

Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)

Die Stellungnahme (DV 13/14) wurde im Arbeitskreis „Grundsicherung und Sozialhilfe“ sowie im Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten und am 18. Juni 2014 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Inhalt

Zusammenfassung	3
§ 1 – Mindestlohn	3
§ 22 – Persönlicher Anwendungsbereich	5
Zu Abs. 1:	5
Zu Abs. 2:	6
Zu Abs. 3:	7
Zu Abs. 4:	7
§ 23 – Evaluation	7

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) vorgelegt (BR-Drucks. 147/14). Der Gesetzentwurf enthält in Artikel 1 das Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG). Ziel ist es, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einer flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnregelung vor sehr niedrigen Stundenlöhnen zu schützen und die finanzielle Stabilität der sozialen Sicherungssysteme zu fördern.

Diese Stellungnahme hat ausschließlich die vorgesehenen Regelungen zum gesetzlichen Mindestlohn zum Gegenstand. Sie konzentriert sich auf die Anspruchsgrundlage, die Ausnahmen vom persönlichen Geltungsbereich und auf die notwendige Evaluation der geschaffenen Regelungen. Das Mindestlohngesetz hat keine armutspolitische Zielsetzung. Die Stellungnahme verzichtet darauf, die Höhe des Mindestlohns unter dem Aspekt der Armutsbekämpfung und seiner Wirkung auf die Mindestsicherungssysteme zu bewerten.

Zusammenfassung

- Der Deutsche Verein befürwortet die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns, soweit er Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowohl vor einer weiteren Spreizung der Löhne nach unten als auch vor einem ruinösen Lohndumping, vorrangig im Wettbewerb auf dem internationalisierten Markt für Dienstleistungen, schützt.
- Der Ausschluss bestimmter Personengruppen von den allgemeinen Regelungen zum Mindestlohn ist am verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung zu messen und bedarf einer rechtssicheren und tragfähigen Begründung.
- Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in der im Entwurf vorgesehenen Höhe kann bedeutsame Folgen auf die Beschäftigung haben, insbesondere von Personen mit geringer Qualifikation. Der Deutsche Verein spricht sich für eine kontinuierliche und wissenschaftlich fundierte Wirkungsforschung aus, um mittelfristig auf gesicherter Datenbasis eventuellen nicht intendierten Folgen der neuen Regelungen entgegensteuern zu können. Der gesetzliche Evaluationsauftrag sollte in Bezug auf den zeitlichen Rahmen sowie die Inhalte und Schwerpunkte konkretisiert werden.

Der Deutsche Verein nimmt zu einzelnen Regelungen des Mindestlohngesetzes (MiLoG) wie folgt Stellung:

§ 1 – Mindestlohn

Nach § 1 Abs. 1 MiLoG hat jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer Anspruch auf die Zahlung eines Mindestlohns, der gemäß Absatz 2 der Regelung ab dem 1. Januar 2015 auf brutto 8,50 € je Zeitstunde festgesetzt wird. Der Deutsche Verein begrüßt die Einführung einer bundesweit verbindlichen unteren Entgeltgrenze für abhängig Beschäftigte, soweit er Arbeitnehmerinnen und

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Bojana Marković.

Arbeitnehmer sowohl vor einer weiteren Spreizung der Löhne nach unten als auch vor einem ruinösen Lohndumping schützt.

Der Schutz vor sehr niedrigen Löhnen stellt eine sozialpolitisch notwendige Maßnahme dar, um Verarmungsprozessen entgegenzuwirken, die aus einer in den vergangenen Jahren massiven Ausweitung von Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnbereich resultieren.¹ Geringe Stundenlöhne sind eine von mehreren Ursachen dafür, dass Erwerbseinkommen nicht zur Existenzsicherung ausreicht und aufstockende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II in Anspruch genommen werden müssen. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist für den Monat Juni 2013 rund 1,2 Millionen abhängig beschäftigte Arbeitslosengeld II-Bezieher/innen aus.² Sie bezogen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, obwohl sie gleichzeitig in einem sozialversicherungspflichtigen oder geringfügigen Beschäftigungsverhältnis standen. Von den rund 582.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren ca. 218.000 in Vollzeit tätig. Nach Berechnungen des IAB ist von rund 44.000 alleinstehenden Aufstocker/innen auszugehen, die eine vollzeitnahe Beschäftigung von 32 Stunden und mehr pro Woche ausüben.³

Die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns ist ein erster und notwendiger Schritt, um dem Trend „arm trotz Arbeit“ entgegenzuwirken und ist daher zu begrüßen. Die fortschreitende Zunahme der sozialen Ungleichheit in Deutschland ist u.a. dadurch gekennzeichnet, dass die Lohnhöhe beim untersten Rand sozialversicherungspflichtig Beschäftigter seit den 1990er-Jahren real abnimmt und ab 2005 verstärkt gesunken ist. Die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union in Verbindung mit dem signifikant geringeren Einkommensniveau in Osteuropa stellt eine weitere Herausforderung dar, die einen Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Deutschland vor einer fortschreitenden Verschlechterung des Einkommens und der Ausweitung prekärer Lebenslagen erforderlich macht.⁴

Gleichwohl wird der Mindestlohn von „begrenzter Reichweite“⁵ sein, soweit eine Überwindung der Hilfebedürftigkeit von Aufstockern beabsichtigt wird. Dieses Ziel könnte allenfalls bei einem relativ kleinen Kreis von Leistungsberechtigten erreicht werden und wäre vorrangig auf allein wohnende Vollzeitbeschäftigte (mit moderaten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung) bzw. Perso-

1 Der Begriff Niedriglohn wird in dieser Stellungnahme im Alltagssprachlichen, nicht im wissenschaftlichen Sinne verwendet. Die Wissenschaft bestimmt den Niedriglohnbereich in Relation zum mittleren Stundenlohn (Medianlohn) aller abhängig Beschäftigten in Deutschland und zieht die Niedriglohngrenze unterhalb von zwei Dritteln des Medianlohns. Nach einer aktuellen Auswertung für das Jahr 2012 arbeiteten 24,3 % aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für einen Stundenlohn unterhalb der bundeseinheitlichen Niedriglohnschwelle von 9,30 €, vgl. Kalina, T./ Weinkopf, C. (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte, Institut Arbeit und Qualifikation (Duisburg), IAQ-Report, Nr. 2014-02, S. 3 (Internet-Dokument: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.pdf>). In diesem Sinne wird durch einen Mindestlohn ab 2015 in Höhe von 8,50 € Beschäftigung im „Niedriglohnbereich“ entgolten.

2 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Hintergrundinformation: Neue Ergebnisse zu sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitslosengeld II-Beziehern in Vollzeit und Teilzeit, Nürnberg, 28. Januar 2014, S. 3 (Internet-Dokument: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Beschaeftigte-Arbeitslosengeld-II-Bezieher-Vollzeit-Teilzeit.pdf>).

3 Vgl. Bruckmeier, K./Eggs, J./Himsel, C./Trappmann, M./Walwei, U. (2013): Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug, IAB-Kurzbericht, Nr. 14, S. 3 (Internet-Dokument: <http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb1413.pdf>).

4 Möller, J.: Mindestlohn muss die Dienstleistungsfreiheit in der EU absichern, IAB-Forum 2/2010, S. 24 f. (Internet-Dokument: http://doku.iab.de/forum/2010/Forum2-2010_Moeller.pdf).

5 Vgl. Bruckmeier, K./Wiemers, J. (2014): Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht, Nr. 7 (Internet-Dokument: <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb0714.pdf>).

nen in Bedarfsgemeinschaften beschränkt, deren Mitglieder über eigenes Erwerbseinkommen verfügen.

Soweit Bedürftigkeit nicht überwunden werden kann, führt der Mindestlohn zu geringeren Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, da die zu deckende Einkommenslücke geringer ausfällt. Der Deutsche Verein begrüßt die Einführung eines Mindestlohns auch unter dem Aspekt einer finanziellen Entlastung der Kommunen. Steigende Mietpreise und Heizkosten haben zu einer Zunahme der Bedarfsgemeinschaften geführt, die über anrechenbares Erwerbseinkommen verfügen und ausschließlich wegen der Bedarfe für Unterkunft und Heizung aufstockende SGB II-Leistungen beziehen. Unter Berücksichtigung der Anrechnungsregelung des § 19 Abs. 3 Satz 2 SGB II können die kommunalen Leistungsträger von Minderausgaben bei den Kosten der Unterkunft und Heizung profitieren, soweit sich das anzurechnende Einkommen mit Einführung des Mindestlohns erhöht.

Der Deutsche Verein verkennt nicht, dass mit der Einführung des Mindestlohns einfache Arbeit teurer werden kann, sodass insbesondere Menschen mit geringer beruflicher Qualifikation einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, ihren Arbeitsplatz zu verlieren bzw. arbeitslos zu bleiben. Es ist daher dringend geboten, die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verknüpfen, die ausreichend finanzielle Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse vorsieht. Darüber hinaus kann ein Anstieg der Arbeitskosten auch zu einem Nachfragerückgang in bestimmten Beschäftigungsbranchen führen.

§ 22 – Persönlicher Anwendungsbereich

§ 22 MiLoG enthält Bestimmungen darüber, welche Personengruppen dem persönlichen Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes unterliegen und welche davon ausgenommen sind. Der Deutsche Verein gibt zu bedenken, dass Ausnahmen vom Mindestlohn am verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung, am Unionsrecht sowie weiteren rechtlichen Regelungen zu messen sind. Eine Ungleichbehandlung von Personengruppen kann dadurch gerechtfertigt sein, dass sie bestehenden Unterschieden Rechnung trägt. Sind die Unterschiede zwischen den Personengruppen nicht von solcher Art und Gewicht, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen können, bedarf es übergeordneter Gründe, die im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gegen die Ungleichbehandlung abzuwägen sind. Es ist fraglich, ob die derzeitige Ausgestaltung des § 22 MiLoG den Anforderungen an eine rechtssichere und tragfähige Begründung gerecht wird.

Zu Abs. 1:

Das Mindestlohngesetz soll für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 MiLoG werden Praktikantinnen und Praktikanten im Sinne des § 26 Berufsbildungsgesetzes (BBiG) als Arbeitnehmer/innen anerkannt. Der Deutsche Verein erachtet diese Regelung als sachgerecht. Bei Perso-



nen, die freiwillige Praktika leisten, um gemäß § 26 BBiG berufliche Fertigkeiten, Kenntnisse, Fähigkeiten oder berufliche Erfahrungen zu erwerben, steht die Arbeitsleistung im Vordergrund. Mit Einbeziehung in den Schutzbereich des Mindestlohns wird der Missbrauch freiwilliger Praktika als „billige Arbeitsverhältnisse“ unterbunden. Praktikumsvergütungen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns entsprechen damit nicht einer angemessenen Vergütung nach § 17 BBiG.

Demgegenüber wird die Nichtanwendung des Mindestlohns für verpflichtende Praktika im Rahmen einer Schul-, Ausbildungs- oder Studienordnung (§ 22 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 MiLoG) für sachgerecht erachtet, da hier nicht der Einsatz der Arbeitskraft, sondern die Ausbildung der Praktikantinnen und Praktikanten das Beschäftigungsverhältnis prägen. Gleiches gilt für die Teilnahme an einer Einstiegsqualifizierung als Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung (§ 22 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 MiLoG), bei der die Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt im Vordergrund steht.

Praktika bis zu sechs Wochen, die der Berufsorientierung bzw. Studienwahl dienen (§ 22 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 MiLoG) oder begleitend zu einer Berufs- bzw. Hochschulausbildung geleistet werden (§ 22 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 MiLoG), sind ebenfalls vom persönlichen Anwendungsbereich des MiLoG ausgenommen. Der Deutsche Verein regt an, eine Ausweitung dieser Regelung auf drei Monate in Erwägung zu ziehen, damit auch studentische Praktika während der Semesterferien Berücksichtigung finden können. Allerdings gibt es dem Freiwilligen Sozialen Jahr und dem Bundesfreiwilligendienst vergleichbare Engagementformen außerhalb des gesetzlichen Systems, für die gesonderte Lösungen gefunden werden sollen.

Zu Abs. 2:

Nach § 22 Abs. 2 MiLoG sollen Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung nicht als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne des Mindestlohngesetzes gelten. Eine Ausnahme vom Mindestlohnschutz, die auf das Lebensalter rekurriert, stellt eine am Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu messende Ungleichbehandlung dar, die einer besonderen sachlichen Rechtfertigung bedarf.

Abhängig Beschäftigte unter 18 Jahren weisen gegenüber volljährigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern keine Wesensmerkmale auf, die sie als wesentlich ungleich erscheinen lassen. Die Ausnahme Jugendlicher wird im Gesetzentwurf damit begründet, dass kein Anreiz gesetzt werden soll, zugunsten einer mit dem Mindestlohn vergüteten Beschäftigung auf eine Berufsausbildung zu verzichten. Der Deutsche Verein begrüßt die gesetzliche Intention, die Ausbildungsmotivation junger Menschen nicht negativ zu beeinflussen. Gleichwohl bestehen Zweifel, ob lediglich eine berufsbildungspolitische Erwägung ausreicht, um altersdiskriminierende Ausnahmen vom Mindestlohn verfassungs- und europarechtlich zu legitimieren.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass durch den Mindestlohn einerseits keine Fehlanreize hinsichtlich der Ausbildungsmotivation junger Menschen gesetzt werden dürfen. Andererseits darf die Herausnahme Jugendlicher vom angestrebten Mindestschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen auch nicht zu Fehlanreizen bei Arbeitgebern führen.

Zu Abs. 3:

Die Herausnahme Auszubildender und ehrenamtlich Tätiger aus dem Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes, wie es § 22 Abs. 3 MiLoG vorsieht, wird als sachgerecht erachtet. Beide Personengruppen werden statusrechtlich nicht in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt, sodass die Nichtanwendung des Mindestlohns auch keine Ungleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern darstellt.

Zu Abs. 4:

§ 22 Abs. 4 Satz 1 MiLoG sieht vor, dass für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unmittelbar vor Beginn einer Beschäftigung ein Jahr und länger arbeitslos waren, der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten nicht gilt. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll mit dieser Regelung den Beschäftigungschancen Langzeitarbeitsloser in besonderem Maße Rechnung getragen werden. Die Ausnahme Langzeitarbeitsloser vom Mindestlohn stellt eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung dar, die nur gerechtfertigt sein kann, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen im Einzelfall ist, um übergeordnete arbeitsmarktpolitische Ziele zu erreichen.

Der Deutsche Verein unterstützt das Ziel, die nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu fördern. Hierfür sind insbesondere individuelle Förderung und gezielte Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich.

§ 23 – Evaluation

Der Gesetzentwurf bestimmt in § 23 MiLoG, dass das Mindestlohngesetz im Jahr 2020 zu evaluieren ist. Der Deutsche Verein begrüßt, dass eine Evaluation zwingend vorgesehen ist, sieht aber Nachbesserungsbedarf hinsichtlich des Regelungsumfangs und des vorgesehenen Zeithorizonts. § 23 MiLoG trifft keine Aussagen darüber, welches Ziel mit der Evaluation erfolgt wird. Dies geht lediglich aus der Begründung zum Gesetzentwurf hervor. Der Deutsche Verein regt an, das Ziel der Evaluation – nämlich die Wirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung, den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Wettbewerbsbedingungen zu untersuchen – in den Gesetzestext aufzunehmen. Um die Auswirkungen des Mindestlohns sorgfältig zu beobachten, bedarf es einer kontinuierlichen wissenschaftlichen Begleitung und Berichterstattung. Eine Evaluation fünf Jahre nach Inkrafttreten des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns wird als sehr spät erachtet und sollte in kürzeren Intervallen, möglichst jährlich erfolgen.



Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de