013): An Assessment of the Changing Use of Flexible Employment and Implications for the National Minimum Wage, including Compliance. National Institute of Economic and Social Research, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/289429/BewleyRinconWilkinsonNIESR\\_Flexible\\_employment\\_and\\_the\\_NMW\\_FINAL.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/289429/BewleyRinconWilkinsonNIESR_Flexible_employment_and_the_NMW_FINAL.pdf).
- BIS (2010): Department for Business, Innovation & Skills: Survey of Pay and Work Rights Helpline Callers. Employment Relations Research Series No. 113, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32140/10-1128-employment-relations-research-series-survey-pay-work-rights.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32140/10-1128-employment-relations-research-series-survey-pay-work-rights.pdf).
- BIS (2013): Department for Business, Innovation & Skills: Trade Union Membership 2012. Statistical Bulletin. Mai 2013.
- BIS (2014a): Department for Business, Innovation & Skills: National Minimum Wage: Final Government Evidence for the Low Pay Commission's 2014 Report. Januar 2014, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/273665/bis-14-533-national-minimum-wage-government-evidence-for-the-low-pay-commission-2014.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273665/bis-14-533-national-minimum-wage-government-evidence-for-the-low-pay-commission-2014.pdf).
- BIS (2014b): Department for Business, Innovation & Skills: Calculating the Minimum Wage. April 2014, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/305158/NMW\\_-\\_guidance\\_on\\_calculating\\_the\\_minimum\\_wage\\_\\_April\\_2014\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305158/NMW_-_guidance_on_calculating_the_minimum_wage__April_2014__1_.pdf).
- BIS (2014c): Department for Business, Innovation & Skills: National Minimum Wage: Policy on HM Revenue and Customs Enforcement, Prosecutions and Naming Employers who Break National Minimum Wage Law. März 2014 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/286869/bis-14-621-national-minimum-wage-policy-on-hm-revenue-and-customs-enforcement-prosecutions-and-naming-employers-who-break-national-minimum-wage-law.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/286869/bis-14-621-national-minimum-wage-policy-on-hm-revenue-and-customs-enforcement-prosecutions-and-naming-employers-who-break-national-minimum-wage-law.pdf).
- Croucher, R. and G. White (2004): Enforcing the Minimum Wage: the Experience of Workers and Employers. University of Greenwich, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130626202215/http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/t0NTAVZ3.pdf>.
- Hicks, S., S. Conn and J. Johnson (2009): Characteristics of those paid below the National Minimum Wage, Economic & Labour Market Review, Vol. 3, No. 1 January 2009.
- HMRC (2013): £4 million windfall for underpaid workers (<https://www.gov.uk/government/news/4-million-windfall-for-underpaid-workers>).
- HMSO (1998) (Her Majesty's Stationery Office): The National Minimum Wage: First Report of the Low Pay Commission Cmnd 3976, <http://www.dti.gov.uk/files/file37987.pdf>.
- House of Commons (2002): National Minimum Wage: Enforcement Notices Bill. Research Paper 02/77. December 2002.
- Hull, A. (2013): Settle for Nothing Less: Enhancing National Minimum Wage Compliance and Enforcement. Centre for London. December 2013.
- Le Roux, S., P. Lucchino und D. Wilkinson, D. (2013): An Investigation into the Extent of Non-Compliance with the National Minimum Wage. Report to the Low Pay Commission, National Institute of Economic and Social Research [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/227481/NIESR\\_Report\\_LPC12\\_Final\\_March\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/227481/NIESR_Report_LPC12_Final_March_2013.pdf).
- LPC (Low Pay Commission) (2014a): The Future Path of the National Minimum Wage. March 2014, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/288842/The\\_Future\\_Path\\_of\\_the\\_National\\_Minimum\\_Wage.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288842/The_Future_Path_of_the_National_Minimum_Wage.pdf).
- LPC (Low Pay Commission) (2014b): National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2014. March 2014, <https://www.gov.uk/government/publications/national-minimum-wage-low-pay-commission-report-2014>.
- TUC (2013): Final Concluding Evidence to Low Pay Commission.
- van Wanrooy, B., H. Bewley, A. Bryson, J. Forth, S. Freeth, L. Stokes und S. Wood (2013): The 2011 Workplace Employment Relations Study: First Findings. Department for Business, Innovation & Skills. <https://www.gov.uk/government/publications/the-2011-workplace-employment-relations-study-wers>.

## 4. Die Umsetzung des Minimumloons in den Niederlanden

Ines Wagner

### 4.1 Der gesetzliche Mindestlohn

In den Niederlanden existiert ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn, der 1968 mit dem „Gesetz über den Mindestlohn und das Mindesturlaubsgeld“ (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, WML) eingeführt wurde (Salverda 2008). Der Mindestlohn gilt prinzipiell für alle Beschäftigten ab einem Lebensalter von 23 Jahren. Jüngere Arbeitnehmer/-innen erhalten einen speziellen niedrigeren Jugendmindestlohn, der nach Lebensalter gestaffelt ist. Derzeit liegt der Mindestlohn für Beschäftigte ab 23 Jahren bei 1.495,20 Euro (brutto) pro Monat (Stand: 1. Juli 2014). Je nach vereinbarter Wochenarbeitszeit entspricht dies einem Stundenmindestlohn von 8,63 Euro (40-Stunden-Woche) bis 9,58 Euro (36-Stunden-Woche). Der Mindestlohn wird in der Regel zweimal jährlich an die Entwicklung der Tariflöhne angepasst.

Bei der Kalkulation des Mindestlohns können neben dem Grundgehalt auch verschiedene regelmäßige Zulagen sowie Trinkgelder mit einbezogen werden. Weihnachts- und Urlaubsgeld, Überstundenzuschläge sowie andere unregelmäßige Zahlungen dürfen hingegen nicht in den Mindestlohn eingerechnet werden (Tabelle 4.1).

Die Mindestlohnregelung gilt seit einigen Jahren auch bei Tätigkeiten, die auf Stücklohnbezahlungen basieren. Anlass hierfür war die Tatsache, dass im Zuge der Liberalisierung des niederländischen Postmarkts vielen Postboten ein Stücklohn bezahlt wurde, der de facto zu einem Lohn deutlich unterhalb des Mindestlohns führte. Mittlerweile gilt die Regel, dass eine Stücklohnbezahlung so kalkuliert sein muss, dass bei einem „normalen Arbeitstempo“ die Beschäftigten mindestens den Mindestlohn erhalten.

Der Mindestlohn hat insgesamt nur eine relativ begrenzte Bedeutung, da die Niederlande über ein umfassendes Tarifvertragssystem verfügen, das insbesondere dadurch stabilisiert wird, dass eine hohe Anzahl von Tarifverträgen allgemeinverbindlich erklärt wird. Insgesamt werden deutlich mehr als 80 Prozent aller Beschäftigten durch einen Tarifvertrag erfasst. Dabei liegen die tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne in der Regel deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. In der Praxis ist demnach der gesetzliche Mindestlohn nur für einen relativ kleinen Anteil von nicht tarifgebundenen Beschäftigten relevant. Nach Angaben des niederländischen Bundesamtes für Statistik wurden im Jahr 2012 6,2 Prozent aller Arbeitsplätze nach Mindestlohn bezahlt. In absoluten Zahlen entspricht dies 491.000 Mindestlohnjobs. Ein Drittel dieser Arbeitsplätze befand sich in der Hotel- und Gaststätten- sowie der Kultur- und Tourismusindustrie (Centraal Bureau voor de Statistiek 2014).

### 4.2 Kontrolle des Mindestlohns

Zuständig für die Kontrolle des Mindestlohns in den Niederlanden ist die sogenannte „Inspektion Soziales und Beschäftigung“ (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW), die beim niederländischen Ministerium für Soziales und Beschäftigung (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) angesiedelt ist (<https://www.inspectieszw.nl/>). Die neue niederländische Arbeitsinspektion Inspectie SZW wurde 2012 als ein Zusammenschluss mehrerer ehemaliger Arbeitskontrollbehörden wie der ehemaligen Arbeitsinspektion (Arbeidsinspectie), der Inspektion Arbeit und Einkommen (Inspectie Werk en Inkomen), der Sozialinspektion und des Ermittlungsdienstes des Ministeriums

**Tabelle 4.1: Die Kalkulation des niederländischen Mindestlohns**

Elemente, die in die Kalkulation einbezogen werden	Elemente, die in die Kalkulation <u>nicht</u> einbezogen werden
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grundgehalt</li> <li>▪ Zuschläge für z. B. Schichtarbeit, unregelmäßige Arbeitszeit, Wachdienst und in Zusammenhang mit besonderen Arbeitsbedingungen</li> <li>▪ Regelmäßige Leistungszulagen</li> <li>▪ Trinkgelder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überstundenzuschläge</li> <li>▪ Urlaubsgeld</li> <li>▪ Fahrtkosten</li> <li>▪ Gewinnbeteiligung</li> <li>▪ Kostenerstattung für den Arbeitnehmer</li> <li>▪ Jahresbonus</li> <li>▪ Spezielle, unregelmäßige Leistungszulagen</li> <li>▪ Zulagen zur Rentenversicherung oder andere Spargulden</li> </ul>

Quelle: Rijksoverheid (2014a)

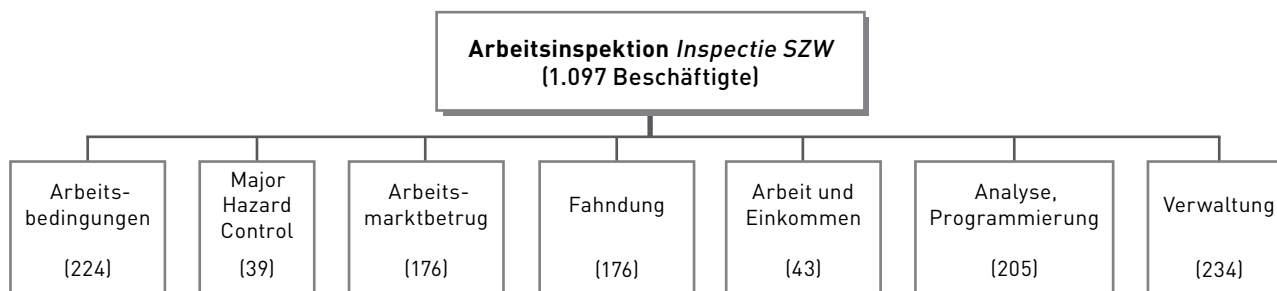
für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung (Inspectie van Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) gegründet. Die Kompetenzen der Arbeitsinspektion sind im Verwaltungsgesetz (Algemeene Bestuursrecht), im Ausländerbeschäftigungsgesetz (Wet arbeid vreemdelingen) und im Mindestlohngesetz (Wet minimumloon) geregelt.

Im Jahr 2013 beschäftigte die Arbeitsinspektion insgesamt 1.097 Personen, die sich auf sieben Abteilungen verteilen:

breiteter Sozialbetrug im Bereich der sozialen Sicherheit). Dies erfolgt unter der Leitung der Staatsanwaltschaft.

- Das Aufzeigen von Entwicklungen und Risiken im Bereich Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und das Melden von Risiken an jeweilige Interessengruppen.

Die Arbeitsinspektion verfügt über ein nationales Hauptbüro in Den Haag und darüber hinaus über mehrere regionale Büros in den verschiedenen niederländischen Provinzen.



Für den Mindestlohn ist die Abteilung „Arbeitsmarktetrug“ mit 176 Beschäftigten zuständig, die darüber hinaus für den gesamten Bereich der illegalen Beschäftigung zuständig ist. Die Arbeitsinspektion führt regelmäßige Kontrollen der Zahlung von Mindestlöhnen durch und kann Gesetzesverstöße anzeigen. Sie ist auch befugt, Unternehmen, die gegen das Mindestlohngesetz verstoßen, mit Bußgeldern zu belegen.

Zu den Kernaufgaben der Arbeitsinspektion gehören insgesamt:

- Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, die Kontrolle von Umgehungsstrategien beim Mindestlohn, die Kontrolle von Ausbeutung und betrügerischer Beschäftigung sowie die Überwachung der Einhaltung folgender Gesetze:
  - Ausländerbeschäftigungsgesetz (Wet arbeid vreemdelingen);
  - Mindestlohngesetz (Wet minimumloon);
  - Mindesturlaubsgeldgesetz (Wet minimumvacantiebijslag);
  - Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs).
- Die Überwachung der Einhaltung der Arbeitszeit und des Arbeitsschutzes.
- Die Überwachung der Einhaltung der Verordnung über gefährliche Unfälle von 1999.
- Die Aufdeckung von Betrug, Ausbeutung und organisierter Kriminalität im Zusammenhang mit Arbeit und Einkommen (d. h. Arbeitsausbeutung, Menschenhandel und weit ver-

### 4.3 Durchführung von Kontrollen

Die Durchführung der Kontrollen erfolgt in der Regel ohne vorherige Ankündigung. Die Arbeitsinspektoren besuchen die Arbeitsstätten und führen dort Beschäftigtenbefragungen durch. Für die Kontrolle des Mindestlohns existiert ein besonderer Fragebogen. Das Unternehmen wird über die Ergebnisse der Befragungen informiert. Ergeben sich aus den Beschäftigtenbefragungen Verdachtsfälle, so wird die Prüfung des gesamten Unternehmens angeordnet.

In Jahr 2013 wurden insgesamt 4.930 Kontrollen durchgeführt und dabei 7.362 Unternehmen auf die Einhaltung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, des Mindestlohngesetzes und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes überprüft (Inspectie SZW 2014a).

Bei der Durchführung von Kontrollen verfügen die Arbeitsinspektoren über folgende Befugnisse:

- das Recht, jederzeit Arbeitsstätten zu betreten;
- das Recht, Wohnungen zu betreten (allerdings nur mit Zustimmung der Bewohner/-innen);
- das Recht, von dem Unternehmen Informationen einzufordern;
- das Recht auf Einsicht in und das Kopieren von Geschäftsdaten und Dokumenten;
- das Recht, Waren zu beschlagnehmen.

Die Unternehmen sind verpflichtet, mit der Arbeitsinspektion zusammenzuarbeiten. Neben der Durchführung von präventiven Maßnahmen (Kontrollen und Untersuchungen) ist die Arbeitsinspektion auch befugt, bei Verstößen gegen Arbeitsbestimmungen repressive Maßnahmen zu erlassen, wie die Verhängung von Geldbußen oder die Einleitung von Strafverfahren.

#### 4.4 Verstöße gegen den Mindestlohn

Die Anzahl der aufgedeckten Verstöße gegen Arbeitsbestimmungen werden von der Arbeitsinspektion im Rahmen ihrer Jahresberichte dokumentiert (Inspectie SZW 2014a). Im Jahr 2013 wurde bei knapp einem Viertel aller kontrollierten Unternehmen (24,5 Prozent) ein Bußgeldbescheid ausgesprochen. Im Jahr 2012 waren es noch 20,9 Prozent. Während der Kontrollen wurden 2013 insgesamt 582 Arbeitnehmer/-innen identifiziert, die unterhalb des Mindestlohns bezahlt wurden. Bei der großen Mehrheit der unterbezahlten Arbeitnehmer/-innen handelte es sich um Ausländer/-innen (vor allem aus Polen, Rumänien und Bulgarien), während lediglich 15 Prozent die niederländische Staatsbürgerschaft hatten. Gegenüber dem Vorjahr hat die Anzahl der aufgedeckten Mindestlohnverstöße um insgesamt 214 und damit etwa 58 Prozent stark zugenommen.

Die zunehmenden Verstöße gegen den Mindestlohn und andere Arbeitsbestimmungen waren auch Thema bei den Verhandlungen über das jüngste nationale Sozialabkommen (sociala akkoord) zwischen den Tarifvertragsparteien und der niederländischen Regierung, das im April 2013 unterzeichnet wurde. Im Rahmen dieses neuen Sozialabkommens wurden die auffälligsten Umgehungsstrategien der Unternehmen beim Mindestlohn identifiziert und Strategien zu deren besserer Bekämpfung beschlossen (Stichting van de Arbeid 2013). Zu den auffälligsten Umgehungsstrategien gehören demnach:

- der Einsatz von (Schein-)Selbstständigen
- nicht rechtmäßige Abzüge bei der Bezahlung des Mindestlohns
- fehlende Weitergabe von Steuervorteilen bei der Bezahlung von entsandten Arbeitnehmern

Da Selbstständige formal nicht unter das Mindestlohngesetz fallen, kann es vorkommen, dass ihre Honorarzahungen so niedrig ausfallen, dass sie faktisch unter dem gesetzlichen Mindestlohniveau liegen. Zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit wurde deshalb im Rahmen des nationalen Sozialabkommens beschlossen, bei der Gewerbeanmeldung stärker darauf zu achten, dass nur echte Freiberufler

zugelassen werden. Im Jahr 2013 hat die niederländische Regierung zudem auch Vorschläge unterbreitet, um auch Werkvertragsnehmer (opdrachtnemer), die faktisch in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Auftraggebern stehen, mit in das Mindestlohngesetz einzubeziehen (Rijksoverheid 2013). Allerdings haben diese Vorschläge im niederländischen Parlament bislang noch keine Mehrheit finden können.

Die niederländische Arbeitsinspektion hat auf der Grundlage einer Risikoanalyse über häufige Gesetzesverstöße die Prioritäten für Kontrolloperationen im Jahr 2014 in den folgenden Bereichen festgelegt, die ebenfalls verbreitete Umgehungsstrategien der Unternehmen aufzeigen und weitestgehend mit den Befunden des nationalen Sozialeinkommens übereinstimmen (Inspectie SZW [2014b]):

- Scheinselbstständigkeit;
- Unterbezahlung;
- Ausbeutung der Arbeitskraft;
- illegale Beschäftigung;
- Unternehmen, die die Arbeitssicherheit missachten;
- Unternehmen, die mit gefährlichen Stoffen arbeiten;
- Unternehmen, die durch Betrug Profit herauschlagen.

Die Inspectie SZW hat bestimmte Branchen identifiziert, in denen im Jahr 2013 besonders häufig gegen das Mindestlohn-, das Ausländerbeschäftigungs- und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verstoßen wurde (Tabelle 4.2).

**Tabelle 4.2: Verstöße gegen das Mindestlohn-, das Ausländerbeschäftigungs- und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz 2013**

	Kontrollen	Festgestellte Verstöße	Anteil der festgestellten Verstöße an der Anzahl der Kontrollen in %
Schiffbau	5	0	0 %
Studenten	120	50	42 %
Landwirtschaft und Gartenbau	272	32	12 %
Gebäudereinigung	304	84	28 %
Einzelhandel	803	189	24 %
Baugewerbe	375	135	36 %
Hotels und Gaststätten	1.295	299	23 %
Transport	30	12	40 %
Arbeitsvermittler*	285	79	28 %
KFZ-Händler	83	16	19 %
Sonstige	219	47	21 %
<b>Insgesamt</b>	<b>3.911</b>	<b>988</b>	<b>25 %</b>

\*Die Inspectie SZW legt den Begriff Arbeitsvermittler (intermediairs) breit aus und bezieht sich, unter anderem, auf folgende Arbeitsvermittler: Leiharbeitsfirmen, Nachunternehmer, Entsendefirmen. [https://www.inspectieszw.nl/onderwerpen/arbeidsverhoudingen/illegale\\_arbeid/personeel\\_via\\_uitzendbureaus\\_loonbedrijven\\_en\\_onderaannemers/](https://www.inspectieszw.nl/onderwerpen/arbeidsverhoudingen/illegale_arbeid/personeel_via_uitzendbureaus_loonbedrijven_en_onderaannemers/)

Quelle: Inspectie SZW (2014a: 23)

Die Inspectie SZW ist ebenfalls Teil eines gesonderten „Projektteams gegen betrügerische Leiharbeitsfirmen“ (interventieteam malafide uitzendbureaus), das u. a. Mindestlohnkontrollen bei Leiharbeitsfirmen durchführt (Tabelle 4.3). Das Projektteam besteht aus der Inspectie SZW, dem Finanzamt, der Generalstaatsanwaltschaft, Vertretern der Gemeinden und der Agentur für Arbeit. Die Institutionen tauschen Informationen über betrügerische Leiharbeitsfirmen aus und haben bis Ende Dezember 2013 insgesamt 113 Rechtsverfahren eingeleitet.

**Tabelle 4.3: Verstöße gegen das Mindestlohn-, Ausländerbeschäftigungs- und Arbeitnehmerüberlassungsgesetz 2013**  
 Meldungen des Projektteams gegen betrügerische Leiharbeitsfirmen

	Kontrollen	Festgestellte Verstöße	Anteil der festgestellten Verstöße an der Anzahl der Kontrollen in %
Bau	27	9	39 %
Einzelhandel	129	18	14 %
Hotels und Gaststätten	215	11	5 %
Leiharbeitsfirmen	40	15	39 %
Landwirtschaft und Gartenbau	75	20	27 %
Reinigung	55	30	55 %
Transport	43	3	7 %
Sonstige	424	110	26 %
<b>Insgesamt</b>	<b>1.008</b>	<b>216</b>	<b>21 %</b>

Quelle: Inspectie SZW (2014a: 23)

#### 4.5 Strafen und Sanktionen bei Verstößen

Nachdem von verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Gruppen die Forderung nach einer härteren Bestrafung von Unternehmen erhoben wurde, die gegen Arbeitsgesetze verstoßen, wurde im Jahr 2013 ein neues Gesetz verabschiedet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZWwetgeving), welches deutlich höhere Geldbußen ermöglicht (Tabelle 4.4). Hierbei wurden z. B. mögliche Strafen bei Verstößen gegen den Mindestlohn von 6.700 Euro auf 12.000 Euro fast verdoppelt. Hinzu kommt, dass auch die Strafen für Wiederholungstäter drastisch erhöht wurden. Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten der Arbeitsinspektion, Bußgelder zu verhängen, deutlich erleichtert (Inspectie SZW 2013). Mit dem neuen Gesetz hofft die niederländische Regierung auf einen höheren Abschreckungseffekt für Unternehmen.

**Tabelle 4.4: Erhöhung der Geldbußen bei Verstößen gegen gesetzliche Arbeitsbedingungen**

	Vor 2013	Ab 2013
Unfallgefahr	4.500 EUR	9.000 EUR
Mangelnde Risikobewertung	1.800 EUR	3.000 EUR
Keine Beurteilung von Gefahrstoffen	900 EUR	1.500 EUR
Illegale Arbeit, je Arbeiter	8.000 EUR	12.000 EUR
Unterbezahlung, wenn ein Arbeitgeber sich weigert zu kooperieren	6.700 EUR	12.000 EUR
Nicht rechtmäßige Angabe von Arbeitszeiten	4.500 EUR	10.000 EUR

Quelle: Inspectie SZW (2013)

#### 4.6 Möglichkeiten Mindestlohnverstöße anzuzeigen

Die niederländische Arbeitsinspektion bietet im Rahmen ihres Internetangebotes ein elektronisches Formular an, mit dem – auch anonym – Verstöße gegen gesetzliche Arbeitsbestimmungen gemeldet werden können.<sup>10</sup> Hierzu gehören neben Verstößen gegen gesetzlich vorgeschriebene Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten und illegale Formen der Beschäftigung vor allem auch Verstöße gegen den Mindestlohn. Die Beschwerden können sowohl von betroffenen Beschäftigten als auch von Betriebsräten oder Gewerkschaften durchgeführt werden. Es gibt auch die Möglichkeit, Verstöße postalisch oder telefonisch zu melden. Im Jahr 2013 hat die Arbeitsinspektion insgesamt 1.879 Beschwerden erhalten, darunter 860 Beschwerden wegen möglicher Verstöße gegen den Mindestlohn und andere Formen der Unterbezahlung (Inspectie SZW 2014a: 25). Jeder gemeldete Verstoß wird von der Arbeitsinspektion registriert und in ihre Risikoanalyse mit aufgenommen. Die Beschäftigten können entscheiden, ob ein Verstoß lediglich registriert werden soll oder ob die Arbeitsinspektion der Beschwerde nachgeht und das entsprechende Unternehmen überprüft. Im Jahr 2013 kam es bei rund 80 Prozent aller Beschwerden zu einer Untersuchung durch die Arbeitsinspektion. Hierbei wurden in 28 Prozent der Fälle Verstöße gegen illegale Beschäftigung und in 20 Prozent Verstöße gegen den Mindestlohn festgestellt (Inspectie SZW 2014a: 25). Die sich beschwerende Person oder Organisation werden in jedem Fall von der Arbeitsinspektion über den Ausgang der Ermittlungen informiert. Bei jedem Beschwerdeverfahren wird dabei absolute Vertraulichkeit zugesichert.

<sup>10</sup> [https://www.inspectieszw.nl/contact/melden\\_en\\_aanvragen/melding-wetminimumloononderbetaling.aspx](https://www.inspectieszw.nl/contact/melden_en_aanvragen/melding-wetminimumloononderbetaling.aspx)

Für den Bereich der Leiharbeit hat die Arbeitsinspektion eine spezielle Hotline SZW Meldpunt Malafide Uitzendbureaus (Meldestelle für betrügerische Leiharbeitsfirmen) eingerichtet, bei der Beschäftigte sich über illegale Praktiken in Leiharbeitsfirmen beschweren können.<sup>11</sup> Auf Wunsch kann die Beschwerde auch in diesem Fall anonym erfolgen. Zudem stehen auch Beschwerdeformulare in den Sprachen der wichtigsten Migrantengruppen online zur Verfügung.

#### 4.7 Möglichkeiten Mindestlohnansprüche einzuklagen

Bei Verstößen gegen den Mindestlohn müssen Beschäftigte ihre Ansprüche gegenüber dem Unternehmen gerichtlich geltend machen. Hierzu gibt es die Möglichkeit, über die Organisation Juridisch Loket (<https://www.juridischloket.nl>) eine kostenlose Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen und sich gegebenenfalls geeignete Anwälte vermitteln zu lassen. Darüber hinaus können Beschäftigte mit geringerem Einkommen beim sogenannten Rat für Rechtsbeistand (De Raad voor Rechtsbijstand) Unterstützung bei Gerichtsprozessen erhalten. Gewerkschaftsmitglieder haben Anspruch auf Rechtsschutz bei Streitfällen in Bezug auf Arbeit und Einkommen, Arbeitssicherheit und Arbeitserkrankungen. Generell können Arbeitnehmer/-innen bis zu einem Zeitraum von 5 Jahren den Lohn und das Urlaubsgeld rückwirkend einfordern (Rijksoverheid 2014b).

Schließlich besteht in den Niederlanden auch ein Verbandsklagerecht (Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade, WCAM) (Rijksoverheid 2008, s. a. Pfarr und Kocher 1998). Nach niederländischem Recht können einzelne Kläger einen Verein zum Schutz und für die bessere Durchsetzung ihrer Rechte und Interessen gründen. Basierend auf den Grundsätzen des Vereins ist dieser berechtigt, eine Sammelklage im Namen aller Vereinsmitglieder vor Gericht zu bringen. Allerdings ist es nicht erlaubt, finanzielle Schadensersatzansprüche auf diese Weise einzufordern. Stattdessen ist das Ziel dieses Vorgehens, ein Feststellungsurteil zu erreichen, das verkündet, dass der Angeklagte zu Unrecht gegen die Mitglieder des Vereins gehandelt hat.

Anders als in Deutschland ist in den Niederlanden das Verbandsklagerecht nicht auf den Verbraucherschutz beschränkt, sondern kann z. B. auch arbeitsrechtliche Fragen umfassen. So haben auch Gewerkschaften die Möglichkeit, dieses Recht zu nutzen. Im Hinblick auf Verstöße gegen den Mindestlohn ist das Verbandsklagerecht jedoch bislang noch nicht genutzt worden.

#### 4.8 Fazit: Umsetzung des Mindestlohns in den Niederlanden

Anders als in vielen anderen europäischen Ländern spielt der gesetzliche Mindestlohn in den Niederlanden nur eine untergeordnete Rolle. Stattdessen existiert hier ein umfassendes Tarifvertragssystem, durch welches mehr als 80 Prozent der Beschäftigten Tariflöhne erhalten, die in der Regel deutlich oberhalb des Mindestlohns liegen. Vor diesem Hintergrund wird die Debatte um die Einhaltung von Lohnstandards auch primär im Hinblick auf Tariflöhne und weniger auf den gesetzlichen Mindestlohn geführt.

Probleme mit der Nicht-Einhaltung von Mindestlöhnen konzentrieren sich auf bestimmte Branchen und Segmente der niederländischen Wirtschaft, in denen besonders viele Mindestlohnempfänger/-innen tätig sind. Besonders betroffen sind hierbei Arbeitnehmer/-innen mit Migrationshintergrund sowie entsendete Arbeitnehmer/-innen und Leiharbeiter/-innen. Probleme bestehen auch bei einer zunehmenden Anzahl von (Schein-)Selbstständigen. Deshalb wird auch in den Niederlanden die Weiterentwicklung des Mindestlohngesetzes sowie der Ausbau effizienter Kontrollverfahren weiter diskutiert.

<sup>11</sup> <https://www.inspectieszw.nl/actueel/campagnes/meldpuntmalafideuitzendbureaus.aspx>

## Literatur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014): Toename jongeren met minimumloon, CBS Webmagazine, Dienstag 6. Mai 2014, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-ze-kerheid/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4067-wm.htm>.
- Inspectie SZW (2013): Overtredingen strenger bestraft. Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, [http://www.inspectieszw.nl/Images/Overtredingen-strenger-bestaft\\_tcm335-336980.pdf](http://www.inspectieszw.nl/Images/Overtredingen-strenger-bestaft_tcm335-336980.pdf).
- Inspectie SZW (2014a): Jaarverslag 2013, Utrecht [https://www.inspectieszw.nl/Images/Jaarverslag-2013-Inspectie-Sociale-Zaken-en-Werkgelegenheid\\_tcm335-350978.pdf](https://www.inspectieszw.nl/Images/Jaarverslag-2013-Inspectie-Sociale-Zaken-en-Werkgelegenheid_tcm335-350978.pdf).
- Inspectie SZW (2014b): Jaarplan 2014: [http://www.inspectieszw.nl/Images/Jaarplan-2014-Inspectie-SZW\\_tcm335-345837.pdf](http://www.inspectieszw.nl/Images/Jaarplan-2014-Inspectie-SZW_tcm335-345837.pdf).
- Pfarr, H. und E. Kocher(1998): Kollektivverfahren im Arbeitsrecht: Arbeitnehmerschutz und Gleichberechtigung durch Verfahren, Nomos: Baden-Baden.
- Rijksoverheid (2008): De Nederlandse Wet collectieve afwikkeling massaschade, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2008/06/24/de-nederlandse-wet-collectieve-afwikkeling-massaschade.html>.
- Rijksoverheid (2013): Ook wettelijk minimumloon voor opdrachtnemers, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/05/02/ook-wettelijk-minimumloon-voor-opdrachtnemers.html>.
- Rijksoverheid (2014a): Hoe is het wettelijk minimumloon opgebouwd? <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/vraag-en-antwoord/hoe-is-het-wettelijk-minimumloon-opgebouwd.html>.
- Rijksoverheid (2014b): Wat kan ik doen als ik minder loon krijg dan het wettelijk minimumloon? <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/vraag-en-antwoord/wat-kan-ik-doen-als-ik-minder-loon-krijg-dan-het-wettelijk-minimumloon.html>.
- Salverda, W. (2008): The Dutch minimum wage: Radical Reduction Shifts Main Focus to Parttime Jobs, in: D. Vaughan-Whitehead (Hrsg.), The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU: Issues and Challenges, International Labour Organisation: Geneva, 291 – 330.
- Stichting van de Arbeid (2013): Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020, Den Haag, [http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Convenanten\\_Verklaringen/2010\\_2019/2013/20130411-sociaal-akkoord.ashx](http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Convenanten_Verklaringen/2010_2019/2013/20130411-sociaal-akkoord.ashx).



## 5. Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland

Nils Böhlke und Thorsten Schulten

### 5.1 Einleitung

Anders als in den meisten europäischen Ländern gibt es in Deutschland bislang keinen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. Dieser wird erst zum 1. Januar 2015 eingeführt werden und dann mit 8,50 Euro pro Stunde eine allgemein gültige Lohnuntergrenze bilden. Allerdings existieren auch in Deutschland bereits seit einiger Zeit Mindestlöhne auf sektoraler und regionaler Ebene. Hierbei handelt es sich zum einen um branchenspezifische Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), die auf allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohnverträgen basieren. Zum anderen existieren in vielen Bundesländern vergabespezifische Mindestlöhne, die auf landeseigenen Vergabe- und Mindestlohngesetzen beruhen und den Mindestlohn als Kriterium bei öffentlichen Aufträgen und Zuwendungen festschreiben. In beiden Fällen haben sich eigene Umsetzungs- und Kontrollverfahren etabliert, aus deren Erfahrungen Rückschlüsse für die Umsetzung und Kontrolle eines allgemeinen Mindestlohns gezogen werden können.

### 5.2 Sektorale Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz

#### Der Geltungsbereich des AEntG

Nach der Verabschiedung der Europäischen Entsenderichtlinie (96/71/EG) wurde bereits 1996 auch in Deutschland ein Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) eingeführt, das seither mehrfach revidiert wurde und in seiner jetzigen Form seit 2009 Gültigkeit hat. Ursprünglich sollte mit dem AEntG vor allem verhindert werden, dass Unternehmen mit dem Einsatz von entsendeten Arbeitnehmerinnen und -nehmern aus dem EU-Ausland in Deutschland bestehende nationale Lohn- und Arbeitsstandards unterlaufen. Dies schien gerade vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung und dem damit einhergehenden Lohngefälle innerhalb der EU besonders dringlich. Mittlerweile hat sich das AEntG darüber hinaus zu einem wichtigen Instrument entwickelt, um innerhalb Deutschlands branchenweite Mindestlöhne festzuschreiben. So besteht nach dem AEntG die Möglichkeit, Mindestlöhne und andere Mindestarbeitsstandards, die im Rahmen nationaler Tarifverträge vereinbart wurden, für alle inländischen und aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmer/-innen für allgemeinverbindlich zu erklären.

Nachdem ursprünglich der Geltungsbereich des AEntG lediglich auf die Bauindustrie und baunahe Handwerksbereiche beschränkt war, wurde er im Lauf der Zeit immer weiter ausgedehnt. Mittlerweile bestehen auf Grundlage des AEntG in insgesamt 15 Branchen sektorale Mindestlöhne (Tabelle 5.1). Hinzu kommt eine entsprechende Regelung für die Leiharbeit auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG). Nach der Verabschiedung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes im Juli 2014 wird das AEntG zukünftig für alle Branchen gelten.

Die auf Grundlage des AEntG festgelegten sektoralen Mindestlöhne weisen insgesamt große Unterschiede auf. Die Spannweite reicht von 13,00 Euro pro Stunde in der beruflichen Aus- und Weiterbildung bis hin zu 7,50 Euro bei den ostdeutschen Wäschereidienstleistungen. In den meisten Branchen werden für West- und Ostdeutschland nach wie vor unterschiedliche Mindestlöhne festgelegt. In einigen Branchen werden zudem nicht nur eine Lohnuntergrenze, sondern jeweils zwei Mindestlöhne (für gelernte und ungelernete Tätigkeiten) festgelegt. Insgesamt arbeiten derzeit mehr als 3 Millionen Beschäftigte in Branchen, in denen sektorale Mindestlöhne gelten. Hinzu kommen noch etwa 800.000 Leiharbeiter/-innen.

#### Erfahrungen mit der Einhaltung und Umgehung von sektoralen Mindestlöhnen

Im Jahr 2011 hat das Bundesarbeitsministerium eine umfangreiche Evaluation von damals acht nach dem AEntG bestehenden sektoralen Mindestlöhnen durchgeführt.<sup>12</sup> In allen Branchenstudien wurde hierbei zunächst eine breite Akzeptanz der bestehenden Mindestlohnregelungen festgestellt. Zugleich wurde aus allen Branchen jedoch auch von vielfältigen Umgehungsstrategien bis hin zu offenen Verstößen gegen den Mindestlohn berichtet. Eine systematische Auswertung der Evaluationsstudien bringt dabei fünf grundlegende Umgehungsmuster zum Vorschein:

<sup>12</sup> Bei den berücksichtigten Branchen handelt es sich um die Abfallwirtschaft, das Bauhauptgewerbe, das Dachdeckerhandwerk, das Elektrohandwerk, die Gebäudereinigung, das Maler- und Lackiererhandwerk, die Pflegebranche sowie die Wäschereidienstleistungen. Sämtliche Branchenstudien können unter folgender Adresse heruntergeladen werden: [http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html?cms\\_searchArchive=0&cms\\_sortString=-score\\_&cms\\_searchIssued=0&cms\\_templateQueryString=evaluation](http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html?cms_searchArchive=0&cms_sortString=-score_&cms_searchIssued=0&cms_templateQueryString=evaluation).



**Tabelle 5.1: Sektorale Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz in Euro/pro Stunde**

Branche	Beschäftigtengruppe	West	Ost
Abfallwirtschaft*		8,86	
Bauhauptgewerbe	Werker	11,10	10,50
	Fachwerker	13,95	
Bergbau-Spezialgesellschaften	Mindestlohn I	11,92	
	Mindestlohn II (Facharbeiter)	13,24	
Berufliche Aus- und Weiterbildung	Pädagogische/r Mitarbeiter/-in	13,00	11,65
Dachdeckerhandwerk		11,55	
Elektrohandwerk (Montage)		10,00	9,10
Fleischindustrie		7,75	
Gebäudereinigerhandwerk	Innen- und Unterhaltsreinigung	9,31	7,96
	Glas- und Fassadenreinigung	12,33	10,31
Gerüstbauerhandwerk		10,25	
Maler- und Lackiererhandwerk*	ungelernter Arbeitnehmer	9,90	9,90
	Geselle	12,50	10,50
Pflegebranche		9,00	8,00
Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk		11,25	10,66
Wach- & Sicherheitsgewerbe**		7,50 bis 8,90	7,50
Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft		8,25	7,50
Forstliche Dienstleister		10,78	
Leiharbeit***		8,50	7,86

\*Allgemeinverbindlicherklärung noch nicht erteilt;  
 \*\*seit 12/2013 ausgelaufen und noch nicht wieder erneuert;

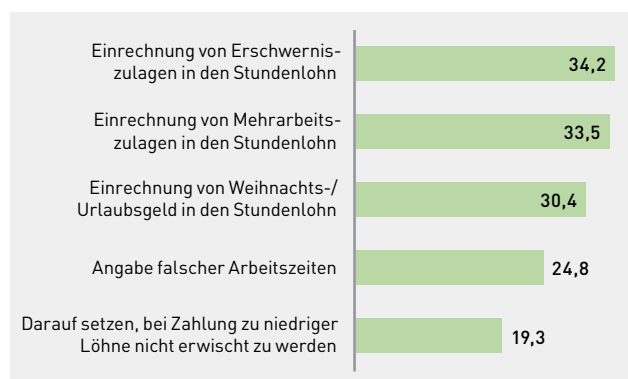
\*\*\*Auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)  
 Quelle: WSI-Tarifarchiv (Stand: September 2014)

- 1. Offen illegale Zahlung zu niedriger Löhne:** Das Unternehmen verzichtet darauf, die Einhaltung des Mindestlohns vorzutäuschen und baut darauf, bei der illegalen Bezahlung nicht erwischt zu werden. In Branchen mit etablierten Kontrollstrukturen wie z. B. dem Baugewerbe, der Gebäudereinigung oder verschiedenen Handwerksbereichen, findet sich dieser Typus mittlerweile jedoch eher selten.
- 2. Die falsche Kalkulation des Mindestlohns:** Diese Umgehungsstrategie findet sich in allen Branchen. Sie kann sowohl willentlich als auch unwillentlich erfolgen. Da das AEntG selbst keine präzise Definition eines Mindestlohns vorgibt, herrscht in der Praxis oft große Unsicherheit, welche Entgeltbestandteile und sonstigen Leistungen bei der Kalkulation des Mindestlohns berücksichtigt werden dürfen. Eine korrekte Kalkulation ergibt sich teilweise aus dem Tarifvertrag und teilweise aus der nationalen und europäischen Rechtsprechung. Da diese in der Regel für die Arbeitnehmer/-innen nicht transparent sind, ergeben sich hier zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten.
- 3. Die unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit:** Ein weit verbreitetes Umgehungsmuster besteht darin, dass zwischen der offiziell ausgewiesenen und der effektiven Arbeitszeit eine große Diskrepanz besteht, sodass faktisch unbezahlte Überstunden geleistet werden. Auf die gesamte effektive Arbeitszeit gerechnet ergibt sich dabei oft ein Stundenlohn, der unterhalb des existierenden Mindestlohns liegt. Die verstärkte Nutzung von kürzeren Wochenarbeitszeiten oder Teilzeit im Baugewerbe und anderen Handwerksbereichen kann hierbei als ein wichtiges Indiz für eine mögliche unbezahlte Mehrarbeit dienen.
- 4. Die Arbeitsverdichtung bei Stücklohnbezahlungen:** Dieses Umgehungsmuster ist beispielsweise in der Gebäudereinigung weit verbreitet, wo die Beschäftigten oft nicht nach Zeitstunden, sondern nach zu reinigenden Zimmern oder Flächen bezahlt werden. Hierbei werden die Leistungsvorgaben oft so gefasst, dass sie in der kalkulierten Zeitvorgabe nicht zu schaffen sind und der Mindestlohn nicht erreicht werden kann.

**5. Ausdehnung von (Schein-)Selbstständigkeit:** Insbesondere im Bausektor ist es in den letzten Jahren zu einem starken Anstieg von Gewerbeanmeldungen und der Vergabe von Werkverträgen gekommen. Werkvertragsnehmer unterliegen nicht dem Mindestlohn und werden oft zu Konditionen engagiert, bei denen ihr Einkommen unterhalb des Mindestlohns liegt.

Die tatsächliche Bedeutung und Verbreitung dieser Umgehungsstrategien lässt sich naturgemäß nur sehr schwer quantifizieren. Dass es sich hierbei jedoch um relevante Größen handeln muss, zeigt beispielsweise eine Umfrage von Unternehmen im westdeutschen Dachdeckerhandwerk (Abbildung 5.1). Danach halten mehr als 30 Prozent aller befragten Unternehmen die falsche Kalkulation des Mindestlohns für eine verbreitete Umgehungsstrategie, fast ein Viertel nennt die Angabe falscher Arbeitszeiten und fast 20 Prozent sieht eine offen illegale Zahlung zu niedriger Löhne.

**Abbildung 5.1: Anteil der Unternehmen im westdeutschen Dachdeckerhandwerk in Prozent, die eine der genannten Möglichkeiten zur Umgehung des Mindestlohns als relevant einschätzen...**



Quelle: ZEW (2011: 206)

### 5.3 Kontrolle sektoraler Mindestlöhne nach dem AEntG

#### Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)<sup>13</sup>

Nach § 16 des AEntG obliegt die Zuständigkeit zur Überprüfung und Kontrolle der sektoralen Mindestlöhne den Behörden des Zolls. Innerhalb der Zollverwaltung ist die so genannte Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Kontrolle von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständig. Im Jahr 2013 verfügte die FKS über 6.869 Plan-

stellen, von denen jedoch 388 nicht besetzt waren, sodass gemessen in Vollzeitäquivalenten der FKS insgesamt 6.481 Beschäftigte zur Verfügung standen (Abbildung 5.2). Die Mitarbeiter/-innen der FKS verteilen sich im gesamten Bundesgebiet auf 43 Hauptzollämter, die an insgesamt 113 Standorten tätig sind (Bundesregierung 2013b, Bundesministerium der Finanzen 2014).

Seit 2009 hat bei der FKS ein leichter Personalaufbau stattgefunden, nachdem der Bundesrechnungshof in einem Sonderbericht über die Arbeit der FKS im Jahr 2008 vor allem in den Großstädten Berlin, Hamburg, München, Köln und Frankfurt a. M. einen zusätzlichen Personalbedarf festgestellt hat (Bundesrechnungshof 2008). Hinzu kommt der seit 2009 um zusätzliche Branchen erweiterte Geltungsbereich des AEntG.

**Abbildung 5.2: Stellenentwicklung bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit 2009 – 2013**



Quellen: Bundesregierung (2011a, 2011b, 2013a, 2014)

#### Die Kompetenzen der FKS

Die Kompetenzen der FKS werden im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) geregelt. Nach § 3 SchwarzArbG ist die FKS berechtigt „Geschäftsräume und Grundstücke des Arbeitgebers und des Auftraggebers von selbstständig tätigen Personen ... während der Arbeitszeit der dort tätigen Personen zu betreten und dabei

<sup>13</sup> Im Rahmen dieser Untersuchung wurden Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der FKS auf nationaler und lokaler Ebene geführt. Wir bedanken uns für die Gesprächsbereitschaft und die zahlreichen nützlichen Informationen und Hinweise.

1. von diesen Auskünfte hinsichtlich ihrer Beschäftigungsverhältnisse oder ihrer Tätigkeiten einzuholen und
2. Einsicht in von ihnen mitgeführte Unterlagen zu nehmen, von denen anzunehmen ist, dass aus ihnen Umfang, Art oder Dauer ihrer Beschäftigungsverhältnisse oder Tätigkeiten hervorgehen oder abgeleitet werden können.“

Die FKS hat darüber hinaus das Recht, die Personalien der Beschäftigten aufzunehmen und deren Ausweispapiere zu überprüfen. Außerdem hat die FKS die Befugnis alle „Lohn- und Meldeunterlagen, Bücher und andere Geschäftsunterlagen“ zu prüfen, „aus denen Umfang, Art oder Dauer von Beschäftigungsverhältnissen hervorgehen oder abgeleitet werden können“ (SchwarzArbG § 4, Abs. 1). Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer „sind gesetzlich verpflichtet, diese Prüfungen zu dulden und an diesen aktiv mitzuwirken.“ Sie sind dabei verpflichtet, die entsprechenden Unterlagen zur Verfügung zu stellen (SchwarzArbG § 5).

Ergeben die Kontrollen hinreichende Verdachtsmomente so hat die FKS die Möglichkeit, ein Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten einzuleiten und Bußgelder zu verhängen. In schwerwiegenden Fällen illegaler Beschäftigung kann sie auch ein Strafverfahren einleiten. Bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten hat die FKS insgesamt „die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten“ (SchwarzArbG § 14).

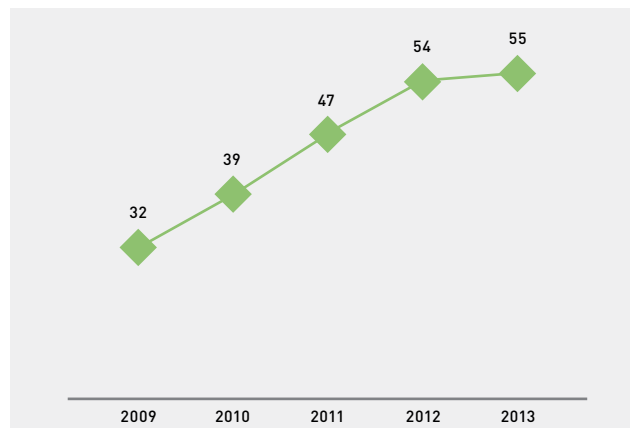
### Durchführung von Kontrollen durch die FKS

Die Prüfungsaufgaben der FKS umfassen neben den Mindestlöhnen den gesamten Bereich der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung sowie die Einhaltung gesetzlicher und tarifvertraglicher Arbeitsbedingungen insofern sie für die Zahlung von Sozialleistungen relevant sind (SchwarzArbG § 2).<sup>14</sup> Nach Angaben der Zollstatistik wurden im Jahr 2013 insgesamt 523.340 Personenbefragungen durchgeführt und 64.001 Unternehmen kontrolliert. Im gleichen Jahr wurden

95.020 Ermittlungsverfahren wegen Straftaten und 39.996 wegen Ordnungswidrigkeiten eingeleitet. Insgesamt wurden 44,7 Millionen Euro an Ordnungsgeldern und weitere 26,1 Millionen Euro an Geldstrafen festgesetzt (Bundesministerium der Finanzen 2014). Verstöße gegen das AEntG werden als Ordnungswidrigkeit geahndet.

Mit Ausdehnung des AEntG auf zusätzliche Branchen haben auch die Kontrollen der sektoralen Mindestlöhne für die FKS permanent an Bedeutung gewonnen. So hat der Anteil an Kontrollen in durch das AEntG und das AÜG erfassten Branchen in den letzten Jahren stark zugenommen. Wurden noch 2009 lediglich 32 Prozent aller Kontrollen in diesen Branchen durchgeführt, so waren es 2013 bereits 55 Prozent (Abbildung 5.3).

**Abbildung 5.3: Anteil der von der FKS kontrollierten Unternehmen in Branchen mit sektoralen Mindestlöhnen in %, 2009 – 2013**



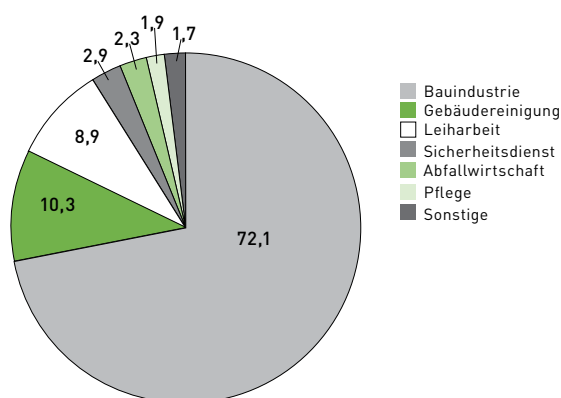
Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Bundesregierung (2013a, 2014) und Bundesministerium der Finanzen (2014).

Die durch die FKS durchgeführten Kontrollen sektoraler Mindestlöhne konzentrieren sich überwiegend auf einige wenige Branchen (Abbildung 5.4). Nach wie vor werden fast drei Viertel aller Kontrollen (72,1 Prozent) in der Bauindustrie und in baunahen Handwerksbereichen durchgeführt. An zweiter Stelle kommt mit etwas mehr als 10 Prozent die Gebäudereinigung und an dritter Stelle mit knapp 9 Prozent die Leiharbeit. Demgegenüber fällt der Anteil der Kontrollen bei den Sicherheitsdienstleistungen, der Abfallwirtschaft und der Pflege mit Anteilen zwischen knapp 2 und 3 Prozent immer noch sehr gering aus.

<sup>14</sup> Anders als in anderen europäischen Ländern gibt es in Deutschland keine umfassende Arbeitsinspektion, von der sämtliche Arbeitsbedingungen kontrolliert werden. So ist die FKS explizit nicht für den gesamten Bereich des Arbeitsschutzes zuständig, der nach dem Arbeitsschutzgesetz (§ 21) in die Kompetenz der Länder fällt und hier in der Regel nachgeordneten Behörden wie z. B. dem Gewerbeaufsichtsamt, Landesämtern für Arbeitssicherheit und Gesundheit usw. übertragen wird.

Auffällig ist, dass sowohl die Zahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren als auch der verhängten Geldbußen in den jeweiligen Branchen und in unterschiedlichen Jahren teilweise stark differiert. In fast allen Branchen war die Zahl der Prüfungen und Ermittlungsverfahren und die Summe der Geldbußen in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Mindestlohnverordnungen deutlich höher und sind dann in den Folgejahren zurückgegangen bzw. haben sich auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert (Tabelle 5.2). Offensichtlich haben die Kontrollen der FKS hier aufseiten einiger Unternehmen eine abschreckende Wirkung entfaltet und dazu beigetragen, dass in den Folgejahren Mindestlöhne eingehalten wurden.

**Abbildung 5.4: Anteil der von der FKS kontrollierten Unternehmen in Branchen mit sektoralen Mindestlöhnen in %, 2013**



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Bundesregierung (2014)

### Anlass und Ablauf der Kontrollen

Für die Durchführung von Prüfungen durch die FKS kann es sehr unterschiedliche Anlässe geben. Zum einen reagiert die FKS auf Hinweise aus der Bevölkerung, die von sehr unterschiedlichen Gruppen kommen können (konkurrierenden Unternehmen, Arbeitnehmern, Betriebsräten, Gewerkschaften, Nachbarn oder auch anonym). Darüber hinaus werden auch Medienberichte berücksichtigt sowie Informationen anderer Behörden verarbeitet. Alle diese Quellen bieten Anlass für relativ „spontane“ kurzfristige Unternehmenskontrollen. In bestimmten Fällen können solche „spontanen“ Kontrollen auch vollkommen verdachtslos durchgeführt werden, wenn z. B. neue Baustellen eingerichtet werden.

Daneben gibt es jedoch auch längerfristig geplante Schwerpunktkontrollen, die auf Grundlage vorher erstellter Risi-

koanalysen in bestimmten Branchen durchgeführt werden. Solche Schwerpunktkontrollen finden mehrfach im Jahr sowohl auf bundesweiter als auch regionaler Ebene statt und sollen durch den konzentrierten Einsatz aller verfügbaren Kontrolleure nicht nur möglichst viele Verstöße aufdecken, sondern auch eine präventiv-abschreckende Wirkung entfalten. Neben der Bauindustrie wurden in den letzten Jahren vor allem im Gebäudereinigerhandwerk, aber auch bei der Leiharbeit, bei den Speditionen und im Hotel- und Gaststättengewerbe Schwerpunktkontrollen durchgeführt. Jede neue ins AEntG aufgenommene Branche hat auch eine Schwerpunktkontrolle der FKS nach sich gezogen.

Die in der Regel unangekündigt durchgeführten Kontrollen beginnen immer mit der Überprüfung und Befragung von Beschäftigten, wobei neben den Personalien vor allem Informationen zur Sozialversicherung sowie den Lohn- und Arbeitsbedingungen abgefragt werden. Hierbei stehen den Kontrolleuren der FKS standardisierte Personalbefragungsbögen zur Verfügung. Erst wenn bei der Personalbefragung Unstimmigkeiten auftreten, wird eine weitere Überprüfung des Unternehmens angeordnet.<sup>15</sup> Bei dem begründeten Verdacht eines Verstoßes gegen Mindestlöhne oder andere gesetzliche Arbeitsbedingungen wird von der FKS ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, bei dem Betriebsunterlagen beschlagnahmt und anschließend von Spezialisten der FKS ausgewertet werden. Bestätigen sich die Verstöße gegen Bestimmungen des AEntG wird von der FKS ein Bußgeld festgesetzt.

Zusätzlich zu den Kontrollen werden von der FKS auch präventive Maßnahmen durchgeführt. Nach dem Motto „Abschreckung durch Präsenz“ bemühen sich die FKS-Kontrolleure öffentlich sichtbar zu sein und damit den Unternehmen zu signalisieren, jederzeit kontrolliert werden zu können. Hinzu kommt auch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit mit der auf durchgeführte Kontrollen und entdeckte Verstöße aufmerksam gemacht wird.

<sup>15</sup> In den Interviews mit FKS-Vertreterinnen und -Vertretern haben diese davon berichtet, dass Unternehmen ihre Beschäftigte teilweise auf Kontrollen durch den Zoll „vorbereiten“ und ihnen bestimmte Antworten vorgeben. In solchen Fällen ist es für die FKS extrem schwierig, Missstände aufzudecken.

**Tabelle 5.2: Kontrolle der Mindestlöhne nach dem AEntG 2009 – 2013**

Branche		2009	2010	2011	2012	2013
Abfallwirtschaft Straßenreinigung und Winterdienst (seit 2009)	Prüfungen	435	1.602	1.272	1.060	813
	Ermittlungsverfahren	0	65	43	55	86
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	4,1	7,8	265,4	85,6	96,3
Aus- und Weiterbildungsleistungen (seit 08/2012)	Prüfungen	-	-	-	58	409
	Ermittlungsverfahren	-	-	-	0	9
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	-	-	-	0	0
Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe	Prüfungen	14.094	20.030	24.483	26.775	25.355
	Ermittlungsverfahren	1.445	1.212	1.425	1.690	1.638
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	25.107,8	13.929,8	10.910,3	11.589,3	11.781,5
Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken (seit 10/2009)	Prüfungen	-	-	0	4	10
	Ermittlungsverfahren	-	-	0	0	0
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	-	-	0	0	0
Gebäudereinigung (seit 2008)	Prüfungen	2.139	2.385	2.659	3.443	3.607
	Ermittlungsverfahren	203	159	184	248	351
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	320,1	532,4	748,2	11.589,3*	4.357,3
Pflegebranche (seit 08/2010)	Prüfungen	-	192	2.488	844	662
	Ermittlungsverfahren	-	3	61	50	44
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	-	-	17,6	27,6	162,7
Sicherheitsdienstleistungen (seit Juni 2011)	Prüfungen	-	-	907	1.924	1.031
	Ermittlungsverfahren	-	-	18	124	98
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	-	-	0,07	35,2	226,7
Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft (seit 10/2009)	Prüfungen	-	-	132	264	177
	Ermittlungsverfahren	-	-	13	21	20
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	-	-	9.670,00	326,2	58,4
Leiharbeit (seit 06/2010)	Prüfungen	keine Daten			950	3.124
	Ermittlungsverfahren	keine Daten			10	63
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	keine Daten			0,07	40,3
Gesamt	Prüfungen	16.668	24.209	31.941	35.322	35.188
	Ermittlungsverfahren	1.648	1.439	1.744	2.198	2.309
	Geldbußen (in 1.000 EUR)	25.432,0	14.470,0	11.951,3	23.653,3	16.723,1

\* Diese Summe weicht extrem von der in anderen Jahren ab und entspricht genau der Summe der verhängten Geldbußen im Bereich des Bauhaupt- und Baunebengewerbes. Es ist zu vermuten, dass an dieser Stelle die von der Bundesregierung (2014) ausgewiesenen Daten fehlerhaft sind.  
 Quellen: Bundesregierung (2013a, 2014).

### Bündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

Einen weiteren Ansatz zur Prävention und verbesserter Kontrolle bilden die sogenannten Bündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, die in verschiedenen Branchen zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und dem Zoll vereinbart wurden. Auf nationaler Ebene existieren entsprechende Bündnisse mittlerweile in sieben Branchen, darunter die Bauwirtschaft, das Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, die Fleischwirtschaft, die Gebäudereinigung, das Maler- und Lackiererhandwerk, die Textilreinigung und das Elektroh Handwerk (Tabelle 5.3). Insbesondere in der Bauwirtschaft gibt es entsprechende Bündnisse zusätzlich auch auf regionaler und vereinzelt auch auf lokaler Ebene.

Das Ziel der Bündnisse besteht zunächst darin, gemeinsam öffentlich für die Einhaltung von Mindestlöhnen und gegen illegale Beschäftigung zu werben. Darüber hinaus soll vor allem die Akzeptanz von Kontrollen bei Unternehmen und Beschäftigten vergrößert werden. Hierzu wurden im Rahmen der Branchenbündnisse eigene „Merkblätter“ zum Ablauf von Kontrollverfahren erstellt.<sup>16</sup> Schließlich kommen die Bündnispartner auf nationaler Ebene in der Regel zweimal jährlich zusammen, um über branchenspezifische Probleme bei der Nichteinhaltung von Mindestlöhnen und anderen Arbeitsbedingungen zu sprechen (Bundesministerium für Finanzen 2014b).

<sup>16</sup> Die Merkblätter sind im Internet unter folgender Adresse abrufbar: [http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse_node.html)

**Tabelle 5.3: Nationale Bündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zwischen Zoll, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften**

Branche	Arbeitgeber	Gewerkschaften
Bauwirtschaft (seit 2004)	Zentralverband des Deutschen Baugewerbes; Hauptverband der Deutschen Bauindustrie	IG BAU
Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe (seit 2006)	Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung; Bundesverband Möbelspedition und Logistik; Deutscher Speditions- und Logistikverband	Ver.di
Fleischwirtschaft (seit 2007)	Arbeitgeberverband Nahrung und Genuss; Bundesverband der Deutschen Fleischwarenindustrie; Bundesverband Vieh und Fleisch; Bundesverband der Deutschen Ernährungsindustrie; Deutscher Fleischer-Verband; Deutscher Raiffeisenverband; Verband der Fleischwirtschaft; Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft	Gewerkschaft NGG
Gebäudereinigung (seit 2008)	Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks	IG BAU
Maler- und Lackiererhandwerk (seit 2010)	Bundesverband Farbe Gestaltung Bautenschutz	IG BAU
Textilreinigung (seit 2012)	Industrieverband Textil Services, Deutscher Textilreinigungs-Verband	IG Metall, DHV
Elektrohandwerk (seit 2014)	Zentralverband der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen Handwerke	IG Metall

Quelle: Zoll

Auf die konkrete Durchführung der Kontrollen vor Ort haben die Bündnisse bislang allerdings nur wenig Einfluss. Nach Angaben der FKS ist im Gegenteil gerade auf lokaler Ebene die Zusammenarbeit mit Betriebsräten und Gewerkschaften kaum entwickelt. Auch bei den externen Hinweisen auf Mindestlohnverstöße spielen Gewerkschaften nur eine untergeordnete Rolle. Dahinter verbirgt sich zum Teil auch das grundlegende Problem, dass es gerade in kleinen und mittleren Unternehmen, die überdurchschnittlich viele Niedriglohnempfänger/-innen beschäftigen, oft keine Arbeitnehmervertretungen gibt (Brenke und Wagner 2013).

#### Kontrollen durch die Rentenversicherung

Neben der Kontrolle durch die FKS werden Mindestlöhne auch im Rahmen der regelmäßig durchgeführten Betriebsprüfungen der Deutschen Rentenversicherung überprüft. Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB IV, § 28p) ist die Rentenversicherung verpflichtet, regelmäßig zu kontrollieren, ob die Unternehmen ordnungsgemäß ihre Sozialversicherungsbeiträge bezahlen. Da diese unmittelbar an die Entlohnung gekoppelt sind, besteht der Kern der Betriebsprüfung in der Kontrolle der Lohnunterlagen. Hierbei wird u. a. überprüft, ob Beschäftigte richtig eingruppiert und gegebenenfalls

Tarif- und Mindestlöhne eingehalten wurden. Jedes Unternehmen soll dabei mindestens alle vier Jahre einmal überprüft werden (Foerster 2011).

Die Rentenversicherung verfügt über einen eigenen Betriebsprüfdienst mit etwa 3.600 Betriebsprüfern, die jährlich etwa 800.000 Betriebsprüfungen durchführen (Bundesregierung 2011c). Die Betriebsprüfung beschränkt sich dabei in der Regel auf die Kontrolle der Firmenunterlagen. Anders als bei der FKS wird daher hier nicht die tatsächliche Einhaltung von Lohnstandards überprüft. Werden bei der Überprüfung zu wenig bezahlte Sozialversicherungsbeiträge festgestellt, wird dies an die Sozialversicherungsträger weitergegeben, die dann bei den Unternehmen entsprechende Nachforderungen stellen. Im Jahr 2011 summierten sich die Beitragsnachforderungen auf insgesamt 660 Millionen Euro (Bundesregierung 2012).

Die Rentenversicherung weist keine gesonderten Daten darüber aus, wie hoch der Anteil von Nachforderungen ist, der auf die Nichteinhaltung von Mindestlöhnen zurückzuführen ist (Bundesregierung 2010). Allerdings werden von der Rentenversicherung festgestellte Mindestlohnverstöße an die FKS weitergegeben. Umkehrt kann die FKS bei ihren

Kontrollen direkt auf die Datenbank der Deutschen Rentenversicherung zurückgreifen, sodass zwischen beiden Institutionen ein entwickeltes Kooperationsverhältnis besteht.

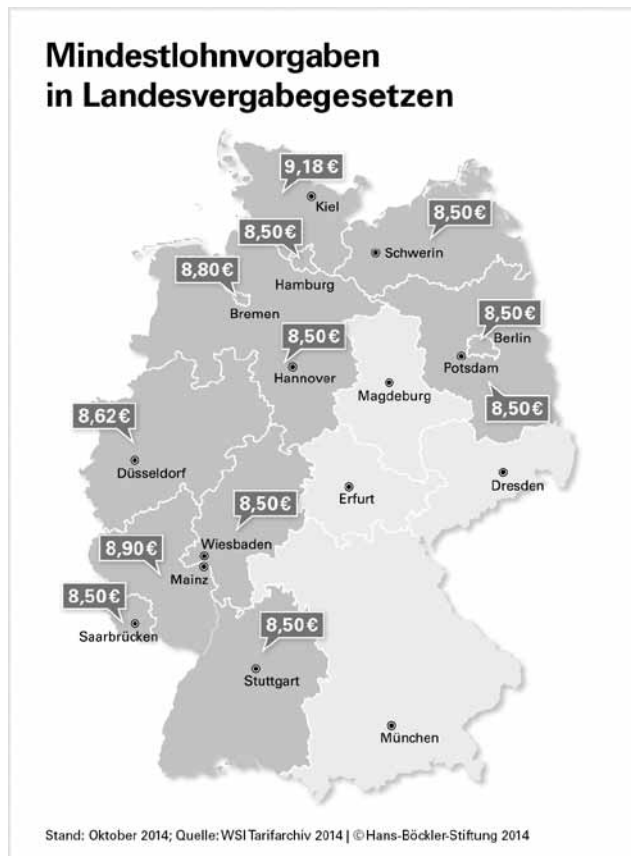
### 5.3 Regionale Mindestlöhne in Landesvergabe- und Landesmindestlohngesetzen

#### Verbreitung regionaler Mindestlöhne

Neben den sektoralen Mindestlöhnen nach dem AEntG existieren in Deutschland auch einige regionale Mindestlöhne, die im Rahmen landesspezifischer Vergabe- und Mindestlohngesetze festgelegt werden. Demnach dürfen nur solche Unternehmen öffentliche Aufträge bzw. Zuwendungen erhalten, die ihren Beschäftigten bei der Durchführung dieser Aufträge mindestens einen bestimmten Mindestlohn zahlen.

Insgesamt verfügen derzeit 13 von 16 Bundesländern über landeseigene Vergabegesetze, in denen mehr oder weniger weitreichende Regelungen über Lohn- und Sozialstandards bei öffentlichen Aufträgen enthalten sind. In 10 Bundesländern beinhalten die Vergabegesetze auch Regelungen über einen vergabespezifischen Mindestlohn.<sup>17</sup> Dieser liegt in der Mehrzahl der Länder derzeit bei 8,50 Euro pro Stunde. Vier Bundesländer weisen hingegen bereits einen höheren Vergabe-Mindestlohn aus, der in Nordrhein-Westfalen 8,62 Euro, in Bremen 8,80 Euro, in Rheinland-Pfalz 8,90 Euro und in Schleswig-Holstein 9,18 Euro beträgt. Die höheren Mindestlöhne kommen teilweise dadurch zustande, dass sich die betreffenden Bundesländer hier explizit an der untersten Vergütungsgruppe des Tarifvertrages der Länder (TV-L) orientieren.

In vier Bundesländern (Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein) existieren neben den Vergabegesetzen auch sogenannte Landesmindestlohngesetze, in denen die Mindestlohnvorgabe über die öffentlichen Aufträge hinaus auch auf alle öffentlichen Zuwendungen und Konzessionen ausgedehnt wird. Damit wird der länderrechtliche Gestaltungsspielraum bei der Festsetzung von Mindestlöhnen in diesen Bundesländer voll ausgeschöpft.



#### Kontrolle der vergabespezifischen Mindestlöhne

Mit der Verabschiedung landesspezifischer Vergabegesetze wurden auch neue Regeln und Verfahren festgelegt, um die Einhaltung sozialer Standards bei öffentlichen Aufträgen zu kontrollieren (Böhlke 2014). Hierzu gehört auch die Überprüfung des vergabespezifischen Mindestlohns sowie der Mindestlöhne nach dem AEntG, die ebenfalls bei der Vergabe eingehalten werden müssen.

Bei der Kontrolle der Vergabegesetze lassen sich im Wesentlichen zwei Ansätze unterscheiden: Ein Reihe von Bundesländern verfolgen einen rein dezentralen Ansatz, wonach die Kontrolle ausschließlich Sache der einzelnen Vergabestellen ist. Die bisherigen Erfahrungen weisen jedoch darauf hin, dass dieses dezentrale Modell nur sehr eingeschränkt funktioniert. Zunächst überprüfen die Vergabestellen routinemäßig, ob die Bieter den Vergabeunterlagen eine Erklärung über die Einhaltung des Vergabemindestlohns beigefügt haben. Ist dies nicht der Fall, können sie aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Des Weiteren wird

<sup>17</sup> In Hessen wird derzeit über ein neues Vergabegesetz verhandelt, das nach dem Entwurf der Landesregierung auch eine Mindestlohnregelung enthalten soll.



bei den Angeboten überprüft, ob die vorgelegte Kalkulation angesichts der bestehenden Mindestlohnvorgaben realistisch ist. Hierbei werden „unangemessen niedrige Angebote“<sup>18</sup> überprüft und gegebenenfalls ausgesondert. Darüber hinaus sind die einzelnen Vergabestellen jedoch in der Regel nicht in der Lage, die tatsächliche Einhaltung der Mindestlöhne in den Unternehmen zu überprüfen. Die Einrichtung eigener lokaler Kontrollstellen, wie z. B. beim Vergabeamt der Stadt Köln, bilden bislang die absolute Ausnahme.

Demgegenüber sind einige Bundesländer den entgegengesetzten Weg gegangen und haben auf Landesebene für die öffentliche Auftragsvergabe eine zentrale Kontrollstelle eingerichtet. Nicht zufällig gehören hierzu vor allem die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Eine zentrale Kontrollstelle für das Vergabegesetz wurde auch in Nordrhein-Westfalen (NRW) eingerichtet. In einem großen Flächenstaat wie NRW ist es jedoch strukturell extrem schwierig, von einer einzelnen zentralen Behörde mit 12 Planstellen ausgehend eine landesweite Kontrolle sicherzustellen.

Einen möglichen Ausweg aus diesem Dilemma hat das Land Bremen gefunden, das in seinem Kontrollsystem zentrale und dezentrale Elemente verbindet (Senat Bremen 2012). In Bremen wurde auf Landesebene zunächst eine zentrale „Sonderkommission Mindestlohn“ eingerichtet, bei der alle öffentlichen Vergaben innerhalb des Landes aus den Bereichen Bau- und Dienstleistungen gemeldet werden müssen. Aufgrund eigener Erfahrungen und Risikoanalysen wählt dann die Sonderkommission gezielt einzelne öffentliche Auftragnehmer aus und fordert die entsprechenden Vergabestellen auf, diese im Hinblick auf die Einhaltung des vergabespezifischen Mindestlohns zu kontrollieren. Die Vergabestellen haben dann die Möglichkeit, die Kontrollen entweder selber durchzuführen oder an externe zu vergeben, wobei sie hier sowohl auf eine städtische Tochtergesellschaft als auch auf etablierte Anwaltskanzleien zurückgreifen können.

Im Jahr 2013 wurden auf diese Weise in Bremen insgesamt 127 Mindestlohnprüfungen durchgeführt (Senat Bremen

2013), bei denen jedoch in der großen Mehrzahl keine Verstöße festgestellt werden konnten, was für eine hohe Akzeptanz und funktionierende Kontrolle des vergabespezifischen Mindestlohns spricht. In einigen Fällen gab es Verstöße gegen Mindestlöhne nach dem AEntG, die dann an die FKS weitergegeben wurden. Bei Verstößen gegen den vergabespezifischen Mindestlohn wurden hingegen in wenigen Fällen auf Empfehlung der Sonderkommission Sanktionen ausgesprochen.

Angesichts ihrer großen ökonomischen Bedeutung bietet die öffentliche Auftragsvergabe ein wichtiges Politikfeld, um die Einhaltung von Mindestlöhnen in Deutschland durchzusetzen. Gerade den Bundesländern eröffnen sich hierbei zusätzliche Kontrollmöglichkeiten, die jedoch in den meisten Fällen durch den Aufbau effizienter Kontrollsysteme auf Landesebene erst noch entwickelt werden müssen. Hierbei gilt es nicht zuletzt, auch die zusätzlichen Sanktionsmöglichkeiten öffentlicher Auftraggeber zu nutzen, die bei Mindestlohnverstößen neben Geldstrafen auch die Möglichkeit eines zeitweiligen Ausschlusses von öffentlichen Vergaben vorsieht. Letzteres stellt für viele Unternehmen ein wesentlich wirksameres Sanktionsmittel dar.

<sup>18</sup> Als „unangemessen niedrige Angebote“ werden in zahlreichen Tarif- und Vergabegesetzen solche Angebote definiert, die einen bestimmten Prozentsatz (in der Regel zwischen 10 und 20 %) unter der Kostenschätzung oder auch dem nächst höheren Angebot liegen.



## Literatur

- Böhlke, N. (2014): Synopse der Kontrollregelungen in den landesspezifischen Vergabegesetzen, [http://www.boeckler.de/pdf/v\\_2014\\_05\\_21\\_boehlke.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/v_2014_05_21_boehlke.pdf).
- Brenke, K. und G. Wagner (2013): Gesetzliche Mindestlöhne: mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst Vol. 93. (11), 751 – 757.
- Bundesministerium der Finanzen (2014a): Die Zollverwaltung Jahresstatistik 2013, [http://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik\\_2013.html?nn=99062](http://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/jahresstatistik_2013.html?nn=99062).
- Bundesministerium der Finanzen (2014b): 10 Jahre Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls: „Damit nicht die Anständigen die Rechnung für die Unständigen bezahlen“, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/2014-06-04-fks-schwarzarbeit.html?view=renderPrint>.
- Bundesrechnungshof (2008): Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), 11. Januar 2008, [https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/2008-sonderbericht-organisation-und-arbeitsweise-der-finanzkontrolle-schwarzarbeit-fks/at\\_download/file](https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/2008-sonderbericht-organisation-und-arbeitsweise-der-finanzkontrolle-schwarzarbeit-fks/at_download/file).
- Bundesregierung (2010): Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Nacherhebung von Sozialversicherungsbeiträgen – Gegen sittenwidrige Löhne und zur Durchsetzung von branchenspezifischen Mindestlöhnen, Deutscher Bundestag Drucksache 17/3013, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/030/1703013.pdf>.
- Bundesregierung (2011a): Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 01. Mai 2011, Deutscher Bundestag Drucksache 17/5863, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705863.pdf>.
- Bundesregierung (2011b): Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Ergebnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Deutscher Bundestag Drucksache 17/6219, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706219.pdf>.
- Bundesregierung (2011c): Antwort auf die kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Die Folgen des CGZP-Urteils und die Umsetzung der EU-Leiharbeitsrichtlinie, Deutscher Bundestag Drucksache 17/6044, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/060/1706044.pdf>.
- Bundesregierung (2012): Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CGZP-Urteil und die neuesten Entwicklungen, Deutscher Bundestag Drucksache 17/8549, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/085/1708549.pdf>.
- Bundesregierung (2013a): Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Mindestlöhne durchsetzen, Qualität der Kontrollen verbessern, Deutscher Bundestag Drucksache 17/12834, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/128/1712834.pdf>.
- Bundesregierung (2013b): Zwölfter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, 27.09.2013, Deutscher Bundestag Drucksache 17/14800, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/148/1714800.pdf>.
- Bundesregierung (2014): Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Kontrolle von Mindestlöhnen, Deutscher Bundestag Drucksache 18/1219, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/012/1801219.pdf>.
- Foerster, A.-F. (2011): Betriebsprüfungen im Lohnbereich. Grundlagen und aktuelle Prüfungsschwerpunkte (Teil 1), Lohn + Gehalt, März 2011, 20 – 24.
- Senat Bremen (2012): Richtlinie zur Durchführung von Mindestlohnkontrollen, 09.08.2012, <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Richtlinie fuer die Durchfuehrung von Mindestlohnkontrollen.pdf>.
- Senat Bremen (2013): Sonderkommission Mindestlohn – Tätigkeitsbericht 2013, [https://ssl.bremen.de/wirtschaft/sixcms/media.php/13/18\\_361\\_L-Vorlage%20%E4tigkeitsbericht%20SoKom%20Mindestlohn-B.pdf](https://ssl.bremen.de/wirtschaft/sixcms/media.php/13/18_361_L-Vorlage%20%E4tigkeitsbericht%20SoKom%20Mindestlohn-B.pdf).
- ZEW ( Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk. Studie im Auftrag des Bundesministeriums, Mannheim, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-dachdecker.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-dachdecker.pdf?__blob=publicationFile).

## 6. Fazit: Herausforderungen für die Umsetzung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

Thorsten Schulten

### 6.1 Eckpunkte des neuen Mindestlohngesetzes

Als Teil eines umfassenden Gesetzespaketes „zur Stärkung der Tarifautonomie“ haben Bundestag und Bundesrat im Juli 2014 das neue Mindestlohngesetz (MiLoG) verabschiedet (Bundesregierung 2014a). Ab dem 1. Januar 2015 gilt erstmalig in Deutschland ein allgemeiner Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde. Prinzipiell haben demnach alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in Deutschland tätig sind, Anspruch auf Zahlung eines Mindestlohns. Ausnahmen gelten lediglich für einige wenige Arbeitnehmergruppen wie z. B. Jugendliche unter 18 Jahren, Langzeitarbeitslose in den ersten 6 Monaten der Wiederbeschäftigung sowie Auszubildende und Praktikanten, die ein ausbildungsbegleitendes oder berufsorientierendes Praktikum absolvieren (§ 22 MiLoG).<sup>19</sup>

Für eine Übergangszeit von zwei Jahren können darüber hinaus im Rahmen allgemeinverbindlicher Tarifverträge auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) oder des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) auch noch Stundenlöhne unterhalb von 8,50 Euro gezahlt werden. Eine spezielle Übergangsregelung gilt außerdem für Zeitungszusteller, die ebenfalls erst nach zwei Jahren den vollen Mindestlohn erhalten und bis dahin lediglich Anspruch auf 75 % (2015) bzw. 85 % (2016) des Mindestlohns haben (§ 18 MiLoG).

Über die zukünftige Entwicklung des Mindestlohns soll eine Mindestlohnkommission aus Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern entscheiden, die alle zwei Jahre einen Vorschlag zur Anpassung des Mindestlohns vorlegen soll. Erstmals soll die Anpassung des Mindestlohns zum 1. Januar 2017 erfolgen. Als wesentliche Orientierungsgröße für die Entwicklung des Mindestlohns soll dabei die durchschnittliche Entwicklung der Tariflöhne dienen (§§ 4 – 10 MiLoG).

### 6.2 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Mindestlohns

Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns stellt Deutschland vor erhebliche Herausforderungen.

Sowohl die Erfahrungen des europäischen Auslandes als auch der bestehenden regionalen und branchenspezifischen Mindestlohnsysteme in Deutschland haben gezeigt, dass eine erfolgreiche Umsetzung eines allgemeinen Mindestlohns vor allem an fünf Voraussetzungen gebunden ist:<sup>20</sup>

1. Von zentraler Bedeutung ist zunächst, dass der **Begriff des Mindestlohns** vom Gesetzgeber möglichst präzise und handhabbar definiert wird. Um falsche Kalkulationen und bewussten Missbrauch zu vermeiden, muss für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer transparent sein, welche Leistungen und Entgeltbestandteile in den Mindestlohn eingerechnet werden dürfen und welche nicht.
2. Des Weiteren ist eine klare und kontrollierbare Regelung des **Verhältnisses von Mindestlohn und Arbeitszeiten** wichtig. Hierbei muss sichergestellt werden, dass die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden auch tatsächlich mit dem Mindestlohn vergütet werden. Dies gilt vor allem für Entgeltsysteme, bei denen die Entlohnung nicht pro Zeitstunde, sondern im Hinblick auf eine bestimmte Leistung erfolgt (z. B. Stücklohn). Außerdem muss geklärt werden, inwieweit besondere Arbeitszeiten (z. B. Bereitschaftsdienste, Anfahrtszeiten usw.) durch den Mindestlohn entgolten werden müssen.
3. Wesentlich für die Umsetzung des Mindestlohns ist auch die Existenz **effizienter Kontrollinstitutionen und -verfahren**, die eine angemessene Kontrolldichte sicherstellen und durch Prävention Mindestlohnverstöße verhindern.
4. Darüber hinaus müssen die Beschäftigten über effiziente und gangbare **Verfahren verfügen, ihre Mindestlohnansprüche geltend zu machen** und Mindestlohnverstöße gerichtlich ahnden zu lassen.
5. Schließlich liegt die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Mindestlohns darin, dass dieser auf eine möglichst breite **gesellschaftliche Akzeptanz** stößt, die auch weite Teile der Wirtschaft mit einschließt.

<sup>19</sup> Für eine kritische Diskussion der Ausnahmeregelungen: Schulten und Bispinck (2014) und Schulten und Horn (2014).

<sup>20</sup> Hierbei wird im Folgenden nicht berücksichtigt, dass Unternehmen im Rahmen von Werkverträgen auch vermehrt Aufträge an (Schein-) Selbstständige vergeben und damit dem Geltungsbereich des Mindestlohns entziehen. Das Problem des Missbrauchs von Werkverträgen bedarf einer eigenständigen gesetzlichen Lösung (vgl. hierzu z. B. die Vorschläge von Brors und Schüren 2014).

In Deutschland sind bis heute viele dieser Voraussetzungen entweder gar nicht oder nur in Teilen erfüllt. Auch nach der Verabschiedung des MiLoG ist deshalb die Politik gefordert, die Einführung des Mindestlohns aktiv zu gestalten und in Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und Gewerkschaften für eine erfolgreiche Umsetzung zu sorgen. Handlungsbedarf findet sich hierbei bei allen fünf genannten Voraussetzungen:

### 6.3 Definition des Mindestlohnbegriffes

Eine der größten Schwächen des neuen MiLoG besteht darin, dass es keine präzise Definition des Mindestlohnbegriffes enthält.<sup>21</sup> Dies wurde bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in verschiedenen Stellungnahmen kritisiert. So hat z. B. der Bundesrat (2014: 75) in seiner Stellungnahme zum MiLoG die Bundesregierung darum gebeten, klarzustellen, „ob und wenn ja welche Lohnbestandteile auf das Stundenentgelt anzurechnen sind.“ Als Begründung weist er darauf hin, dass „aufgrund praktischer Erfahrungen aus der Umsetzung landesrechtlicher Regelungen zum vergabespezifischen Mindestentgelt und der branchenspezifischen Regelungen auf Grundlage des Bundesrechts ... durch die fehlende Konkretisierung die Gefahr besteht, dass durch ... Anrechnung von Entgeltbestandteilen der Mindestlohn unterlaufen werden könnte.“ Sollte die Bundesregierung keine entsprechende Klarstellung vornehmen, so müsste dies nach Ansicht des Bundesrates durch höchstrichterliche Rechtsprechung erfolgen, was „unter Umständen jahrelange uneinheitliche Handhabung zur Folge hätte.“ Letzteres wird auch durch die Erfahrungen anderer europäischer Länder bestätigt (Askenazy 2014), wo die Kalkulation des Mindestlohnes aufgrund teilweise unklarer Vorgaben immer wieder zu Rechtsstreitigkeiten führt.

In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates weist die Bundesregierung (2014c: 84 f.) darauf hin, dass der Mindestlohn nach dem MiLoG dem Begriff des „Mindestentgeltsatzes“ des AEntG (§ 2, Nummer 1) entspricht,

dessen „Auslegung ... und damit die Frage der Berechnung von Mindestlöhnen ... bereits durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesarbeitsgerichts“ geklärt ist. Eine weitere Klarstellung im Rahmen des MiLoG wurde deshalb nicht für nötig befunden.

Der von der Bundesregierung vorgenommene Verweis auf die europäische Rechtslage ist insofern verwunderlich, als dass die Europäische Entsenderichtlinie (96/71/EG) ihrerseits explizit festlegt, dass der „Begriff der Mindestlohnsätze durch die Rechtsvorschriften und/oder Praktiken des Mitgliedstaats bestimmt (wird), in dessen Hoheitsgebiet der Arbeitnehmer entsandt wird.“ Folgt man darüber hinaus der aktuellen juristischen Literatur, so ist der Begriff des Mindestlohns zudem durch die Rechtsprechung keineswegs in jeder Hinsicht abschließend geregelt (z. B. Bayreuther 2014a, 2014b; Kocher 2014, Ulber 2014). Während bei vielen Entgeltbestandteilen eindeutig ist, ob diese in die Kalkulation des Mindestlohns eingerechnet werden dürfen oder nicht, ist bei einigen Entgeltbestandteilen die Rechtslage nach wie vor unklar und kann zu sehr unterschiedlichen Auslegungen führen.

Als durch die Rechtsprechung sowohl des Bundesarbeitsgerichtes (BAG) als auch des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) bestätigter allgemeiner Grundsatz gilt zunächst, dass nur solche Leistungen in die Kalkulation des Mindestlohns einbezogen werden dürfen, die eine Gegenleistung für die vertraglich vereinbarte Normalleistung des Arbeitnehmers darstellen (Ulber 2014: 176). Alle Zulagen, die für eine über das Normalmaß hinausgehende Leistung des Arbeitnehmers bezahlt werden, dürfen demnach nicht in die Bestimmung des Mindestlohns eingehen, sondern müssen extra gezahlt werden. Hierzu gehören z. B. Zuschläge für besondere Arbeitszeiten (z. B. Überstunden, Sonn- und Feiertage, Nacht- oder Schichtarbeit) oder für besondere Arbeitsanforderungen (z. B. Schmutz- oder Gefahrezulagen) sowie Akkord- und Qualitätsprämien. Nicht berücksichtigt werden dürfen außerdem Aufwandsentschädigungen, vermögenswirksame Leistungen oder Zahlungen zur betrieblichen Altersvorsorge, da diese nicht den Zweck verfolgen, die Normalleistung zu vergüten. Schließlich dürfen auch Trinkgelder nicht bei der Kalkulation des Mindestlohns einbezogen werden, da diese nach der Gewerbeordnung (§ 107, Abs. 3 GewO) eine freiwillige Leistung Dritter darstellen und deshalb nicht Bestandteil des Entgeltes sind.

<sup>21</sup> Im Gegensatz dazu hatte der Gesetzentwurf des Bundesrates für ein Mindestlohngesetz aus dem Jahr 2013 noch klar definiert, „dass der Mindestlohn dem reinen Stundenentgelt ohne Zuschläge entspricht. Darüber hinausgehende Entgeltbestandteile, wie zusätzliches Monatsgehalt oder Urlaubsgeld, sofern vereinbart, sind neben dem Mindestlohn zu zahlen; Aufwandsersatzleistungen dürfen nicht angerechnet werden“ (Bundesrat 2013: 9).

Demgegenüber dürfen alle Zahlungen, die der Vergütung einer Normalleistung dienen, bei dem Mindestlohn berücksichtigt werden. Hierzu können neben dem Grundgehalt auch Zulagen gehören, die keine gesonderte Leistung verlangen

(z. B. Bauzulage). Hinzu kommen tarifvertraglich vereinbarte Einmalzahlungen, die anstelle von Tarifierhöhungen gezahlt werden (Ulber 2014).

**Tabelle 6.1: Entgeltbestandteile bei der Kalkulation des Mindestlohns**

Entgeltbestandteile	Erläuterung (Quelle)
<b>... die berücksichtigt werden dürfen:</b>	
Grundgehalt	... entspricht dem Entgelt für die Normalleistung.
Einmalzahlungen	... dürfen berücksichtigt werden, wenn sie das Verhältnis zwischen der Leistung des Arbeitnehmers und der Gegenleistung nicht verändern (Europäischer Gerichtshof 2013). Dies gilt z. B., wenn im Rahmen von Tarifverträgen Einmalzahlungen einen Teil der Tarifierhöhungen darstellen (Ulber 2014).
Zulagen	... dürfen berücksichtigt werden, sofern sie an keine gesonderte Leistung gebunden sind (z. B. Bauzulage) (Europäischer Gerichtshof 2005, Ulber 2014; Zoll o. J.).
<b>... die <u>nicht</u> berücksichtigt werden dürfen:</b>	
Zuschläge für besondere Arbeitszeiten (z. B. Sonn-/Feiertage, Nacht- oder Schichtarbeit)	... beziehen sich auf eine Leistung, die über die Normalleistung hinausgeht (Bundesregierung 2014b und Bezug auf Europäischer Gerichtshof 2005).
Zuschläge für besondere Arbeitsanforderungen (z. B. Schmutz- oder Gefahrenzulagen)	... beziehen sich auf eine Leistung, die über die Normalleistung hinausgeht (Bundesregierung 2014b und Bezug auf Europäischer Gerichtshof 2005).
Akkord- und Qualitätsprämien	... beziehen sich auf eine Leistung, die über die Normalleistung hinausgeht (Bundesregierung 2014b und Bezug auf Europäischer Gerichtshof 2005).
Vermögenswirksame Leistungen	... verfolgen nicht den Zweck, die Normalleistung zu vergüten (Europäischer Gerichtshof 2013).
Aufwandsentschädigungen	... verfolgen nicht den Zweck, die Normalleistung zu vergüten, sondern kompensieren entstandene Kosten (Ulber 2014).
Trinkgelder	... sind eine freiwillige Leistung Dritter und gelten deshalb nicht als Bestandteil des Entgeltes (§ 107, Abs. 3 GewO).
<b>... bei denen die Rechtslage unklar ist:</b>	
Überstundenzuschläge	... dürfen normalerweise nicht berücksichtigt werden, da sie sich auf eine Leistung beziehen, die über die Normalleistung hinausgeht (Bundesregierung 2014b und Bezug auf Europäischer Gerichtshof 2005). ... Der Zoll berücksichtigt Überstundenzuschläge, wenn der Arbeitgeber aufgrund eines Tarifvertrags im Sinne des AEntG zur Zahlung von Überstundenzuschlägen verpflichtet ist (Zoll o. J.).
13. Monatsgehalt, Jahresendbonus, Weihnachtsgeld	... dürfen dann berücksichtigt werden, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer den auf die Entsendezeit entfallenden anteiligen Betrag jeweils zu dem für den Mindestlohn maßgeblichen Fälligkeitsdatum tatsächlich und unwiderruflich ausbezahlt erhält (Bundesregierung 2014c). ... dürfen als einmal jährlich und nicht monatlich verstetigte zusätzlich gezahlte Vergütung nicht angerechnet werden (Bundesrat 2014). ... dürfen nur berücksichtigt werden, wenn sie keine widerrufliche Leistung darstellen (Bayreuther 2014a, 2014b; Ulber 2014). ... Die Berücksichtigung kann vom Auszahlungsmodus abhängig sein; Zweifel gibt es, wenn der Jahresbonus rückwirkend für eine Leistung gezahlt wird (Bayreuther 2014a; Däubler 2014; Ulber 2014). ... dürfen nicht angerechnet werden, da § 2 MiLoG vorsieht, dass der Mindestlohn spätestens am Ende des Monats nach Erbringung der Arbeitsleistung fällig wird (Sittard und Sassen 2014). ... Der Zoll berücksichtigt das Weihnachtsgeld, wenn es unwiderruflich ausbezahlt wurde (Zoll o. J.).

... bei denen die Rechtslage unklar ist:	
Urlaubsgeld	<p>... darf dann berücksichtigt werden, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer den auf die Entsendezeit entfallenden anteiligen Betrag jeweils zu dem für den Mindestlohn maßgeblichen Fälligkeitsdatum tatsächlich und unwiderruflich ausbezahlt erhält (Bundesregierung 2014c).</p> <p>... darf als einmal jährlich und nicht monatlich verstetigte zusätzlich gezahlte Vergütung nicht angerechnet werden (Bundesrat 2014).</p> <p>... die Berücksichtigung kann vom Auszahlungsmodus abhängig sein; Zweifel gibt es, wenn der Jahresbonus rückwirkend für eine Leistung gezahlt wird (Bayreuther 2014a; Däubler 2014).</p> <p>... stellt kein Entgelt für die Normalleistung dar, sondern dient der Kompensation von Zusatzkosten im Urlaub, sodass es nicht berücksichtigt werden darf (Ulber 2014).</p> <p>... Der Zoll berücksichtigt das Urlaubsgeld, wenn es unwiderruflich ausbezahlt wurde (Zoll o. J.).</p>
Verpflegung, Unterkunft	<p>... dürfen bei Entsendearbeitnehmern nicht berücksichtigt werden, da sie der Kompensation entstandener Kosten dienen (Ulber 2014).</p> <p>... Der Zoll berücksichtigt bei entsandten Beschäftigten keine Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung (Zoll o. J.).</p> <p>... Die Bundesregierung hat angekündigt, durch eine Änderung der Gewerbeordnung (§ 107) den Unternehmen zu ermöglichen, bei Saisonarbeitskräften die Kosten für Unterkunft und Verpflegung in „angemessener Weise“ bei der Berechnung des Mindestlohns zu berücksichtigen (Deutscher Bundestag 2014a).</p>
Sachleistungen	<p>... sind zu berücksichtigen, wenn diese als Teil des Arbeitsentgelts vereinbart wurden, sofern „dies dem Interesse des Arbeitnehmers oder der Eigenart des Arbeitsverhältnisses entspricht.“ Allerdings unterliegt die Berücksichtigung einer Reihe von Einschränkungen und Begrenzungen (§ 107, Abs. 2 GewO).</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Schließlich existiert eine Reihe von Leistungen und Entgeltbestandteilen, bei denen es keine einheitliche Rechtsmeinung gibt. Dies gilt insbesondere für die Zahlung von Weihnachts- und Urlaubsgeld. Während hier die Bundesregierung (2014c) die Position vertritt, dass diese dann einbezogen werden dürfen, wenn sie unwiderruflich ausgezahlt wurden, geht der Bundesrat (2014) davon aus, dass diese generell nicht berücksichtigt werden dürfen. Ähnlich kontrovers verhält sich hierzu die juristische Literatur, die ebenfalls zu einer unterschiedlichen Auslegung der vorliegenden Rechtsprechung gelangt.

Unklar ist auch die Einbeziehung von Kosten für Unterkunft und Verpflegung. In der juristischen Literatur wird hierzu die These vertreten, dass die Europäische Entsenderichtlinie (96/71/EG) keine Berücksichtigung erlaubt (Ulber 2014: 182). In der bisherigen Kontrollpraxis des Zolls werden diese Posten ebenfalls nicht berücksichtigt (Zoll o. J.). Die Bundesregierung hat dagegen angekündigt, durch eine Änderung des § 107 GewO den Unternehmen zu erlauben, bei Saisonarbeitskräften die Kosten für Unterkunft und Verpflegung in die Kalkulation des Mindestlohns mit einzubeziehen.

Schließlich ist selbst bei Überstundenzuschlägen die Rechtslage keineswegs immer eindeutig. Während diese normalerweise für eine Extraleistung gezahlt werden und deshalb nicht in den Mindestlohn einbezogen werden dürfen, werden in der Praxis vom Zoll in bestimmten Branchen tarifver-

traglich vereinbarte Überstundenzuschläge berücksichtigt, wenn diese obligatorisch vorgegeben sind (Zoll o. J.).

## 6.4 Verhältnis von Mindestlohn und Arbeitszeiten

Die Erfahrungen des europäischen Auslandes weisen darauf hin, dass die unkorrekte Erfassung der Arbeitszeit eine der verbreitetsten Praktiken bei der Umgehung des Mindestlohns darstellt. Die gleiche Erfahrung wurde vom Zoll auch in Deutschland bei der Kontrolle der branchenspezifischen Mindestlöhne gemacht. Insgesamt lassen sich hierbei vor allem drei Umgehungsformen identifizieren.

1. In vielen Firmen werden die Beschäftigten genötigt, **unbezahlte Mehrarbeit** zu leisten, was faktisch dazu führen kann, dass der auf die effektive Arbeitszeit bezogene Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns liegt. Gerade in Deutschland ist das Phänomen der unbezahlten Mehrarbeit relativ weit verbreitet. Umfragen zufolge verrichten bis zu einem Fünftel aller Beschäftigten mehr oder weniger regelmäßig unbezahlte Mehrarbeit (Brenke und Wagner 2013, DGB 2014). Gerade unter Niedriglohneempfängern, die derzeit noch weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen, gibt es besonders viele Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte, die gleichzeitig ungewöhnlich lange Arbeitszeiten aufweisen (Brenke und Wagner 2013: 753 f.).

2. In vielen Bereichen gibt es **keine fest geregelten Arbeitszeiten**. Die Bezahlung bezieht sich hierbei vielmehr auf eine bestimmte vorgegebene Arbeitsleistung und erfolgt damit nach dem **Stücklohnprinzip**. In Deutschland finden sich gerade unter Niedriglohnempfängern besonders viele Arbeitsverhältnisse ohne fest definierte Arbeitszeiten (Brenke und Wagner 2013: 754). Mit der Einführung des Mindestlohns besteht nun die Gefahr, dass die Unternehmen unrealistisch hohe Arbeitsanforderungen definieren, die von den Beschäftigten nur in einem Zeitraum erledigt werden können, in dem sie faktisch einen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohniveaus erzielen.
3. Ein dritter möglicher Weg zur Umgehung des Mindestlohns besteht in der nicht korrekten Vergütung **besonderer Arbeitszeiten wie z. B. Arbeitsbereitschaft, Bereitschaftsdienste oder Anfahrts-, Wege- und Wartezeiten**. Im Jahr 2010 leisten 8 Prozent aller Beschäftigten und fast 12 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten regelmäßig Bereitschaftsdienste (Schult und Tobsch 2012). Besonders betroffen ist hierbei vor allem das Sozial- und Gesundheitswesen. Dagegen stellt sich das Problem der korrekten Vergütung von Anfahrts-, Wege- und Wartezeiten vor allem im Transportgewerbe.

In § 1, Abs. 1 MiLoG wird zunächst ausgeführt, dass der Mindestlohn als Lohn pro Zeitstunde definiert wird. In der Begründung des Gesetzes wird darüber hinaus klargestellt, dass bei Stücklohnvereinbarungen zukünftig gewährleistet sein muss, „dass der Mindestlohn für die geleisteten Arbeitsstunden erreicht wird“ (Bundesregierung 2014b: 40). Um Missbrauch bei der Regelung und Kalkulation der Arbeitszeit zu verhindern, sieht § 17 MiLoG vor, dass Unternehmen Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre aufbewahren müssen.

Die Pflicht zur Dokumentation der Arbeitszeiten gilt allerdings nicht generell, sondern nur für bestimmte Branchen und Beschäftigtengruppen. Hierzu zählen zum einen geringfügig Beschäftigte (§ 8 SGB IV), bei denen eine erhöhte Gefahr der Nicht-Einhaltung des Mindestlohns vermutet wird, da bereits heute der Anteil der Niedriglohnempfänger unter den Minijobbern höher ist als in jeder anderen Arbeitnehmergruppe (Kalina und Weinkopf 2014). Mit dem MiLoG wird faktisch wieder eine Höchstarbeitszeit für geringfügig Beschäftigte eingeführt, die bei knapp 53 Stunden im Monat oder 12 Stunden pro Woche liegt.

Darüber hinaus gilt die Dokumentationspflicht für diejenigen Branchen, die nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (§ 2a SchwarzArbG) als besonders anfällig für illegale Beschäftigungspraktiken gelten. Hierzu gehören das Baugewerbe, das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, das Personenbeförderungsgewerbe, das Speditions-, Transport- und damit verbundene Logistikgewerbe, das Schaustellergewerbe, die Forstwirtschaft, das Gebäudereinigungsgewerbe, der Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen sowie die Fleischwirtschaft.

Nach Angaben der Bundesregierung (2014b: 37) wird damit insgesamt für 7,2 Millionen Beschäftigte eine Dokumentationspflicht festgeschrieben. Hinzu kommen weitere Dokumentationspflichten für Branchen mit Mindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Insgesamt muss demnach zukünftig für etwa ein Viertel aller Beschäftigten in Deutschland die Arbeitszeit dokumentiert werden. Damit dürften zwar einerseits große Teile des Niedriglohnsektors abgedeckt sein, andererseits führt die Beschränkung dazu, dass in den nicht erfassten Branchen Mindestlohnverstöße besonders leicht möglich werden, da sie kaum kontrolliert und geahndet werden können. Wesentlich ist darüber hinaus auch, dass der einzelne Arbeitnehmer die Kontrolle und Transparenz über seine Arbeitszeiterfassung hat und gerade bei Stücklohnvereinbarungen die Möglichkeit hat, gegen unrealistische Leistungsvorgaben vorzugehen.

Neben der korrekten Erfassung der Arbeitszeiten stellt sich schließlich auch die Frage, wie besondere Arbeitszeiten wie z. B. Arbeitsbereitschaft, Bereitschaftsdienste sowie Anfahrts-, Wege- und Wartezeiten gewertet und entsprechend entlohnt werden. Die Erfahrungen aus dem europäischen Ausland deuten darauf hin, dass hier ebenfalls häufig Mindestlohnverstöße vorkommen. Im MiLoG werden besondere Arbeitszeiten nicht explizit erwähnt. Demnach ist davon auszugehen, dass für alle Arbeitszeiten im Sinne des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) die Verpflichtung nach § 1, Abs. 2 MiLoG gilt, wonach jede Arbeitsstunde mit dem vollen Mindestlohn zu vergüten ist (Däubler 2014). Der Mindestlohn muss demnach auch für Arbeitsbereitschaft, Bereitschaftsdienste sowie für während der Arbeitszeit anfallende Anfahrts-, Wege- und Wartezeiten bezahlt werden. Dies ist insofern ungewöhnlich, als dass bislang in vielen Bereichen die besonderen Arbeitszeiten aufgrund tarifvertraglicher oder arbeitsvertraglicher Vereinbarungen gesondert, d. h. unterhalb des regulären Stundenentgelts, vergütet werden.<sup>22</sup>



Aufgrund der bisherigen Vergütungspraxis in Deutschland ist zu befürchten, dass gerade bei den besonderen Arbeitszeiten häufiger Mindestlohnverstöße auftreten. Außerdem könnten Unternehmen in bestimmten Bereichen den Versuch unternehmen, Bereitschaftsdienste in Rufbereitschaft umzuwandeln, die nach dem ArbZG nicht als vollwertige Arbeitszeit gilt und demnach auch nicht mit dem Mindestlohn vergütet werden muss (Däubler 2014).

### 6.5 Kontrolle des Mindestlohns

Für eine erfolgreiche Umsetzung des MiLoG ist eine umfassende und wirksame Kontrolle unerlässlich. Die Erfahrungen mit Mindestlöhnen sowohl im europäischen Ausland als auch in Deutschland deuten zwar darauf hin, dass sich die große Mehrheit der Unternehmen an die bestehenden Mindestlohnbestimmungen hält. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen aber auch, dass es immer wieder Unternehmen gibt, die versuchen, geltende Mindestlöhne zu umgehen, und ihren Beschäftigten zu niedrige Löhne zahlen. Solche Mindestlohnverstöße finden sich insbesondere in arbeitsintensiven Dienstleistungsbranchen, in denen die Arbeitskosten einen hohen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen.

In Deutschland existiert bereits seit Langem ein entwickeltes Kontrollsystem, das jedoch anders als z. B. in Frankreich und den Niederlanden nicht aus einer umfassenden Arbeitsinspektion, sondern aus einer fragmentierten Struktur unterschiedlicher Kontrollbehörden besteht (Abbildung 6.1). Die wichtigste Kontrollbehörde bildet hierbei die beim Zoll angesiedelte Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), deren Aufgabe nach dem SchwarzArbG darin besteht, illegale Formen der Beschäftigung zu verfolgen, darunter u. a. die Einhaltung der Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentendegesetz. Die FKS ist hierbei mit weitreichenden Kontrollrechten ausgestattet, die eine umfangreiche Überprüfung von Unternehmen ermöglichen.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Das Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg hat allerdings in einem Urteil die Auffassung vertreten, dass für Bereitschaftsdienste nur dann eine geringere Vergütung erfolgen kann, wenn dies im Tarif- oder Arbeitsvertrag explizit geregelt wurde. Da z. B. die Vereinbarung über das Mindestentgelt in der Pflegebranche keine solche Unterscheidung enthält, muss auch für den Bereitschaftsdienst der volle Mindestlohn gezahlt werden (LAG BW v. 28.11.2012, 4 Sa 48/12). Der Fall wird aktuell vor dem Bundesarbeitsgericht verhandelt, wo im Herbst 2014 mit einer Entscheidung gerechnet wird.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 5 dieser Studie.

Abbildung 6.1: Kontrolle von Mindestlöhnen in Deutschland



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Darüber hinaus werden durch die Rentenversicherung regelmäßig Betriebsprüfungen durchgeführt, die auch die Einhaltung von Mindestlöhnen umfassen. Allerdings prüft die Rentenversicherung lediglich die Unternehmensunterlagen und leitet bei Verdachtsfällen die Informationen an die FKS weiter. Des Weiteren werden im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe Kontrollen durch Vergabestellen oder landeseigene Kontrollbehörden durchgeführt. In diesem Fall steht die Kooperation mit der FKS jedoch noch vor rechtlichen Einschränkungen, was den Bundesrat dazu veranlasst hat, die Bundesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum MiLoG zu bitten, die zwischenbehördlichen Informations- und Kooperationspflichten der FKS auch auf die Landesbehörden auszudehnen (Bundesrat 2014: 75). Die Bundesregierung (2014c: 88) hat ihrerseits eine wohlwollende Prüfung dieses Anliegens zugesagt. Schließlich existieren eine Reihe weiterer Institutionen und Behörden (wie z. B. Behörden des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, Gewerbeaufsichtsämter, Arbeitsagenturen, Sozialkassen etc.), deren Aufgabe zwar nicht explizit in der Kontrolle von Mindestlöhnen besteht, die jedoch im Rahmen ihrer eigenen Tätigkeiten auch Mindestlohnverstöße feststellen können.

Nach § 14 MiLoG soll die zukünftige Kontrolle des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auch von den Behörden der Zollverwaltung durchgeführt werden. Hierzu wurden die nach dem SchwarzArbG bestehenden Kompetenzen der FKS auch auf die Kontrolle des allgemeinen Mindestlohns übertragen (§ 15 MiLoG). Neben den Dokumentationspflichten im Hinblick auf die Arbeitszeit (s. o.) wurden darüber hinaus Unternehmen mit Sitz im Ausland verpflichtet, für entsandte



Arbeitnehmer vor Beginn jeder Werk- oder Dienstleistung eine schriftliche Anmeldung bei der zuständigen Behörde der Zollverwaltung vorzulegen (§ 16 MiLoG).

Während die Kompetenzen der FKS zur Durchführung effizienter Mindestlohnkontrollen allgemein als sehr weitgehend angesehen werden, drehten sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Diskussionen vor allem um die Frage des Personalbedarfs, der nötig ist, damit die FKS ihrem neuen erweiterten Aufgabenprofil gerecht werden kann (z. B. Öchsner 2014). Mittlerweile hat die Bundesregierung erklärt, dass die FKS um insgesamt 1.600 Planstellen aufgestockt werden soll.<sup>24</sup> Die Aufstockung soll über einen Zeitraum von fünf Jahren erfolgen, in denen jährlich 320 neue Stellen geschaffen werden (Württemberg 2014). Ausgehend von 6.870 Planstellen im Jahr 2013 würde sich der Personalbestand der FKS bis zum Jahr 2020 um 23 Prozent auf 8.470 Stellen erhöhen. Bezogen auf derzeit etwa 35,5 Millionen abhängig Beschäftigte in Deutschland würde dies einem Verhältnis von etwa 4.200 Beschäftigten pro Kontrolleur entsprechen. Im internationalen Vergleich stellt dies einen relativ guten Wert dar, der die Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation deutlich übertrifft, die als Mindestpersonalstärke für eine nationale Arbeitsinspektion ein Verhältnis von 1 zu 10.000 Beschäftigten empfiehlt (Weil 2008).

Allerdings wird der Personalaufbau der FKS nur schrittweise erfolgen können, da das anspruchsvolle Tätigkeitsprofil eines FKS-Kontrolleurs eine mindestens zweijährige Ausbildung verlangt. Damit wird jedoch auch eine umfassende Kontrolle des Mindestlohns erst in einigen Jahren möglich sein. Dies ist insofern problematisch, als dass es gerade bei der Einführung des Mindestlohns zu besonders häufigen Mindestlohnverstößen kommen könnte.

Schließlich hängt die Wirksamkeit der Kontrollen auch an den zu verhängenden Sanktionen, mit denen die Unternehmen rechnen müssen. Generell werden Verstöße gegen das MiLoG als Ordnungswidrigkeiten gewertet. Bei fehlenden oder unvollständigen Unterlagen oder mangelnder Kooperationsbereitschaft mit den Kontrollbehörden drohen den Unternehmen ähnlich wie beim SchwarzArbG Bußgelder von bis zu 30.000 Euro. Wird der Mindestlohn nicht oder nicht rechtzeitig gezahlt, können sogar Bußgelder von bis

zu 500.000 Euro verhängt werden (§ 21, Abs. 3 MiLoG). Außerdem können Unternehmen bei Mindestlohnverstößen für „eine angemessene Zeit“ von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden (§ 19 MiLoG). Der damit geschaffenen Sanktionsrahmen ist – sofern er in der Praxis auch tatsächlich ausgeschöpft wird – durchaus geeignet, eine präventive Regelung gegen Mindestlohnverstöße zu schaffen.

## 6.6 Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen

Für die erfolgreiche Umsetzung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ist neben der Schaffung eines effizienten Kontrollsystems von zentraler Bedeutung, ob die betroffenen Beschäftigten ihre Mindestlohnansprüche auch geltend machen können. Hierzu gehört zunächst, dass jeder Beschäftigte seine Ansprüche überhaupt kennt. Zwar hat die Einführung des Mindestlohns in Deutschland eine breite öffentliche Aufmerksamkeit erhalten, trotzdem dürfte es nach wie vor zahlreiche Beschäftigte geben, die nicht wissen, ob sie Anspruch auf einen Mindestlohn haben. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Mindestlohns sollte deshalb der Arbeitgeber verpflichtet werden, seine Beschäftigten über deren Mindestlohnansprüche zu informieren. Darüber hinaus muss die Gehaltsabrechnung so gestaltet sein, dass für die Beschäftigten die Einhaltung des Mindestlohns nachvollziehbar ist. Hierbei sollte ähnlich wie in Großbritannien den Beschäftigten im Internet ein Mindestlohnrechner zur Verfügung gestellt werden, mit dessen Hilfe sie ihre Gehaltsabrechnung überprüfen können.

Um die Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen zu stärken, bedarf es zunächst niedrigschwelliger Beratungsmöglichkeiten. So existieren in vielen europäischen Ländern Mindestlohn-Hotlines, an die sich Beschäftigte – zum Teil auch anonym – wenden und über Mindestlohnverstöße beschweren können. Auch in Deutschland besteht schon heute die Möglichkeit, sich beim Zoll über illegale Beschäftigungspraktiken zu beschweren, was teilweise auch von Beschäftigten genutzt wird. Darüber hinaus hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mittlerweile ein „Bürgertelefon“ für alle Fragen rund um den Mindestlohn eingerichtet.<sup>25</sup> Schließlich soll nach § 12 MiLoG bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz

<sup>24</sup> Vonseiten der Gewerkschaften wurde hingegen eine Aufstockung der FKS um 2.000 bis 2.500 Stellen gefordert (Knoche 2014; Öchsner 2014).

<sup>25</sup> Vgl. <http://www.der-mindestlohn-kommt.de/ml/DE/Ihre-Fragen/Buergertelefon/buergertelefon-zum-mindestlohn.html>.

und Arbeitsmedizin eine „Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn“ eingerichtet werden, die u. a. auch eine Telefonhotline unterhalten soll (Bundesregierung 2014b: 39). Kommt es zu einem Mindestlohnverstoß, so hat jeder betroffene Beschäftigte die Möglichkeit, sein Unternehmen zu verklagen. Die bisherigen Erfahrungen bei Verstößen gegen Entgeltregelungen und andere Arbeitsbedingungen zeigen jedoch deutlich, dass Arbeitnehmer/-innen aus Angst vor Arbeitsplatzverlust und anderen Sanktionen nur relativ selten zu diesem Mittel greifen (Höland 2010). Beispielsweise wurden in den letzten Jahren Klagen gegen sittenwidrige Löhne in der Regel nicht von den betroffenen Arbeitnehmern, sondern den Jobcentern geführt, die von den Unternehmen entgangene Sozialversicherungsbeiträge einforderten (Öchsner 2013).

Um Mindestlohnansprüche schlussendlich auch gerichtlich geltend machen zu können, sollten die kollektiven Klagemöglichkeiten gestärkt werden. Eine Reihe von europäischen Ländern verfügen bereits heute auch im Bereich des Arbeitsrechts über ein Verbandsklagerecht (Pfarr und Kocher 1998; Cremers und Bulla 2012). So haben z. B. in Frankreich die Gewerkschaften die Möglichkeit, stellvertretend für die Beschäftigten die Unternehmen bei Mindestlohnverstößen zu verklagen.<sup>26</sup> Auch in Deutschland wird vonseiten der Gewerkschaften seit Langem die Einführung eines Verbandsklagerechtes gefordert.<sup>27</sup> Angesichts der hohen Klagehürden für einzelne Beschäftigte könnte die Einführung eines Verbandsklagerechtes einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung von Mindestlohnansprüchen leisten.

## 6.7 Akzeptanz des Mindestlohns

Neben der Herstellung transparenter Regeln und dem Aufbau einer effizienten Kontrollstruktur liegt schließlich die wichtigste Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung des Mindestlohns in seiner gesellschaftlichen Akzeptanz (Benassi 2011). Zwar gibt es auch in den westeuropäischen Nachbarländern mit längeren Mindestlohntraditionen immer wieder Verstöße gegen den Mindestlohn. Diese bleiben jedoch in der Regel auf ein kleines Arbeitsmarktsegment beschränkt und können das insgesamt erfolgreiche Wirken

des Mindestlohns nicht beeinträchtigen. Im Kern liegt dies an der hohen gesellschaftlichen Akzeptanz des Mindestlohns, der von keiner relevanten Partei infrage gestellt wird. In Ländern wie Frankreich oder den Niederlanden, die bereits seit Jahrzehnten über einen gesetzlichen Mindestlohn verfügen, gehört dieser zu den selbstverständlichen und nicht mehr wegzudenkenden Bestandteilen der nationalen Sozialmodelle. Und auch in Großbritannien, das erst Ende der 1990er Jahre den Mindestlohn eingeführt hat, ist es in kürzester Zeit gelungen, diesen zu einer allgemein akzeptierten Institution des britischen Sozialmodells zu machen. Aufgrund der breiten gesellschaftlichen Akzeptanz in diesen Ländern erfolgt die Umsetzung des Mindestlohns in weiten Teilen durch einen Prozess, der in Großbritannien als „self-enforcing“ bezeichnet wird, d. h., dass sich der Mindestlohn hier quasi „von alleine“ durchsetzt.

In Deutschland wird der Mindestlohn zwar auch von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung unterstützt, gleichzeitig sehen große Teile der Wirtschaft den Mindestlohn jedoch nach wie vor sehr skeptisch. So wurde z. B. bei der Anhörung zum MiLoG im Bundestag die Einführung des Mindestlohns von den meisten Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden nach wie vor heftig kritisiert (Deutscher Bundestag 2014b). Von einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz in Deutschland, die die Unternehmen mit einschließt, kann deshalb bislang noch keine Rede sein.

Gerade die Erfahrungen von Großbritannien, wo der Mindestlohn zunächst auch gegen die Mehrheit der britischen Wirtschaft eingeführt wurde, sind deshalb für Deutschland besonders interessant (Benassi 2011).<sup>28</sup> In Großbritannien wurde die Einführung des Mindestlohns zunächst von einer umfassenden Informationskampagne der britischen Regierung begleitet. Eine wesentliche Rolle für die Akzeptanz des Mindestlohns aufseiten der Wirtschaft hat darüber hinaus die Einrichtung der sogenannten Low Pay Commission (LPC) gespielt. Die LPC setzt sich aus je drei Vertretern von Gewerkschaften, Arbeitgebern und der Wissenschaft zusammen und hat die Aufgabe, Vorschläge für die jährliche Anpassung des Mindestlohns zu erarbeiten. Darüber hinaus organisiert die LPC einen breiten gesellschaftlichen Dialog über die Umsetzung des Mindestlohns und bezieht dabei insbesondere diejenigen Branchen und Unternehmen mit ein, die vorgeben, mit dem Mindestlohn besonders große

<sup>26</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 2 dieser Studie.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu auch das Gutachten von Kocher (2002) zu den konkreten Umsetzungsmöglichkeiten eines Verbandsklagerechtes im deutschen Arbeitsrecht.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Kapitel 3 dieser Studie.

Probleme zu haben. Außerdem gibt sie jedes Jahr zahlreiche Studien zu den konkreten Auswirkungen des Mindestlohns in Auftrag.<sup>29</sup>

Im Vergleich zu Großbritannien ist die Aufgabenstellung der Mindestlohnkommission in Deutschland zunächst deutlich enger gefasst und bezieht sich ausschließlich darauf, alle zwei Jahre eine Anpassung des Mindestlohns vorzunehmen (§ 4 MiLoG). Gleichzeitig stehen der Mindestlohnkommission mit der neu einzurichtenden „Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn“ jedoch erhebliche Ressourcen zur Verfügung, die dafür genutzt werden können, die Einführung und Umsetzung des Mindestlohns zu unterstützen.<sup>30</sup>

Um die Akzeptanz des Mindestlohns aufseiten der Wirtschaft zu erhöhen, ist es auch in Deutschland von zentraler Bedeutung, gerade mit denjenigen Wirtschaftsvertretern in einen Dialog zu treten, die heute besonders negative Konsequenzen für ihre Branchen befürchten. So könnten z. B. im Rahmen von Branchendialogen mit Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern die spezifischen sektoralen Probleme bei der Umsetzung des Mindestlohns erörtert und Lösungsmöglichkeiten erarbeitet werden. Vorbild hierfür könnten die bereits bestehenden Branchenbündnisse zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und dem Zoll sein, die sich bislang um die Einhaltung der tarifvertraglichen (Mindest-)Löhne kümmern.<sup>31</sup>

## 6.8 Fazit

Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns bildet eine der wichtigsten arbeits- und sozialpolitischen Reformen in der jüngeren Geschichte Deutschlands. Mit ihr ist gleichzeitig ein gesellschaftliches Großexperiment verbunden, das nicht einfach sich selbst überlassen werden darf, sondern dessen erfolgreicher Ausgang einer aktiven politischen Gestaltung bedarf. Dies gilt für die Politik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene genauso wie für Arbeitgeber und Gewerkschaften. Als Erstes ist hierbei eine breite Informationskampagne vonnöten, damit möglichst jeder Beschäftigte seine Mindestlohnansprüche und jedes Unternehmen seine Mindestlohnverpflichtungen kennt.

Des Weiteren ist die Politik gefordert, klare Regeln für den Mindestlohn festzulegen. Durch das MiLoG wird dies bislang nur unzureichend erfüllt. Dies lässt sich nicht zuletzt

daran erkennen, dass bereits heute Anwälte im Internet ihre Dienste anbieten, um „Strategien zur Umgehung des Mindestlohngesetzes“ zu identifizieren.<sup>32</sup> Deshalb muss die Politik eindeutige Vorgaben machen, was ein Mindestlohn ist, welche Entgeltbestandteile hierbei eingerechnet werden dürfen und wie er insgesamt zu kalkulieren ist. Das Gleiche gilt für die Mindestlohnvergütung bei besonderen Arbeitszeiten wie Bereitschaftsdiensten u. a. Außerdem muss die Politik sicherstellen, dass dort, wo nach Stücklohn bezahlt wird und keine festen Arbeitszeiten vorgegeben sind, ein transparenter Nachweis geführt wird, der eine faktische Bezahlung unterhalb des Mindestlohns verhindert.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die wirksame Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns. Hierbei verfügt Deutschland über ein umfassendes Kontrollsystem, in dessen Zentrum die Behörden des Zolls stehen, das darüber hinaus aber auch noch zahlreiche weitere Institutionen umfasst. Hierbei ist es die Aufgabe der Politik, dafür zu sorgen, dass die verschiedenen Kontrollinstitutionen effizient zusammenarbeiten. Gleichzeitig müssen die Möglichkeiten der Beschäftigten, ihre Mindestlohnansprüche gegenüber den Unternehmen durchzusetzen, gestärkt werden. Hierzu gehört im ersten Schritt die Schaffung von niedrigschwelligen Beratungsangeboten wie z. B. Mindestlohn-Hotlines, die auch anonyme Beschwerden aufnehmen und diese an die zuständigen Kontrollstellen weiterleiten. Die bisherigen Erfahrungen in Deutschland deuten darüber hinaus darauf hin, dass Mindestlohnansprüche erst dann umfassend gerichtlich eingeklagt werden, wenn die Last der Klage nicht allein bei den einzelnen Beschäftigten liegt. Dies setzt die Frage eines Verbandsklagerechtes auf die Tagesordnung, das

<sup>29</sup> Hierzu verfügt sie über ein beträchtliches Budget, das sich zeitweilig auf mehr als 1 Millionen britische Pfund summierte und derzeit bei etwas mehr als 800.000 Pfund liegt. Vgl. Business Plan 2014/15 Low Pay Commission Secretariat, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/342382/LPC\\_-\\_Business\\_Plan\\_2014-15\\_-\\_July\\_2014.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/342382/LPC_-_Business_Plan_2014-15_-_July_2014.pdf).

<sup>30</sup> Für die „Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn“ wird insgesamt ein jährliches Budget von mindestens 1,1 Millionen Euro veranschlagt (Bundesregierung 2014b: 32).

<sup>31</sup> Vgl. hierzu Kapitel 5 dieser Studie.

<sup>32</sup> Vgl. z. B. die Internetseite der ETL Rechtsanwälte mit dem Titel „Strategien zur Umgehung des Mindestlohngesetzes“, <http://www.etl-rechtsanwaelte.de/stichworte/arbeitsrecht/strategien-zur-umgehung-des-mindestlohngesetzes> (Zugriff am 9.9.2014).

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit einräumen würde, Unternehmen wegen Mindestlohnverstößen zu verklagen.

Schließlich geht es darum, die Akzeptanz für den Mindestlohn bei den mehrheitlich immer noch skeptischen Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft zu erhöhen. Hierzu bedarf es eines breiten Dialoges zwischen Wirtschaftsverbänden, Unternehmen, Gewerkschaften und Betriebsräten, der reale Probleme bei der Einführung des Mindestlohns identifiziert und gemeinsam nach kreativen Lösungen sucht. Hierbei bilden die Erfahrungen der europäischen Nachbarstaaten ein umfangreiches Ideenreservoir, das es für die Entwicklung in Deutschland nutzbar zu machen gilt.

#### Literatur

- Askenazy, P. (2014): The Parameters of a National Minimum Hourly Wage, CEPREMAP Document de travail Nr. 1409, <http://www.cepremap.fr/depot/docweb/docweb1409.pdf>.
- Bayreuther, F. (2014a): Mindestlohnwirksame Leistungen im Geltungsbereich des Entsenderechts, in: Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA) Nr. 2, 189 – 201.
- Bayreuther, F. (2014b): Der gesetzliche Mindestlohn, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) Nr. 16/2014, 865 – 873.
- Benassi, C. (2011): The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions, Global Labour University Working Paper Nr. 12, [http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU\\_Working\\_Papers/GLU\\_WP\\_No.12.pdf](http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No.12.pdf).
- Brenke, K. und G. Wagner (2013): Gesetzliche Mindestlöhne: mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst Vol. 93. (11), 751 – 757.
- Brors, C. und P. Schüren (2014): Missbrauch von Werkverträgen und Leiharbeit verhindern. Vorschläge für eine gesetzliche Regelung zur Eindämmung von Missbräuchen beim Fremdpersonaleinsatz und zur Umsetzung der Leiharbeitsrichtlinie. Gutachten für das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, [http://www.landerfairenarbeit.nrw.de/files/mais/content/Auskoemmliche%20Loehne/140317\\_missbrauch\\_werkvertraege.pdf](http://www.landerfairenarbeit.nrw.de/files/mais/content/Auskoemmliche%20Loehne/140317_missbrauch_werkvertraege.pdf).
- Bundesrat (2013): Gesetzentwurf über die Festsetzung des Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MinLohnG), Deutscher Bundestag Drucksache 17/12857, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/128/1712857.pdf>.
- Bundesrat (2014): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558, Anlage 3, 74 – 83.
- Bundesregierung (2014a): Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) vom 11. August 2014, in: Bundesgesetzblatt Nr. 39/2014, 1348 – 1360.
- Bundesregierung (2014b): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf>.
- Bundesregierung (2014c): Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, Deutscher Bundestag Drucksache 18/1558, Anlage 4, 84 – 90.
- Cremers, J. und M. Bulla (2012): Collective Redress and Workers' Rights in Europe, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, AIAS Working Paper No. 118.
- Däubler, W. (2014): Der gesetzliche Mindestlohn – doch eine unendliche Geschichte? in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) Nr. 27/2014, 1924 – 1929.
- Deutscher Bundestag (2014a): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Deutscher Bundestag Drucksache 18/2010 (neu), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/020/1802010.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2014b): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Juni 2014 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 18(11)148.
- DGB (2014): DGB-Index Gute Arbeit, Der Report 2013, Berlin.

- Europäischer Gerichtshof (2005): Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 14. April 2005 (C-341/02).
- Europäischer Gerichtshof (2013): Tefvik Isbir gegen DB Services GmbH, Urteil vom 7. November 2013 (C-522/12).
- Höland, A. (2010): Wo bleibt die Klage? in: C. Hohmann-Dennhardt, M. Körner und R. Zimmer (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit – Festschrift für Heide Pfarr, Baden-Baden, 262 – 278.
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 EUR verändern könnte, IAQ-Report Nr. 2, <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.pdf>.
- Kocher, E. (2002): Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht. Gutachten – erstellt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_editi-on\\_hbs\\_72.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_editi-on_hbs_72.pdf).
- Kocher, E. (2014): Die Berechnung von Mindestlöhnen nach Unionsrecht, 19. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union vom 18.7.2014, [http://www.europa-uni.de/de/forschung/institut/institut\\_fireu/newsletter/fireu-Newsletter19.pdf](http://www.europa-uni.de/de/forschung/institut/institut_fireu/newsletter/fireu-Newsletter19.pdf).
- Knoche, M. (2014): Kontrolle mangelhaft, in: Junge Welt vom 12.8.2014.
- Öchsner, T. (2013): Jobcenter klagen gegen sittenwidrige Niedriglöhne, in: Süddeutsche Zeitung vom 6.6.2013.
- Öchsner, T. (2014): Gewerkschaft fordert mehr Mindestlohn-Kontrolleure, in: Süddeutsche Zeitung vom 4.5.2014.
- Pfarr, H. und E. Kocher (1998): Kollektivverfahren im Arbeitsrecht, Baden-Baden.
- Schult, M. und V. Tobsch (2012): Freizeitstress – wenn die Arbeit ständig ruft, SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 485, [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.408266.de/diw\\_sp0485.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.408266.de/diw_sp0485.pdf).
- Schulten, T. und R. Bispinck (2014): Stellungnahme des WSI zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie“ (Tarifautonomiestärkungsgesetz) anlässlich der Expertenanhörung im Bundestag am 30.6.2014, Düsseldorf, <http://media.boeckler.de/Sites/A/Online-Archiv/13645>.
- Schulten, T. und G. Horn (2014): Das Mindestlohngesetz – ein wichtiges Instrument zur Stabilisierung der Lohnentwicklung, in: Wirtschaftsdienst Nr. 6/2014, 295 – 298.
- Sittard, U. und M. Sassen (2014): Mindestlohn & Co., Der Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie im Überblick mit besonderem Augenmerk auf die Mindestlohn-Berechnung in: Der Arbeits-Rechts-Berater (ArbRB) Nr. 5/2014, 142 – 146.
- Ulber, D. (2014): Die Erfüllung von Mindestlohnansprüchen, in: Recht der Arbeit (RdA) Nr. 3, 176 – 182.
- Weil, D. (2008): A Strategic Approach to Labour Inspection, in: International Labour Review Vol. 147 (4), 349 – 375.
- Würtemberger, J. (2014): Die Zukunft der FKS, in: Zoll Aktuell Nr. 4, 8 – 9.
- Zoll (o. J.): Grundsätze bei der Mindestlohnermittlung, [http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Mindestlohn\\_Lohnuntergrenze/mindestlohn\\_lohnuntergrenze\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Mindestlohn_Lohnuntergrenze/mindestlohn_lohnuntergrenze_node.html) (Zugriff 3.9.2014).

## Über die Autorinnen und Autoren

### **Dr. Thorsten Schulten**

ist Wissenschaftler und Referatsleiter am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf

Kontakt: [Thorsten-Schulten@boeckler.de](mailto:Thorsten-Schulten@boeckler.de)

### **Nils Böhlke**

ist wissenschaftlicher Projektmitarbeiter am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf

Kontakt: [Nils-Boehlke@boeckler.de](mailto:Nils-Boehlke@boeckler.de)

### **Pete Burgess**

arbeitet als freischaffender Autor, Wissenschaftler und Übersetzer in London

Kontakt: [petewburgess@hotmail.com](mailto:petewburgess@hotmail.com)

### **Dr. Catherine Vincent**

ist Wissenschaftlerin am Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) in Paris

Kontakt: [Catherine.Vincent@ires.fr](mailto:Catherine.Vincent@ires.fr)

### **Ines Wagner**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Groningen und der Universität Jyväskylä

Kontakt: [I.A.Wagner@rug.nl](mailto:I.A.Wagner@rug.nl)

## Impressum

**Herausgeber**

G.I.B. – Gesellschaft für innovative  
Beschäftigungsförderung mbH  
Im Blankenfeld 4  
46238 Bottrop  
Telefon: +49 2041 767-0  
Telefax: +49 2041 767-299  
E-Mail: [mail@gib.nrw.de](mailto:mail@gib.nrw.de)  
Internet: [www.gib.nrw.de](http://www.gib.nrw.de)

**Redaktion**

Manfred Keuler  
Arnold Kratz

**Gestaltung**

Andrea Bosch

November 2014







**G.I.B.  
Gesellschaft für innovative  
Beschäftigungsförderung mbH**

Im Blankenfeld 4

46238 Bottrop

Telefon: 02041 767-0

Telefax: 02041 767-299

E-Mail: [mail@gib.nrw.de](mailto:mail@gib.nrw.de)

Internet: [www.gib.nrw.de](http://www.gib.nrw.de)