

Mindestlöhne: Nichteinhaltung von Vorschriften und Durchsetzung in den EU-Mitgliedstaaten – ein vergleichender Bericht

Einleitung

Im Jahr 2020 ersuchte das Europäische Parlament die Europäische Kommission um die Durchführung eines Pilotprojekts mit dem Titel „Die Rolle des Mindestlohns bei der Einführung der allgemeinen Garantie für Arbeitende“. Eurofound wurde mit der Durchführung dieses Pilotprojekts (Zeitraum 2021-2023) betraut. In diesem Modul geht es um die Nichteinhaltung der Mindestlohnvorschriften und um die Frage, wie die Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung vorgehen.

Mechanismen zur Festsetzung von Mindestlöhnen sind ein mächtiges Arbeitsmarktinstrument. Sie sind verbindlich, und ihre Umsetzung ist in den europäischen Ländern weit verbreitet. Um zuverlässige Strategien und Maßnahmen zur Einhaltung und Durchsetzung von Mindestlöhnen zu entwickeln und zu verfolgen, ist es wichtig, das Ausmaß und die Muster der Nichteinhaltung so detailliert zu analysieren, wie es anhand der verfügbaren Daten möglich ist. Dies ist nicht nur für die Verbesserung der Wirksamkeit von Maßnahmen von Bedeutung, sondern auch für strategische Entscheidungen bei der Zuweisung der verfügbaren öffentlichen Mittel. Die Erfassung der Nichteinhaltung ist nicht einfach und erfordert präzise Informationen über Einkommen und Mindestlöhne, die oftmals schwer zu beschaffen sind, da solche Informationen in Ländern, in denen die Lohnuntergrenzen durch Tarifverhandlungen auf Branchenebene festgelegt werden, nur selten zur Verfügung stehen oder nur schwer zu ermitteln sein können. Die Durchsetzung der Mindestlöhne ist wesentlich, und für die Politikgestaltung ist es wichtig, zu verstehen, wie die Durchsetzung der Mindestlöhne die Einhaltung der Vorschriften beeinflusst. Leider stehen nur wenige Daten zu Durchsetzung und Einhaltung der Vorschriften zur Verfügung, und ein Vergleich zwischen den Ländern ist schwierig.

Politischer Kontext

- Das Europäische Parlament und der Europäische Rat haben am 19. Oktober 2022 die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union verabschiedet.
- In 22 der 27 EU-Mitgliedstaaten werden gesetzliche Mindestlöhne auf nationaler Ebene festgelegt, in den anderen gibt es Tarifverhandlungen auf Branchenebene.
- Die Einhaltung der Mindestlohnvorschriften ist eine Grundvoraussetzung, um die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ihren Schutz auf dem Arbeitsmarkt, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen und einen fairen Wettbewerb sicherzustellen.
- In 22 EU-Mitgliedstaaten ist die Durchsetzung von Mindestlöhnen in den allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften verankert. In manchen Ländern gibt es besondere Vorschriften oder Verfahren für diejenigen Industriezweige/Branchen, Gebiete oder Beschäftigten, bei denen ein höheres Maß an Nichteinhaltung besteht oder zu erwarten ist.

Wichtigste Erkenntnisse

- Das geschätzte Ausmaß der Nichteinhaltung der Mindestlohnvorschriften hängt in entscheidendem Maße von der Datenquelle ab. Die Schätzungen der Nichteinhaltung sind als Näherungswerte zu behandeln, nicht als präzise Zahlen. Bei Verwendung der Verdienststrukturerhebung, in der nur größere Unternehmen erfasst und die von den Arbeitgebern gemeldeten Informationen zum Einkommen verwendet werden, ist der Grad der Nichteinhaltung in der Regel recht niedrig. Bei Verwendung der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen, die die gesamte Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erfasst und in der die Beschäftigten ihr Einkommen selbst angeben, ist die Nichteinhaltungsquote tendenziell höher.
- Die Nichteinhaltung korreliert positiv mit dem Kaitz-Index (Verhältnis des Mindestlohns zum durchschnittlichen/mittleren Lohn), was darauf hindeutet, dass es mehr Verstöße gibt, wenn der Mindestlohn höher angesetzt ist.
- In Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Luxemburg, Spanien, Ungarn und Zypern liegen die Quoten der Nichteinhaltung der Vorschriften in beiden Erhebungen über dem Medianwert. In Belgien, Bulgarien, Finnland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Portugal und der Slowakei liegt das Niveau der Nichteinhaltung durchweg unter dem Medianwert.
- Beschäftigte, die weniger als den Mindestlohn erhalten, sind in der Regel jünger und weniger gebildet, häufiger weiblich, haben einen befristeten Vertrag oder einen Teilzeitvertrag und sind bei kleineren Unternehmen beschäftigt. Der Dienstleistungssektor ist im Allgemeinen stärker von diesem Phänomen betroffen als das verarbeitende Gewerbe.

- Die Nichteinhaltung der Vorschriften ist bei Beschäftigten mit kürzeren Arbeitszeiten viel verbreiteter, was ein Hinweis auf eine geringe Arbeitsmarktanbindung sein könnte. Außerdem ist die Nichteinhaltung der Vorschriften stärker ausgeprägt, wenn die Schätzung auf der Grundlage von Stunden statt von Monatslöhnen erfolgt. Dies könnte daran liegen, dass manche Arbeitgeber zwar die monatlichen Mindestlöhne zahlen, ihre Beschäftigten jedoch mehr Stunden arbeiten lassen, als in ihren Verträgen angegeben, sodass die Mindestlöhne auf Stundenbasis nicht eingehalten werden.
- In den meisten Ländern setzen allgemeine Einrichtungen, die für die Durchsetzung des Arbeitsrechts zuständig sind und sich mit dem gesamten Spektrum des Arbeitsrechts befassen, Mindestlöhne durch.
- In 19 Ländern sind die Arbeitsaufsichtsbehörden die Hauptakteure bei der Durchsetzung des Mindestlohns, zusammen mit den Arbeitsgerichten (in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise) sowie den Steuerbehörden und Sozialversicherungsträgern. In drei Ländern gibt es mehr als eine Einrichtung, die direkt für die Durchsetzung der Mindestlöhne zuständig ist.
- Die Sozialpartner spielen eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung der Mindestlohnvorschriften. In den nordischen Ländern üben sie eine direkte Kontrollfunktion aus, um die Anwendung von Tarifverträgen durchzusetzen. In den anderen Mitgliedstaaten bieten sie Beschäftigten und Arbeitgebern oft Beratung und Unterstützung an und sind an der Beilegung von Streitigkeiten und an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt.
- Die Strategien zur Durchsetzung von Mindestlöhnen gründen sich zunehmend auf ein Gleichgewicht zwischen Abschreckung und Prävention. Zudem rücken die beratende, lenkende und informierende Rolle der Aufsichtsbehörden sowie Anreize für Arbeitgeber, Informations- und Sensibilisierungskampagnen und der Datenaustausch zunehmend in den Vordergrund.
- In den letzten zehn Jahren haben mehrere Mitgliedstaaten wichtige Reformen der Systeme und Vorschriften zur Durchsetzung des Mindestlohns durchgeführt: Änderung der Durchsetzungsvorschriften, Reform der Arbeitsaufsichtsbehörden, Änderung der Art und Intensität der Sanktionen, Zugang zu Informationen und Datenaustausch über die Nichteinhaltung von Vorschriften sowie Schaffung von zuständigen Gruppen/Ausschüssen für die Durchsetzung des Mindestlohns.
- Eine Reihe von Mechanismen – Informationsaustausch und Koordinierung der einschlägigen Interessenträger, namentliche Anprangerung, Anwendung der Kettenhaftung, Stärkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – zeigt ihre Wirkung in Bereichen, die durch stark risikobehaftete Wirtschaftszweige, komplexe bürokratische Verfahren und begrenzte personelle Ressourcen gekennzeichnet sind. Gleichmaßen beeinflussen ein ganzheitlicher Ansatz, bestehend aus Abschreckungs- und Präventivmaßnahmen, eine weitreichende Kettenhaftung der Unterauftragnehmer und eine bereits bestehende Kultur der Partnerschaft die Art und Weise, wie die Behörden handeln und Ergebnisse erzielen.
- Da es in den meisten Ländern keine spezifischen Systeme zur Durchsetzung von Mindestlöhnen gibt, greifen die Arbeitsaufsichtsbehörden zunehmend auf indirekte Strategien zurück, durch die die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung erhöht wird. Auf diese Weise sollen die drei Hauptgruppen im Rahmen des Verfahrens unterstützt werden: Arbeitnehmerinnen

und Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Behörden. Es hat sich gezeigt, dass eine Kombination aus unverbindlichen Initiativen und strengeren Maßnahmen dazu beiträgt, die Wirksamkeit der Maßnahmen der Aufsichtsbehörden bei der Durchsetzung von Mindestlöhnen zu erhöhen.

Empfehlungen für die Politik

- Es ist eine schwierige Aufgabe, die Nichteinhaltung von Vorschriften zu quantifizieren, wobei die Qualität und die Merkmale der verwendeten Daten eine entscheidende Rolle spielen. Zur genaueren Erforschung dieses Phänomens sollten den Forschenden mehr harmonisierte, umfassende und präzise Datenquellen zum Einkommen auf EU-Ebene zur Verfügung gestellt werden. Es sollten auch Anstrengungen unternommen werden, um bessere Informationen über die gesetzlichen Lohnuntergrenzen zu erhalten, die in Tarifverträgen verankert sind, die in der Regel auf Branchenebene von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt werden. Diese Informationen stehen im Allgemeinen nicht zur Verfügung und sind nicht leicht zugänglich.
- In den letzten Jahren haben die Deregulierung des Arbeitsmarkts und neue Formen der Arbeit bewirkt, dass die Feststellung von Verstößen und die Durchsetzung der Vorschriften komplexer geworden sind als in der Vergangenheit. Die Nutzung von Data Mining, die Bereitstellung von Beratung für Beschäftigte und Arbeitgeber sowie die verstärkte Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und anderen Institutionen bei der Durchsetzung sollten stärker berücksichtigt werden.
- In vielen Mitgliedstaaten wurden die Finanzmittel für die Durchsetzungsbehörden in den letzten zehn Jahren zwar aufgestockt, und in der Hälfte der Länder, für die Daten vorliegen, stieg die Zahl der Inspektoren, aber in vielen Ländern reichen die Mittel für eine wirksame Durchsetzung der Vorschriften immer noch nur teilweise aus. Es sind weitere Finanzmittel und mehr geschultes Personal notwendig, um die Fähigkeit der Arbeitsaufsichtsbehörden zu verbessern, auf aktuelle Arbeitsmarkttrends und -risiken zu reagieren.
- Die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und anderen Institutionen bei Durchsetzungsmaßnahmen ermöglicht es, Personen jenseits der herkömmlichen Inspektionen zu erreichen und Informationen über die Einhaltung der Vorschriften auszutauschen. Die Zusammenarbeit und das wechselseitige Lernen zwischen den Durchsetzungsbehörden und den Sozialpartnern auf EU-Ebene sollten gestärkt werden.
- Abschreckungs- und Präventivmaßnahmen ergänzen sich gegenseitig und sollten für wirksame Durchsetzungsstrategien zusammen eingesetzt werden. In einigen Ländern sollte ferner dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor nachteiliger Behandlung aufgrund einer Beschwerde mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.
- Die Bewertung nationaler Maßnahmen, die sich mittelbar und/oder unmittelbar auf die Einhaltung des Mindestlohns beziehen, ist von zentraler Bedeutung. Sie muss auf einer stärker strukturierten und formalisierten Datenerfassung beruhen.

Weitere Informationen

Der Bericht *Mindestlöhne: Nichteinhaltung von Vorschriften und Durchsetzung in den EU-Mitgliedstaaten – ein vergleichender Bericht* ist verfügbar unter <https://eurofound.link/ef23059> (nur auf Englisch).

Forschungsleiter: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu