



LIA.impuls

Dr. Kai Seiler | Dr. Peter Krauss-Hoffmann | Corinna Brauner

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landtags Nordrhein-Westfalen mit dem Titel:

„Den gerechten Lohn der Vielen besser schützen: Mindestlohnbetrügern endlich das
Handwerk legen – Mindestlohn muss wirksam umgesetzt und kontrolliert werden“
(Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 17/8779) am 09.09.2020



Inhalt

Zusammenfassung	3
Ausgangslage	4
Wirkung der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf das Lohnniveau	4
Branchen und Berufe mit hoher Mindestlohn- und Niedriglohn Betroffenheit	5
Risikofaktoren im Hinblick auf Nicht-Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns	6
Zusammentreffen von erheblicher Mindestlohn- und Niedriglohn Betroffenheit, hohen Arbeitsanforderungen und Defiziten im Arbeitsschutz	7
Risikoorientiertes Handeln der Arbeitsschutzverwaltung in NRW am Beispiel der Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“	9
Fazit	11
Literaturverzeichnis	12
Impressum	13



Zusammenfassung

Seit Anfang 2015 gilt in Deutschland für die meisten Beschäftigten ein gesetzlicher Mindestlohn. Das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (LIA.nrw) legt den Fokus seiner Betrachtungen zum Mindestlohn aufgrund seiner Zuständigkeit und Kompetenz dabei insbesondere auf das Zusammenspiel mit dem Arbeitsschutzgeschehen.

In der Zusammenschau zeigen verschiedene Datenquellen, dass Beschäftigte im Niedriglohnbereich von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns profitiert haben und es durchschnittlich zu einer Verdienststeigerung in diesen Einkommensbereichen kam. Dennoch kommt es auch weiterhin in bestimmten Bereichen zu Nicht-Einhaltungen des gesetzlichen Mindestlohns. So erhielten insbesondere Beschäftigte im Gastgewerbe, bei persönlichen Dienstleistungen sowie im Einzelhandel seltener den gesetzlichen Mindestlohn. Häufige Umgehungen werden auch aus der Fleischwirtschaft und der Warenlogistik berichtet. Zudem treten Umgehungen des gesetzlichen Mindestlohns u.a. häufig in Zusammenhang mit weiteren Merkmalen prekärer Arbeitsbedingungen wie befristeter und geringfügiger Beschäftigung auf. Ferner zeigen sich bei Beschäftigten und Branchen mit hoher Mindestlohn- und Niedriglohnbetreffenheit Anhaltspunkte für Defizite im Hinblick auf die Einhaltung der Arbeitsschutzmindeststandards, eine geringere Integration in betriebliche Arbeitsschutzstrukturen sowie ein geringerer gewerkschaftlicher, tariflicher und betrieblicher Organisationsgrad, bei gleichzeitiger Kumulation körperlicher und teilweise auch psychischer Arbeitsbelastungen sowie einem erhöhtem Risiko für gesundheitliche Beeinträchtigungen.

Im Hinblick auf das Handeln der Arbeitsschutzverwaltung unterstreichen Schwerpunktaktionen wie die in NRW im Jahr 2019 durchgeführte Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“, bei der massive Arbeitsschutzmängel und zahlreiche Verdachtsmomente im Hinblick auf Mindestlohnverstöße festgestellt wurden, die Nützlichkeit eines risikoorientierten, koordinierten und gemeinsamen Vorgehens der Arbeitsschutzverwaltungen der Länder, Zollbehörden und kommunalen Ordnungsbehörden. Daher sollte diese Zusammenarbeit und entsprechende Informationsaustausche weiter intensiviert und optimiert werden sowie insbesondere die bewährte, an Gefährdungspotenzialen orientierte Schwerpunktsetzung fortgeführt werden. Weiterhin kann eine digitale und manipulationssichere Arbeitszeiterfassung sowohl die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns als auch die Überwachung von Arbeitszeitvorschriften erleichtern. Hinweise zur Priorisierung von Maßnahmen des Aufsichtshandelns können dabei empirische Untersuchungen, Monitoringaktivitäten aber auch niederschwellige Beschwerdemöglichkeiten für Beschäftigte liefern.

Darüber hinaus scheint eine funktionierende Sozialpartnerschaft, insbesondere eine hohe Tarifbindung, einen wirksamen Schutz gegen Umgehungen von Mindestlöhnen und Arbeitsschutzstandards darzustellen. Ferner kann auch die Tätigkeit von Betriebs- und Personalräten vor Ort einen Beitrag zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation leisten. Diese Potenziale zur Verbesserung von Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen gilt es daher ebenso systematisch zu erschließen.



Ausgangslage

In Deutschland wurde nach mehrjähriger politischer Diskussion am 01.01.2015 ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro/Stunde brutto eingeführt, der für einen Großteil der Beschäftigten gilt. Dieser wurde sukzessive erhöht und liegt derzeit bei 9,35/Stunde brutto. Die nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) vorgesehene turnusmäßige Anpassung des Mindestlohns erfolgt nach einer Gesamtabwägung und dem Beschluss durch die

Mindestlohnkommission, die auch die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Beschäftigten, auf die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung sowie die Produktivität bewertet. Verantwortlich für die Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns sind nach § 14 MiLoG die Zollbehörden. Bei den Hauptzollämtern obliegt dies der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS).



Wirkung der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf das Lohnniveau

Im Hinblick auf die Auswirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf das Lohnniveau kommen **Bruttel, Baumann und Himmelreicher (2017, S. 475)** auf Grundlage der **Verdienststrukturerhebung 2014 und der Verdiensterhebung 2015** zu dem Schluss, dass der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse, die unterhalb des zum 01.01.2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro lagen, von 11,3 Prozent im Jahr 2014 auf 3,8 Prozent im Jahr 2015 gesunken ist. Dagegen wurde nur ein geringer Rückgang der Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich von 21,5 Prozent auf 20,4 Prozent verzeichnet.

Auch Analysen des **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung (Pusch, 2018, S. 5)** auf Grundlage des **SOEP 2016** legen nahe, dass nach der Einführung des Mindestlohns Lohnsteigerungen im Niedrig-

lohnbereich zu verzeichnen waren. So zeigten sich ein Anstieg um 9 Prozent bei Beschäftigten im 5%-Quantil der Lohnverteilung und ein Anstieg um 11 Prozent bei Beschäftigten im 10%-Quantil der Lohnverteilung, während der Median-Stundenlohn nur um 5 Prozent anstieg.

Sonderauswertungen der **BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018 (Berechnungen der BAuA, 2020)** zeigen, dass 26 Prozent der Vollzeitbeschäftigten mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von weniger als 2.000 Euro angaben, vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weniger als 8,50 Euro/Stunde brutto verdient zu haben. Zugleich gaben 41 Prozent der Vollzeitbeschäftigten mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von weniger als 2.000 Euro an, dass ihr Bruttoverdienst aufgrund der Einführung des Mindestlohns gestiegen sei.



Branchen und Berufe mit hoher Mindestlohn- und Niedriglohnbetroffenheit

Einzelne Branchen fallen in Bezug auf ihre hohe Mindestlohn- und Niedriglohnbetroffenheit auf. So zeigte der **erste Bericht der Mindestlohnkommission (S. 43)**, dass Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro im Jahr 2014, d. h. vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, besonders weit verbreitet im Taxigewerbe, im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen, in der Gastronomie und Beherbergung, in Post-, Kurier- und Expressdiensten, in Dienstleistungen der Unterhaltung und Erholung, in der Fischerei und Aquakultur, in Dienstleistungen des Sports, in privaten Wach- und Sicherheitsdiensten sowie in der Herstellung von Back- und Teigwaren waren (Mindestlohnkommission, 2016).

Eine Sonderauswertung der **BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018 (Berechnungen der BAuA, 2020)** zeigt zudem, dass 6 Prozent der befragten Vollzeitbeschäftigten 2018 einen monatlichen Bruttoverdienst von weniger als 1.500 Euro erhielten. Besonders hoch ist dieser Anteil im Gastgewerbe, im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung, in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei und in der Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen.

Eine Übersicht der Branchen und Berufe mit hoher Niedriglohnbetroffenheit in NRW gibt der Arbeitsmarktreport NRW 2020 der **Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B. NRW, S. 98 f.)**. Für die Betrachtung von Niedriglohnbeschäftigung wird hier die Definition der OECD herangezogen, die sich auf Beschäftigte bezieht, deren Bruttomonatseinkommen weniger als zwei Drittel des Medianeinkommens beträgt. Zum 31.12.2018 beträgt dieser Wert für Beschäftigte westdeutscher Bundesländer 2.289 € monatliches Bruttoeinkommen. Unterhalb dieser Schwelle arbeiteten 2018 in Nordrhein – Westfalen rund 868.000 sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte. Teilzeitbeschäftigte werden hier nicht betrachtet.

Einige Wirtschaftsbereiche weisen einen hohen Anteil an Beschäftigten auf, die einen Niedriglohn erhalten. Mit knapp 76 Prozent Niedriglohnbeziehenden ist das Spiel-, Wett- und Lotteriewesen an der Spitze (ca. 6.000 Vollzeitbeschäftigte), gefolgt von der Gastronomie (70 %, ca. 41.000 Vollzeitbeschäftigte) und der Arbeitnehmerüberlassung (69 %, ca. 104.000 Vollzeitbeschäftigte). Im Bereich der sonstigen, überwiegend persönlichen Dienstleistungen sind 65 Prozent (ca. 22.900 Vollzeitbeschäftigte) Niedriglohnbeziehende. Jeweils etwa 58 Prozent der Beschäftigten in den Bereichen Landwirtschaft, Jagd (ca. 9.300 Vollzeitbeschäftigte) und Beherbergung (ca. 12.400 Vollzeitbeschäftigte) beziehen Niedriglohn. 42 Prozent der Beschäftigten im Bereich Gebäudebetreuung, Garten- und Landschaftsbau (ca. 27.600 Vollzeitbeschäftigte), 41 Prozent der Beschäftigten bei Wach- und Sicherheitsdiensten, Detekteien (ca. 10.200 Vollzeitbeschäftigte) sowie 39 Prozent der Beschäftigten in der Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln (ca. 3.900 Vollzeitbeschäftigte) befinden sich ebenfalls im Niedriglohnbereich. Jeweils etwa 38 Prozent der Beschäftigten in Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen (ca. 22.900 Vollzeitbeschäftigte), Dienstleistungen des Sports (ca. 4.800 Vollzeitbeschäftigte), im Bereich Unterhaltung und der Erholung (ca. 4.800 Vollzeitbeschäftigte) und dem Einzelhandel (ca. 88.300 Vollzeitbeschäftigte) beziehen ebenfalls einen Niedriglohn. Darauf folgen Post-, Express- und Kurierdienste (37 %, ca. 14.200 Vollzeitbeschäftigte) sowie der Bereich Landverkehr und Transport (30 %, ca. 33.500 Vollzeitbeschäftigte).

Mit Blick auf besonders betroffene Berufsgruppen weisen insbesondere Reinigungsberufe einen hohen Anteil von Beschäftigten, die einen Niedriglohn beziehen, auf (63 %, ca. 26.200 Vollzeitbeschäftigte). Der Anteil der Beschäftigten in Berufen des Tourismus-, Hotel- und Gaststättengewerbes, die einen Niedriglohn beziehen, ist mit 60 Prozent (ca. 35.700 Vollzeitbeschäftigte) ebenfalls hoch. In Berufen der Lebensmittelherstellung und -verarbeitung sind

52 Prozent (ca. 52.300 Vollzeitbeschäftigte) und in Berufen der Land-, Tier- und Forstwirtschaft 45 Prozent der Beschäftigten (ca. 8.200 Vollzeitbeschäftigte) betroffen. Weitere Bereiche, die einen erhöhten Anteil an Beschäftigten aufweisen die einen Niedriglohn beziehen, sind Verkehr und Logistik (39 %, ca. 136.500 Vollzeitbeschäftigte), Verkaufsberufe (39 %, ca. 72.300 Vollzeitbeschäftigte), nichtmedizinische Gesundheitsberufe, Körperpflege

(37 %, ca. 29.300 Vollzeitbeschäftigte), Gartenbauberufe und Floristik (37 %, ca. 16.500 Vollzeitbeschäftigte), Führende von Fahrzeug und Transportgeräten (30 %, ca. 58.800 Vollzeitbeschäftigte) sowie Textil- und Lederberufe (30 %, ca. 6.000 Vollzeitbeschäftigte) und Schutz-, Sicherheits- und Überwachungsberufe (29 %, ca. 16.200 Vollzeitbeschäftigte).



Risikofaktoren im Hinblick auf Nicht-Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns

Analysen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW; Fedorets, Grabka & Schröder, 2019, S. 488) nach Branchen auf Grundlage des SOEP 2017 legen nahe, dass der Mindestlohn im Jahr 2017 besonders häufig bei Beschäftigten im Gastgewerbe, bei persönlichen Dienstleistungen sowie im Einzelhandel nicht gezahlt wurde.

Im Hinblick auf verschiedene Tätigkeiten wurden häufige Unterschreitungen zudem bei Hilfsarbeitskräften, Dienstleistungs- und Verkaufsberufen sowie bei Berufen in der Anlagen- und Maschinenbedienung sowie Montage festgestellt.

Des Weiteren verdeutlichen mehrere Befunde, dass Nicht-Einhaltungen des gesetzlichen Mindestlohns häufig mit weiteren Merkmalen prekärer Arbeitsverhältnisse (entsprechend der Definition des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020), die „nicht auf Dauer und Kontinuität angelegt sind, keine Absicherung durch die Sozialversicherung und nur geringe arbeitsrechtliche Schutzrechte aufweisen“, einhergehen:

Analysen von Bruttel et al. (2017, S. 475) auf Grundlage der **Verdiensterhebung 2015** für Deutschland zeigen, dass Löhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns häufiger in Abwesenheit eines Branchen- oder Firmentarifvertrags sowie bei kleineren Betrieben anzutreffen sind. Des Weiteren sind von Stundenlöhnen im Mindest- und Niedriglohnbereich häufiger geringfügig Beschäftigte sowie befristet Beschäftigte betroffen.

Ferner legen Auswertungen des **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung (Pusch, 2018, S. 7)** auf Grundlage des **SOEP 2016** nahe, dass der Mindestlohn zwar seltener in größeren Betrieben umgangen

wird, das Vorhandensein eines Betriebsrats sowie die Tarifbindung allerdings das Risiko für Mindestlohnumgehungen in ähnlichem Umfang senken kann. Zudem zeigen diese Analysen, dass befristet und geringfügig Beschäftigte seltener den Mindestlohn bezahlt bekamen.

Auch das **DIW (Fedorets et al., 2019, S. 487)** kommt auf Grundlage des **SOEP 2017** zu einem ähnlichen Ergebnis: So wurde der gesetzliche Mindest-

lohn häufiger bei befristet Beschäftigten, geringfügig Beschäftigten, bei Nebenerwerbstätigkeiten sowie in Klein- und Kleinstbetrieben nicht gezahlt.

Im Hinblick auf soziodemografische Merkmale waren ausländische Beschäftigte, Frauen und jüngere Beschäftigte bis 24 Jahre, Beschäftigte im Rentenalter sowie Beschäftigte ohne Berufsausbildung häufiger betroffen (**Fedorets et al., 2019, S. 487; Pusch, 2018, S. 7**).



Zusammentreffen von erheblicher Mindestlohn- und Niedriglohnbetroffenheit, hohen Arbeitsanforderungen und Defiziten im Arbeitsschutz

Basierend auf einer Sonderauswertung der von LIA.nrw und MAGS durchgeführten Beschäftigtenbefragung NRW 2018 zeigen sich erste Anhaltspunkte für Defizite im Bereich des Arbeitsschutzes bei Beschäftigten im niedrigen Einkommensbereich.

So ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die zu Arbeitsschutzthemen wie z. B. Betriebsanweisungen sowie anderen Maßnahmen zur Förderung und Sicherung ihrer Gesundheit unterwiesen werden, tendenziell geringer im niedrigen Einkommensbereich. Diesen Beschäftigten ist zudem tendenziell seltener bekannt, welche Beauftragten für den Arbeitsschutz es im Betrieb abgesehen von den Vorgesetzten gibt. Erste Erkenntnisse deuten ebenfalls darauf hin, dass verhältnismäßig vielen Beschäftigten im niedrigen Einkommensbereich gar nicht bekannt ist, ob es einen Betriebs- oder Personalrat im Betrieb gibt und auch der Anteil an Gewerkschaftsmitgliedern ist bei diesen Beschäftigten geringer. Bei einem höheren

Anteil der Beschäftigten im niedrigen Einkommensbereich ist zudem Deutsch nicht die Muttersprache.

Eine Betrachtung nach Branchen gibt weitere Hinweise auf die Möglichkeiten von Beschäftigten, ihre Rechte und Interessen durchzusetzen. So ist beispielsweise eine Arbeitnehmervertretung im Handel, im Bereich Verkehr und Lagerei, im Gastgewerbe und in einigen Dienstleistungsbereichen tendenziell seltener vorhanden oder den Beschäftigten bekannt. Darüber hinaus sind zum Beispiel Beschäftigte im Baugewerbe, Handel, im Dienstleistungsbereich und im Gesundheits- und Sozialwesen, aber auch im Bereich Information und Kommunikation seltener

Mitglied einer Gewerkschaft. Der Anteil der Beschäftigten, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, ist beispielsweise überdurchschnittlich hoch im verarbeitenden Gewerbe und im Gastgewerbe.

Hinzu kommt eine branchenspezifische Belastungs- und Beanspruchungssituation. Branchen mit hoher körperlicher Belastung und Beanspruchung sind dabei zum Beispiel das Baugewerbe, verarbeitende Gewerbe und im Bereich Verkehr und Lagerei. Dagegen ist die psychische Belastung und Beanspruchung beispielsweise besonders hoch im Bereich Erziehung und Unterricht, im Sozial- und Gesundheitswesen, im Gastgewerbe und in einem Teil der Dienstleistungsbereiche. Im Hinblick auf die derzeitige Arbeitsfähigkeit, geben zum Beispiel Beschäftigte in den Branchen Verkehr und Lagerei, in der Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und im verarbeitenden Gewerbe eher unterdurchschnittliche Werte an. Der Anteil der Beschäftigten, die glauben, ihre derzeitige Arbeit bis zum Rentenalter ausüben zu können, liegt zum Beispiel im Baugewerbe, in Verkehr und Lagerei sowie im Sozial- und Gesundheitswesen im unterdurchschnittlichen Bereich.

Mit Blick auf das Arbeitsschutzgeschehen deuten sich ebenfalls Unterschiede nach Branchen an. Spezifische betriebliche Beauftragte (z. B. Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Sicherheitsbeauftragte) für den Arbeitsschutz sind beispielsweise im Baugewerbe und Gastgewerbe, mitunter auch im Handel sowie im Bereich Verkehr und Lagerei und in einigen Dienstleistungsbereichen seltener bekannt oder vorhanden. Unterweisungen zu Arbeitsschutzthemen und zu Maßnahmen zur Förderung von Sicherheit und Gesundheit werden beispielsweise von Beschäftigten im Baugewerbe, Handel, im Bereich Erziehung und Unterricht sowie in einigen Dienstleistungsbereichen unterdurchschnittlich häufig berichtet. Darüber hinaus werden verhältnismäßig wenige Fortbildungen beispielsweise von Beschäftigten im Gastgewerbe, Baugewerbe und Handel besucht. Ein ähnliches Bild zeigt sich im Hinblick auf Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung, die beispielsweise unterdurchschnittlich häufig bei Beschäftigten im Baugewerbe, Handel, Verkehr und Lagerei sowie Gastgewerbe angeboten werden. Eine Sonderauswertung der Beschäftigtenbefra-

gung NRW 2016 gibt zudem Hinweise darauf, dass Beschäftigte im Bereich Erziehung und Unterricht und in wirtschaftlichen Dienstleistungsbereichen weniger häufig als der Durchschnitt in die Gefährdungsbeurteilung ihres Arbeitsplatzes mit einbezogen werden.

Detaillierte Branchenbetrachtungen des Instituts für **Arbeitsschutz (IFA) der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV)** für Deutschland legen ebenfalls nahe, dass in Branchen mit hoher Mindestlohn- und Niedriglohn Betroffenheit häufig auch weitere, prekäre Arbeitsbedingungen und Probleme im Hinblick auf den Arbeitsschutz sichtbar werden. Diese werden hier anhand dreier exemplarischer Branchen dargestellt:

Insbesondere im **Einzelhandel**, für den ein relativ hoher Anteil von Umgehungen des gesetzlichen Mindestlohns festgestellt wurde (Pusch, 2018), kann neben einem Rückgang der Tarifbindung auch eine hohe Verbreitung prekärer Arbeitsverhältnisse beobachtet werden. So wird eine Zunahme von Werkverträgen festgestellt und ein verhältnismäßig hoher Anteil der Beschäftigten im Einzelhandel ist geringfügig oder befristet beschäftigt. Zudem werden geleistete Arbeitszeiten häufig nicht entlohnt und es kommt zu Pausenausfällen in Folge einer hohen Arbeitsverdichtung. Darüber hinaus findet die Arbeit häufig zu sozial ungünstigen Zeiten, wie an Wochenenden statt. Physisch belastend sind insbesondere einseitige repetitive Tätigkeiten (**DGUV, 2020, Branchenbild Handel mit Warenumgang, ohne Warenlogistik**).

Auch die **Warenlogistik** weist neben Mindestlohn-umgehungen einen hohen Anteil prekärer Arbeitsbedingungen auf. Insbesondere bei Kurier-, Paket- und Expressdiensten ist geringfügige Beschäftigung sowie Solo-Selbstständigkeit weit verbreitet. Resultierend aus einem wachsenden Sendungsaufkommen sind lange Arbeitszeiten, Pausenausfälle und Geschwindigkeitsüberschreitungen keine Seltenheit, was zusätzliche Risiken im Hinblick auf Sicherheit bei der Arbeit birgt. Zudem sind Beanspruchungen des Muskel-Skelett-Systems durch schweres Heben und Tragen weit verbreitet (**DGUV, 2020, Branchenbild Warenlogistik**).

In der **Fleischwirtschaft** kommt es vielerorts zu Umgehungen des gesetzlichen Mindestlohns. Insbesondere durch die starke Verbreitung von Werkverträgen und der damit verbundenen Verantwortungsübertragung für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten an die ausländischen Entsendeunternehmen sind häufig gravierende Mängel im Hinblick

auf Arbeitsschutzvorgaben wie beispielsweise überlange Arbeitszeiten feststellbar. Neben langanhaltenden und auch einseitigen Beanspruchung des Muskel-Skelett-Systems sind Erwerbstätige in Schlacht- und Zerlegebetrieben zudem hohen Belastungen durch Lärm und Kälte ausgesetzt **(DGUV, 2020, Branchenbild Fleischwirtschaft)**.



Risikoorientiertes Handeln der Arbeitsschutzverwaltung in NRW am Beispiel der Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“

Deutschlandweit existiert bislang keine übergreifende Arbeitsweltberichterstattung. In Nordrhein-Westfalen wird für die risikoorientierte Steuerung des Aufsichtshandeln durch die Arbeitsschutzdezernate der Bezirksregierungen auch auf die Erkenntnisse aus der Arbeitsweltberichterstattung des LIA.nrw zurückgegriffen.

Für diese Monitoringaktivitäten werden neben Daten der Beschäftigtenbefragung NRW auch weitere ausgewählte Datenquellen herangezogen. Zur digitalen Unterstützung der Aufsichtspflichten der Arbeitsschutzverwaltung wird IFAS, das Informationssystem für den Arbeitsschutz verwendet. Dieses System wird laufend fortentwickelt und bietet zahlreiche Potenziale für eine risikoorientierte und zielgerichtete Steuerung eines wirksamen Aufsichtshandeln.

Aufsichtstätigkeiten im Rahmen von Schwerpunktprogrammen konzentrieren sich dabei primär auf Risikobereiche bzw. Risikobranchen. Im Zuge der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarz-

arbeit (FKS) des Zolls werden hierbei neben Mängeln im Arbeitsschutz auch Mindestlohnverstöße aufgedeckt. Neben weiteren Schwerpunktaktionen (z. B. „Bauen und Sanieren, aber sicher“; „Fairer Versandhandel“) ist in Bezug auf die Umgehung des Mindestlohns bei gleichzeitigen Mängeln im Bereich des Arbeitsschutzes die Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“ (vgl. Abschlussbericht es MAGS) hervorzuheben, die im Aktionszeitraum Juli bis September 2019 durch die Arbeitsschutzverwaltung, teilweise gemeinsam mit dem Zoll, durchgeführt wurde. Insgesamt wurden die Arbeitsplätze von ca. 17.000 Beschäftigten in 30 Betrieben untersucht. Häufig handelt es sich um Werkvertragnehmende. Diese stammen überwie-

gend aus Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Polen (**Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, 2019**).

Insgesamt wurden im Rahmen der Schwerpunktaktion 8752 Verstöße festgestellt. 85 Prozent der Mängel wurden als gravierend eingestuft. Zwei Drittel der Einzelverstöße sind dem Bereich des Arbeitszeitrechts zuzuordnen, wobei die Arbeitszeiterfassung, sofern vorhanden, häufig über handschriftlich oder manuell geführte Dateien erfolgt. So wurden keine Pausen zur Erholung eingelegt und auch die vorgeschriebene gesetzliche Ruhezeit von 11 Stunden wurde nicht eingehalten. Zudem wurden Arbeitszeiten von mehr als 12 Stunden pro Tag festgestellt. Mehr als ein Viertel der Verstöße entfielen auf fehlende arbeitsmedizinische Vorsorge. 3 Prozent aller Verstöße gingen auf technische Arbeitsschutzmängel zurück, zum Beispiel eine fehlende persönliche Schutzausrüstung (PSA) oder ein fahrlässiger Umgang mit Gefahrstoffen. 1 Prozent der Verstöße betrafen Mängel in der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes wie das Fehlen einer Fachkraft für Arbeitssicherheit (SIFA).

Daraus abgeleitete Bußgeldverfahren richten sich insbesondere gegen die Werkvertragnehmenden. Auf diese entfallen in der Schwerpunktaktion fast drei Viertel der verhängten Bußgelder. Das restliche Viertel wird gegen Schlachthofbetreiber verhängt. Schlachthofbetreiber müssen in der Regel die

festgestellten technischen Mängel verantworten, während die Werkvertragnehmenden grundsätzlich bei Verstößen gegen Arbeitszeitvorschriften und fehlende arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen zur Verantwortung gezogen werden.

Neben diesen Verstößen sehen die Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamten der Arbeitsschutzverwaltung in Nordrhein-Westfalen zudem Verdachtsmomente zur Unterschreitung der Bezahlung des Mindestlohns insbesondere durch Lohnabzüge und Unterbringung in unangemessenen Wohnungen. Hierunter fallen Lohninbehalte für Persönliche Schutzausrüstung, Miete und Fahrservice aber auch für die Einarbeitung, falls Beschäftigte ihr Arbeitsverhältnis vorzeitig beenden möchte. Zudem kommt es zu Kürzung des Lohns wegen Fehlverhaltens. Diese Verdachtsmomente decken sich teilweise mit den im Dritten Bericht der Mindestlohnkommission beschriebenen Umgehungspraktiken (**Mindestlohnkommission, 2020, S. 65**).

Zur Bekämpfung von Verstößen in der Fleischindustrie wurde bereits eine anonyme Beschwerdemöglichkeit für Beschäftigte beim Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales eingerichtet (www.mags.nrw/beschwerde). Möglichen Sprachbarrieren wurde durch eine Übersetzung in die Muttersprache der Beschäftigten begegnet.



Fazit

Obgleich die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bei vielen Beschäftigten im Niedriglohnbereich zu Lohnsteigerungen geführt hat, sind in bestimmten Bereichen insbesondere im Kontext prekärer Arbeitsbedingungen gehäuft Nicht-Einhaltungen des gesetzlichen Mindestlohns zu beobachten.

Besonders betroffen sind dabei das Gastgewerbe, persönliche Dienstleistungen, der Einzelhandel, die Fleischwirtschaft und die Warenlogistik. Auffallend ist dabei insbesondere, dass Umgehungen des gesetzlichen Mindestlohns häufig mit Abweichungen von weiteren Arbeitsschutzstandards (u. a. Arbeitszeitverstößen, fehlender arbeitsmedizinischer Vorsorge, technischen Mängeln) einhergehen. Insbesondere in Bereichen mit geringem gewerkschaftlichem, tariflichem und betrieblichem Organisationsgrad fehlt es an einer zielgerichteten Interessenvertretung, die Beschäftigten dabei hilft, ihre Rechte durchzusetzen. Hinzu kommen in Branchen mit hoher Mindestlohn- und Niedriglohnbetroffenheit Hinweise auf eine Kumulation hoher physischer, teilweise aber auch psychischer Arbeitsanforderungen mit einem höheren Risiko für gesundheitliche Beeinträchtigungen sowie eine geringere Einbindung in betriebliche Arbeitsschutzstrukturen.

Die im Jahr 2019 durchgeführte Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“, im Rahmen derer eine Vielzahl an Verdachtsmomenten hinsichtlich Mindestlohnunterschreitungen sowie Arbeitsschutzmängel festgestellt und geahndet wurden, verdeutlicht die Nützlichkeit eines Schulterschlusses zwischen Arbeitsschutzverwaltungen der Länder und der Zollbehörden. Daher sollte auch zukünftig die Kooperation und der Informationsaustausch der Arbeitsschutzverwaltung NRW mit anderen Behörden wie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und kommunalen Ordnungsbehörden intensiviert und optimiert werden, um Synergien im Hinblick auf die Kontrolle von Mindestlohn und Arbeitsschutzstandards nutzen zu können. Darüber hinaus könnte angesichts der Menge an Verdachtsmomenten im Hinblick auf Mindestlohnumgehungen sowie Arbeitszeitverstößen die Einführung einer

verpflichtenden digitalen und manipulationssicheren Arbeitszeiterfassung in diesen Risikobereichen die Kontrolle der Einhaltung der geltenden Arbeitszeitbestimmungen und der Vergütung der geleisteten Arbeitszeit erleichtern und Mindestlohnumgehungen erschweren.

Im Hinblick auf die strategische Ausrichtung des Aufsichtshandelns hat sich neben einem koordinierten und gemeinsamen Vorgehen eine risikoorientierte Schwerpunktsetzung bewährt. Empirische Untersuchungen (vgl. Bosch, Hüttenhoff, & Weinkopf, 2020) und Monitoringaktivitäten wie die Arbeitsweltberichterstattung des LIA.nrw können hierbei einen Beitrag zur risikoorientierten Priorisierung von Maßnahmen leisten. Auch die Einrichtung niederschwelliger Beschwerdemöglichkeiten für Beschäftigte kann zu einem wirkungsvollen Aufsichtshandeln und zur Untersuchung verdeckter Verstöße beitragen.

Ferner zeigt die derzeitige Befundlage, dass eine funktionierende Sozialpartnerschaft, wie sie in Deutschland Tradition hat, und eine hohe Tarifbindung einen wirksamen Schutz gegen Umgehungen von Mindestlöhnen und Arbeitsschutzstandards darstellen. Obgleich Arbeitsschutz Arbeitgeberpflicht bleibt, können auch betriebliche Interessensvertretungen, insbesondere das Engagement von Betriebs- und Personalräten, einen wertvollen Beitrag zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation leisten. Daher erscheint ein enger Einbezug der betrieblichen Sozialpartner einen förderlichen Faktor für den Arbeitsschutz und damit für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen darzustellen. Diese Potenziale gilt es somit auch zukünftig gezielt zu erschließen.



Literaturverzeichnis

Bosch, G., Hüttenhoff, F. & Weinkopf, C. (2020). IAQ-Report: Ansatzpunkte für eine effektivere Durchsetzung von Mindestlöhnen. Duisburg: Universität Duisburg Essen.

Bruttel, O., Baumann, A. & Himmelreicher, R. (2017). Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Struktur, Verbreitung und Auswirkung auf die Beschäftigung. Düsseldorf: Wirtschafts - und Sozialwissenschaftliches Institut.

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. (2020). Sonderauswertung der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018.

DGUV. (2020). Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung. Abgerufen am 26.08.2020 von https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/handel-mit-warenumgang-ohne-warenlogistik.pdf

DGUV. (2020). Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung. Fleischverarbeitung. Abgerufen am 26.08.2020 von https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_fleischverarbeitung_langfassung.pdf

DGUV. (2020). Institut für Arbeitssicherheit der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung. Warenlogistik. Abgerufen am 26.08.2020 von https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_warenlogistik_langfassung.pdf

Fedorets, A., Grabka, M. & Schröder, C. (2019). DIW. Abgerufen am 26.08.2020 von https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.635350.de/19-28-1.pdf

Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung mbH. (2020). Arbeitsmarktreport NRW 2020 – Themenbericht Struktur und Entwicklung der Beschäftigung mit den Schwerpunkten atypische und Niedriglohnbeschäftigung. Bottrop.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2020). Infoportal: Prekäre Beschäftigung. Abgerufen am 01.09.2020 von <https://infosys.iab.de/infoplattform/dokselect.asp?pkdokselect=27&show=lit>.

Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW. (2020). Sonderauswertung der Beschäftigtenbefragung NRW 2016.

Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW. (2020). Sonderauswertung der Beschäftigtenbefragung NRW 2018.

Mindestlohnkommission. (2016). Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Abgerufen am 01.09.2020 von https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Mindestlohnkommission. (2020). Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Abgerufen am 26.08.2020 von https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW. (2019). Überwachungsaktion. „Faire Arbeit in der Fleischindustrie.“ Abschlussbericht. Düsseldorf.

Pusch, T. (2018). Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.



Impressum

Herausgeber

Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (LIA.nrw)
Gesundheitscampus 10
44801 Bochum
Telefon: +49 (0) 211 3101-1133
info@lia.nrw.de
www.lia.nrw

Gestaltung

www.heimrich-hannot.de

Das LIA.nrw ist eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen und gehört zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des LIA.nrw.

Bochum, Mai 2021

Erstmals vorgestellt im Landtag Nordrhein-Westfalen am 09.09.2020

DOI: 10.48551/240b-dj58