

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) BT-Drs. 18/1558

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

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

Ihre Ansprechpartnerin im Berliner Büro
Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78

www.caritas.de

Datum 23. Juni 2014

Einleitung

Der Gesetzentwurf 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 und sieht ebenfalls die Notwendigkeit, Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Er weist in der Debatte zur Gestaltung der Mindestlohnpolitik aber 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. Die Einführung eines Mindestlohns mit einer festen Lohnuntergrenze von 8,50 Euro in Deutschland ist ein großer Feldversuch, der nicht intendierte Folgen für Personengruppen wie Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen und Jugendliche ohne Ausbildung haben kann, die ohnehin sehr schwierige Einstiegsbedingungen in den ersten Arbeitsmarkt haben. Angesichts der weiterhin großen Entlohnungsdifferenzen zwischen Ost- und Westdeutschland wäre es auch angemessen gewesen, der Kommission für eine befristete Zeit eine regionale Differenzierung zu ermöglichen.

Der hier vorgelegte Gesetzentwurf setzt die Zielsetzungen des Koalitionsvertrages um. Positiv ist, dass ein flächendeckender Mindestlohn leichter kontrollierbar ist. Ein flächendeckender Mindestlohn kann verhindern, dass zukünftig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Niedrigstlöhnen 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 das Expertenwissen 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. Der Gesetzentwurf sieht nun eine einmalige Evaluierung für das Jahr 2020 vor (§ 23 MiLOG). Eine einmalige Evaluierung ist aus unseres Erachtens jedoch nicht hinreichend. Die Beschäftigungswirkung muss kontinuierlich beobachtet werden, damit negative Folgen zeitnah durch die Kommission korrigiert werden können.

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. Hier bestehen bereits heute Probleme in der Refinanzierung, die dazu geführt haben, dass in diesem Bereich Löhne unter 8,50 Euro bezahlt werden. Sollte im Rahmen einer Übergangsregelung im Bereich der Fahrdienste ein Lohn für allgemeinverbindlich erklärt werden, der weit unter den Löhnen der Caritasdienste liegt, besteht die Gefahr, dass in Refinanzierungsverhandlungen dieser niedrige Lohn zum Normlohn wird.

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 gegenüber einer geringer vergüteten Ausbildung attraktiver erscheint. 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 Gesetzentwurf 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, Kultur und Soziales 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 das Lernen und das „Schnuppern“ in ein Be-

rufsfeld im Vordergrund stehen. 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. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Langzeitarbeitslosen (= Personen, die ein Jahr und länger ohne Arbeit sind) für sechs Monate kein Mindestlohn gezahlt werden muss. Es ist nicht sinnvoll, Langzeitarbeitslose generell für diesen Zeitraum auszunehmen. Zum einen ist die Gruppe der langzeitarbeitslosen Personen äußerst heterogen. So hat zum Beispiel die alleinerziehende und gut ausgebildete Mutter, die keinen Betreuungsplatz bekommt, eine andere Problemlage als der seit acht Jahren langzeitarbeitslose Drogenabhängige. Zum anderen stellt sich auch für Personen mit Vermittlungshemmnissen das Problem, dass nach sechs Monaten die Einstellungshemmnisse in der Regel nicht überwunden sind. Wenn den Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen Rechnung getragen werden soll, wie es in der Begründung des Gesetzes heißt, müssen die Regelungen spezifisch auf die differenzierten Problemlagen bei der Erwerbsintegration zugeschnitten sein. Denkbar wäre es, Langzeitarbeitslose, die sehr lange ohne Beschäftigung sind, für eine Übergangszeit vom Mindestlohn auszunehmen (z.B. Langzeitarbeitslose, die zwei Jahre ohne Beschäftigung sind). Wichtig ist es zudem, die Förderungsmöglichkeiten von Langzeitarbeitslosen nachhaltig zu verbessern. Hierzu gehört die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktinstrumente (insbesondere Arbeitsgelegenheiten § 16 d SGB II und Förderung von Arbeitsverhältnissen § 16 e SGB II). Wenn Maßnahmen nach § 16 e SGB II nach Mindestlohn bezahlt werden sollen, müssen auch die Eingliederungsmittel im Bundeshaushalt entsprechend angehoben werden. Geschieht dies nicht, haben die Personen deutliche Nachteile durch die 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 unbedingt 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.

Sichergestellt werden muss zudem, dass bei bestehenden Fördermaßnahmen für Langzeitarbeitslose, behinderte Menschen und psychisch kranke Personen die Refinanzierung höherer Löhne nicht zu Lasten der Träger geht. Der Verband hat Rückmeldungen, dass im Bereich des SGB II die Entlohnung von Bürgerarbeit und Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16 e SGB II) gegenwärtig teilweise unter 8,50 Euro liegt. Auch in einigen Integrationsbetrieben der Behindertenhilfe werden gegenwärtig zum Teil Löhne unter 8,50 Euro gezahlt. Besonders gravierend fallen die Differenzen bei Personen aus, die in SGB XII Förderprojekten angestellt sind. In sogenannten „Zuverdienstprojekten“ erhalten psychisch kranke Personen einen sehr geringen, mehr symbolischen Lohn, der je nach Leistungsfähigkeit zwischen einem Euro und 6,50 Euro

liegt. Es muss sichergestellt werden, dass diese Förderungen mit der Einführung eines Mindestlohns nicht abgebrochen werden müssen. Klar ist, dass bei einem höheren Lohn bei gleichbleibenden öffentlichen Fördermitteln weniger Personen gefördert werden können. Damit hier die Einführung eines Mindestlohns von 8,50 Euro nicht zu Lasten der langzeitarbeitslosen, behinderten und psychisch kranken Personen geht, müssen im nächsten Haushalt sowohl die Eingliederungsmittel als auch die Mittel für den Minderausgleich dringend entsprechend angehoben werden. Auch das SGB III muss bezüglich der Lohnkostenzuschüsse so angepasst werden, dass auch Personen mit sehr geringer Leistungsfähigkeit, die den Mindestlohn erhalten sollen, nicht aus der Förderung herausfallen. Hier schlagen wir konkret eine Änderung der Förderhöchstgrenzen in § 90 SGB III vor.

Für Dienste und Einrichtungen der Caritas in Deutschland mit ihren über 560.000 Beschäftigten werden die Vergütungen auf dem durch das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen verfassungsrechtlich geschützten Dritten Weg verbindlich verhandelt. Um der Bedeutung der Caritas und ihrer Einrichtungen im Feld der Sozialwirtschaft gerecht zu werden, ist es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes dringend geboten, den Dritten Weg in den Regelungen des Tarifautonomiestärkungsgesetzes angemessen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Beschäftigungsverhältnisse im Dritten Weg mittelbar oder unmittelbar von den gesetzlichen Regelungen betroffen sind. Bezogen auf den allgemeinen Mindestlohn sollte dem Deutschen Caritasverband ein Recht zur Anhörung gegenüber der Mindestlohnkommission eingeräumt werden. Es sollte ferner klargestellt werden, dass die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände vor Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung durch das BMAS an einem Stellungnahmeverfahren beteiligt werden. Ferner sollten die Akteure des Dritten Weges das Recht erhalten, sich in Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung nach TVG zu beteiligen. Ein auf dieser Grundlage für allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag hat auf unsere Dienste und Einrichtungen zwar keine direkte Auswirkung, wir werden jedoch indirekt aufgrund des starken Wettbewerbs- und Refinanzierungsdrucks betroffen sein. Dies gilt ebenso auch im Geltungsbereich des AEntG. Auch hier sind daher in den für unsere Dienste und Einrichtungen relevanten Tätigkeitsfeldern zumindest entsprechende Beteiligungs- und Anhörungsrechte einzuräumen.

I. Mindestlohngesetz (MiLoG)

I.1. Inhalte des Mindestlohns

Gesetzentwurf

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 die Bundesregierung (§ 1 Abs. 2 MiLoG). Tarifrechtliche 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

Gesetzentwurf

Gemäß § 4 MiLoG setzt die Bundesregierung eine Mindestlohnkommission ein, die alle fünf Jahre neu berufen wird. Sie besteht aus einem Vorsitzenden, sechs stimmberechtigten Mitgliedern und zwei Wissenschaftlern ohne Stimmrecht, wobei von beiden Seiten und der Wissenschaft mindestens jeweils eine Frau der Kommission angehören soll (§ 5 MiLoG). Die Bundesregierung 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 einer 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 Gesetzentwurfes 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 mit 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 Gesetzentwurf 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 mindestens mit einem Recht zur Anhörung berücksichtigt werden. Ferner ist klarzustellen, dass die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände in dem Stellungsverfahren vor dem Erlass einer Rechtsverordnung durch das BMAS angemessen berücksichtigt werden.

Im Gesetzentwurf ist für die Weiterentwicklung des Mindestlohns eine Orientierung der Lohnhöhe an der Tarifentwicklung vorgesehen. Dieses Kriterium darf aber nicht allein entscheidend 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. Auch die einmalige Evaluierung im Jahre 2020 reicht nicht aus. Die Beschäftigungswirkung muss kontinuierlich beobachtet und evaluiert werden, damit negative Folgen zeitnah durch die Kommission korrigiert werden können. Die Tarifentwicklung ist zwar ein wesentliches Kriterium bei der Anpassung des Mindestlohns, es darf jedoch nicht zu einem Anpassungsautomatismus kommen, da sonst die Kommission nicht ihrer Aufgabe gerecht würde, mit der Anpassung des Mindestlohns die Wirkungen zu berücksichtigen, die der

Mindestlohn ggf. auf die Beschäftigungsverhältnisse insbesondere von Menschen mit geringen Qualifikationen und mit Vermittlungshemmnissen hatte.

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 von der Bundesregierung 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 zumindest über ein Recht auf Anhörung 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

a) Praktikum

Gesetzentwurf

Praktikanten und Praktikantinnen bekommen den Mindestlohn. Ausgenommen sind gemäß § 22 Abs. 1 MiLoG Praktikanten und Praktikantinnen, die im Rahmen der Schul-, Ausbildungs- und Studienordnung ein Praktikum absolvieren oder ein Praktikum von bis zu sechs Wochen zur Orientierung für eine Berufsausbildung oder für die Aufnahme eines Studiums leisten.

Bewertung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass ein Praktikum im Rahmen von schulischer und beruflicher Ausbildung nicht unter den Anwendungsbereich des Mindestlohnes fällt. Gleiches gilt für Orientierungspraktika für eine Ausbildung oder ein Studium. Der Gesetzentwurf möchte den Missbrauch von Praktika eingrenzen (Stichwort „Generation Praktikum“). Diese Zielsetzung für Praktikanten und Praktikantinnen halten wir für sachgerecht, allerdings ist die Befristung von nicht dem Mindestlohn unterliegenden Praktika auf sechs 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. Notwendig ist eine kluge Regelung, die verhindert, dass Praktikanten als billige Arbeitskräfte ausgebeutet werden. Gleichzeitig dürfen die Hürden aber nicht so hoch gelegt werden, dass Arbeitgeber beispiels-

weise aus Kultur- und Sozialeinrichtungen keine Praktikumsplätze mehr anbieten. Den Schaden würden dann nämlich die jungen Menschen haben, die keine Chancen mehr erhalten, in Betriebe hineinzuschauen. Daher sollte ein bis zu drei Monaten dauerndes Praktikum vom Mindestlohn ausgeschlossen werden. Es kann in dieser Phase davon ausgegangen werden, dass das Lernen und das „Schnuppern“ in ein Berufsfeld im Vordergrund steht.

Lösung

Praktikantinnen und Praktikanten werden für die ersten drei Monate vom Mindestlohn ausgenommen.

b) Jugendliche

Gesetzentwurf

§ 22 MiLoG Abs. 2 regelt, dass Jugendliche unter 18 Jahren nicht als Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Sinne dieses Gesetzes gelten.

Bewertung

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, wonach Jugendliche allein aus finanziellen Gründen eine Ausbildung nicht machen, nicht tragen. Allerdings können finanzielle Gründe mit darüber entscheiden, ob Personen eine Ausbildung absolvieren 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 zum 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 Lebensunterhaltsicherungspflicht 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.

Lösung

Die Altersgrenze, bis zu der Jugendliche nicht durch Mindestlohn bezahlt werden, wird auf 21 Jahre angehoben.

c) Ehrenamtliche

Gesetzentwurf

Ehrenamtlich Tätige sind gemäß § 22 Abs. 3 MiLoG von der Mindestlohnzahlung ausgenommen.

Bewertung

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.

d) Langzeitarbeitslose

Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht in § 22 Abs. 4 MiLoG vor, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 SGB III waren, für einen Zeitraum von sechs Monaten ebenfalls vom Mindestlohn ausgenommen sind.

Bewertung

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 Gesetzentwurf ist eine generelle Herausnahme von Langzeitarbeitslosen aus dem Mindestlohn für sechs Monate vorgesehen. Eine generelle Herausnahme von Langzeitarbeitslosen aus dem Mindestlohn ist aus mehreren Gründen nicht sinnvoll. Zum einen ist die Gruppe der langzeitarbeitslosen Personen äußerst heterogen. So hat beispielsweise die alleinerziehende und gut ausgebildete Mutter, die keinen Betreuungsplatz bekommt, eine andere Problemlage als der seit acht Jahren langzeitarbeitslose Drogenabhängige. Die Auswertung von Daten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) durch das IAB zeigt, dass 2009 ein erheblicher Anteil der Abgänge aus dem Grundsicherungsbezug Stundenlöhne über 10 Euro erreichen konnte (27 Prozent). Untersucht wurde nicht die Grenze 8,50 Euro, sondern 7,50 Euro. 27 Prozent erreichen Stundenlöhne zwischen 7,50 Euro und unter 10 Euro. 48 Prozent hatten aber auch Stundenlöhne unter 7,50 Euro. (IAB Kurzbericht 28/2009, S.6). Es ist davon auszugehen, dass insbesondere Personen mit Vermittlungshemmnissen besonders schwer in den Arbeitsmarkt integriert werden und niedrige Löhne erhalten. Die Problemlagen sind in der Regel auch in sechs Monaten nicht überwunden. Dies zeigt die Praxiserfahrung in der Förderung nach § 16 e SGB II.

Wenn die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen erhöht werden sollen, wie es in der Begründung des Gesetzes heißt, muss den differenzierten Problemlagen bei der Er-

werbsintegration auch spezifisch Rechnung getragen werden. Denkbar wäre es, Langzeitarbeitslose, die sehr lange ohne Beschäftigung sind, für eine Übergangszeit vom Mindestlohn auszunehmen (z.B. Langzeitarbeitslose, die zwei Jahre ohne Beschäftigung sind). Die Untersuchungen des IAB zeigen, dass ein hoher Anteil von Personen, die zwei und mehr Jahre langzeitarbeitslos sind, auch ein Vermittlungshemmnis wie beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen, eine fehlende Berufsausbildung oder dergleichen aufweisen (Koch/Kupka 2012: Öffentlich geförderte Beschäftigung, S. 29).

Es gibt auch SGB II Förderungen im Bereich der Bürgerarbeit und der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16 e SGB II), die gegenwärtig unterhalb von 8,50 Euro entlohnt werden. Sicherergestellt werden muss, dass die Träger die höheren Lohnkosten auch refinanziert bekommen. Damit zukünftig nicht weniger Personen gefördert werden können, müssen die Eingliederungsmittel im Bundeshaushalt 2015 und den Folgejahren entsprechend angehoben werden.

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 notwendige sozialpädagogische Begleitung nicht finanziert wird. Auch wurde der Einsatz dieses Instrumentes in den letzten Jahren deutlich 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. Dringend erforderlich ist es, die Fördermöglichkeiten von Langzeitarbeitslosen nachhaltig zu verbessern. Hierzu gehört die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktinstrumente (insbesondere Arbeitsgelegenheiten § 16 d SGB II und Förderung von Arbeitsverhältnissen § 16 e SGB II). Notwendig sind hier längerfristig angelegte Fördermöglichkeiten, die auch mit einem ausreichenden Finanzbudget im Eingliederungstitel hinterlegt werden müssen. Im Sinne einer nachhaltigen Integration muss die Schaffung von Begleitangeboten (z.B. sozialpädagogische Begleitung) während der öffentlich geförderten Beschäftigung sichergestellt werden.

Zudem muss die Möglichkeit einer Kombination von Lohn und staatlichen Hilfen geprüft werden. Zu unterscheiden ist dabei zwischen arbeitnehmerseitigen und arbeitgeberseitigen Lohnkostenzuschüssen. In Großbritannien 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 Grundsicherung für Arbeitsuchende sichert nicht alleine den Beschäftigungssuchenden, sondern die gesamte Bedarfsgemeinschaft. Lohnsubventionen müssen vor

diesem Hintergrund auf ihre Wirkung untersucht werden. In der Forschung liegen Mikrosimulationen zu solchen Modellen vor.

Lösung

Die Regelung, nach der Langzeitarbeitslose sechs Monate keinen Mindestlohn bekommen, wird in dieser Form gestrichen. Damit die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen verbessert werden, ist eine Lösung notwendig, die den differenzierten Problemlagen bei der Erwerbsintegration auch spezifisch Rechnung trägt. Denkbar wäre es, Langzeitarbeitslose, die sehr lange ohne Beschäftigung sind, für eine Übergangszeit vom Mindestlohn auszunehmen (z.B. Langzeitarbeitslose, die zwei Jahre ohne Beschäftigung sind). Für bestehende Beschäftigungsverhältnisse muss die Refinanzierung gewährleistet sein. Sichergestellt werden muss auch, dass die Eingliederungsmittel ab dem kommenden Haushaltsjahr erhöht werden. Geschieht dies nicht, können mit den Mitteln weniger Personen im SGB II gefördert werden. Die SGB II Empfänger, die keine Förderung erhalten, hätten dann aufgrund der Mindestlohneinführung gravierende Nachteile zu gewärtigen. Die Einführung eines Mindestlohnes muss durch weitere Arbeitsmarktreformen begleitet werden. Der Deutsche Caritasverband schlägt hier die Weiterentwicklung der Förderung von Arbeitsverhältnissen und der Arbeitsgelegenheiten vor. Zudem regt er an, die arbeitnehmerseitigen und arbeitgeberseitigen Lohnkostenzuschüsse für eine eindeutig definierte Zielgruppe auszubauen, um die zu erwartenden 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.

e) Behinderte und psychisch kranke Personen

Der Gesetzentwurf enthält im Unterschied zum Referentenentwurf keine für Personen mit Behinderung Sonderregelungen mehr. Menschen mit Behinderung arbeiten in Deutschland an unterschiedlichen Orten. Personen, die in Werkstätten der Behindertenhilfe arbeiten, haben eine Sonderstellung hinsichtlich des Arbeitsrechtes. Sie sind keine Arbeitnehmer/innen, sondern haben einen arbeitnehmerähnlichen Status. D.h. sie bekommen keinen Lohn und fallen damit nicht unter einen allgemeinen Mindestlohn. Anders sieht es bei Personen mit Behinderung aus, die in Integrationsfirmen oder in der freien Wirtschaft beschäftigt sind. Hier handelt es sich um Arbeitnehmer. Sie bekommen folglich einen Lohn und die Firma bekommt in manchen Fällen einen Minderausgleich, wenn eine niedrigere Produktivität nachweisbar ist und ausgeglichen wird (30% des Arbeitnehmerbruttogehaltes, § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung). Integrationsprojekte können Eingliederungszuschüsse nach § 90 SGB III erhalten, die zeitlich und bezüglich der Höhe gesetzlich befristet sind. Wenn nun ein allgemeiner Mindestlohn von 8,50 Euro eingeführt wird, ist es notwendig, diese Löhne in größerem Maße durch Minderausgleichszahlungen auszugleichen. D.h. eine Anhebung des Minderausgleichs wird notwendig. Um die Kosten gegen zu finanzieren muss die Ausgleichsabgabe angehoben werden. Im Falle der Förderung nach § 90 SGB III werden die Maßnahmen in der Förderung teurer. Bei gleichbleibendem Eingliederungstitel können damit weniger Personen gefördert werden. Zudem können Menschen mit schwersten Einschränkungen ohne eine Anpassung der

Fördermöglichkeiten nicht mehr gefördert werden. Konkret sind hier gegenwärtig sogenannte "Zuverdienstprojekte" gefährdet, die sich an chronisch psychisch Kranke, psychisch behinderte und suchtkranke Menschen wenden. Ziel der Bereitstellung von Zuverdienst-Arbeitsplätzen ist die Heranführung an den Arbeitsmarkt und die Wiederherstellung von Erwerbsfähigkeit. Die Betroffenen sollen Alltagsstabilisierung, Tagesstrukturierung, soziale Kontakte und Kontakte zu Arbeitgebern erhalten. Die Personen können entsprechend ihren gesundheitlichen Einschränkungen nur einen sehr geringen Lohn zwischen ein Euro und 6,50 Euro selbst erwirtschaften. Es handelt sich um reguläre Arbeitsverhältnisse, die hier gefördert werden. Wenn die Refinanzierung nicht gesichert wird, besteht die große Gefahr, dass bestehende Förderungen abgebrochen werden müssen, mit allen Folgen für diese Personen. Generell verhindert werden muss ein „Creaming“ (= Konzentration auf leichter behinderte Personen). Das entspricht nicht dem Gedanken der Inklusion, die sich ja nicht nur auf bestimmte Behinderte konzentrieren kann. Zudem ist eine zeitnahe Überprüfung und ggf. eine Anhebung der Eingliederungsmittel notwendig.

Lösung

Wenn der Mindestlohn für behinderte Personen in geförderten Arbeitsverhältnissen gilt, ist im Bereich der Behindertenhilfe eine Anhebung des Minderausgleichs erforderlich. Bei bestehenden Förderprojekten muss die Refinanzierung geklärt werden. Notwendig ist eine Änderung im SGB III, welche die Lohnkostenzuschüsse betrifft. Eine solche Rechtsänderung müsste noch in diesem Jahr kommen, damit Förderabbrüche verhindert werden können. Im SGB III ist die entsprechende Regelung in § 90 festgeschrieben, die besagt, dass für einen Zeitraum von 24 Monate nur 70 Prozent der Arbeitsentgelte bezuschusst werden können. Nach 12 Monaten muss der Zuschuss um zehn Prozent jährlich vermindert werden. Wenn nur 70 Prozent des Arbeitsentgelts bezuschusst werden können, müssen bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro die geförderten Personen einen relativ hohen Anteil selber erwirtschaften. Das können die psychisch kranken Personen in den Projekten aber nicht, die Förderung müsste deshalb im Einzelfall auch über 70 Prozent möglich sein.

I.3.2. Übergangsregelung

Gesetzentwurf

§ 24 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. Herausforderungen bei der Umsetzung eines Mindestlohnes entstehen 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, könnten die Fahrdienste der Caritas, die ihr höheres Lohnniveau auch in Zukunft aufrechterhalten wollen, einen Wettbewerbsnachteil erhalten.

Lösung

Es ist notwendig, die Arbeitsvertragsrichtlinien des Dritten Weges ebenfalls in eine Übergangsregelung miteinzubeziehen, um im Ergebnis wirtschaftlich gleichgestellt zu sein. Es kann nicht sein, dass beispielsweise bei einem niedrigeren allgemeinverbindlich erklärten Lohn Caritasdienste gezwungen sind, die Vergütungen abzusenken, weil eine Refinanzierung höherer Löhne nicht erreicht werden kann. Grundsätzlich gilt, dass der Mindestlohn in Refinanzierungsverhandlungen nicht zum Normlohn werden darf.

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, da wir zumindest mittelbar von einer Allgemeinverbindlicherklärung betroffen. Nach TVG für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge können sich negativ auf das wirtschaftliche Umfeld und die Refinanzierung unserer Dienste und Einrichtungen im Wettbewerb auswirken. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Vergütung der Caritas über derjenigen der Mitbewerber ist, was in vielen Fällen zutrifft. Wir bitten deshalb nachdrücklich darum, gesetzlich sicherzustellen, z.B. in den jeweiligen Sozialgesetzbüchern, dass angemessene Löhne refinanziert werden.

III. Arbeitnehmerentsendegesetz

Allgemeinverbindlicherklärungen im Anwendungsbereich des Arbeitnehmerentsendegesetzes können sich auch auf kirchliche Arbeitsverhältnisse erstrecken (vgl. Riechert/Stomps, Die Anwendbarkeit staatlicher Mindestlohnregelungen auf kirchliche Einrichtungen, NZA 2012, S. 707 - 711). Dies erfordert aber eine angemessene Beteiligung des Dritten Weges. Bei der Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen im Pflegebereich hat der Gesetzgeber diesem Faktum

Deutscher
Caritasverband e.V.

Rechnung getragen und es den Kirchen ermöglicht, sich an dem Verfahren zu beteiligen und die Empfehlungen der Kommission mitzubestimmen. Ferner hat die Bundesregierung bei ihrer 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. Die paritätisch besetzten Kommissionen der Kirchen sollten Antragsrechte erhalten. Den Kirchen und ihren Wohlfahrtsverbänden sollte ferner Gelegenheit zur Stellungnahme vor Erlass der Rechtsverordnung gegeben werden.

Freiburg/Berlin, 23. Juni 2014

Prof. Dr. Georg Cremer
Deutscher Caritasverband
Generalsekretär
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV Berliner Büro,
Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de