



Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

87. Sitzung (öffentlich)

9. September 2020

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 14:50 Uhr

Vorsitz: Heike Gebhard (SPD)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkt:

Den gerechten Lohn der Vielen besser schützen: Mindestlohnbetrügern endlich das Handwerk legen – Mindestlohn muss wirksam umgesetzt und kontrolliert werden!

3

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/8779

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

* * *

Den gerechten Lohn der Vielen besser schützen: Mindestlohnbetrügerei endlich das Handwerk legen – Mindestlohn muss wirksam umgesetzt und kontrolliert werden!

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/8779

– Anhörung von Sachverständigen (s. Anlage)

Vorsitzende Heike Gebhard: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen! Ich darf Sie alle herzlich zur 87. Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales begrüßen.

Der Antrag der SPD-Fraktion Drucksache 17/8779 ist uns vom Plenum am 11. März dieses Jahres zur federführenden Beratung überwiesen worden. Mitberatend ist der Ausschuss für Wirtschaft, Energie und Landesplanung. Am 25. März 2020 haben wir im federführenden Ausschuss beschlossen, zu diesem Antrag eine Anhörung durchzuführen.

Zu dieser Anhörung sind wir heute zusammengekommen. Ich heiße die Damen und Herren Sachverständigen herzlich in unserer Runde willkommen. Der Kollege vom DGB ist leider erkrankt, sodass er nicht an dieser Sitzung teilnehmen kann.

Bei den Experten darf ich mich herzlich für die bereits erfolgte Übersendung ihrer Stellungnahmen bedanken.

Lassen Sie mich noch einen Hinweis geben. Seit wir hier zwischen den Acrylglaswänden sitzen, ist das Kommunizieren miteinander deutlich erschwert. Ich habe beispielsweise große Schwierigkeiten, die Kollegen rechts überhaupt zu erkennen. Darum haben wir die Mikrofonanlage so geschaltet, dass derjenige oder diejenige, der oder die gerade das Wort hat, oben auf den Monitoren zu sehen ist.

Wir hatten auch eine Phase – damals waren diese Acrylglaswände noch nicht aufgebaut –, in der wir nicht in voller Besetzung getagt haben. Damals sind unsere Ausschusssitzungen grundsätzlich gestreamt worden. Das findet zurzeit leider nicht statt. Uns haben schon aus vielen Bereichen des Landes Anfragen erreicht, das doch bitte wieder zu ändern, um so einer größeren Gruppe von Menschen die Teilhabe an unseren Sitzungen zu ermöglichen. Wir haben auch einen entsprechenden Antrag an das Präsidium des Hauses gestellt. Darüber ist aber noch nicht entschieden.

Das heißt: Was Sie jetzt auf den Monitoren sehen, geht nicht hinaus, sondern bleibt hier im Raum und dient nur unserer verbesserten Kommunikation.

Da wir unter ziemlichem Zeitdruck stehen – gleich haben wir noch eine normale Ausschusssitzung mit einer ganzen Reihe von Tagesordnungspunkten –, wollen wir es so halten wie immer. Sie dürfen – damit wende ich mich an die Sachverständigen – davon ausgehen, dass die Abgeordneten Ihre bereits schriftlich eingereichten Stellungnahmen schon zur Kenntnis genommen haben. Daher verzichten wir auf Eingangsstatements. Die Abgeordneten werden direkt Fragen an Sie richten. Wir sammeln erst eine

Reihe von Fragen und gehen dann in die Antwortrunde. – Ich bitte die Damen und Herren Abgeordneten um ihre Fragen.

Josef Neumann (SPD): Herzlichen Dank allen Sachverständigen für die umfangreiche Arbeit, die sie vorab geleistet haben, damit wir auch sofort in die konkrete Fragestellung einsteigen können. Ich weiß, dass das mit viel Mühe verbunden ist. Aber das Thema ist es ja wert, dass wir uns hier auch anhand Ihrer schriftlichen Stellungnahmen noch einmal ausführlich damit beschäftigen.

Meine ersten beiden Fragen richten sich an das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen und an das IAB. – Erstens. Das IAB schreibt, dass nach der heutigen Gesetzeslage bestimmte Branchen von einer Aufzeichnungspflicht befreit sind – und damit letztendlich von der Frage, wie dort Kontrollen stattfinden oder nicht stattfinden. Sie nennen hier die Beschäftigten im Bereich der Herstellung von Back- und Teigwaren oder auch im Einzelhandel. Ist diese Befreiung aus Ihrer Sicht nach wie vor notwendig? Oder muss es hier nicht auch ein Ende der Ausnahmen geben?

Zweitens. In Ihren Ausführungen gehen Sie auf das Thema der Arbeitszeitkontrollen ein. Hier stellen sich nicht nur wir, sondern auch viele andere die Frage: Wir leben im Zeitalter von hoher Technisierung und Digitalisierung. Warum ist es nach wie vor nicht möglich, Arbeitszeiten so festzuhalten, dass sie elektronisch für jeden – nicht nur für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sondern auch für jede Behörde, die das kontrolliert – nachvollziehbar sind?

Das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung hat im Fazit seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass ein Schulterschluss zwischen den unterschiedlichen Behörden, die für die Kontrollen verantwortlich sind – Arbeitsschutzverwaltung, Zollbehörden, örtliche Behörden und andere –, notwendig ist. Reicht der Hinweis auf eine bessere Zusammenarbeit in Sachen „Kontrolle“ aus? Oder muss es auch eine technologische Vernetzung im Sinne von Datenaustauschen oder technischen Plattformen geben, um die Vielzahl von Arbeitszeit- bzw. Mindestlohnverstößen in diesen Bereichen aufklären zu können? Denn Sie beschreiben – viele andere tun das auch –, wie schwierig es ist, diese Kontrollen auszuüben, wenn es nicht möglich ist, Arbeitszettel zu kontrollieren, weil Menschen beispielsweise einen Monatslohn erhalten, aber im Schichtsystem arbeiten oder am Wochenende arbeiten, sodass das nicht nachvollziehbar ist. Wir haben bei den Kontrollen der Fleischindustrie ja zum wiederholten Male festgestellt, dass selbst die pfiffigsten Kontrolleure und die pfiffigsten Arbeitszeiterfasser nicht in der Lage sind, Arbeitszeiten so zu erfassen, dass man sie einem Lohn zuordnen kann und damit Unterschreitungen feststellen kann. Das heißt: Ist es nicht erforderlich, hier technologische Maßnahmen einzuführen, um die Arbeitsleistung zu ermitteln und damit eine Unterschreitung von Mindestlöhnen festzustellen?

Marco Schmitz (CDU): Vielen Dank für die ausführlichen Stellungnahmen und dafür, dass Sie heute trotz dieser Umstände mit den Acrylglaswänden hier sind. Immerhin sieht man sich gegenseitig auf den Monitoren. – Von mir gibt es nur Nachfragen zu

den Unterlagen, die Sie uns zur Verfügung gestellt haben, und kein ganzes Statement dazu.

Herr Professor Hennecke, ist es richtig, dass bezüglich der Einhaltung des Mindestlohns jetzt ein unverhältnismäßig hoher Kontrollaufwand entstanden ist? Hat das also zu großen Problemen geführt? Das heißt nicht, dass wir die Kontrollen in irgendeiner Form einschränken wollten oder an deren Sinn zweifeln würden. Aber gibt es Möglichkeiten, das so zu regulieren, dass der Aufwand etwas reduziert wird und trotzdem mit dem gleichen Erfolg Verstöße gegen das Mindestlohngesetz herausgefunden werden können?

Herr Dr. Krauss-Hoffmann, welche Vorschläge haben Sie, wie im Rahmen des Ausbaus der digitalen Zeiterfassung die Einhaltung des Mindestlohns besser zu gewährleisten ist? Eine ähnliche Frage hat der Kollege Neumann auch gestellt. Soll es da eine einheitliche Schnittstelle geben? Kann die Abfrage übergreifend ermöglicht werden? Heute gibt es ja schon verschiedenste Anbieter; es geht vom Vorhalten einer Karte bis zum Nutzen einer Handy-App. Aber wie können die Daten dann auch einheitlich erfasst werden, damit das Ganze transparenter wird und auch die Beschwerdemöglichkeiten ausgebaut werden können?

Frau Nackmayr, mit dem Mindestlohn wird ja ein Stück weit in die Tarifautonomie eingegriffen. Ab wann beginnt denn bei Ihnen die Schmerzschwelle, dass Sie sagen: „Das ist unsere Aufgabe; bitte haltet euch zurück“? Auf diese Frage hätte ich gerne auch vom DGB eine Antwort gehabt. Aber vielleicht können Sie für beide Sozialpartner sprechen.

Martina Hannen (FDP): Auch von unserer Seite geht ein herzlicher Dank an die Sachverständigen, und zwar sowohl für die Stellungnahmen als auch die heutige Anwesenheit. – Herr Professor Hennecke, Sie weisen in Ihrer Stellungnahme auf die negativen Konsequenzen für die Sozialpartnerschaft hin, wenn sich der gesetzliche Mindestlohn zu schnell an tariflich ausgehandelte und branchenspezifische Eck- und Mindestlöhne annähert. Wie würde sich aus Ihrer Sicht ein Mindestlohn von 12 Euro zu den aktuellen tariflichen Mindestlöhnen großer Branchen und unteren Ecklöhnen verhalten?

Frau Nackmayr, in Ihrer Stellungnahme führen Sie aus, dass die konsequente Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns kein Anlass sein darf, den Arbeitsmarkt kontraproduktiv überzuregulieren und das Arbeitsrecht dadurch noch restriktiver und bürokratischer zu gestalten. Erläutern Sie uns bitte, bei welchen Vorschlägen der SPD aus Ihrer Sicht diese Gefahr besteht, und gehen dann bitte auch auf die Frage ein, wenn das Handwerk angesprochen ist, ob Sie Auswirkungen einer schnellen Erhöhung des Mindestlohns auf Sozialpartnerschaft und Qualifizierungsanreize sehen.

Josefine Paul (GRÜNE): Herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen und für Ihre Teilnahme heute. – Herr Professor Hennecke, in Ihrer Stellungnahme sprechen Sie auch von präventiven Lösungsansätzen. Vielleicht können Sie noch näher ausführen, was das aus Ihrer Sicht heißt – natürlich auch in Verbindung mit den Fragestellungen, die Frau Hannen aufgeworfen hat; Stichwort „Überbürokratisierung“ etc. Wo sehen Sie also Möglichkeiten, auch schon in einem präventiven Bereich anzusetzen?

Frau Nackmayr, wo sehen Sie möglicherweise auch für die Arbeitgeberseite gewisse Informationsdefizite, oder wo sehen Sie zusätzliche Bedarfe, diesbezüglich korrigierend, aber eher im präventiven Bereich, anzusetzen?

Herr Dr. Krauss-Hoffmann, Sie haben in Ihrer Stellungnahme auf die anonyme Beschwerdestelle im Zusammenhang mit der Fleischindustrie hingewiesen. Gibt es dort schon erste Erkenntnisse, und wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll, eine solche anonyme Beschwerdestelle auch im Sinne des Empowerments von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auszuweiten, sodass man im gesamten Bereich die Möglichkeit hat, sich anonym an eine entsprechende Stelle zu wenden?

Herr Dr. Roth, meine Frage an Sie geht ebenfalls in die Richtung von Empowerment und von Information oder möglicherweise auch Informationsdefiziten. Wie kann man Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch weiter darin stärken, überhaupt um ihre Rechte zu wissen? Viele kennen ja gar nicht alle ihre Rechte. Was sind Möglichkeiten, hier besser zu informieren, um damit im dialogischen Prozess die Rolle von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu stärken?

Dr. Martin Vincentz (AfD): Vielen Dank auch von unserer Seite für Ihre Stellungnahmen. – Ich habe zwei Rückfragen, die sich daraus ableiten.

Erstens. Frau Nackmayr, die Arbeitszeiterfassung ist ja wahrscheinlich schon seit ihrer Einführung ein Zankapfel. Es gibt klassische Berufe, in denen man Arbeitszeiterfassung sehr gut durchführen kann. Mittlerweile existieren aber doch sehr viele Berufsfelder, die von Arbeitnehmern ja auch als sehr attraktiv wahrgenommen werden, in denen zum Beispiel das Instrument der Vertrauensarbeitszeit Einzug gehalten hat, was durchaus auch damit zu tun hat, dass man dort vielleicht gar nicht mehr so genau zwischen Arbeit und Freizeit trennen kann. Der Informatiker schreibt Code auch während seines Weges zur Arbeit, unter der Dusche, wo auch immer. Wie realistisch ist es, dass wir eine Arbeitszeiterfassung nach den Vorstellungen, wie die SPD sie hier festhält, insgesamt wieder einführen?

Zweitens. Frau Nackmayr und Herr Professor Hennecke, im Hintergrund schwebt ja die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro. Gibt es Ihrerseits Berechnungen dazu, wie viele Arbeitsplätze in Nordrhein-Westfalen dadurch wegfallen würden?

Vorsitzende Heike Gebhard: Danke schön. – Damit sind von allen Fraktionen Fragen gestellt worden, sodass wir in die Antwortrunde starten können. Ich schlage vor, dabei anhand des Tableaus vorzugehen. Bitte.

Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke (HANDWERK.NRW): Herzlichen Dank in diese etwas düstere oder unsichtbare Runde. Man kommt sich vor wie im Spiegelkabinett. Aber ich glaube, dass wir das hinkriegen. Ich bin dankbar für die verschiedenen Fragen, die gekommen sind, und werde versuchen, sie schlagwortartig zu beantworten.

Die erste Frage zielte auf den Aufwand für Mindestlohndokumentationen. Für das Handwerk kann ich sagen, dass bei den Branchen, die von diesen Themen betroffen sind, ein ganz großes Interesse daran besteht, dass Kontrollen stattfinden und dass

diese auch wirksam funktionieren; denn das ist für den Wettbewerb von Unternehmen untereinander ganz wichtig, damit dieser Wettbewerb fair abläuft und es nicht auf Kosten der Arbeitsbedingungen geht. Daran besteht ein ganz großes Interesse. Insofern wird durchaus auch von einigen Branchen gefordert, die Kontrollen noch zu verbessern, intensiver zu machen und da auch genauer hinzuschauen. Gerade im Baugewerbe ist das ein wichtiges Thema.

Allerdings – das ist jetzt das Aber, das ich an dieser Stelle formulieren will, was den Aufwand angeht – hören wir von zahlreichen Branchen auch sehr viele Klagen dahin gehend, dass der Dokumentationsaufwand zum Thema „Mindestlohn“ und zu den Arbeitsbedingungen im weiteren Sinne als sehr groß und sehr belastend wahrgenommen wird. Wenn wir zum Thema „Bürokratieabbau“ Stimmungen aus den Betrieben einsammeln, ist die Erfassung dieser Lohnbedingungen immer ein ganz wichtiger Punkt.

Um das Problem zu lösen, diesen Aufwand zu reduzieren, ohne die Aufgabe, die dahintersteht, infrage zu stellen, muss man versuchen, die Effektivität und die Effizienz dieser Kontrollen zu erhöhen. Das heißt: Es geht im Kern darum, dass man, je schärfer die Instrumente sind und je dichter die Kontrollen sein sollen, umso präziser in die Bereiche hineingeht, in denen es auch wirklich notwendig ist, und versucht, den Kontrollaufwand für die Bereiche, in denen erfahrungsgemäß weniger Verstöße auftreten, geringer zu halten.

Das betrifft insbesondere die aktuelle Diskussion um die Fleischwirtschaft. Dort wird meistens alles in einen Topf – im Wortsinne – geworfen, ohne zu differenzieren, dass zwischen Tönnies mit mehreren Tausend Mitarbeitern, Leiharbeitern usw. auf der einen Seite und einem normalen Metzgereibetrieb mit zehn oder zwanzig Mitarbeitern auf der anderen Seite ein sehr großer, grundsätzlicher Unterschied besteht, was die Arbeitsbedingungen angeht.

Trotzdem ist bei der Regulierung sehr viel darauf angelegt, beide Bereiche über einen Leisten zu schlagen. Damit wird ein Kontrollaufwand, der in den industriellen Bereichen völlig gerechtfertigt ist, auch auf kleinbetriebliche Strukturen angelegt und schafft dort für die Unternehmensinhaber einen sehr massiven Aufwand, der durch die Probleme oder Verstöße, die dort vorkommen, im Grunde nicht gerechtfertigt ist. Diese Grundproblematik beobachten wir im Handwerk in verschiedenen Branchen.

Wenn es darum geht, Kontrollen besser zu machen, muss man vor allem die Präzision bzw. die Zielgenauigkeit der Kontrollen verstärken und damit auch Entlastung für die Bereiche schaffen, in denen die Betroffenheit in Bezug auf vorkommende Verstöße geringer ist.

Bei der zweiten Frage ging es um die negativen Konsequenzen der Mindestlöhne für Tarifsysteme. Wir haben im Handwerk eine sehr differenzierte Situation – das könnte Herr Wackers auch noch näher erläutern –, was die Tarifstrukturen angeht. Einerseits haben wir in Nordrhein-Westfalen sehr viele Gewerke mit Tarifbindung. Nach meiner Zählung sind etwa 800.000 von 1,2 Millionen Beschäftigten von diesen Tariflöhnen erfasst, die auch ein großes Spektrum aufweisen. Andererseits haben wir in Nordrhein-Westfalen in einigen Bereichen ein Lohnniveau, bei dem der Mindestlohn in die Nähe der Tarifstrukturen gerät. Wir haben auch durchaus einige Gewerke – wie Friseur oder

Konditor –, die von einer Erhöhung auf 12 Euro Mindestlohn aufgrund ihrer bisher geltenden Tariflöhne direkt betroffen wären.

Auf der einen Seite kann man natürlich argumentieren, dass eine Verbindlichmachung von Mindestlöhnen ein Stück weit auch die Flucht aus Tarifsystemen erschwert oder weniger attraktiv macht. Auf der anderen Seite gilt aber: Je höher die Mindestlöhne gesetzlich gesetzt werden, desto weniger Gestaltungsfreiheit haben die Tarifpartner, und desto weniger Verantwortung haben die Tarifpartner miteinander. Das kann natürlich auf Dauer sehr negativ auf die Organisationskraft beider Seiten wirken. Insofern muss man das Prinzip der Subsidiarität genau im Blick haben und den Tarifpartnern möglichst viel überlassen, was sie in eigener Verantwortung und in eigenem Wissen um regionale oder lokale und branchenspezifische Umstände auch regeln können.

Je weiter man die Lohnfindung verstaatlicht, desto mehr Aufgaben nimmt man den Sozialpartnern weg. Dann stellt sich natürlich ein Stück weit die Frage: Was können diese Institutionen miteinander leisten? – Das heißt: Wer Interesse daran hat, sowohl die Arbeitgeberinstitutionen stark zu halten als auch die Gewerkschaften stark zu halten, sollte auch darauf achten, dass für beide Seiten hinreichend großer Handlungsspielraum besteht, den sie auch miteinander in Verantwortung und im Wissen um lokale Umstände ausfüllen können.

Vonseiten der Grünen gab es eine interessante Frage nach den präventiven Lösungsansätzen. Das ist ein ganz wichtiger Gedanke. Ich freue mich, dass das hier auf fruchtbaren Boden fällt. Denn wir reden hier sehr viel über nachgelagerte Kontrollen von Mindestlöhnen, aber fragen im Kontext dieses Antrags wenig nach den Bedingungen und Umständen, unter denen Verstöße zustande kommen oder unter denen Niedriglohnsituationen entstehen, die dann möglicherweise Kontrollaufwand auslösen.

Im Handwerk haben wir dazu in einem Bereich eine ganze Reihe von Ideen entwickelt. Niedergelegt ist das in einer Studie, die das damalige Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales vor einigen Jahren in Bezug auf die Bauwirtschaft zum Thema „Faire Arbeit am Bau“ durchgeführt hat. In diesem Rahmen ist zusammen mit allen Beteiligten ein langer Katalog von Empfehlungen entwickelt worden, wie man die Arbeitsbedingungen im Baugewerbe verbessern kann, der auch beispielhaft zeigt, wie eine Branche im Dialog miteinander und untereinander Lösungen finden kann. Das Ganze nennt sich „Hilfsmittel für faire Arbeit am Bau“ und kann unter <https://www.hwk-duesseldorf.de/artikel/hilfsmittel-fuer-faire-arbeit-am-bau-31,0,3282.html> heruntergeladen werden.

Gerade aus diesem Bereich ist als praktisches Beispiel von präventiven Maßnahmen der ganze Komplex des Vergaberechts und der Vergabepaxis zu nennen. In den Bereichen, in denen das Baugewerbe von öffentlichen Aufträgen abhängig ist, ist es natürlich ganz wichtig, zu verhindern, dass durch öffentliche Aufträge und die Art der Vergabepaxis dann sehr komplexe Nachunternehmerketten entstehen und am Ende auch eine Auslagerung der Aufträge von Generalunternehmern auf Solo-Selbstständige und Subunternehmer erfolgt. Ein Stück weit wurde diese Situation, die wir derzeit häufig haben, auch durch die Art der Vergaben in der Vergangenheit geprägt. Insofern bestehen durchaus Möglichkeiten, da einiges zu verbessern.

Es gibt eine ganze Reihe von anderen Punkten, die ich hier gar nicht alle auflisten will. Da können verschiedene Akteure wie die Kammern, die Vergabestellen und die Unternehmen selber an Compliance-Regeln arbeiten. Das ist ein Prozess, den man durchaus weiter aufgreifen und vertiefen sollte und auch im Lichte aktueller Entwicklungen aktualisieren kann.

Dr. Peter Krauss-Hoffmann (Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen): Vielen Dank für Ihre Fragen, die auch zeigen, wo noch Diskussionspunkte sind. – Das Landesinstitut selbst setzt, wie der Name schon sagt, einen deutlichen Schwerpunkt auf den Bereich „Arbeitsschutz und Arbeitsgestaltung“. Gleichwohl ist dabei natürlich auch festzuhalten – das fällt schon auf –: Die Nichteinhaltung des Mindestlohns führt in der Regel auch dazu, dass entsprechende Arbeitsbedingungen und gerade auch gesundheitliche Beeinträchtigungen dort vermehrt feststellbar sind, insbesondere bei prekärer Beschäftigung. Durch die Umgehung des Mindestlohns ergeben sich häufig auch entsprechende Auswirkungen auf die Arbeitsschutzstandards.

Sie haben konkrete Fragen nach einzelnen Punkten dazu gestellt. Bei uns sind in der Tat neben technischen Mängeln auch Aspekte der arbeitsmedizinischen Vorsorge, die dann nicht eingehalten werden, feststellbar. Der Punkt, auf den Sie noch einmal sehr deutlich verwiesen haben, sind die Arbeitszeitverstöße. Diese Arbeitszeitverstöße konnten wir auch gehäuft feststellen. Zwei Drittel der Einzelverstöße im Arbeitszeitrecht waren im Rahmen der Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“ im Herbst 2019 feststellbar. Diese Verstöße haben letztlich auch – neben der Corona-situation – einen Impuls dazu gegeben, dass im Rahmen des Kabinetts ein entsprechendes Arbeitsschutzprogramm zur Verbesserung der Bedingungen in der Fleischindustrie erzielt werden konnte.

Lassen Sie mich nun detailliert auf die Frage der Zusammenarbeit bei der Kontrolle und des technischen Austausches eingehen. Zum einen ist hervorzuheben, dass die Kontrolle der Schwarzarbeit selbst der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, also den Zollbehörden, obliegt und dass wir als Arbeitsschutzverwaltung diese Aktivitäten entsprechend unterstützen, insbesondere bei Schwerpunktaktionen – bei Schwerpunktaktionen deshalb, weil wir natürlich wissen, dass es Branchen mit Risikopotenzial gibt, nämlich mit besonders belastenden Tätigkeiten, die häufig auch im Niedriglohnsegment anzusiedeln sind. Dort gibt es besondere Belastungs- und Beanspruchungsformen sowie Beschäftigungsformen. Ein Beispiel dafür ist die gerade schon genannte Fleischwirtschaft.

Die Erfahrungen aus den Überwachungsaktionen zeigen, dass ein Schulterschluss von der Vorbereitung bis zur Nachbereitung derartiger Aktionen sehr zielführend ist. Das liegt natürlich auch darin begründet, dass wir hier unterschiedliche Zuständigkeiten und entsprechend auch unterschiedliche Kulturen haben. Ich glaube aber, dass wir mit der Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“ – ich hatte übrigens die Gelegenheit, im Bereich der Bezirksregierung Münster an den Aktivitäten teilzunehmen und zu hospitieren; daher konnte ich mir auch selbst ein unmittelbares Bild machen und berichte hier nicht nur aus der mittelbaren Perspektive – nicht nur wichtige

Ansätze haben, sondern darüber hinaus auch schon gute Ergebnisse in der Zusammenarbeit erzielt haben.

Das müssen wir natürlich fortsetzen. Wir müssen es aber dahin gehend fortsetzen, dass wir sehr zielgerichtet auf Risikobereiche schauen, um hier konsequent dafür zu sorgen, dass bestehendes Recht eingehalten wird, damit auch für die Unternehmen, die sich an die entsprechenden Compliance-Standards halten, ein fairer Wettbewerb gewährleistet wird.

Was die technischen Facetten angeht, kann ich mich – sehen Sie es mir bitte nach – nicht zu allen Details äußern. Ich denke, dass wir alle aus unseren Erfahrungen berichten können. Wie komplex es ist, sehen wir jetzt schon beim Thema „Videokonferenzen“ und anderem mehr. Die unterschiedlichen technologischen Systeme zusammenzubringen und auch die entsprechenden Standards zusammenzubringen, ist nicht einfach.

Gleichwohl ist es sehr wichtig, insbesondere Umgehungspraktiken entgegenzuwirken. Insofern ist deutlich der Impuls zu setzen, dass wir mangelnde oder nicht korrekte Zeiterfassung und damit die Umgehung des Mindestlohns verhindern müssen. Sowohl für die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns als auch in Bezug auf die Arbeitsschutzstandards ist eine digitale und manipulationssichere Arbeitszeiterfassung dabei ganz essenziell. Die Frage ist nur, wie man in dem Fall, dass Auffälligkeiten bestehen, einen entsprechenden Datentransfer gewährleisten würde. In diesem Zusammenhang sind sicherlich Datenschutzfragen und technologische Fragen zu beantworten. Die entsprechenden Antworten kann ich nicht geben. Mir ist nur sehr wichtig, hervorzuheben, dass wir hier die Umgehungspraktiken und insbesondere auch die Auswirkungen auf die Arbeitsschutzstandards im Blick behalten müssen und daher durchaus über den Einsatz digitaler Systeme nachdenken sollten.

Eine weitere Frage bezog sich auf Beschwerdemöglichkeiten. Das ist ein sehr wichtiger Aspekt; denn es geht darum, auch bei schwierigen Bedingungen – in Branchen, in denen der Organisationsgrad möglicherweise nicht so hoch ist, in denen die Tarifbindung nicht so groß ist und in denen die Beschäftigten ihre Rechte nicht so kennen, wie es eigentlich der Fall sein sollte – entsprechende Möglichkeiten zu schaffen und auch einen niedrighwelligen Informationszugang zu gewährleisten.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat, wie Sie zu Recht erwähnt haben, eine anonyme Beschwerdemöglichkeit eingerichtet, die auch schon die Diversität berücksichtigt, also über sprachliche Barrieren hinweg den Zugang ermöglicht. Es gibt ein sogenanntes Beschwerdeformular – das klingt etwas behördlich, ist aber einfacher, als es sich anhört – und darüber hinaus auch ein Arbeitsschutztelefon mit einer landeseinheitlichen Hotline. Dort können sich Beschäftigte unmittelbar über unzumutbare Arbeitsbedingungen beschweren und Hinweise geben. Diese Hinweise sind natürlich auch sehr wichtig für das Handeln der Arbeitsschutzverwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Außerdem gab es noch Fragestellungen zum Thema „Empowerment“ und im Zusammenhang damit zum Thema „Prävention“. Beides ist sehr wichtig, weil es nicht nur darum geht, Risiken zu vermeiden, sondern natürlich auch darum, Gesundheitskompetenzen zu entwickeln. Meines Wissens sind da auch die Träger der gesetzlichen

Krankenversicherung im Bereich des SGB V sehr aktiv. Hier sind regionale Koordinierungsstellen für die betriebliche Gesundheitsförderung im Angebotsportfolio. Das Entscheidende ist, dass es gelingt, über Netzwerkstrukturen und Dialog- und Veranstaltungsformate den Austausch zwischen den Akteuren zu sichern, um damit auch einen Informationsfluss und Synergien hinzubekommen – bis hin zu dem Ansatz, gemeinsame Formate auf den Weg zu bringen.

Grundsätzlich müssen aber erst einmal die Arbeitsschutzstandards eingehalten werden. Das ist die Voraussetzung; denn da geht es um essenzielle Dinge. Darüber hinaus sollte man sich sicherlich noch mit anderen Aspekten befassen. Da sind aber auch schon viele Träger unterwegs. Das muss noch besser vernetzt werden. Es gibt aber auch entsprechende Ansätze.

Tanja Nackmayr (unternehmer nrw): Vielen Dank für die Einladung. Es ist schön, mal wieder hier zu sein, zu einem wichtigen Thema. – Mir wurden verschiedene Fragen gestellt. Ich beginne einmal mit der Tarifautonomie, weil das für die Sozialpartner natürlich ein besonderes Herzensanliegen ist. Zumindest für uns als die eine Seite der Sozialpartner kann ich sagen: Wir stehen dem Mindestlohngesetz oder dem gesetzlichen Mindestlohn weiterhin kritisch gegenüber. Auch das Gesetz haben wir damals sehr stark kritisiert. Unabhängig davon ist mir wichtig, dass es natürlich zu keinen Verstößen kommen darf. Nur weil wir das Gesetz kritisch sehen, akzeptieren wir natürlich keinesfalls Verstöße oder illegales Verhalten. Unsere Kritik geht ja in eine andere Richtung. Das gesetzeskonforme Verhalten ist aber selbstverständlich.

Wir haben das Mindestlohngesetz als starken Eingriff in die Tarifautonomie wahrgenommen. Aus unserer Sicht stellt sich überall da, wo der Staat regulierend in die Arbeitsbeziehungen eingreift, die eigentlich die Tarifpartner regeln sollen, doch für einige wahrscheinlich die Frage: Warum soll ich überhaupt Mitglied in einem Arbeitgeberverband oder einer Gewerkschaft sein, wenn es der Staat dann sowieso reguliert? – Aus unserer Sicht gefährden staatliche Eingriffe also die Tarifautonomie und auch die Stärke der Sozialpartnerschaft.

Wir halten es auch für schwierig, dass der Staat an vielen Stellen nicht so differenzieren kann und das auch nicht tut wie die Tarifpartner, die die Praxis in ihrer jeweiligen Branche besonders gut kennen und dort individuelle Lösungen schaffen können. Man hat ja gerade in Krisenzeiten gesehen, wie gut die Sozialpartnerschaft funktioniert. Dort wurden Lösungen gefunden, die auch in schwierigen Zeiten Beispiel Arbeitsplätze erhalten haben. Das war 2008/2009 der Fall und ist jetzt an einigen Stellen wieder der Fall.

Insofern ist die Sozialpartnerschaft sehr wohl eine Stärke unseres Standorts. Hier wurde nach der Schmerzgrenze gefragt. Es sind manchmal auch viele kleine Schritte, die dann zum Erreichen der Schmerzgrenze führen, und nicht unbedingt ein Punkt, der alleine zu kritisieren ist. Oft kommt eins zum anderen, und das ist dann schwierig.

Mich hat sehr gefreut, dass in einigen Stellungnahmen, die nicht von Sozialpartnerseite kamen, auch das Thema „Sozialpartnerschaft“ angesprochen wurde, beispielsweise

vom LIA. Das finde ich sehr gut. Es zeigt auch, dass die Meinung nicht nur bei den Sozialpartnern entsprechend ist.

Auch in Bezug auf das Thema „Mindestlohn“ ist an vielen Stellen deutlich gemacht worden: Da, wo eine starke Sozialpartnerschaft herrscht, funktioniert das auch. Da sind Verstöße seltener oder vielleicht gar nicht vorhanden. – Deshalb sage ich auch hier wieder: Stärken Sie bitte die Sozialpartnerschaft, statt zu überregulieren und dadurch der Sozialpartnerschaft im Umkehrschluss zu schaden.

Frau Hannen hat gefragt, was wir mit unserer Kritik an der Überregulierung meinen. Besonders kritisch finden wir an dem Antrag – das haben wir auch in der Stellungnahme erwähnt –, dass das Thema „Verstöße“ – wie gesagt: Verstöße sind inakzeptabel und müssen geahndet werden – immer wieder mit anderen politischen Themen verbunden wird, die dann in Mithaftung genommen werden, und dass häufig ein Generalverdacht gegenüber bestimmten Beschäftigungsformen entwickelt wird, die man vielleicht als wenig attraktiv ansieht, die aber in erster Linie ja auch der Flexibilität des Arbeitsmarktes dienen.

Auch die schon angesprochene Bürokratie ist ein Problem. Für viele Betriebe hat das Mindestlohngesetz weitere bürokratische Belastungen mit sich gebracht. So etwas schwächt auch die Akzeptanz bei Betrieben. Wenn jetzt noch einmal eine Schippe draufgelegt würde, wäre das für die breite Masse der Betriebe, die sich zum ganz überwiegenden Teil gesetzeskonform verhalten, schwierig, weil sie dann für Dinge, die Einzelne tun, in Mithaftung genommen werden und deshalb unter weiterer bürokratischer Last leiden.

Das bestehende Recht ist schon sehr umfassend. Meines Erachtens haben wir hier eher ein Durchsetzungsproblem als ein gesetzgeberisches Problem. Man sollte gerne auch die Kontrollen intensivieren oder besser gestalten und das Recht durchsetzen, aber bitte nicht noch weiter regulieren.

Erleichterungen sind auch denkbar, zum Beispiel in Bezug auf die 2.000-Euro-Grenze bei den Dokumentationspflichten. Sie berücksichtigt zum Beispiel nicht Teilzeitbeschäftigung. Das macht es in vielen Bereichen schwieriger.

Ich wurde auch gefragt, was die Arbeitgeberverbände in Sachen „Information“ tun könnten. Sie machen da schon sehr viel. In Vorbereitung auf den heutigen Termin habe ich einmal nachgeschaut, was 2015 bei der Einführung des Mindestlohngesetzes alles veröffentlicht wurde. Das sind zum Teil sehr umfangreiche Publikationen, weil das Gesetz auch viele Fragen offengelassen hat, wodurch viel Beratungsbedarf entstanden ist. Wir stellen nicht nur solche Informationsmaterialien zur Verfügung, sondern beraten natürlich auch individuell. Es gibt Dialoge in den Arbeitgeberverbänden der einzelnen Branchen und selbstverständlich auch Gremien, die sich damit beschäftigen und in denen durchaus das eine oder andere Problem vielleicht auch mal außerhalb der Öffentlichkeit angesprochen wird, sodass entsprechend Einfluss genommen werden kann.

Eine weitere Frage bezog sich auf das Thema „Zeiterfassung“. Auch hier gibt es Regeln, die natürlich einzuhalten sind. Auch hier stellt sich wieder die Frage: Muss man an dieser Stelle weiter einschränken oder regulieren? Auch hier bitte ich Sie, den Blick

auf den bürokratischen Aufwand zu richten, der schon jetzt für viele Betriebe groß ist. Wir müssen uns ja vergegenwärtigen, dass 90 % der Betriebe solche mit bis zu zehn Mitarbeitern sind. Sie haben also keine große Personalabteilung, die sich um diese Themen kümmert. Das ist natürlich keine Entschuldigung für illegales Verhalten. Berücksichtigt werden muss es aber. Beim Thema „Zeiterfassung“ besteht auch ein gewisser Zielkonflikt. Auf der einen Seite wird in der Diskussion nach mehr Flexibilität gefragt; das Thema „Vertrauensarbeitszeit“ ist angesprochen worden. Auf der anderen Seite wird für digitale Erfassungssysteme plädiert. Sicherlich ist alles technisch machbar. Dann stellt sich aber doch die Frage, ob die Arbeitnehmer das vielleicht eher als Kontrolle wahrnehmen. So etwas muss man meines Erachtens auch berücksichtigen. Im Übrigen gilt auch hier wieder: Es muss Akzeptanz in den vielen Betrieben hergestellt und gefunden werden, die sich gesetzeskonform verhalten und bei aufwendigen Verfahren wegen anderer Einzelfälle unter Bürokratie leiden.

Außerdem wurde gefragt, wie viele Arbeitsplätze durch eine Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro gefährdet wären. Ich werde jetzt keine Prognose abgeben. Diese Frage ist ja auch in vielen Publikationen diskutiert worden. Die Botschaft ist, dass das nicht einfach zu ermitteln ist. Herr Dr. Roth wird sicherlich gleich noch etwas zu den entsprechenden Effekten sagen. Die Ergebnisse der Wissenschaft gehen da auch ein wenig auseinander. Natürlich ist in den letzten Jahren kein massiver Beschäftigungsverlust aufgetreten. Schaut man sich die Ergebnisse im Einzelnen an, sieht man aber, dass durchaus in bestimmten Feldern auch Arbeitsplätze verloren gegangen sind.

Allerdings ist das alles in einer Zeit erfolgt – dieser immer wieder gegebene Hinweis ist auch uns sehr wichtig –, in der die Konjunktur sehr gut lief. Der Lackmустest kommt gerade in Zeiten wie diesen, in denen die wirtschaftliche Lage schwieriger wird. In diesen Zeiten dann noch den Mindestlohn zu erhöhen, wäre meines Erachtens extrem schwierig. Ich verstehe die wissenschaftlichen Ergebnisse so, dass schon davor gewarnt wird, weil man sagt: Zum Beispiel in bestimmten Segmenten in den ostdeutschen Bundesländern, wo die Wettbewerbssituation eine sehr scharfe ist, merkt man durchaus Beschäftigungseffekte. – Das ist zwar keine exakte Prognose. Ich denke aber, dass man vorsichtig sein muss. Wir haben schon extrem hohe Arbeitskosten. Damit weitere Arbeitsplätze aufs Spiel zu setzen – gerade in einem Segment, in dem Menschen erst einmal den Sprung in den Arbeitsmarkt finden müssen –, ist schwierig.

Dr. Duncan Roth (IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung): Vielen Dank für die Einladung. – Frau Paul, ich sehe es so, dass Maßnahmen, die dazu beitragen, den Informationsstand über den Mindestlohn zu erhöhen, prinzipiell begrüßenswert sind, und zwar sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite.

Die Mindestlohnkommission führt eine Statistik an, die besagt, dass nur knapp 20 % der Beschäftigten in Deutschland wissen, wie hoch der Mindestlohn eigentlich ist. Bei vielen wird das vermutlich nicht wirklich relevant sein, weil sie wahrscheinlich deutlich darüber liegen. Trotzdem ist hier noch sehr viel Luft nach oben, um die Bekanntheit zu steigern. Zwei Punkte sind in diesem Zusammenhang wichtig, interessant und relevant.

Erstens. Es wäre sinnvoll, sich zu überlegen, wen man denn ansprechen möchte, und zwar wiederum auf Arbeitgeber- und auf Arbeitnehmerseite, weil die Frage nach der Kenntnis des Mindestlohns wahrscheinlich nicht alle Betriebe und nicht alle Beschäftigten gleichermaßen betrifft. Deswegen sollte man insbesondere darüber nachdenken, wie man an solche Betriebe herankommt, bei denen es besonders relevant ist und die vielleicht mangels eigener Ressourcen nicht wissen, dass der Mindestlohn neulich wieder erhöht worden ist. Das Gleiche gilt in Bezug auf Beschäftigte. Primär sollte man diejenigen Beschäftigten adressieren, die einerseits wahrscheinlich vom Mindestlohn betroffen sind und andererseits vermutlich nicht die Kenntnis haben, dass ihr Verdienst nicht dem Mindestlohniveau entspricht.

Zweitens. Es wäre gut, wenn man besser wüsste, was es eigentlich mit Unterschreitungen des Mindestlohns auf sich hat. Wenn man Zahlen prüft und sieht, dass eine Person weniger verdient, als sie nach dem Gesetz verdienen sollte, ist das ja erst einmal eine binäre Information. Es wäre aber natürlich auch interessant, zu wissen: Warum kommt es dazu? Ein Indikator wäre da: Wie groß sind die Abweichungen zwischen der Mindestlohngrenze und dem, was tatsächlich gezahlt wird? Und: Könnte es sein, dass bei sehr marginalen Abweichungen womöglich gar kein kriminelles Interesse dahintersteht, sondern tatsächlich Unwissenheit? Das ist natürlich keine Entschuldigung. Aber das würde auch noch einmal aufzeigen, wie man vielleicht zwischen verschiedenen Gruppen differenzieren könnte und wie man mit diesen Gruppen umgehen sollte.

Herr Neumann, ich halte es genauso wie Herr Professor Hennecke für sinnvoll, zu schauen, in welchen Branchen denn besonders viele Personen prinzipiell vom Mindestlohn betroffen sind, und primär dort Kontrollen durchzuführen. Das ist ja auch getan worden, beispielsweise in den beiden großen Branchen, die ich aufgeführt habe, der Beherbergung und dem Gastgewerbe. Diese Branchen sind nicht nur groß, sondern haben auch viele Beschäftigte, die ursprünglich unter dem Mindestlohniveau bezahlt wurden. Dass dort geprüft wird, ist deshalb sehr sinnvoll. Es gibt aber natürlich auch andere Branchen, in denen viele Beschäftigte von der Einführung des Mindestlohns prinzipiell betroffen sind. Das ist aber keine Frage, die ich beantworten könnte, sondern es ist letzten Endes vermutlich eine politische, gesellschaftliche Frage, auf welche Branchen man sich einigt, bei denen man verstärkt Aufzeichnungen verlangt und verstärkt Untersuchungen durchführt.

Zur Aufzeichnungspflicht: Auch ich kann bei den technischen Dingen nicht wirklich weiterhelfen. Klar ist, dass Aufzeichnungen die Basis sind, um zu bewerten, ob es Verstöße gegeben hat oder nicht. Meines Erachtens sind auch hier Differenzierungen dahin gehend notwendig, zu schauen: Wo können solche Aufzeichnungssysteme relativ leicht implementiert werden, weil sie wahrscheinlich ohnehin schon vorhanden sind, wo ist es schwieriger, und wo besteht noch Bedarf nach Unterstützungen und Beratungen?

Vorsitzende Heike Gebhard: Herzlichen Dank. – Damit ist die erste Frage- und Antwortrunde abgeschlossen. Haben die Abgeordneten weitere Fragen? – Bitte.

Josef Neumann (SPD): Eine Gruppe, die hier besonders bedroht oder betroffen ist, sind die Menschen, die nicht so gut der deutschen Sprache mächtig sind, weil sie vielleicht einen Migrationshintergrund haben oder neu Zugewanderte sind. Ich kann mir vorstellen, dass bei ihnen der Informationsbedarf nicht nur in Bezug auf den Mindestlohn, sondern auch, was die Durchsetzung der eigenen Rechte angeht, relativ hoch ist. Sie wissen ja, dass das Land plant, die Arbeitslosenberatungsstellen unter anderem mit dem Thema „prekäre Beschäftigung“ zu betrauen und entsprechend für Informationen bzw. auch Rückfragen zur Verfügung zu stehen.

Entspricht meine Vermutung den Ergebnissen, die Sie kennen? Vielleicht kann das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung hier noch einmal aus der Praxis der Untersuchungen bzw. der Kontrollen berichten und darstellen, inwiefern diese Gruppen besonders betroffen sind. Und gibt es möglicherweise Hinweise, was genau wir für diese Gruppen leisten können, um Aufklärung zu garantieren, damit nicht Arbeitszeit- und Mindestlohnbestimmungen unterlaufen werden?

Martina Hannen (FDP): Herr Professor Hennecke, Sie weisen auf die Fehlanreize dahin gehend hin, dass eine Qualifizierung im Grunde genommen nicht mehr so notwendig erscheint, weil das Tarifgitter in der Wirkung gestaucht wird. Können Sie zu diesem Punkt und der Bedeutung der Qualifikationsstufen in Verbindung mit den Ecklöhnen noch näher ausführen?

Frau Nackmayr, Sie thematisieren, dass Mindestlohnverstöße häufig einfach durch Rechtsunsicherheit passieren, weil Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der Anwendung einzelner Vorschriften bestehen. Können Sie uns das anhand eines praktischen Beispiels erläutern, damit wir es besser einordnen können?

Josefine Paul (GRÜNE): Ich würde bei der Beschwerdestelle gerne noch einmal nachfassen. Herr Dr. Krauss-Hoffmann, Sie haben sie als sinnvolles Instrument bezeichnet. Sie haben aber nicht ganz meine Frage beantwortet – ich weiß auch nicht, ob Sie das überhaupt können; ich finde es aber wichtig, da noch einmal hinzuschauen –, wie die Beschwerdestelle eigentlich genutzt wird und wie bekannt dieses Instrument überhaupt ist. Denn bezüglich der Frage, wie viel Wissen über Mindestlohn und arbeitsschutzrechtliche Regelungen vorhanden ist, haben wir gerade gehört, dass es oftmals ein großes Informationsdefizit gibt. Möglicherweise besteht ja auch ein Defizit beim Wissen darum, wohin man sich wenden kann. Deshalb frage ich da noch einmal ganz konkret nach.

Außerdem würde ich gerne noch einmal bei der Frage der Datengrundlage ansetzen, Herr Dr. Roth. Sie haben sowohl in Ihrer Stellungnahme geschrieben als auch gerade noch einmal angedeutet, dass wir eigentlich eine mangelhafte Datengrundlage haben, was diese Problematik angeht. Wie könnten wir denn die Datengrundlage verbessern? Denn gerade wurde auch darauf hingewiesen, dass hinter Verstößen gar nicht immer kriminelle Energie steckt, sondern manchmal auch Unwissenheit. Und wenn man eine bessere Datengrundlage hat, kann man auch zielgerichteter Maßnahmen und vielleicht auch Sanktionen in Angriff nehmen.

Die Frage nach zielgerichteteren Handlungsmöglichkeiten möchte ich auch an Sie weitergeben, Herr Professor Hennecke, weil Sie in der ersten Runde ja angedeutet haben, dass nicht sich unbedingt jede Maßnahme zielgenau auf die richtige Problemstellung richtet. Ist es bei einer verbesserten Datengrundlage möglicherweise auch einfacher, zielgerichtet zu agieren?

Vorsitzende Heike Gebhard: Danke schön. – Weitere Wortmeldungen von Abgeordneten sehe ich nicht. Dann eröffne ich die Antwortrunde. Bitte.

Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke (HANDWERK.NRW): Vielen Dank für die Nachfragen. Gestatten Sie mir aber zunächst bitte einen Nachtrag zu der ersten Runde, und zwar zu der Frage von Frau Paul zum Thema der präventiven Ansätze. Wir im Handwerk sind ja von der Kontrolle der Arbeitsbedingungen in verschiedener Weise betroffen. Das eine Thema ist der Mindestlohn, sowohl gesetzlich als auch im Bereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Wir sind aber auch auf dem Feld der gewerberechtlichen Schwarzarbeit betroffen. Ein konkreter Punkt, der sozusagen präventiv auch Kontrolle verbessern kann, ist die Stärkung der Rolle der Kommunen in diesem Prozess. Hier sind Sie als Landesgesetzgeber auch angesprochen. Wenn Kommunen Vorkommnisse von Schwarzarbeit verfolgen, können sie die Geldbußen vereinnahmen, solange es nicht zum Gerichtsverfahren kommt. Sobald der Betroffene dagegen klagt, fallen die anstehenden Strafzahlungen in die Landeskasse. Das heißt, dass der Anreiz für die Kommunen, solche Dinge präzise und hartnäckig zu verfolgen, an diesem Punkt ausgebremst wird. Wenn es eine Möglichkeit gäbe, den Kommunen auch einen gewissen Anteil der im Rahmen des Gerichtsverfahrens erwirtschafteten Strafzahlungen zu überlassen, wäre es für manche Ordnungsämter möglicherweise auch interessanter, an diesen Dingen weiterzuarbeiten.

In dieser Runde ist nach der Zielgenauigkeit der Instrumente in Verbindung mit den Datengrundlagen gefragt worden. Das sehen Sie ja im Grunde auch, wenn Sie in den verschiedenen schriftlichen Stellungnahmen die Ausführungen zur Wirkung des Mindestlohns vergleichen. Es ist in der Tat so – Herr Roth wird das methodisch noch besser darstellen können als ich; ich bin als Politikwissenschaftler und Historiker in diesen sozialwissenschaftlichen Einzelfragen nicht so drin –, dass man da im Nebel stochert. Es gibt verschieden gute Datenquellen. Man muss sehr viel mit Schätzungen arbeiten, um zu versuchen, auf Umwegen dann die Dinge zu ermitteln. Das heißt: Es gibt eine sehr starke Unschärfe bei dem, was man an Empirie beobachten kann.

Deswegen sind alle Abschätzungen – etwa dazu, welche positiven oder negativen Arbeitsmarkteffekte der Mindestlohn bisher gebracht hat, oder dazu, welche Folgen eintreten würden, wenn man einen Mindestlohn in Höhe von 12 Euro einführen würde – sehr von bestimmten Vorannahmen geprägt, die man methodisch treffen muss und bei denen man mit unzulänglichen Daten arbeiten muss. Insofern ist klar: Wenn es gelänge, bei der Datenerhebung vollständiger zu arbeiten, und auch gelänge, der Wissenschaft bessere Datengrundlagen zu übermitteln, mit denen sie arbeiten könnte, wäre es sicherlich auch möglich, die Probleme präziser einzukreisen und Problembe-
reiche zu identifizieren, bei denen man möglicherweise noch einmal genauer

hinschauen muss. Derzeit arbeitet man aber mehr oder weniger mit Vermutungswissen. Insofern ist es im Grundsatz eine richtige und wichtige Empfehlung, dass man versuchen sollte, die Datengrundlagen zu verbessern, um damit auch eine bessere Zielgenauigkeit der Eingriffe der Politik zu gewährleisten.

Eine weitere Frage bezog sich auf Fehlanreize gegen Qualifizierung. Sie wissen ja, dass das Handwerk sehr stark qualifikationsbasiert ist. Die Berufsbildung ist der Kitt, der auch die Sozialpartner stark zusammenhält. Der Aufstieg durch Bildung ist im Handwerk ganz grundlegend angelegt. Das heißt: Die Karriereperspektive im Handwerk wächst mit dem Thema „Qualifizierung“ auch sehr stark – bis hin zu der Befähigung, dann auch ein eigenes Unternehmen zu gründen. Davon hängen auch sehr stark die Verdienstperspektiven ab. Insofern ist im Handwerk ein ganz wichtiger Aspekt, dass die Qualifizierung sich für den Einzelnen lohnt, und zwar auch lebenslang. Daher haben wir eine ganze Reihe von Branchen, die bei branchenbezogenen Mindestlöhnen durchaus zwischen Mindestlöhnen für Unqualifizierte und Mindestlöhnen für Qualifizierte differenzieren, um auch einen gewissen Abstand zu halten und damit den Anreiz zu geben, in die Qualifizierung zu investieren und sich ein Bildungsziel zu setzen.

Da muss man natürlich aufpassen. Es gibt Branchen – das kann man jetzt rückblickend empirisch beobachten –, in denen der Mindestlohn ein Instrument war, das aufgedeckt hat, dass Informationsasymmetrien zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorliegen. Dort ist das Tarifgitter durch den Mindestlohn einfach nach oben geschoben worden. Es gibt aber auch Branchen – das ist auch zum Teil im Handwerk untersucht worden –, in denen man eher feststellt, dass der Mindestlohn von unten zu einer Stauchung des Tarifgitters geführt hat. Das heißt: Die Lohnsumme in der Branche oder im Unternehmen bleibt gleich; aber sie wird egalitärer verteilt.

Damit wird dann ein Fehlanreiz gegen Qualifizierung gesetzt. Sie kennen als Landesgesetzgeber die Diskussionen aus dem Bereich der Grundschulrektoren. Wenn man für die Leitungsfunktion 150 Euro mehr bekommt, ist das kein großer Anreiz, sich wesentlich mehr Arbeit und Verantwortung aufzuhalsen. So ist das in der freien Wirtschaft auch.

Man muss also darauf achten, dass die Spreizung des Tarifgitters hinreichend groß ist. Da sind wir uns auch ganz einig. Etwa Gerhard Bosch, der hier auch verschiedentlich zitiert wird, plädiert ebenfalls sehr stark dafür, dass man auch diese Aufstiegsperspektiven gewähren muss. Deswegen ist es wichtig, dass gesetzliche Mindestlöhne, aber auch branchenbezogene Mindestlöhne, die die Tarifpartner miteinander vereinbaren und die dann möglicherweise auch für allgemeinverbindlich erklärt werden, diese Qualifizierungsfunktion nicht erschweren. Denn mit Letzterem schafft man auf Dauer mehr Armutsprobleme oder soziale Risiken und verfehlt eigentlich das Ziel, das man mit der Mindestlohngesetzgebung verfolgt.

Es ist sehr wichtig, dass man den Anreiz zur Qualifizierung im Blick behält und entsprechend schaut, dass die Branchen dann auch mit diesen Instrumenten umgehen können und dass es auch Entfaltungsmöglichkeiten gibt, die Löhne weiterzuentwickeln. Wo das aus dem Wettbewerb heraus nicht möglich ist, ist die Gefahr sehr groß, dass man das Tarifgitter staucht, Fehlanreize gegen Qualifizierung setzt und damit die

Arbeitnehmer in die Situation bringt, dass sie im Grunde im Niedriglohnsektor stecken bleiben. Das ist dann auf Dauer sozialpolitisch und beschäftigungspolitisch ein ganz großes Problem. Eine solche unerwünschte Folge von politischen Eingriffen sollte man unbedingt vermeiden.

Dr. Peter Krauss-Hoffmann (Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen): Herr Neumann, vielen Dank für Ihre Frage, die eine sehr wichtige ist, insbesondere in Nordrhein-Westfalen. Schließlich haben wir hier einen nicht zu vernachlässigenden Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im Erwerbsleben. Je nach Alterskohorte und je nach Stadt liegt ihr Anteil bei über 50 %. Diese Potenziale gilt es natürlich auch zu nutzen. Insbesondere muss hier zielgerichtet unterstützt werden, damit auch diese Beschäftigten befähigt werden, ihre Rechte wahrzunehmen. Wir wissen ja aus den unterschiedlichen Statistiken, zum Beispiel zu den soziodemografischen Merkmalen, dass vom Mindestlohn auch recht viele Menschen betroffen sind, die einen Migrationshintergrund haben. Wir wissen auch, dass es einzelne Branchen gibt, in denen das verstärkt auftritt. Eine dieser Branchen, in der das Land im letzten Jahr eine sehr gezielte Überwachungsaktion auf den Weg gebracht hat, habe ich vorhin genannt.

Das Landesinstitut beschäftigt sich mit diesem Thema auch schon etwas länger, und zwar im Rahmen seiner regelmäßigen Beschäftigtenbefragung für das Land Nordrhein-Westfalen. Repräsentativ werden 2.000 Beschäftigte hier regelmäßig befragt. Vor diesem Hintergrund haben wir uns schon länger und intensiver mit dieser Thematik auseinandergesetzt und auch Sonderauswertungen rund um das Thema durchgeführt. Dabei haben wir natürlich schon einige Punkte feststellen können, insbesondere mit Blick auf die Fragestellung, wie denn der Kenntnisstand zu Sicherheit und Gesundheit bei einer gewissen Beschäftigtengruppe ist. Er ist noch verbesserungsbedürftig – vor allen Dingen mit Blick darauf, dass diese Beschäftigtengruppe sehr häufig im niedrigen Einkommensbereich vorzufinden ist, wo, wie ich vorhin schon betonte, besondere Risiko- oder Belastungskonstellationen zusammenkommen.

Daher ist es notwendig, gerade auch für Beschäftigte, die Deutsch nicht als Muttersprache haben, Unterstützungsinstrumentarien auf den Weg zu bringen oder ganz praktische Tools für sie zur Verfügung zu stellen. Das Landesinstitut hat dazu schon vor ca. zwei Jahren ein größeres Angebot unterbreitet. Stellen Sie sich das ganz praktisch vor. Es sind unter anderem Broschüren zu den Rechten als Beschäftigter und zum Arbeitsschutz, die in die verschiedensten Sprachen – Rumänisch, Bulgarisch, Polnisch und andere – übersetzt wurden. Übrigens sind das die Sprachen, bei denen wir gerade auch durch die Überwachungsaktionen in der Fleischindustrie wissen, dass sie für einzelne Branchen prägend sind. Insofern sind wir da schon unterwegs.

Darüber hinaus hat die Landesregierung vor einiger Zeit die Initiative „Gute Arbeitswelt in Nordrhein-Westfalen“ an den Start gebracht. Es gibt schon eine zentrale Website, auf der alle Informationen bereitstehen. Sie soll jetzt auch zielgerichtet beworben werden. Insofern liegen zu diesem wichtigen Thema nicht nur schon zahlreiche Erkenntnisse vor, sondern es wurden auch bereits Schritte eingeleitet, um hier möglicherweise bestehende Kompetenzdefizite entsprechend zu kompensieren.

Um diese kompensieren, braucht man natürlich manchmal auch ganz praktische Ansatzpunkte. Damit komme ich auch zu Ihrer Nachfrage, Frau Paul, bezüglich der Beschwerdestelle des Landes. Ich kann Ihnen leider keine validierten Zahlen zur Nutzung der Beschwerdestelle nennen und Sie nur darauf verweisen, wie ich es gerade schon getan habe, dass es hier in der Tat eine Vielzahl niedrigschwelliger Beschwerde- und Informationsangebote gibt, die zu nutzen sind und darüber hinaus sicherlich auch mit Blick auf das Thema „Prävention und Empowerment“, das Sie noch einmal angeregt haben, verzahnt werden müssen, damit man das, was geboten wird, auch entsprechend nutzen kann. Das heißt: Es muss entsprechend aufbereitet sein, auch was die Barrierefreiheit im Hinblick auf sprachliche Barrieren angeht, weil es essenziell ist, dass diese Beschwerde- und Informationsangebote auch Beschäftigten zur Verfügung stehen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist.

Tanja Nackmayr (unternehmer nrw): Gerne greife ich das von Frau Hannen in ihrer Frage genannte Stichwort „Rechtsunsicherheit“ auf. Das Thema „Rechtsunsicherheit“ hat zwei Dimensionen. Die erste Dimension ist, dass der eine oder andere Verstoß – auch Herr Dr. Roth hat das angesprochen – wahrscheinlich auch darauf zurückzuführen ist. Natürlich sind nicht alle Verstöße mit Rechtsunsicherheit zu begründen; das ist uns auch klar. Aber da können durchaus auch Gründe liegen. Die zweite Dimension ist der verdammt hohe Aufwand, sich durch die rechtliche Lage durchzufuchsen. Ich habe vorhin schon darauf hingewiesen, dass es sich bei 90 % der Betriebe um sehr kleine Betriebe handelt. Für diese ist das natürlich eine überproportionale Belastung.

Der Aufwand ist in der Tat hoch. Wie gesagt, haben wir, als das Mindestlohngesetz eingeführt wurde, sehr intensiv informieren dürfen, müssen, wie auch immer. Wir haben umfangreichste Broschüren herausgegeben, die zahlreiche Detailfragen klären, weil viele Informationsmaterialien, die staatlicherseits zur Verfügung gestellt werden, die eine oder andere Fragestellung, die dann die betriebliche Praxis umtreibt, gar nicht aufgreifen.

Ich darf an dieser Stelle einmal das Arbeitsgericht Berlin zitieren. Es hat 2015 über das Mindestlohngesetz gesagt, dass es sich hierbei um eine kaum nachvollziehbare gesetzgeberische Leistung in Sachen „Untätigkeit“ handelt, weil zum Beispiel die Frage, welche Lohnbestandteile beim Mindestlohn zu berücksichtigen sind, gesetzgeberisch überhaupt nicht geklärt wurde. Das hat man dann der Rechtsprechung überlassen. Dadurch entsteht natürlich Unsicherheit. Und das Letzte, was Betriebe mögen, ist Unsicherheit. Dazu kommen viele weitere Fragen. Auch beim Thema „Praktikanten“ besteht immer wieder Unsicherheit: Welche Praktika sind Pflichtpraktika, welche nicht? – Wie gesagt, führt das dazu, dass es immer noch großen Beratungsbedarf und Informationsbedarf gibt. Das ist einfach schwierig.

Dr. Duncan Roth (IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung): Es gibt in Deutschland eine ganze Reihe toller Datensätze, mit denen man super Forschung zum Thema „Mindestlohn“ betreiben kann. Zwei davon habe ich in meiner Stellungnahme erwähnt, nämlich die Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes und das Sozio-oekonomische Panel, das am Deutschen Institut für Wirtschafts-

forschung betrieben wird. Darauf stützt sich vieles, was ich in der Stellungnahme beschrieben habe – insbesondere deswegen, weil diese Datenquellen Informationen zur Arbeitszeit enthalten. Daten zur Arbeitszeit sind natürlich zentral, weil der Mindestlohn nicht auf monatlicher Ebene, sondern auf Stundenlohnebene definiert ist. Ein Nachteil dieser beiden Datenquellen ist, dass sie relativ klein sind. Das heißt, dass aus ihnen nicht unbedingt abgeleitet werden kann, was in einer bestimmten Gruppe der Fall ist oder wie sich der Mindestlohn in dieser Region oder in jenem Wirtschaftszweig auswirkt.

Ein dritter Datensatz, auf den ich nicht näher eingegangen bin, der aber besonders wichtig ist, ist die Beschäftigtenhistorik, die es am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gibt. Die Beschäftigtenhistorik ist deswegen attraktiv, weil sie sehr groß ist, nämlich letzten Endes alle Personen umfasst, die am Arbeitsmarkt aktiv sind, und weil vermutlich die dort enthaltenen Lohnangaben genau sind; es sind nämlich die von den Arbeitgebern übermittelten Angaben. Der große Nachteil dieser Datenquelle ist, dass sie keine Stundeninformationen enthält, sodass die Mächtigkeit des Datensatzes nicht genutzt werden kann, zumindest nicht genau, um Auswirkungen des Mindestlohns zu untersuchen.

In diesem Zusammenhang wäre es daher womöglich interessant – dafür hat sich auch die Mindestlohnkommission ausgesprochen –, zu überlegen, ob man nicht die Vorteile der Datensätze verbinden könnte, indem man beispielsweise die Verdienststrukturerhebung mit den Informationen der Beschäftigtenhistorik verknüpft. Damit ließen sich die genauen Informationen zu den Löhnen aus der Beschäftigtenhistorik einerseits mit den Angaben zu den Arbeitsstunden aus der Verdienststrukturerhebung andererseits verbinden und möglicherweise genauere und umfangreichere Analysen durchführen. Ich vermute, dass sich hier zahlreiche Fragen stellen werden, was den Datenschutz angeht, für deren Beantwortung ich kein Experte bin. Aber wenn es darum geht, die Datengrundlagen zu verbessern, wäre das sicherlich ein praktikabler Weg oder ein interessanter Weg.

Folgendes muss man allerdings im Hinterkopf behalten: Selbst wenn man alle diese Informationen hat und weiß, was die Leute auf dem Papier verdienen und wie viele Stunden sie dafür arbeiten müssen, wird man damit nicht Umgehungsmechanismen abfangen können, die auf dem Papier korrekt aussehen, aber trotzdem zu Unterschreitungen des Mindestlohns führen, weil Arbeitszeit nicht angerechnet wird oder bestimmte Tätigkeiten nicht deklariert sind. Selbst bei einer idealen Datenwelt wird man also wahrscheinlich keine vollumfänglichen Aussagen treffen können.

Vorsitzende Heike Gebhard: Herzlichen Dank. – Gibt es seitens der Abgeordneten weitere Fragen? – Das ist nicht der Fall.

Sehr geehrte Sachverständige, dann darf ich mich herzlich dafür bedanken, dass Sie uns zum einen bereits schriftlich informiert haben und zum anderen heute noch einmal Gelegenheit gegeben haben, bei Ihnen nachzufragen.

Wie Sie wissen, wird ein Wortprotokoll erstellt. Sobald es fertiggestellt ist, können Sie es auf der Seite des Landtags im Internet abrufen. Dort können Sie dann auch verfolgen,

wie es weitergeht. Wir werden in einer der nächsten Sitzungen nach Vorliegen des Protokolls die Anhörung auswerten und dann in einer weiteren Sitzung zur Abstimmung kommen.

Ich wünsche Ihnen einen guten Heimweg oder Rückweg an Ihren Arbeitsplatz und alles Gute für den weiteren Tag.

Die Damen und Herren Abgeordneten darf ich darauf hinweisen, dass wir uns um 16:30 Uhr in diesem Raum wiedersehen. Bis dahin!

gez. Heike Gebhard
Vorsitzende

Anlage

28.09.2020/01.10.2020

28

Anhörung von Sachverständigen
Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales

**Den gerechten Lohn der Vielen besser schützen: Mindestlohnbetrügerei endlich
das Handwerk legen – Mindestlohn muss wirksam umgesetzt und kontrolliert
werden!**

Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 17/8779

am Mittwoch, dem 9. September 2020
13.30 bis ca. 15.30 Uhr, Raum E 3 D 01

Tableau

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Handwerkskammer Düsseldorf Präsident Andreas Ehlert, Düsseldorf	Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke Dr. Frank Wackers	17/2984
Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW (LIA.nrw), Bochum	Dr. Peter Krauss-Hoffmann Corinna Brauner	17/2986
Landesvereinigung der Unternehmensver- bände Nordrhein-Westfalen e. V. (unternehmer nrw), Düsseldorf	Tanja Nackmayr	17/2991
Dr. Duncan Roth IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Regionales Forschungsnetz, Düsseldorf	Dr. Duncan Roth	17/3002
Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	keine Teilnahme	17/2979
Professor Dr. Stefan Sell Direktor des Instituts für Sozialpolitik und Arbeitsmarktforschung (ISAM) der Hochschule Koblenz RheinAhrCampus Remagen, Remagen	keine Teilnahme	---