

Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlöhnen – Lehren aus dem internationalen Vergleich

**Vortrag im Rahmen der SAMF-Tagung ‚Neue Regulierungsmuster von
Arbeit‘ in Berlin (26./27.2.2015)**

Karen Jaehrling

Claudia Weinkopf

***Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)
Universität Duisburg-Essen***

Gliederung

- (1) Einhaltung + Durchsetzung gesetzlicher Standards – ein vernachlässigtes Thema
- (2) Einflussfaktoren auf Einhaltung
- (3) Thesen zu Verbreitung und Entwicklung von Verstößen
- (4) Empirische Befunde zu Verstößen
- (5) Herausforderungen für die Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns in Deutschlands
- (6) Fazit

(1) Einhaltung + Durchsetzung gesetzlicher Standards – ein vernachlässigtes Thema

- Fokus häufig auf Arbeitsmarktde-/re-regulierung (*rule making*), weniger auf Einhaltung + Durchsetzung (*rule enactment*)
- drei Gründe für zunehmende Relevanz
 1. faktische De-Regulierung durch Nicht-Einhaltung hat *gesetzliche* De-Regulierung ergänzt
 2. mehr staatliche Interventionen infolge Erosion kollektiver Selbstregulierung = mehr Gesetze, die Firmen umgehen können
 3. mehr Möglichkeiten für Firmen, Gesetze zu umgehen

(2) Einflussfaktoren auf Einhaltung

- **Motivationen zur Normenbefolgung**
 - **Ökonomische Motivation:** Nutzen > Kosten
 - Abhängig von Mindestlohnhöhe und Strafmaß/-risiko
 - **Normative Motivationen/‘Committment‘:** Glaube an Legitimität der Norm und/oder des Normgebers
 - **Soziale Motivationen:** Wunsch nach Anerkennung durch wichtige Bezugsgruppen (z.B. Konsument/innen, Medien)
- **Fähigkeiten:** Wissen und Ressourcen von Firmen
- **Institutionen, gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen,** die auf Fähigkeiten und Motivationen einwirken

(3) Thesen zu Verbreitung und Entwicklung von Verstößen

- **These:** Normative Motivationen zur Normenbefolgung nehmen in modernen Gesellschaften allgemein zu
 - Bsp: Verbreitung informeller Arbeit
 - Rückgang über lange Sicht
- **Gegenthese:** Ökonomische Motivationen nehmen seit 60er / 70er Jahren zu: Verstöße als Element einer negativen Lohndrift
 - Strategie von kleinen/wettbewerbsschwächeren Firmen nach Ausschöpfung von legalen Spielräumen
 - Stabilität / Zunahme, auch *infolge* (nicht: anstelle) massiver Nutzung legaler Umgehungsmöglichkeiten durch große Firmen
- **Synthese:** Überlagerung von unterschiedlichen Motivationen; außerdem: Rolle von Fähigkeiten + Rahmenbedingungen

(4) Empirische Befunde: Was wissen wir über das Ausmaß von Verstößen?

- **Methodische Herausforderung bei der Messung:**
 - Verlässlichkeit der Angaben in Umfragen
 - Berücksichtigte Personengruppen
 - Unterscheidung zwischen legalen Ausnahmen und illegaler Unterschreitung
- **Erschweren Vergleich zwischen Ländern + über Zeit**
- **Einige Befunde**
 - Entwicklung im Zeitverlauf, Beispiel GB: einige Hinweise auf Stabilität bzw. Zunahme, keine auf Abnahme von Verstößen
 - Ländervergleich: sehr hoher Anteil von Verstößen in den USA → Auch niedrige Mindestlöhne (USA) schützen nicht vor Verstößen

Typische Formen von Verstößen

- (1) Offene Verstöße (niedrigerer Stundenlohn)
 - oftmals in Verbindung mit illegaler Beschäftigung
- (2) Geltungsbereich des Mindestlohnes umgehen
 - Schein-Selbständigkeit
 - Missbräuchliche Nutzung von Ausnahmen oder niedrigeren Raten für bestimmte Tätigkeiten (z.B. Tagesmütter (F); Praktikanten)
- (3) Berücksichtigte Lohnbestandteile
 - Einbeziehung von Lohnzuschlägen, Einmalzahlungen, Sachleistungen
- (4) Berücksichtigte Zeit
 - Mehrarbeit, Bereitschaftszeit, Wegezeiten (+ Krankheit/Urlaub)
 - Bemessungszeitraum
 - Stücklöhne

Lehren aus anderen Ländern

- Bekanntheit und Transparenz
 - Mindestlohnregelung muss einfach verständlich und bekannt sein bei Beschäftigten und Betrieben
 - Britische Regierung hat im Vorfeld der Mindestlohneinführung mehrere landesweite Werbekampagnen finanziert
- Kontrollen und Sanktionen
 - Personelle Ausstattung der Kontrollbehörden ermöglicht i.d.R. nur punktuelle Kontrollen
 - Beschäftigte und Betriebe müssen Verstöße (auch anonym) melden können – z.B. bei einer Hotline
 - Unterschiedliches Ausmaß der Unterstützung von Beschäftigten, um Nachzahlung vorenthaltener Mindestlohnansprüche zu erreichen
 - Abschreckende Sanktionen: Verstöße müssen teurer sein als Einhaltung des Mindestlohns

(5) Herausforderungen für die Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns in Deutschland

- 8,50 € pro Stunde ab Januar 2015
 - Tarifvertraglich kann bis 31. Dezember 2016 davon abgewichen werden (sofern allgemeinverbindlich)
- Ausnahmen für unter 18-Jährige, Auszubildende, Langzeitarbeitslose, manche Praktika
- Mindestlohnkommission
 - je drei Vertreter/innen von Gewerkschaften und Arbeitgebern, je ein/e wissenschaftliche/r Berater/in
 - Empfehlung zur Erhöhung des Mindestlohns alle zwei Jahre (orientiert an der Steigerung der Tariflöhne)
- Erleichterung der AVE und Öffnung des AEntG für alle Branchen
 - Vereinbarung höherer Branchenmindestlöhne weiterhin möglich

Herausforderungen für die Umsetzung in D (1)

- Hoher Anteil von Betroffenen
 - 4,7 bis 6,8 Millionen verdienten 2012 weniger als 8,50 € /h
 - Besonders hohe Anteile geringer Stundenlöhne
 - Ostdeutschland
 - Gastgewerbe, Landwirtschaft, Handel
 - Minijobs
 - Kleinere Betriebe ohne betriebliche Interessenvertretung
- Vertretungslücke auf betriebl. Ebene
- Mangelndes Wissen, Unrechtsbewusstsein, Ressourcen v.a. zu erwarten bei
 - Minijobs
 - Entsendung+Werkverträgen
 - Arbeitsmigrant/innen

Herausforderungen für die Umsetzung in D (2)

- Self-Enforcement
 - Keine Einführungskampagnen
 - Mindestlohngesetz lässt viele Detailfragen offen
- Kontrollkapazitäten
 - Aufgabenbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit wird deutlich erweitert
 - bislang Branchen mit ca. 4 Mio. Beschäftigten, künftig (fast) alle Branchen
 - Aufstockung des Personals um 1.600 Stellen geplant, aber erst innerhalb der nächsten Jahre
- Klageweg
 - Kein Verbandsklagerecht + Keine Nachzahlungsaufforderung durch Kontroll-Behörden > begrenzt individuelle Klagebereitschaft

(6) Fazit und Ausblick

- Ausbreitung atyp. Beschäftigung hat Normenverstöße offenbar nicht verdrängt, sondern eher gefördert
 - Re-Regulierung findet *im Kontext von De-Regulierung* statt
- Neben ökonomischen Motivationen sind normative und soziale Motivationen sowie Fähigkeiten von Firmen Ansatzpunkte
- Effektive Kontrollen + Sanktionierung von Verstößen erhöhen ökonomische Motivation zur Normbefolgung UND Akzeptanz
- Nicht alle denkbaren Fragen und Probleme lassen sich vorab klären und regeln
 - Dies erfordert die Bereitschaft zur „Nachsteuerung“ und Verfahren, um Änderungen auch zeitnah umzusetzen

Zusatzfolien

(4) Empirische Befunde: Unterschiede zwischen Ländern?

| | USA | UK |
|--|---|--|
| Weniger als Mindestlohn (inkl. legale Ausnahmen) | <i>Weil (2004)</i> 27% der Beschäftigten in der Textilbranche in Los Angeles | ONS: 1,1 % aller Beschäftigten |
| Mindestlohnverstöße (exkl. legale Ausnahmen) | <i>Bernhardt et al. 2013</i> : 26% der Beschäftigten in Niedriglohn-Branchen in NY, Chicago, LA | <i>Le Roux et al 2013</i> : ca. 6 % im ersten Dezil der Lohnverteilung <i>LPC 2014</i> : bis zu 10, 6% der Beschäftigten in sozialen Diensten (social care) |

(4) Empirische Befunde: Zu- oder Abnahme im Zeitverlauf - der Fall Großbritannien

- *Lohn unterhalb ML (inkl. Ausnahmen):*
 - relativ stabil (1,1% alle Beschäftigten)
 - aber Anstieg von 4 % (bis 2009) auf 7 % (2013) für 16-17 – Jährige (ONS 2013)
- *Verstöße gegen ML:*
 - *Umfragen:* Anstieg nach LFS-Daten, relative stabil nach ASHE-Daten (Le Roux et al. 2013.)
 - *Bei Kontrollen aufgedeckte Verstöße:* Anstieg in 2012/2013 (LPC 2014)

→ **Einige Hinweise auf Zunahmen, keine auf Abnahme**

(4) Verstöße und Ausnahmen – enger Zusammenhang? Der Fall Grossbritannien

Bereiche mit häufigen Verstößen (s. LPC 2014)

Legale Ausnahmen

Auszubildende;

Bis 2010 ausgenommen; seit 2010
,apprentice rate‘

Praktikanten (interns)

,Traineeship‘ ausgenommen, seit 2013
beschränkt auf neues Programm

Schein-Ehrenamt

Ehrenamt ausgenommen

Häusl. Pflege

Abzug für Kost+Logis (4,91 / Tag)

Migrant domestic workers

,Family workers‘ (au-pairs)
ausgenommen

→ Ausnahmen werden offenbar extensiv interpretiert; trennscharfe Definitionen und Kommunikation derselben erforderlich