

Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Berliner Büro
Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon-Zentrale 030 284 447-6

www.caritas.de

Datum
24. März 2014

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

Einleitung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat am 19. März 2014 den Verbänden den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie mit der Einladung zugeleitet, bis zum 24. März 2014 eine Stellungnahme einzureichen. Der Deutsche Caritasverband bittet darum, solche engen Fristsetzungen künftig zu vermeiden. Sie erschweren eine intensive Auseinandersetzung mit der komplexen Materie durch die Stellungnahme einreichenden Verbände. Die vorliegende Stellungnahme ist als vorläufig anzusehen.

Der Referentenentwurf verfolgt das Ziel, angemessene Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schaffen. In diesem Zusammenhang wird ein flächendeckender Mindestlohn eingeführt und eine Reform der Allgemeinverbindlichkeitserklärung vorgenommen. Der flächendeckende Mindestlohn soll in der festgelegten Höhe von 8,50 Euro eingeführt werden.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Zielsetzung des Gesetzes. Er weist in der Debatte zur Gestaltung der Mindestlohnpolitik nachdrücklich auf die Belange von Menschen hin, die in der Gefahr stehen, bei einem zu hoch angesetzten Mindestlohn ihre Beschäftigung zu verlieren oder in der Langzeitarbeitslosigkeit zu verharren. Daher wäre es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes besser gewesen, dem britischen Modell der Low Pay Commission folgend die Festsetzung des Einstiegsniveaus des Mindestlohns der Kommission selbst zu überlassen. In Großbritannien hat es sich als sinnvolle Strategie erwiesen, mit einem anfangs moderaten Mindestlohn zu beginnen, die Folgen für den Arbeitsmarkt sorgfältig zu analysieren und den Mindestlohn dann im Zeitverlauf zu erhöhen. Damit ist es in Großbritannien weitgehend gelungen, negative Effekte auf den Arbeitsmarkt zu vermeiden. Angesichts der weiterhin großen Entloh-

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Kontakt:

Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär, Sozial- und Fachpolitik, Tel. 0761-200 404, georg.cremer@caritas.de
Frau Dr. Birgit Fix, Referentin für Armutsbekämpfung, Arbeitsmarktpolitik und Überwindung sozialer Ausgrenzung,
Tel. 030 284 447-78, birgit.fix@caritas.de

nungsdifferenzen zwischen Ost- und Westdeutschland wäre es auch angemessen gewesen, der Kommission für eine befristete Zeit regionale Differenzierung zu ermöglichen.

Der hier vorgelegte Referentenentwurf setzt die Zielsetzungen des Koalitionsvertrages um. Positiv ist, dass ein flächendeckender Mindestlohn leichter kontrollierbar ist. Ein flächendeckender Mindestlohn kann verhindert, dass zukünftig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Niedriglöhnen beschäftigt werden.

Grundsätzlich positiv wird die Regelung bewertet, die Festsetzung der Mindestlohnhöhe in der Fortschreibung einer Kommission zu überlassen. Es ist geboten, die Tarifpartner in die Findung einer allgemein verbindlichen Lohnuntergrenze einzubeziehen, da sie hierfür eine wichtige Expertise besitzen. In die Kommission müssen aber auch Experten mitwirken, die die Wirkungen der Mindestlohnpolitik auf den Arbeitsmarkt beurteilen, die regionalen und branchenspezifischen Besonderheiten analysieren und auch die besondere Situation von langzeitarbeitslosen Menschen und Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen in den Beratungen der Kommission vertreten können. Der Deutsche Caritasverband spricht sich daher dafür aus, in die Kommission drei unabhängige Wissenschaftler mit Stimmrecht aufzunehmen, wie dies auch in Großbritannien in der Low Pay Commission erfolgreich praktiziert wird. Eine regelmäßige Evaluierung der Beschäftigungswirkungen des Mindestlohnes insbesondere auf Langzeitarbeitslose und Jugendliche sollte erfolgen. Eine entsprechende Vorschrift fehlt bisher im Referentenentwurf. Dies stellt eine Abkehr von der Praxis der wissenschaftlichen Evaluation in die Arbeitsmarktpolitik dar, wie sie seit der Agenda 2010 üblich ist.

Der flächendeckende Mindestlohn wirkt auf alle Menschen, die hauptamtlich im Bereich der Sozialwirtschaft arbeiten. Für die Einrichtungen und Dienste des Deutschen Caritasverbandes stellt der Mindestlohn im Wesentlichen kein Problem dar, da mit geringen Ausnahmen heute bereits ein Lohn oberhalb von 8,50 Euro bezahlt wird. Lediglich bei den Fahrdiensten könnte es zu Problemen kommen, sollten neue Tarifverträge für das Beförderungsgewerbe für die Übergangsfrist niedrigere Tarife festlegen.

Probleme sehen wir bei der Entlohnung von Jugendlichen mit dem Mindestlohn. Ein Mindestlohn von 8,50 Euro bereits ab der Volljährigkeit kann dazu führen, dass eine nicht qualifizierte Beschäftigung zum Mindestlohn zu einem temporär höheren Einkommen im Vergleich zum Einkommen bei einer Ausbildung führend wird. Dies kann ein Faktor sein, der junge Erwachsene aus bildungsfernen Milieus von einer Ausbildung abhält. Der Deutsche Caritasverband plädiert deshalb dafür, Jugendliche ohne Ausbildung bis zu einer Altersgrenze von 21 Jahren vom Mindestlohn auszunehmen.

Kritisiert wird auch die Regelung zu Praktika. Die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Ausnahmen sind sinnvoll, gehen aber nicht weit genug. Ein Mindestlohn für Praktikanten kann dazu führen, dass Praktikumsplätze in bestimmten Bereichen wie z.B. Kunst und Kultur unter diesen Bedingungen nicht mehr angeboten werden. Der Deutsche Caritasverband schlägt deshalb vor, Praktika in den ersten drei Monaten vom Mindestlohn auszunehmen, da in dieser Phase davon ausgegangen werden kann, dass in dieser Zeit das Lernen und das „Schnuppern“ in ein Berufsfeld im Vordergrund steht. Für die Unternehmen, die Praktikumsplätze anbieten, entstehen

in dieser Zeit Kosten, die nicht durch entsprechende Entlastungen durch den Einsatz von Praktikanten gedeckt sind.

Eine Mindestlohnregelung muss auch der besonderen Situation von Menschen gerecht werden, die aufgrund von multiplen Vermittlungshemmnissen Schwierigkeiten haben, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Ähnlich stellt sich die Situation dar für Menschen mit Behinderung. Der Referentenentwurf sieht vor, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 SGB III waren und die durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt nach § 88 SGB III, § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 sowie § 16e Absatz 1 SGB II oder nach § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB IX gefördert werden, vom Mindestlohn ausgenommen sind. Die vorübergehende Herausnahme dieser Gruppe aus dem Mindestlohn ist nicht zielführend, da innerhalb von sechs Monaten für beide Gruppen die Problemlagen nicht überwunden sind. Wenn beide Gruppen den Mindestlohn erhalten, sind hieraus Konsequenzen zu ziehen: Da höhere Löhne von behinderten Personen oft nicht durch höhere Produktivität ausgeglichen werden können, steigt hier der Mittelbedarf, der durch Eingliederungsleistungen ausgeglichen werden kann. Für Menschen, die durch ihre Einschränkung und Funktionsstörung an der Teilhabe am Arbeitsleben gehindert sind, müssen nach Einführung eines allgemeinen Mindestlohnes von 8,50 Euro die Löhne in größerem Maße durch Minderausgleichszahlungen ausgeglichen werden müssen. D.h. eine Anhebung des Minderleistungsausgleichs wird in der Praxis notwendig. Gleiches gilt für die Eingliederungsmittel für Langzeitarbeitslose. Damit der höhere Mittelverbrauch nicht zu Lasten der Anzahl der Fördermaßnahmen geht, müssen die Eingliederungsmittel im Bundeshaushalt entsprechend angehoben werden. Wenn keine Anpassung des Eingliederungstitels erfolgen sollte, haben die Personen deutliche Nachteile aus der Mindestlohnpolitik, die aufgrund gedeckelter Mittel im Eingliederungstitel keine Förderung mehr erhalten. Es ist somit eine Anpassung der aktiven Arbeitsmarktpolitik an das durch die Mindestlohnsetzung gravierend geänderte Umfeld notwendig. Der Deutsche Caritasverband befürchtet, dass es angesichts der fiskalischen Belastungen aufgrund anderer politischer Entscheidungen der Regierungskoalition nicht zu der erforderlichen Erhöhung der Mittel kommen wird.

Der Deutsche Caritasverband regt zudem an, die Einführung von Kombilöhnen für Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen zu prüfen. Es gibt auch Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bei denen es angesichts des Charakters der Maßnahme temporär angemessen sein kann, eine Vergütung unterhalb des Mindestlohns zu zahlen. Der Gesetzgeber sollte daher im MiLoG die Möglichkeit schaffen, Öffnungsklauseln für bestimmte Programme im SGB II zu ermöglichen.

I. Mindestlohngesetz (MiLoG)

I.1. Inhalte des Mindestlohns

Referentenentwurf

Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf die Zahlung eines Mindestlohns (§ 1 Abs. 1 MiLoG). Dieser ist ab dem 1. Januar 2015 auf 8,50 Euro brutto festgesetzt (§ 1 Abs. 2 MiLoG). Begründet

wird die Höhe mit der Pfändungsfreigrenze. Bei einem Brutto von 8,50 Euro je Stunde kommt ein alleinstehender Vollzeitbeschäftigter bei durchschnittlicher Wochenarbeitszeit zu einem Monatseinkommen oberhalb der Pfändungsfreigrenze gemäß § 850c Absatz 1 Satz 1 ZPO. Über die weitere Anpassung der Mindestlohnhöhe entscheidet eine Mindestlohnkommission. Eine Änderung der Mindestlohnhöhe erfolgt per Rechtsverordnung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (§ 1 Abs. 2 MiLoG). Tarifrrechtliche Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gehen den Regelungen des MiLoG vor. Allerdings bildet der allgemeine Mindestlohn ab 1. Januar 2017 die unterste Grenze (§ 1 Abs. 3 MiLoG).

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes, da bestehende gesetzliche Regelungen wie die Nichtigkeit sittenwidriger Lohnvereinbarungen (§ 138 BGB) und tarifliche Vereinbarungen faktisch nicht ausreichen, in allen Branchen sozial akzeptable Löhne durchzusetzen. Ein flächendeckender Mindestlohn kann dazu beitragen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die heute einen nicht hinnehmbaren „Niedrigst-Lohn“ erhalten, künftig angemessen entlohnt werden. Es kann der unbefriedigende Zustand beendet werden, dass es Erwerbstätige ohne Familienverantwortung gibt, die in Vollzeit arbeiten und dennoch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II angewiesen sind.

Bei der Bewertung der Mindestlohnregelungen sieht sich der Deutsche Caritasverband in einer doppelten Verpflichtung: er tritt einerseits für eine angemessene, gerechte Entlohnung auf allen Erwerbsarbeitsplätzen ein und hat andererseits insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer/innen und Arbeitssuchende im Blick, die ungewollt durch die Einführung eines Mindestlohnes vom Arbeitsplatz verdrängt oder vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden könnten. Jede Mindestlohnpolitik muss sich der schwierigen Aufgabe stellen, die Folgen für den Arbeitsmarkt und insbesondere die Beschäftigungschancen von Menschen mit geringen Qualifikationen abzuschätzen. Auch die Situation von Jugendlichen muss differenziert betrachtet werden.

I.2. Mindestlohnkommission

Referentenentwurf

Gemäß § 4 MiLoG setzt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Mindestlohnkommission ein, die alle fünf Jahre neu berufen wird. Sie besteht aus einem Vorsitzenden, sechs stimmberechtigten Mitgliedern und zwei Wissenschaftlern ohne Stimmrecht (§ 5 MiLoG). Das BMAS beruft den Vorsitzenden oder die Vorsitzende auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (§ 6 MiLoG). Die beratenden Mitglieder werden auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ernannt. Sie dürfen in keinem Beschäftigungsverhältnis zu einem der beiden Spitzenorganisationen oder zu Vereinigungen der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer stehen (§ 7 MiLoG). Die Mitglieder der Kommission sind nicht weisungsgebunden. Die Beschlüsse der Mindestlohnkommission werden mit einfacher Mehrheit gefasst (§ 10 MiLoG). Die Mindestlohnkommission muss nach einer Übergangsfrist bis zum 10. Juni 2017 mit Wirkung zum 1. Januar 2018 jährlich entscheiden, ob eine Anpassung erfolgen soll. Die Mindestlohnkommission prüft bei der Anpassung gemäß § 9 MiLoG,

ob die Höhe zum Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beiträgt, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen ermöglicht werden und Beschäftigung nicht gefährdet wird. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung. Die Kommission kann Betroffene vor der Beschlussfassung anhören. Auch die Einholung von Informationen und fachlichen Einschätzungen externer Stellen ist möglich (§ 10 Abs. 3 MiLoG).

Bewertung

Grundsätzlich ist in der sozialen Marktwirtschaft die Lohnfestlegung nicht Sache des Staates, sondern Sache der Tarifpartner. Als Kompensation für den Verlust der Tarifautonomie in Folge staatlicher Rechtsetzung ist es unabdingbar geboten die Tarifpartner in die Findung einer allgemein verbindlichen Lohnuntergrenze einzubeziehen, da sie hierfür eine wichtige Expertise besitzen. Dieselbe Fachkunde findet sich für den Markt sozialer Dienstleistungen insbesondere innerhalb des Dritten Weges, welcher bisher keinerlei Berücksichtigung findet. Sah der Ende 2012 neu berufene Hauptausschuss des nunmehr nach Artikel 6 dieses Referentenentwurfes zu streichenden MiArbG immerhin noch einen Vertreter aus dem kirchlichen Bereich vor, ist diese Expertise nunmehr komplett entfallen.

Die Tarifpartner sind primär auf die Interessen der bereits im Arbeitsmarkt integrierten Personen und der Arbeitgeber konzentriert. In der Kommission müssen Experten mitwirken, die die Wirkungen der Mindestlohnpolitik auf den Arbeitsmarkt beurteilen können, die regionalen und branchenspezifischen Besonderheiten analysieren und auch die besondere Situation von langzeitarbeitslosen Menschen und Menschen verfestigten Vermittlungshemmnissen in den Beratungen der Kommission vertreten. Dies spricht für eine Mitwirkung von unabhängigen Wissenschaftlern, wie dies beispielsweise in der britischen Low Pay Commission erfolgreich praktiziert wird.

Die im Referentenentwurf vorgesehene Beteiligung von Wissenschaftlern ohne Stimmrecht ist daher nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes in dieser Form institutionell zu schwach verankert. Wissenschaftler sollten feste Sitze mit eigenem Stimmrecht in der Kommission bekommen. Sie sollten auch nicht durch die Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorgeschlagen werden, sondern vom Ministerium berufen werden, damit die Unabhängigkeit von den Sozialpartnern gewahrt werden kann.

Da von einem allgemeinen Mindestlohn in der Wirkung auch die Beschäftigten des Dritten Weges betroffen sind, sollte der Dritte Weg in seiner Struktur auch in der Mindestlohnkommission berücksichtigt werden.

Im Referentenentwurf ist für die Weiterentwicklung des Mindestlohns eine Orientierung der Lohnhöhe an der Tarifentwicklung vorgesehen. Dieses Kriterium darf aber nicht allein entscheiden sein. Wichtig ist darüber hinaus auch die verbindliche Vereinbarung von Prüfmechanismen, die regeln, dass der Mindestlohn regelmäßig auf seine Wirkung für die Anstellung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen ohne Ausbildung überprüft wird. Die vorgesehene mögliche Anhörung von Betroffenen reicht nicht aus, die möglichen negativen Arbeitsmarkteffekte einer Mindestlohnregelung zu prüfen.

Die Kommission ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder anwesend ist. Für die Beschlussfassung soll eine einfache Mehrheit der anwesenden Mitglieder ausreichen. Unter diesen Bedingungen hält der Deutsche Caritasverband eine einfache Mehrheit für nicht hinreichend. Die Beschlussfassung sollte analog zur Mindestlohnkommission in der Pflege nur mit einer Drei-Viertel-Mehrheit erfolgen können.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, dass drei Wissenschaftler vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales berufen werden. Sie sollten ein eigenes Stimmrecht in der Kommission haben. Der Mindestlohn muss regelmäßig auf seine Beschäftigungswirkung für Gruppen geprüft werden, die einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben (Langzeitarbeitslose und Jugendliche ohne Ausbildung). Hierzu ist eine kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Mindestlohnpolitik erforderlich. Dazu sind der Kommission ein Expertenstab und Mittel für Begleitforschung zur Verfügung zu stellen. In der Kommission sollte auch der Dritte Weg in seiner Struktur abgebildet werden, da seine Beschäftigten von der Wirkung des allgemeinen Mindestlohns mittelbar ebenfalls betroffen sind. Für die Beschlussfassung in der Kommission schlagen wir eine Drei-Viertel-Mehrheit analog zur Kommission im Bereich Pflege vor.

I.3. Schlussvorschriften

I.3.1. Anwendungsbereiche MiLoG

Referentenentwurf

§ 22 MiLoG regelt für bestimmte Gruppen, in welchen Fällen der Mindestlohn gezahlt bzw. nicht gezahlt werden muss. Absatz 2 regelt, dass Jugendliche unter 18 Jahren nicht als Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Sinne dieses Gesetzes gelten. Praktikanten und Praktikantinnen bekommen den Mindestlohn. Ausgenommen sind Praktikanten und Praktikantinnen, die im Rahmen der Schul-, Ausbildungs- und Studienordnung ein Praktikum absolvieren oder ein Praktikum von bis zu vier Wochen zur Orientierung für eine Berufsausbildung oder für die Aufnahme eines Studiums leisten. Ebenso sind ehrenamtlich Tätige ausgenommen und die Vergütung von zu ihrer Berufsausbildung beschäftigten Personen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 SGB III waren und die durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt nach § 88 SGB III, § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 sowie § 16e Absatz 1 SGB II oder nach § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB IX gefördert werden, sind ebenfalls vom Mindestlohn ausgenommen.

Bewertung

Der Referentenentwurf sieht vor, dass ein Praktikum im Rahmen von Schul- und Ausbildung nicht unter den Anwendungsbereich des Mindestlohnes fällt. Gleiches gilt für Orientierungspraktika für eine Ausbildung oder ein Studium. Der Referentenentwurf möchte den Missbrauch von Praktika eingrenzen (Stichwort „Generation Praktikum“). Die Regelungen für Praktikanten und Praktikantinnen halten wir für sachgerecht, allerdings ist die Befristung von nicht dem Min-

destlohn unterliegenden Praktika auf vier Wochen zu kurz. Auch nach Ausbildungsabschluss sind Praktika von kürzerer Dauer sinnvoll, um den Übergang in den Beruf zu erleichtern und Kontaktmöglichkeiten zu Arbeitgebern zu schaffen. Daher sollte ein bis zu drei Monaten dauerndes Praktikum vom Mindestlohn ausgeschlossen werden.

Bei der Mindestlohneinführung muss bedacht werden, dass für Jugendliche keine Fehlanreize gesetzt werden, ein Arbeitsverhältnis einer Ausbildung vorzuziehen. Ausbildungsentscheidungen sind ein sehr komplexer Vorgang. Klar ist, dass monokausale Erklärungsansätze, die alleine darauf abzielen, dass Jugendliche aus finanziellen Gründen eine Ausbildung nicht machen, nicht tragen. Allerdings können finanzielle Gründe mit darüber entscheiden, ob Personen eine Ausbildung machen oder nicht. Im Aufenthaltsgesetz existiert z.B. eine Regelung, die besagt, dass der Lebensunterhalt von Ausländern dann als gesichert gilt, wenn er oder sie diesen einschließlich des Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann (§ 2 Abs. 3 AufenthG). Für ausländische Jugendliche besteht hier ein hoher Druck, zum Lebensunterhalt der Familie beizutragen. Bei einer Beschäftigung mit Mindestlohn von 8,50 Euro kann deutlich mehr verdient werden, als durch die Ausbildungsvergütung. Damit hier keine Fehlanreize gesetzt werden, haben andere Länder, wie z.B. Großbritannien einen abgesenkten Mindestlohn für Jugendliche. Für ausländische Auszubildende sollte zusätzlich über einen generellen Verzicht auf die Lebensunterhaltspflicht während einer Ausbildung nachgedacht werden. Sinnvoll wäre es u.E., Jugendliche ohne Ausbildung z.B. bis zu einer Altersgrenze von 21 Jahren von einer Mindestlohnregelung auszunehmen.

Ehrenamtliche Tätigkeiten fallen nach Ansicht der Caritas grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich des Mindestlohnes, da für solche Tätigkeiten kein Lohn gezahlt wird. Insofern ist eine Herausnahme aus dem Geltungsbereich des Gesetzes sachgerecht.

Es ist unter Ökonomen weitgehend unstrittig, dass insbesondere Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen gefährdet sind, ihre Arbeit zu verlieren bzw. nur schwer Arbeit zu finden, wenn ein zu hoher Mindestlohn eingeführt wird. Die Einführung eines Mindestlohnes muss deshalb in das gesamte System der sozialen Sicherung in Deutschland eingepasst werden: Zum einen ist sicherzustellen, dass das verfügbare Einkommen bei einem vollzeitbeschäftigten Alleinstehenden zu einem Einkommen führen muss, das erkennbar über dem soziokulturellen Existenzminimum liegt. Zum anderen muss beachtet werden, dass die Höhe des Mindestlohnes Auswirkungen hat auf die Vermittelbarkeit von gering qualifizierten oder in ihrer Leistung eingeschränkten Arbeitssuchenden. Im Referentenentwurf ist eine generelle Herausnahme von Langzeitarbeitslosen aus dem Mindestlohn für sechs Monate vorgesehen, sofern ihr Lohn nach § 16e SGB II oder nach § 88 SGB III bezuschusst wird. Diese Regelung ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes unzureichend. Personen, die mehrfache Vermittlungshemmnisse haben, werden diese auch nicht in sechs Monaten überwinden. Hier brauchen wir längerfristig angelegte Fördermöglichkeiten, die auch mit einem ausreichenden Finanzbudget im Eingliederungstitel hinterlegt werden müssen. Es ist im Nachgang zur Einführung des Mindestlohns dringend zu klären, welche Konsequenzen für die aktive Arbeitsmarktpolitik und ihre Instrumente zu ziehen sind, um der Gefahr entgegenzuwirken, dass der Mindestlohn den Zugang von Menschen mit Vermittlungshemmnissen zum Arbeitsmarkt weiter erschwert. Die bestehenden Fördermöglichkeiten durch § 16 e SGB II sind bereits heute nicht hinreichend, da u.a. die notwen-

dige sozialpädagogische Begleitung nicht finanziert wird. Auch wurde der Einsatz dieses Instrumentes in den letzten Jahren stark zurückgefahren, da es den Eingliederungstitel stark belastet. Eine Förderung nach § 16 d SGB II ist oft nicht zielführend, da das Kriterium der Zusätzlichkeit einen arbeitsmarktrelevanten Einsatz verhindert.

Die Möglichkeiten einer Kombination von Lohn und staatlichen Hilfen geprüft werden. Zu unterscheiden ist dabei zwischen arbeitnehmerseitigen und arbeitgeberseitigen Lohnkostenzuschüssen. In GB gibt es eine Steuergutschrift für Erwerbstätige, die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich durch reduzierte Steuerschuld oder durch einen Transfer unterstützt. Auch in Frankreich gibt es arbeitnehmerseitige Lohnzuschüsse. Ergänzend dazu existiert aber auch eine arbeitgeberseitige Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge, die eingeführt wurde, nachdem die Einführung von Mindestlöhnen am Arbeitsmarkt zu Verwerfungen geführt hat. Klar ist, dass solche Modelle nicht eins zu eins übertragen werden können, sondern in das jeweilige Steuer- und Sozialsystem eingepasst werden müssen. Mit den Mini- und Midijobs hat Deutschland Beschäftigungsverhältnisse mit einem steuer- und sozialrechtlichen Sonderstatus, die es in vergleichbarer Form in anderen Ländern nicht gibt. Die Existenzsicherung durch die Grundversicherung für Arbeitsuchende sichert nicht alleine den Beschäftigungssuchenden, sondern die gesamte Bedarfsgemeinschaft. Lohnsubventionen müssen vor diesen Hintergrund auf ihrer Wirkung untersucht werden. In der Forschung liegen Mikrosimulationen zu solchen Modellen vor. Der Deutsche Caritasverband regt an solche Reformalternativen zu prüfen, um die zu erwarteten negativen Beschäftigungseffekte für Langzeitarbeitslose abzufedern.

Es gibt auch Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bei denen es angesichts des Charakters der Maßnahme temporär angemessen sein kann, eine Vergütung unterhalb des Mindestlohns zu zahlen. Der Gesetzgeber sollte daher im MiLoG die Möglichkeit schaffen, Öffnungsklauseln für bestimmte Programme im SGB II zu ermöglichen.

Der Referentenentwurf sieht zudem vor, Menschen mit Behinderung, die Eingliederungszuschüsse nach § 34 Abs. 1 Satz 2 erhalten, sechs Monate von den Mindestlohnzahlungen auszunehmen. Hier gilt wie bei den Langzeitarbeitslosen, dass nach sechs Monaten die Förderung auch weitergehen muss, da die Problemlage am Arbeitsmarkt nicht überwunden ist. Da höhere Löhne von behinderten Personen oft nicht durch höhere Produktivität ausgeglichen werden können, steigt hier der Mittelbedarf, der durch Eingliederungsleistungen ausgeglichen werden kann. Damit der höhere Mittelverbrauch nicht zu Lasten der Anzahl der Fördermaßnahmen geht, müssen die Eingliederungsmittel im Bundeshaushalt entsprechend angehoben werden. Wenn keine Anpassung des Eingliederungstitels erfolgen sollte, haben die Personen deutliche Nachteile aus der Mindestlohnpolitik, die aufgrund gedeckelter Mittel im Eingliederungstitel keine Förderung mehr erhalten. Für Menschen, die durch ihre Einschränkung und Funktionsstörung an der Teilhabe am Arbeitsleben gehindert sind, müssen nach Einführung eines allgemeinen Mindestlohnes von 8,50 Euro die Löhne in größerem Maße durch Minderausgleichszahlungen ausgeglichen werden müssen. D.h. eine Anhebung des Minderleistungsausgleichs wird in der Praxis notwendig.

Lösung

Die Altersgrenze, bis zu der Jugendliche nicht durch Mindestlohn bezahlt werden, wird auf 21 Jahre angehoben. Praktikantinnen und Praktikanten werden für die ersten drei Monate vom Mindestlohn ausgenommen. Die Regelung, nach der Langzeitarbeitslose und Behinderte bis zu sechs Monate keinen Mindestlohn bekommen, wenn Sie die Kriterien nach § 22 Abs. 4 MiLoG erfüllen, wird gestrichen. Wenn der Mindestlohn für Personen gilt, die Eingliederungszuschüsse bekommen, ist die Anhebung der Eingliederungsmittel im Bundeshaushalt dringend erforderlich. Im Bereich der Behindertenhilfe ist zudem eine Anhebung des Minderausgleichs erforderlich. Der Deutsche Caritasverband regt an, die Einführung von Kombilöhnen für Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen zu prüfen. Es gibt auch Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bei denen es angesichts des Charakters der Maßnahme temporär angemessen sein kann, eine Vergütung unterhalb des Mindestlohns zu zahlen. Der Gesetzgeber sollte daher im MiLoG die Möglichkeit schaffen, Öffnungsklauseln für bestimmte Programme im SGB II zu ermöglichen.

I.3.2. Übergangsregelung

Referentenentwurf

§ 23 MiLoG sieht vor, dass bis zum 31. Dezember 2016 abweichende Regelungen eines Tarifvertrages weitergelten, wenn sie für alle unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitgeber mit Sitz im In- und Ausland verbindlich gemacht worden sind. Dies soll entsprechend auch für Rechtsverordnungen zu den Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche nach § 11 AEntG gelten.

Bewertung

Insgesamt ist die Übergangsregelung zu eng gefasst. Die faktische Beschränkung der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem AEntG wird der nach wie vor bestehenden Tarifautonomie nicht gerecht. Völlig ausgeblendet werden zudem andere Systeme der Findung von Arbeitsbedingungen, die wie die Regelungen im Dritten Weg für alle betreffenden Dienstgeber zwingend gelten. Herausforderungen bei der Umsetzung eines Mindestlohnes entstehen so beispielsweise für die Einrichtungen und Dienste der Caritas wesentlich im Bereich der Fahrdienste. Hier liegt gegenwärtig nach Anlage 23 zu den AVR die Vergütung bei 8,00 Euro (West) und 6,93 Euro (Ost). Die Vergütung steigt ab dem 01. Januar 2015 im Westen auf 8,50 Euro an. Im Osten wird die Vergütung im Jahr 2015 allerdings mit 7,37 Euro unterhalb des Mindestlohns 8,50 Euro liegen. Bei der Umsetzung des Mindestlohnes wird es bei diesem stark im Wettbewerb befindlichen Angebot entscheidend sein, wie ein flächendeckender Mindestlohn in der Praxis Anwendung bei Konkurrenzbranchen wie z.B. im Taxigewerbe findet. Sollte im Bereich des Taxigewerbes ein Tarifvertrag nach der Öffnung des AEntG für alle Branchen für allgemeinverbindlich erklärt werden, der bis Ende 2016 unter 8,50 Euro liegt, haben die Fahrdienste der Caritas, die ab dem 01. Januar 2015 unter die Regelung des Mindestlohnes fallen, einen Wettbewerbsnachteil. Dieser Nachteil resultiert aus der kirchenrechtlich zwingenden Systementscheidung für den Dritten Weg. Es würde notwendig, die Arbeitsvertragsrichtlinien des Drittens

Weges auf irgendeinem Weg ebenfalls in eine Übergangsregelung miteinzubeziehen, um im Ergebnis wirtschaftlich gleichgestellt zu sein.

Lösung

In der Übergangsregelung § 23 MiLoG wird Satz 2 wie folgt ersetzt:

Bis zum 31. Dezember 2016 gehen abweichende Regelungen eines Tarifvertrags repräsentativer Tarifvertragsparteien dem Mindestlohn vor, wenn sie für alle unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland, sowie deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich gemacht worden sind. Dieser Vorrang des § 23 Satz 1 und Satz 2 gilt entsprechend für Regelungen, die durch Beschlüsse von paritätisch besetzten Kommissionen gesetzt werden, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber festlegen, wenn diese Regelungen in ihrem Geltungsbereich bereits für alle Arbeitgeber verbindlich gemacht wurden.

II. Tarifvertragsgesetz

Der Deutsche Caritasverband begrüßt den Ansatz, die Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz durch Abschaffung des Quorums und die Einführung des „öffentlichen Interesses“ als maßgebliches Kriterium, in ihrer Wirkung zu stärken. Wie auch das Kommissariat der Deutschen Bischöfe vertritt der Deutsche Caritasverband die Auffassung, dass sich nach dem Tarifvertragsgesetz für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge auch künftig nicht auf kirchliche Arbeitsverhältnisse erstrecken, weil die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände sonst gezwungen würden, sich am Tarifvertragssystem zu beteiligen.

Gleichwohl ist es aus unserer Sicht sachgerecht, den Deutschen Caritasverband am Verfahren nach § 5 TVG zu beteiligen. Er kann kompetent dazu beitragen, das öffentliche Interesse im Bereich der Sozialwirtschaft zu ermitteln, in dem seine Träger und Mitarbeitenden prominent tätig sind. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen allgemeinverbindlichen Tarifverträgen, dem wirtschaftlichen Umfeld und dem Wettbewerb im Feld der Sozialwirtschaft, die sich unmittelbar auf die Feststellung des öffentlichen Interesses auswirkt.

Weiterhin ist es ein langjähriges Anliegen der Kirchen und ihrer Wohlfahrtsverbände, dass die kircheneigenen Regelungen Tarifverträgen gleichgestellt werden, damit jene für allgemeinverbindlich erklärt werden können.

III. Arbeitnehmerentsendegesetz

Anders als die Regelungen im TVG können sich Allgemeinverbindlicherklärungen im Anwendungsbereich des Arbeitnehmerentsendegesetzes auch auf kirchliche Arbeitsverhältnisse er-

strecken (vgl. Riechert/Stomps, Die Anwendbarkeit staatlicher Mindestlohnregelungen auf kirchliche Einrichtungen, NZA 2012, S. 707 (711)). Dies erfordert aber eine angemessene Beteiligung des Dritten Wegen. Bei der Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen im Pflegebereich hat der Gesetzgeber diesem Faktum Rechnung getragen und es den Kirchen ermöglicht, sich an dem Verfahren zu beteiligen und die Empfehlungen der Kommission mitzubestimmen. Ferner hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei seiner Entscheidung nach § 11 Absatz 3 den Auftrag der Kirchen und ihrer Wohlfahrtsverbände zu berücksichtigen. Dies ist bei einer Öffnung des Gesetzes für alle Branchen jedenfalls auch dort vorzusehen, wo die Öffnung die Kirchen und ihre Einrichtungen in weiteren Tätigkeitsfeldern betrifft. Konkret sollte der Tarifausschuss nach §§7 und 7a AEntG-E in Verbindung mit § 5 TVG – soweit nicht schon gemäß den oben angestellten Erwägungen geschehen – durch Vertreter der Kirchen und ihrer Wohlfahrtsverbände erweitert werden. Zudem sollten die paritätisch besetzten Kommissionen der Kirchen entsprechend den Tarifvertragsparteien Antragsrechte erhalten. Den Kirchen und ihren Wohlfahrtsverbänden sollte Gelegenheit zur Stellungnahme vor Erlass der Rechtsverordnung gegeben werden.

Zudem sollte auch die Möglichkeit eröffnet werden, die kircheneigenen Regelungen für allgemeinverbindlich zu erklären.

Freiburg/ Berlin, den 24. März 2014

Deutscher Caritasverband
Generalsekretär / Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer