

Tarifautonomie sichern – Gesetzliches Lohndiktat stoppen

Anträge zur Änderung des Mindestlohngesetzes zielen in die falsche Richtung

13. September 2018

Einleitung

Die vier Anträge zum Mindestlohn (19/96; 19/1828; 19/1829 und 19/975) über die der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 24. September 2018 beraten will, lassen ein rückwärtsgewandtes Verständnis von Tarifautonomie und Tarifbindung erkennen. Die Antragsteller wollen offenbar an die Stelle von einer stärkeren Tarifautonomie mehr staatliche Gängelungen setzen. Das ist der falsche Weg, den Arbeitsmarkt für die Zukunft fit zu machen. Der Mindestlohn darf nicht dazu missbraucht werden, Vorschriften des Arbeitsrechts an anderer Stelle noch restriktiver und bürokratischer zu gestalten.

- Der Mindestlohn ist kein Mindestlohn der Tarifvertragsparteien; er ist ein Mindestlohn des Gesetzgebers. Das gilt auch für Anpassungsentscheidungen. Daher ist es wichtig, dem Mindestlohn nicht den Charakter von tarifautonomer Gestaltung zu geben. Dazu muss sich der Mindestlohn nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren, wie sie vom Statistischem Bundesamt festgestellt wird. Die für die amtierende Mindestlohnkommission geltende Geschäftsordnung sieht daher zu Recht und zum Schutz der Tarifautonomie diese weitgehende Bindung an den Tarifindex vor. Die Kommission hat in ihrem Beschluss aus dem Juni 2018 zur Anpassung des Mindestlohns einen gewissen Spielraum – wie vom Gesetz vorgesehen – für eine Anpassung gesehen und genutzt.
- Das Recht der Allgemeinverbindlicherklärung ist mit der Novelle aus dem Jahr 2014 (sogenanntes Tarifautonomiestärkungsgesetz) bereits deutlich ausgeweitet worden. Allgemeinverbindlicherklärungen können im Einzelfall einen Beitrag zur Stabilisierung der Tarifautonomie leisten. Sie sind im Regelfall aber ein Eingriff in die Tarifvertragsfreiheit. Eine hohe Tarifbindung ist ein wichtiges Gut. Tarifbindung ist als Ausdruck der Tarifautonomie aber auch Privatautonomie. Die privatautonome Entscheidung, einem Arbeitgeberverband beizutreten, oder ihm fernzubleiben, ist vom Grundgesetz geschützt. Eine weitere Veränderung der formalen oder materiellen Voraussetzung für eine Allgemeinverbindlicherklärung, die Privatautonomie und Vertragsfreiheit einschränken würde, wäre vor diesem Hintergrund mittelbar ein Anschlag auf die Tarifautonomie.
- Ein gesetzlicher Mindestlohn von zwölf Euro verkennt die Bedeutung des Mindestlohns. Es wird Tarifverträge – fast alle mit DGB-Gewerkschaften geschlossen – verdrängen die Vergütungssysteme unterhalb dieser Schwelle vorsehen. Die der Tarifautonomie feindliche Stoßrichtung des Mindestlohns würde sich dadurch verstärken.
- Die Zahl der vom Zoll geahndeten Verstöße gegen den Mindestlohn ist erfreulich gering. Dass es solche Verstöße gibt und geben kann, ist richtig. Sie halten sich jedoch in einem sehr geringen Bereich. Die

deutschen Arbeitgeber verhalten sich gesetzeskonform. Natürlich muss der Mindestlohn eingehalten werden. Aus wenigen Verstößen aber eine große Zahl im Graubereich handelnder Unternehmen zu konstruieren, ist unzulässig.

- Der Mindestlohn darf in keinem Fall dazu genutzt werden, das deutsche Arbeitsrecht weiter einzuschränken. Die Aufzeichnungspflichten nach dem Mindestlohngesetz sind bereits erheblich. Die Forderung, das Arbeitszeitgesetz weiter zu ändern und jede Stunde Arbeitszeit aufzuzeichnen, würde nicht nur notwendige Reformschritte des Arbeitszeitrecht in Deutschland weiter verhindern; es wäre ein gravierender Rückschritt.
- Zu Recht gilt der gesetzliche Mindestlohn für bestimmte Personengruppen nicht ausnahmslos. Die von diesen Ausnahmen erfassten Personengruppen sollten ausgeweitet werden. So sollten Praktikanten und Menschen, die es besonders schwer am Arbeitsmarkt haben, generell für zwölf Monate von der Pflicht befreit werden, nach Mindestlohn vergütet zu werden. Dies kann ein Baustein dafür sein, die Länge von Praktika zu erhöhen und damit praxisgerecht zu gestalten. Es kann ebenso ein Baustein sein, dass Menschen einen Schritt in Arbeit gehen können.

Im Einzelnen

1. Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Die von der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN geforderte flankierende Erleichterungen bei der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) sind abzulehnen. Die AVE darf kein Instrument sein, um flächendeckend eine zweite Ebene von Mindestlöhnen auf Branchenebene in Deutschland einzuziehen. Diese Form der verpflichtenden Tarifierung würde das Ziel einer Stärkung der Tarifbindung sogar konterkarieren. Welcher Betrieb würde noch einem Arbeitgeberverband beitreten, wenn er bereits gesetzlich dazu verpflichtet ist, Tarifverträge anzuwenden.

Die AVE von Tarifverträgen ist ein Ausnahmeinstrument in Deutschland und muss auch künftig diese Sonderrolle im System der Tarifautonomie behalten. Durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz aus dem Jahr 2014 hat die Bundesregierung bereits die rechtlichen Voraussetzungen der AVE im TVG grundlegend geändert. Die BDA lehnt daher eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes, die die Bedeutung der Repräsentativität des Tarifvertrags immer weiter aushöhlt, entschieden ab.

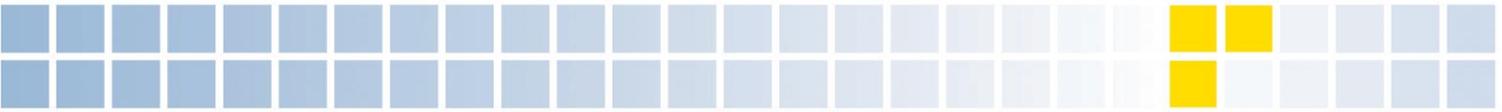
a) Besetzung der Mindestlohnkommission

Die Mindestlohnkommission ist keine Kommission der Tarifpartner und sie führt auch keine Tarifverhandlungen. Dennoch sind die stimmberechtigten Mitglieder Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Deutschland und damit der Personenkreis, der am besten über die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns entscheiden kann. Die Expertise der Wissenschaft spielt seit Benennung der Mindestlohnkommission eine wichtige Rolle. So gehören zwei wissenschaftliche Mitglieder ebenfalls zum Kreis der Mindestlohnkommission. Zudem wird die Kommission durch Gastbeiträge weiterer Wissenschaftler aus unterschiedlichen Fachbereichen regelmäßig beraten.

Zur Erstellung des alle zwei Jahre erscheinenden Berichts zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns werden zahlreiche Forschungsprojekte in Auftrag gegeben, deren Zwischenergebnisse bzw. Ergebnisse den Kommissionsmitgliedern vorgestellt und erläutert werden. Darüber hinaus hat die Mindestlohnkommission im Rahmen beider Anpassungsentscheidungen im Jahr 2016 und 2018 Sachverständige um Stellungnahmen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns gebeten. Diese sind ebenfalls in die Bewertungen der Kommission eingeflossen. Dieses umfassende Netz an wissenschaftlicher Expertise zeigt, dass es keiner Änderungen an der Zusammensetzung der Mindestlohnkommission bedarf.

b) Anpassungsentscheidung

Die Kriterien zur Gesamtabwägung in § 9 Abs. 2 Satz 1 um den Aspekt zu ergänzen, dass der Mindestlohn vor Armut schützen



soll, ist nicht notwendig, da dieser Aspekt bereits im ersten gesetzlich festgelegtem Kriterium „angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmer“ enthalten ist. Deutlich wird das auch im Bericht der Mindestlohnkommission, dessen Kapitel sich nach den im Gesetz genannten Kriterien gliedert und im Kapitel „Schutz der Arbeitnehmer“ umfassend das Thema „Armutgefährdung“ berücksichtigt.

Mit der gesetzlichen Festlegung in § 9 Abs. 2 Satz 2 MiLoG sowie der von Arbeitnehmer- und Arbeitsgeberseite gemeinsam beschlossenen Geschäftsordnung orientiert sich die Mindestlohnkommission bei der Anpassungsentscheidung an der nachlaufenden Tariflohnentwicklung. Diese Systematik verhindert übergeordnete Tarifverhandlungen auf Bundesebene, denn diese werden in Deutschland ohne Einfluss des Staates nur von den Tarifvertragsparteien der einzelnen Branchen geführt. Durch die Bezugnahme auf den Anstieg des Tarifindex, der vom Statistischem Bundesamt auf Grundlage der einzelnen branchendifferenzierten, regionalen Tariflohnanstiege ermittelt wird, berücksichtigt die Mindestlohnkommission bereits die wirtschaftliche Entwicklung in den verschiedenen Wirtschaftszweigen sowie die unterschiedlichen Ermessungsspielräume. Durch die nachlaufende Betrachtung wird weitestgehend verhindert, dass Entgeltgruppen geltender von den Sozialpartnern ausgehandelter Tarifverträge außer Kraft gesetzt werden.

c) Ausnahmen vom Mindestlohn

Für Menschen, deren Zugang zum Arbeitsmarkt aufgrund von Vermittlungshemmnissen ohnehin erschwert ist, muss es eine Ausnahme von der Mindestlohnpflicht geben. Der gesetzliche Mindestlohn darf für diese Menschen nicht eine weitere Hürde beim Eintritt in Beschäftigung darstellen. Durch gesetzliche Differenzierungen z. B. für Langzeitarbeitslose, aber auch für Menschen, die noch nie gearbeitet haben und Menschen ohne ausreichende Qualifikation muss eine gesetzliche Lösung gefunden werden, die keine falschen Anreize setzt und Benachteiligten nicht den Einstieg in Arbeit verschließt. Ausnahmeregelungen von der Mindestlohnpflicht müssen

bestehen bleiben und sinnvolle Differenzierungen zugelassen werden. Die derzeit bestehende Ausnahme für Langzeitarbeitslose sollte nicht eingeschränkt, sondern vielmehr auf zwölf Monate und auf alle Menschen mit Vermittlungshemmnissen ausgedehnt werden.

Auch für Praktika sollten die bestehenden Ausnahmetatbestände erweitert werden. Es hat sich gezeigt, dass seit der Einführung des Mindestlohns die Zahl der Unternehmen, die weiterhin Praktika (für länger als drei Monate) anbieten, zurückgegangen ist. Das ist darauf zurückzuführen, dass Unternehmen, wenn sie von den geltenden Ausnahmeregelungen für Pflicht-, Orientierungs- und Freiwilligenpraktika nach § 22 Abs. 1 S. 2 MiLoG Gebrauch machen wollen, umfassende Nachweise von den Praktikantinnen und Praktikanten verlangen müssen, z.B. die jeweilige Studienordnung oder einen Nachweis durch die Hochschule. Die Abgrenzung der verschiedenen Arten von Praktika voneinander birgt Schwierigkeiten und führt zu Rechtsunsicherheit. Das zurückgehende Angebot an Praktika und die Verkürzung der Praktikumsdauer widerspricht dem Ziel, dass Studierende neben den akademischen auch berufsqualifizierende praktische Kompetenzen erlangen sollen. Um diese Möglichkeit zu erhalten und auch das Engagement von Unternehmen im Rahmen von Praktika und Ausbildung zu unterstützen, sollten vom Gesetzgeber entsprechende Regelungen erlassen und Ausnahmen zugelassen werden.

Freiwillige praktische Tätigkeiten sollten mindestens zwölf Monate ausgeübt werden können, ohne dass die Mindestlohnpflicht ausgelöst wird. Es sollte dafür eine gesetzliche Klarstellung erfolgen, dass die Mindestlohnpflicht erst ab dem dreizehnten Monat eintritt.

d) Verstöße gegen Mindestlohngesetz

Die gesetzlichen Vorgaben für den Mindestlohn müssen von allen eingehalten werden. Da die Tariflohnstrukturen meist über dem Niveau des gesetzlichen Mindestlohns liegen, führen Verstöße vor allem zu Lasten derjenigen Arbeitgeber, die Tarifverträge anwenden bzw. sich an ihnen orientieren.



Neben effektiven Kontrollen, bedarf es für eine erfolgreiche Mindestlohneinhaltung aber auch ausreichender Information und Kenntnis. Verstöße kommen häufig durch Rechtsunsicherheit und Abgrenzungsschwierigkeiten über die Anwendung einzelner Vorschriften des Gesetzes zustande. Davon sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen betroffen, für die das Mindestlohngesetz viele Fallstricke beinhaltet. So zeigt die Auswertung des Anruferaufkommens der Mindestlohnhotline des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, dass die Themenschwerpunkte auch aktuell immer noch bei den Regelungen zu den Praktika, den Aufzeichnungspflichten und dem persönlichen Anwendungsbereich liegen. Nur 3,2 % der Anrufe im Jahr 2017 betrafen Fragen zum Thema Mindestlohnverstöße. Darüber hinaus zeigen die Auswertungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, dass im Jahr 2017 lediglich 2,4 % aller Arbeitgeberprüfungen des Zolls zu Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Nichtzahlung des Mindestlohns abgeschlossen wurden. (Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, 2018)

e) Dokumentationspflichten

Die im Mindestlohngesetz geregelten Dokumentationspflichten verursachen für Arbeitgeber einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Schon nach § 16 Abs. 2 ArbZG sind Arbeitgeber verpflichtet, die Arbeitszeit, die über die gesetzliche werktägliche Höchst Arbeitszeit hinausgeht, aufzuzeichnen. Nach § 17 Abs. 1 MiLoG müssen Arbeitgeber, bei denen geringfügig Beschäftigte (Minijob) tätig sind oder die Arbeitnehmer in den Wirtschaftsbereichen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz beschäftigen, darüber hinaus Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Arbeitnehmer spätestens sieben Tage nach der Erbringung der Arbeitsleistung aufzeichnen. Das bedeutet für die betroffenen Unternehmen einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Gerade der Minijob sollte eine Möglichkeit für unbürokratische Beschäftigung bieten und wird durch die Aufzeichnungspflicht bürokratisiert und damit für Unternehmen unattraktiver gemacht. Betriebe

stehen vor der Herausforderung diese Aufzeichnungspflichten in ihre täglichen Arbeitsabläufe integrieren zu müssen. Insbesondere kleine Unternehmen ohne ein systematisches z.B. elektronisches Zeiterfassungssystem werden dadurch belastet. Diese Belastung wird dadurch verstärkt, dass bei einer nicht richtigen, nicht vollständigen oder nicht rechtzeitigen Aufzeichnung Bußgelder von bis zu 30.000 € drohen.

Die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung, die eine Vereinfachung der Arbeitszeitaufzeichnung bringen sollte, hat in der Praxis nur einen begrenzten Anwendungsbereich, da die Erleichterungen nur für Arbeitgeber gelten, soweit sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ausschließlich mobilen Tätigkeiten beschäftigen, diese keinen Vorgaben zur konkreten täglichen Arbeitszeit (Beginn und Ende) unterliegen und sich die Arbeitnehmer ihre tägliche Arbeitszeit eigenverantwortlich einteilen. Diese drei Voraussetzungen erfüllen nur wenige Arbeitnehmer, sodass die Mindestlohnaufzeichnungsverordnung nur in wenigen Fällen eine spürbare Erleichterung für Arbeitgeber gebracht hat.

Die Aufzeichnungspflicht sollte für geringfügig Beschäftigte auf die Dauer der täglichen Arbeitszeit begrenzt werden.

2. Antrag „Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde erhöhen“

Die Forschung zeichnet hinsichtlich der Reduzierung der Armutsgefährdung durch die Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen ein skeptisches Bild. Zum einen sind besonders armutsgefährdete Personen häufig nicht erwerbstätig und profitieren somit auch nicht vom Mindestlohn bzw. einer Mindestlohnanhebung. Von den Personen aus armutsgefährdeten Haushalten sind rund 69 Prozent Erwerbsfähig und 23 Prozent erwerbstätig (Bruckmeier und Becker, 2018). Darüber hinaus lebt nur ein Teil der Mindestlohnbezieher in einem armutsgefährdeten Haushalt. So lebten von den Beschäftigten, die vor Einführung des Mindestlohns unter 8,50 Euro pro Stunde verdienten, nur rund 27 Prozent in armutsgefährdeten Haushalten



(Bruckmeier und Becker, 2018). Darüber hinaus basiert die Bedürftigkeit von erwerbstätigen SGB-II-Beziehern häufig nicht auf einem geringen Stundenverdienst, sondern aus einer geringen Wochenarbeitszeit oder familienbedingter Mehrbedarfe. Vier von Fünf erwerbstätigen SGB-II-Beziehern arbeiten lediglich in Teilzeit oder in einer geringfügigen Beschäftigung. Z. B. erlischt der Arbeitslosengeld-II-Anspruch eines verheirateten Alleinverdieners mit zwei Kindern in Berlin erst vollständig bei einem Bruttostundenlohn von mehr als 15 € - bezogen auf eine 38-Stunden-Woche (Berechnung: BDA) – ein für geringer Qualifizierte in einfachen Tätigkeiten kaum zu erreichender Betrag.

3. Zum Antrag „Mindestlöhne wirksam kontrollieren“

Wie im zweiten Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns festgehalten, wurden mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vom Deutschen Bundestag 1.600 neue Planstellen bewilligt. Zudem wurden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) schon seit 2015 zusätzliche Ressourcen im Umfang von jährlich rund 320 Kräften zugeführt. Im Ergebnis standen der FKS jeweils 6.865 Planstellen in den Jahren 2014, 2015 und 2016 sowie jeweils 7.211 Planstellen in den Jahren 2017 und 2018 zur Verfügung. Tatsächlich besetzt waren, jeweils zum 1. Januar, im Jahr 2015 5.955 Stellen, im Jahr 2017 6.268 und im Jahr 2018 6.453 Stellen (Deutscher Bundestag 2018). Vor dem Hintergrund dieses Stellenanstiegs sowie der geringen Anzahl festgestellter Mindestlohnverstöße durch den Zoll (siehe Punkt 1 d)), ist zu prüfen, ob die geforderte Aufstockung tatsächlich notwendig ist.

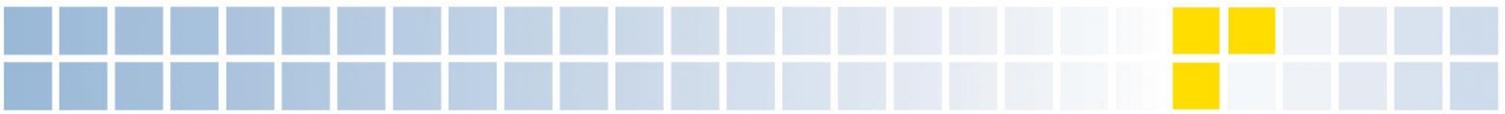
Eine Dokumentationspflicht des Arbeitgebers für jede Stunde Arbeit lehnt die BDA strikt ab. Eine solche Regelung wäre höchst bürokratisch und in der täglichen Praxis für viele -insbesondere kleine Betriebe- kaum zu bewerkstelligen. Schon jetzt besteht gemäß § 16 Abs. 2 ArbZG die Pflicht Arbeitsstunden, die über die gesetzliche werktägliche Höchstarbeitszeit hinausgehen, aufzuzeichnen. Hinzu kommen die Dokumentationspflichten aus

dem Mindestlohngesetz. Schon die jetzt bestehenden Regelungen führen zu erheblichem Aufwand für Unternehmen und ermöglichen nicht die insbesondere angesichts moderner Arbeitsformen erforderliche Flexibilisierung. Notwendig ist vielmehr eine umfassende Reform der Aufzeichnungspflichten, die Möglichkeiten moderner Arbeitszeitgestaltung enthält.

4. Zum Antrag „Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn aufheben“

Gerade Menschen mit Vermittlungshemmnissen wie Langzeitarbeitslosen, Menschen ohne Ausbildung oder Menschen, die noch nie gearbeitet haben, haben Schwierigkeiten, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Aus diesem Grund sollten für diese Personengruppen sinnvolle Ausnahmen beim gesetzlichen Mindestlohn zugelassen bzw. geschaffen werden. Für diese Menschen dürfen keine weiteren Hürden zum Arbeitsmarktzugang errichtet werden. Die derzeit bestehende Ausnahmeregelung in § 22 Abs. 4 MiLoG sollte nicht auf Langzeitarbeitslose beschränkt bleiben, sondern alle Menschen mit Vermittlungshemmnissen umfassen. Außerdem sollte eine Ausnahmeregelung für zwölf Monate gelten.

Für Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung sollte die Ausnahme von der Mindestlohnspflicht bestehen bleiben. Ohne diese Ausnahme besteht das Risiko, dass die Jugendlichen nicht zunächst eine Ausbildung anfangen und abschließen, sondern stattdessen eine mit dem Mindestlohn vergütete Beschäftigung aufnehmen. Die Berufsausbildung würde dann an Attraktivität verlieren. Der Abschluss einer Berufsausbildung ist als Investition in die Zukunft aber der beste Schutz vor Armut und erhöht später die Chancen am Arbeitsmarkt. Es sollte deshalb Ziel sein, dass möglichst viele Jugendliche eine Berufsausbildung abschließen.



Ansprechpartner

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber-
verbände

Arbeits- und Tarifrecht

T +49 30 2033-1213

arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Lohn- und Tarifpolitik

T +49 30 2033-1300

tarifpolitik@arbeitgeber.de