



Arbeitnehmerkammer
Bremen

**„Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der
Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)“
der Bundesregierung**

**Deutscher Bundestag
Drucksache 18/1558 vom 28.05.2014**

Stellungnahme

Regine Geraedts
Referentin Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Bremen, Mai 2014

1. Vorbemerkung

Seit Mitte der 1990er Jahre ist das deutsche Produktionsmodell starken Wandlungsprozessen unterworfen. Sie gehen zurück auf veränderte ökonomische Bedingungen im globalen und europäischen Kontext und auf gesellschaftliche Modernisierungsprozesse. Die Politik ist durch die Veränderung institutioneller Regelungen ein wichtiger Faktor in diesem Wandel gewesen. Für den Arbeitsmarkt sind in der Folge als zentrale Elemente eine rückläufige Bedeutung des Tarifvertragssystems, eine Zunahme atypischer Beschäftigung und ein steigender Anteil von Niedriglohnbeschäftigten zu beobachten. So ist die Tarifbindung zwischen 1998 und 2012 in Westdeutschland von 76 Prozent auf 60 Prozent und in Ostdeutschland von 63 Prozent auf 48 Prozent drastisch gesunken (WSI-Tarifarchiv). Parallel dazu hat die Niedriglohnquote rapide zugenommen: Lag sie 1995 noch bei 18,8 Prozent, wurde für 2012 ein Anteil von 24,3 Prozent gemessen – dies bedeutet, dass aktuell in der Bundesrepublik 8,4 Millionen Menschen zu einem Niedriglohn beschäftigt sind (Kalina/Weinkopf 2014). Damit existiert im europäischen Vergleich in Deutschland nach Litauen der zweitgrößte Niedriglohnsektor (Rhein 2013). In der Bundesrepublik ist zudem innerhalb des Niedriglohnsektors eine große Lohnspreizung zu beobachten (Kalina/Weinkopf 2013).

Vor diesem Hintergrund unterstützt die Arbeiterkammer Bremen die Bundesregierung in ihrem sowohl im Koalitionsvertrag als auch in dem im Kabinett verabschiedeten „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)“ formulierten Bestreben, die „Ordnung des Arbeitslebens durch Tarifverträge“ zu stärken und „die Arbeit aller Menschen [...] wertzuschätzen“ (S.1). Damit verknüpft die Arbeiterkammer auch die Hoffnung, dass sich dadurch ein nachhaltiger Paradigmenwechsel ankündigt, nach dem eine gestaltende Politik „die strukturelle Unterlegenheit der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ beim „Aushandeln der Löhne und Arbeitsbedingungen“ (S.30) ordnungspolitisch und gesetzgeberisch wieder stärker ausgleicht.

2. Zu den wesentlichen Inhalten und zur konkreten Ausgestaltung des Gesetzentwurfs

Mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns wird der Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch Mindestarbeitsbedingungen deutlich verbessert und eine bedeutsame Lücke in der Arbeitsmarktordnung in Deutschland geschlossen. Die Arbeiterkammer hält es für zielführend, dass das Mindestlohngesetz in ein Tarifautonomiestärkungsgesetz integriert ist. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ergänzt die bestehenden Rechtsnormen, die der Kompensation der strukturellen Unterlegenheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Arbeitsmarkt dienen sollen (Preis/Ulber 2014). Dazu gehören auch die Allgemeinverbindlicherklärung nach Tarifvertragsgesetz und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, deren Schutzlücken mit dem Gesetzentwurf verringert werden.

Die Arbeiterkammer begrüßt den vorgelegten Gesetzentwurf ausdrücklich, sieht aber zugleich die dringende Notwendigkeit, ihn im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens an einzelnen Punkten weiterzuentwickeln.

Artikel 1, Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG)

Inhalt des Mindestlohns

Zu § 1 Mindestlohn: Höhe und Übergangsfristen

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Mindestlohns ab dem 01. Januar 2015 in Höhe von brutto 8,50 Euro pro Zeitzunde vor.

Für den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor niedrigen Löhnen orientiert sich die Bundesregierung für die Definition der Angemessenheitsschwelle an der Pfändungsgrenze für Arbeitseinkommen, die ein pauschaliertes Minimum für die Existenzsicherung darstellt. Das vorgeschlagene Niveau des Mindestlohns liegt damit deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medianlohns (Kalina/Weinkopf 2014) und kaum oberhalb einer Armutsschwelle von 50 Prozent des Medianlohns (Schulten 2014).

Aus Sicht der Arbeiterkammer empfiehlt es sich umso mehr zu präzisieren, dass der Grundlohn die gesetzlich festgelegte Bezugsgröße für den Bruttolohn pro Zeitzunde ist. Das Umlegen von Zulagen, Sonderzahlungen, Gratifikationen etc. im Sinne eines durchschnittlichen Stundenlohns muss ausgeschlossen werden. Der Gesetzentwurf versäumt ebenfalls einen Hinweis darauf, wie die im Niedriglohnssektor verbreiteten Stück- und Akkordlöhne in Stundenwerte umzurechnen sind.

Ausgenommen vom Mindestlohn sind bis zum 31. Dezember 2016 Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentendegesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Damit sind erst ab dem 1. Januar 2017 keine Unterschreitungen des gesetzlichen Mindestlohniveaus mehr erlaubt. Die Arbeiterkammer hält diese großzügige Übergangsregelung insbesondere vor dem Hintergrund der moderat gewählten Höhe des Mindestlohns, der seit Jahren intensiv geführten Diskussion um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, seiner sicheren Erwartbarkeit und der einschlägigen Erfahrungen mit Branchenmindestlöhnen nicht für notwendig. Stattdessen sollten die in den §§ 1 - 3 MiLoG formulierten allgemeinen Schutzrechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab dem 1. Januar 2015 uneingeschränkt gelten.

Mindestlohnkommission

Zu §§ 4 – 12

Die Arbeiterkammer hält die Einrichtung einer unabhängigen ständigen Mindestlohnkommission für eine sachgerechte Möglichkeit, um über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns zu entscheiden.

Bei dem von der Bundesregierung vorgeschlagenen Modell für eine Mindestlohnkommission handelt es sich um eine Variante, die Tarifverhandlungen zwischen den Sozialpartnern nachbilden soll. Die Mindestlohnkommission ist paritätisch mit je drei stimmberechtigten Mitgliedern aus den Spitzenorganisationen von Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen besetzt. Hinzu kommt ein Vorsitzender oder eine Vorsitzende, die nach der jährlich zu treffenden Entscheidung über die Mindestlohnhöhe wechseln soll. Im Rahmen dieses Vorschlags bewertet die Arbeiterkammer das Einbinden von Vertreter/innen aus der Wissenschaft als unabhängige Mitglieder der Mindestlohnkommission positiv.

Als Orientierungspunkt für die Anpassungsentscheidung gibt der Gesetzgeber der Kommission nachlaufend die Tarifentwicklung vor. Dabei muss allerdings sichergestellt werden, dass die Anpassung die Tarifentwicklung nicht unterschreitet, wenn der Mindestlohn seine Aufgabe erfüllen soll, die Einkommenspositionen in Niedriglohnssektor in Relation zum allgemeinen und tarifliche Lohngefüge zu verbessern.

Die Konstruktion einer analog zu Tarifverhandlungen stimmgleich paritätisch besetzten Mindestlohnkommission kann zu zähen Verhandlungen führen, die aber anders als echte Tarifverhandlungen nicht durch kollektive Handlungsoptionen auf Arbeitnehmer/innenseite gestützt werden können. Bei Blockadesituationen ist allein der wechselnde Vorsitz stimmentscheidend für die Mindestlohnhöhe.

Zugleich soll die jeweilige Bundesregierung für ihren Rechtsverordnungsentwurf an das Votum der Mindestlohnkommission gebunden sein.

Dies könnte zu einem Zustand des Stop-and-Go bei der Mindestlohnentwicklung und zu lediglich kleinen Anpassungsschritten führen, was die mit dem Gesetz intendierte Schutzwirkung unterminieren würde. Denn die mittel- und langfristige Wirksamkeit eines gesetzlichen Mindestlohns als Damm gegen einen ausufernden Niedriglohnsektor wird nach seiner Einführung davon abhängen, inwieweit die Institutionen und Mechanismen der Anpassung funktionieren und in der Lage sind, ein angemessen steigendes Mindestlohnniveau sicherzustellen.

In dem Gesetzentwurf ist zudem die institutionalisierte Anhörung von Organisationen vorgesehen, die wirtschaftliche und soziale Interessen organisieren. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings können nach dem vorgeschlagenen Verfahren davon keinerlei nennenswerten Impulse für die Entscheidungsfindung ausgehen. Denn die schriftlichen Stellungnahmen sollen erst nach Bekanntmachen des Rechtsverordnungsentwurfs durch die jeweilige Bundesregierung eingereicht werden können. Dieser ist aber an die bereits gefallene Entscheidung der Mindestlohnkommission gebunden.

Die Arbeiterkammer würde es begrüßen, wenn bei der Evaluation des Gesetzes nach § 23 besonderes Augenmerk auf die Wirksamkeit der Institutionen und des Verfahrens der Mindestlohnanpassung gelegt würde und dabei die Erfahrungen mit alternativen Anpassungsverfahren in anderen europäischen Staaten einbezogen werden.

Zu § 9: Beschluss der Mindestlohnkommission

Die Festsetzung des Mindestlohns soll jährlich erfolgen. Die Arbeiterkammer hält diesen Zeitraum für sachgerecht.

Sehr kritisch wird dagegen gesehen, dass nach dem Gesetzentwurf eine Anpassung der Mindestlohnhöhe erstmals zum 01. Januar 2018 vorgenommen werden kann. Das Mindestlohnniveau wird damit faktisch für drei Jahre eingefroren.

Dabei sichern 8,50 € Bruttostundenlohn mit Inkrafttretens des Gesetzes lediglich das pauschalierte Minimum zur Existenzsicherung gemäß der aktuellen Pfändungsgrenze für Arbeitseinkommen.

Auswertungen der Grundsicherungsstatistik belegen zudem, dass das angestrebte Mindestlohnniveau nur bedingt geeignet ist, den Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zu beenden (Bruckmeier/Wiemers 2014). Bundesweit blieben derzeit bei einer angenommenen Vollzeitbeschäftigung mit einem Bruttostundenlohn von 8,50 € rund 40 Prozent der kinderlosen Einpersonenhaushalte auch weiterhin auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen, weil ihr Arbeitseinkommen das ihnen zustehende Grundsicherungsniveau nicht übersteigen würde (Steffen 2014).

Bis zur ersten Anpassungsmöglichkeit wird zudem real Kaufkraft verloren gehen. So läge die Kaufkraft ausgehend von 2014 und bei einer angenommenen jährlichen Inflationsrate von zwei Prozent zum Zeitpunkt der ersten möglichen Erhöhung nur noch bei 7,84 €.

Ohne frühzeitige Anhebung sieht die Arbeiterkammer sehr deutlich die Gefahr, dass das Mindestlohnniveau ohne weiteres Zutun unter die Armutsschwelle sinkt und sich der gesetzliche Mindestlohn zu einem „Armutsschwellenlohn“ entwickelt. Zudem würde bis zum 01. Januar 2018 der Mindestlohn in Relation zum allgemeinen und tariflichen Lohngefüge weiter zurückfallen, und auch der Abstand zu den nationalen Mindestlöhnen anderer westeuropäischer Staaten würde größer werden (Schulten 2014).

Die Arbeiterkammer hält den Zeitpunkt für die erstmalige Anpassung des Mindestlohniveaus für wesentlich zu spät und empfiehlt, sie turnusgemäß nach einem Jahr vorzunehmen.

Zivilrechtliche Durchsetzung

Zu § 13: Haftung des Auftraggebers

Die Arbeiterkammer begrüßt, dass Unternehmen wie ein Bürge für die Zahlung des Mindestlohns auch dann haften, wenn es Ketten von Unteraufträgen gibt.

Die Haftungsbefreiung für den Fall, dass ein Unternehmen den Nachweis führen kann, dass es weder positive Kenntnis darüber hatte, dass der Auftragnehmer den Mindestlohn nicht zahlt, noch grob fahrlässig nichts darüber wusste, ist unnötig und läuft dem Haftungsgrundsatz zuwider.

Kontrolle und Durchsetzung durch staatliche Behörden

Zu den §§ 14, 15

Die Arbeiterkammer begrüßt ausdrücklich, dass Arbeitnehmer/innen nicht ausschließlich auf individuelle zivilrechtliche Durchsetzung ihres Mindestlohnanspruchs verwiesen werden. Die Übertragung der Zuständigkeit für Kontrolle und Prüfung an die Behörden der Zollverwaltung ist sachgerecht. Bei der dort angesiedelten „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ liegt bereits seit 2004 die Kontroll- und Durchsetzungskompetenz i.S. des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) und der Branchenmindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Der Kopfvorlage zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie und die Begründung lassen allerdings Hinweise darauf vermissen, wie hoch der Erfüllungsaufwand der Verwaltung für das Mindestlohngesetz veranschlagt werden soll. Dies hätte Rückschlüsse auf die intendierte Kontrolldichte und möglichen Ermittlungsaufwand ermöglicht. Denn wie gut das Mindestlohngesetz seine allgemeine Schutzfunktion de facto erfüllen können wird, wird nicht zuletzt von einem starken staatlichen Durchsetzungsinteresse abhängen.

Kontrollen müssen sich auf möglichst viele Erkenntnisquellen stützen können. Dazu gehören neben behördlichen Stichproben auch Meldungen von der Arbeitsverwaltung oder von Sozialversicherungsträgern, Hinweise von Arbeitgebern, die unfairen Wettbewerb befürchten, und in ganz besonderem Maße Hinweise von Beschäftigten selbst. Es muss aber sichergestellt sein, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die den Mindestlohn einfordern, dadurch keine Nachteile befürchten müssen.

Der vorgelegte Entwurf enthält bedauerlicherweise keine institutionalisierten Formen zur Stärkung der individuellen und kollektiven Durchsetzungsmöglichkeiten des Mindestlohns. Dabei setzt sich die in der Begründung des Gesetzentwurfs richtig konstatierte strukturelle Unterlegenheit der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Durchsetzung von gesetzlich Schutzrechten und Mindeststandards fort.

Die Arbeiterkammer drängt deshalb ausdrücklich darauf, die individuellen und kollektiven Durchsetzungsmöglichkeiten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu stärken.

Die Arbeiterkammer empfiehlt, die Institutionalisierung einer staatlichen Beschwerdestelle in das Gesetz aufzunehmen, die bei der zuständigen Prüfbehörde einzurichten ist. Hier ließe sich von dem Beispiel der Nationalen Beschwerdestelle in Großbritannien lernen, der mit ihrer Telefonhotline eine wichtige Funktion beim Bekanntheits- und auch Durchsetzungsgrad des Mindestlohns attestiert wird (Croucher 2005). Die Information von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über Rechtsgrundlage und Durchsetzungsmöglichkeiten ist im britischen Mindestlohnregime als zentrale staatliche Aufgabe institutionalisiert. Telefonische Beschwerden bei der „Pay and Work Rights Helpline“ können

eine unmittelbare Prüfung und bei Verstößen auch Vollstreckungs- und Strafbescheide auslösen, denn die Helpline ist der Behörde zugeordnet, die auch das Zwangsrecht besitzt (Croucher 2005).

Die in der Gesetzesbegründung in Aussicht gestellte „Telefonhotline“ ähnelt dem britischen Modell zwar auf den ersten Blick, erfüllt diesen Zweck aber nicht. Sie wäre bei der Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission angesiedelt und soll wesentlich Informationsaufgaben erfüllen. Ein Hinweis auf Gesetzesverstoß kann schon allein deshalb keine unmittelbare Prüfung auslösen, weil die Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission keine staatliche, sondern eine selbstständige Organisationseinheit ist, die der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin beigeordnet sein soll.

Die „strukturelle Unterlegenheit der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, auf die der Gesetzentwurf für den gesetzlich garantierten Mindestlohn wesentlich gründet (Begründung des Gesetzes S. 30), setzt sich bei der Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Schutzrechten fort. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Niedriglohnsegment dürften die individuellen Zugangsbarrieren zu den Institutionen des Rechtsschutzes sogar besonders hoch sein.

Die Arbeiterkammer schließt sich den Stimmen an, die zur Verbesserung der kollektiven Durchsetzungsmöglichkeiten im Arbeitsrecht die Einführung eines Verbandsklagerechts für wünschenswert halten (Kocher 2002). Sie empfiehlt der Bundesregierung zu prüfen, inwieweit eine allgemeine oder eine spezifische Regelung zur Zulassung von Verbandsklagen im Arbeitsrecht geeignet ist, die Rechtsvorschriften des Mindestlohngesetzes effektiv durchzusetzen und zugleich individuelle, kollektive und öffentliche Interessen zu wahren.

Zu §§ 15 - 17: Mitwirkungspflichten, Erstellen, Aufzeichnen und Bereithalten von Dokumenten

Für die Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns ist die Aufzeichnungspflicht von Arbeitgebern für die geleisteten Arbeitsstunden unabdingbar. Die Befugnisse der Behörden und die Mitwirkungspflichten der Arbeitgeber sind sachgerecht.

Die Arbeiterkammer begrüßt, dass der Entwurf die Aufzeichnungspflicht für solche Branchen und Beschäftigungsformen explizit regelt, bei denen die Gefahr des Verstoßes dem Gesetzgeber besonders groß erscheint.

Es ist ebenfalls zu begrüßen, dass die Aufzeichnungsdokumente für die gesamte Dauer der Beschäftigung, mindestens jedoch für zwei Jahre ab dem für die Aufzeichnung maßgeblichen Zeitpunkt aufzubewahren sind. Das ermöglicht fallweise das Einfordern von geschuldetem Lohn auch nach Ende des Beschäftigungsverhältnisses.

Zu den §§ 19 und 21: Ausschluss von der öffentlichen Auftragsvergabe und Bußgeldvorschriften

Sanktionen sind unabdingbar, um das Schutzrecht auf einen Mindestlohn wirkungsvoll durchzusetzen.

Der Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge von solchen Arbeitgebern, die gegen geltendes Recht verstoßen und sich durch Gesetzesbruch Wettbewerbsvorteile zu verschaffen suchen, ist sachgerecht und geeignet, zur Akzeptanz des Mindestlohngesetzes beizutragen.

Die Bundesregierung hat sich mit dem vorliegenden Entwurf entschieden, Verstöße gegen das Mindestlohngesetz als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Anders als im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz werden keine Bußgeld- und Strafvorschriften, sondern ausschließlich Bußgeldvorschriften vorgeschlagen.

Es bleibt abzuwarten, ob dies zur Durchsetzung des Mindestlohngesetzes ausreicht. Die Arbeiterkammer empfiehlt, bei der Evaluation des Gesetzes nach § 23 besonderes Augenmerk darauf zu legen, inwieweit Bußgelder eine zielführende und ausreichende Durchsetzungswirkung erreichen.

Schlussvorschriften

Zu § 22: Persönlicher Anwendungsbereich

Neben den dargestellten Ausnahmen in einem Übergangszeitraum schließt das Gesetz einzelne Personengruppen gänzlich von seiner Schutzwirkung aus.

Die Arbeiterkammer schließt sich rechtswissenschaftlichen Einschätzungen an, nach denen der Rechtfertigung von Ausnahmen von einem gesetzlichen Mindestlohn, die an den Status der betreffenden Person anknüpfen, verfassungsrechtlich enge Grenzen gesetzt sind (Bug 2014, Preis/Ulber 2014) bzw. als nicht haltbar erscheinen (Fischer-Lescano 2014). Die verfassungsrechtlichen Abwägungen verschärfen sich aus Sicht der Arbeiterkammer vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf selbst argumentiert, dass der Mindestlohn verhindern soll, „dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Arbeitsentgelten beschäftigt werden, die jedenfalls unangemessen sind und den Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes zum Ausdruck kommenden elementaren Gerechtigkeitsanforderungen nicht genügen“ (S. 30). Dass die Grundrechte des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Artikel 2 Absatz 1 und das Sozialstaatsgebot nach Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz für einzelne Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht gelten sollen, kommt einer abgestuften Geltung von Grundrechten und sozialen Bürger/innenrechten gleich und wird daher von der Arbeiterkammer abgelehnt.

Aus Sicht der Arbeiterkammer sind die Ausschlüsse nach Abs. 1 und 3 als sachgerecht zu betrachten, weil sie wesentlich der Klärung dienen, wer als Arbeitnehmerin und als Arbeitnehmer i.S. des Gesetzes gilt.

Auf deutliche Kritik stößt dagegen der Ausschluss minderjähriger Arbeitnehmer/innen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Eine Ausnahme für Jugendliche ist aus verfassungsrechtlichen Gründen fragwürdig und wäre nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) als Altersdiskriminierung zu ahnden. Zu rechtfertigen wäre sie nur dann, wenn dadurch anderen spezifischen Nachteilen der betroffenen Gruppe entgegengewirkt werden könnte. Ein solcher Nachteilsausgleich ist aber durch den Ausschluss von Minderjährigen aus dem Schutz, den das Mindestlohngesetz bietet, nicht erkennbar.

Denn die Bundesregierung gibt als Begründung für den Ausschluss dieser Beschäftigtengruppe an, die finanziellen Anreize aus einem ungelernten Beschäftigungsverhältnis sollen bei Jugendlichen die Aufnahme einer Berufsausbildung nicht behindern. Das Spannungsverhältnis zwischen geringen Ausbildungsvergütungen auf der einen und den Verdienstmöglichkeiten als Ungelernte/r auf der anderen Seite besteht aber bereits heute. Es gibt keine empirischen Anzeichen für das unterstellte negative Anreizverhalten (Amlinger et al. 2014). Jugendliche verfolgen ihren beruflichen Werdegang offenbar auch aus der rationalen Überlegung heraus, als Erwachsene einmal ein höheres Stundenentgelt als den Mindestlohn erzielen zu wollen.

Zudem teilt die Arbeiterkammer die Einschätzung, dass altersspezifische Sonderregelungen dazu führen können, dass aus betriebswirtschaftlichen Kostenkalkülen ältere durch jüngere Beschäftigte ersetzt werden. Dadurch entsteht die ernst zu nehmende Gefahr, dass Arbeitgeber in bestimmten Bereichen einfache Tätigkeiten stundenweise zu Niedrigstlöhnen durch minderjährige und noch schulpflichtige Kinder und Jugendliche verrichten lassen könnten (Preis/Ulber 2014).

Der Gesetzentwurf sieht des Weiteren vor, Arbeitnehmer/innen in den ersten sechs Monaten eines Arbeitsverhältnisses von den Schutzwirkungen des Mindestlohngesetzes auszuschließen, die zuvor langzeitarbeitslos nach § 18 SGB III waren. Hier folgt die Arbeiterkammer der Auffassung, dass dies Ungleichheiten im Verhältnis zu anderen Personengruppen produziert, die „einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht Stand halten“ werden (Fischer-Lescano 2014). Zudem erscheint es ordnungspolitisch höchst fragwürdig, wenn der Staat Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohnniveaus subventioniert, indem er sie mit Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende ergänzt und so möglicherweise gerade solchen Arbeitgebern Wettbewerbsvorteile verschafft, die daran interessiert sind, besonders niedrige Löhne zahlen. Als Ausgleich für mögliche

Leistungsminderungen von Langzeitarbeitslosen stehen in der Arbeitsförderung zudem Instrumente zur Verfügung, um diese bei befürchteten Wettbewerbsnachteilen zu kompensieren.

Der Ausnahmetatbestand der Langzeitarbeitslosigkeit birgt die Gefahr des Missbrauchs durch Umgehung (sogenannte „Drehtüreffekte“) und konterkariert das Ziel des Gesetzes, solchen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, wonach nicht existenzsichernde Entgelte durch steuerfinanzierte Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende aufgestockt werden.

Jenseits dieser grundsätzlichen Einwände bleiben ganz praktische Erwägungen, die die rechtssichere Umsetzung betreffen. Denn beim Status „langzeitarbeitslos“ im Sinne des Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) handelt es sich nicht um einen einfach erkennbaren Tatbestand, sondern um eine komplexe rechtliche Konstruktion. Langzeitarbeitslos nach § 18 SGB III ist, wer ein Jahr und länger arbeitslos ist und wenn die Arbeitslosigkeit innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren keine gesetzlich definierten Unterbrechungszeiten aufweist, zu denen u.a. die Teilnahme an einer Förder- oder Eingliederungsmaßnahme, die kurzzeitige Arbeitsaufnahme oder Zeiten einer Krankheit gehören. Es dürfte auch bei gutem Willen für Arbeitgeber ebenso schwierig sein wie für Arbeitslose, bei Abschluss eines Arbeitsvertrages rechtssicher den Status Langzeitarbeitslosigkeit nach § 18 SGB III festzustellen. Auch die Frage des darüber zu führenden Nachweises ist nicht geklärt.

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt für den Fall, dass die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose im weiteren Gesetzgebungsverfahren Bestand haben sollte, dass die Bundesregierung nach Satz 2 zum 1. Januar 2017 zu prüfen hat, ob vor dem Hintergrund der nachhaltigen Eingliederung von Langzeitarbeitslosen die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose fortbestehen soll.

Artikel 5, Artikel 6 Änderung des Tarifvertragsgesetzes und Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

Der Mindestlohn ist nur ein Element in der Regulationsarchitektur des Lohnsystems. Er verhindert die Lohnspreizung jenseits einer gesetzlich festgelegten Untergrenze. Wie gut ein gesetzlicher Mindestlohn als allgemeiner Schutz gegen Niedriglöhne wirksam werden und den Niedriglohnsektor eindämmen kann, hängt zum einen von seiner institutionellen Ausgestaltung und zum anderen von den anderen Regulationselementen im Lohnsystem ab (Bosch/Weinkopf 2013).

Die Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz sind solche Regulationselemente. Sie stützen die tarifliche Ordnung, erstrecken die tariflichen Wirkungen von Entgelt- und auch Arbeitsbedingungen auf eine Branche und unterstützen die marktprägende Wirkung von Tarifverträgen bei der Lohnfindung.

Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung durch Streichung des starren 50 Prozent-Quorums hält die Arbeitnehmerkammer ebenso für sehr positiv wie die Ausweitung des Entsendegesetzes auf alle Branchen und die Möglichkeit, tariflich vereinbarte Mindestlöhne per Rechtsverordnung auf alle in Deutschland arbeitenden in- und ausländischen Unternehmen zu erstrecken.

Das stärkt das Tarifsystem und begrenzt die Gefahr der Tariffucht in den Mindestlohn. Denn wenn in Branchen mit niedriger Tarifbindung die wenigen tarifgebundenen Unternehmen für die unteren Lohngruppen Entgelte oberhalb des Mindestlohnniveaus zahlen müssen, könnte der gesetzliche Mindestlohn zu weiteren Lösungen aus der Tarifbindung führen und das allgemeine Lohnniveau der unteren Lohngruppen in Richtung der gesetzlichen Lohnuntergrenze nivellieren. Die Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung und des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes sind ein wichtiger Mechanismus, um dem Verdrängungswettbewerb über niedrige Lohnkosten Einhalt zu gebieten und um die Einkommenspositionen im Niedriglohnsektor in Relation zum allgemeinen und tariflichen Lohngefüge zu verbessern.

3. Schlussbemerkungen

Bisher hat sich die internationale Mindestlohnforschung wesentlich auf die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen konzentriert. Wenige Untersuchungen beziehen sich dagegen auf die Zusammen-

hänge und Wechselwirkungen zwischen gesetzlichen Mindestlöhnen und den anderen Elementen des Lohnfindungssystems. Folgt man Bosch/Weinkopf, wirken gesetzliche Mindestlöhne vor allem auf die Lohnverteilung innerhalb des Niedriglohnsektors, indem sie eine Grenze nach unten einziehen. Den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten verringern sie hingegen kaum (Bosch/Weinkopf 2013). Das trifft umso mehr zu, je weiter das gesetzlich festgelegte Mindestlohniveau unterhalb der Niedriglohnschwelle liegt. Aus Sicht der Arbeiterkammer wird es bei der Evaluierung des Gesetzes auch auf die Fragestellung ankommen, welche Wirkungen sich durch die Interaktionen zwischen gesetzlichen und allgemeinverbindlich erklärten Mindestlöhnen und den darüber liegenden Löhnen erkennen lassen. Der Evaluationsauftrag nach § 23 des Gesetzentwurfs sollte um diese Fragestellung erweitert werden.

Literatur:

Amlinger, Marc/Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (2014): Jugend ohne Mindestlohn? Zur Diskussion um Ausnahme- und Sonderregelungen für junge Beschäftigte. WSI-Report 14, Düsseldorf. http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_14_2014.pdf

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2006): Mindestlöhne in Großbritannien – Ein geglücktes Realexperiment. WSI Mitteilungen 3/2006, Düsseldorf. http://www.boeckler.de/wsimit_2006_03_bosch.pdf

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2013): Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. WSI Mitteilungen 6/2013, Düsseldorf. http://www.boeckler.de/wsi_43886_43899.htm

Bruckmeier, Kerstin/Wiemers, Jürgen (2014): Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit - IAB-Kurzbericht Nr. 7, April 2014; Nürnberg, <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb0714.pdf>

Bug, Arnold (2014): Ausnahmen von einem gesetzlichen Mindestlohn für einzelne Arbeitnehmergruppen aus verfassungsrechtlicher Sicht. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags. Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 002/14, Berlin.

Croucher, Richard (2005): Die Einführung des britischen Mindestlohns: Ursprünge, Umsetzung und Wirkungen. Arbeit, Heft 2, Jg 14 (2005), S.94-102.

Fischer-Lescano, Andreas (2014): Verfassungs-, völker- und europarechtlicher Rahmen für die Gestaltung von MindestlohnAusnahmen. Rechtsgutachten im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Bremen. <http://www.dgb.de/themen/++co++fcd231d8-aded-11e3-8ecb-52540023ef1a>

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2013): Niedriglohnbeschäftigung 2011- Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn. IAQ-Report 1/2013, Duisburg/Essen. <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2013/report2013-01.pdf>

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro verhindern könnte. IAQ-Report 2/2014, Duisburg/Essen. <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.pdf>

Kocher, Eva (2002): Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht. Gutachten – erstellt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. http://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_72.pdf

Kromphardt, Jürgen (2014): Mindestlohn: Warnung vor massiven Arbeitsplatzverlusten wenig fundiert - eine Replik. In: Wirtschaftsdienst 94 (1), S. 41-49. <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2014/1/3109/>

Preis, Ulrich/ Ulber, Daniel (2014): Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, Rechtsgutachten auf Ersuchen der Hans-Böckler-Stiftung, Köln, Mai 2014. http://www.boeckler.de/pdf/gf_gutachten_preis_2014_04.pdf

Rhein, Thomas (2013): Erwerbseinkommen: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich. IAB-Kurzbericht 15, Nürnberg. <http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb1513.pdf>

Schulten, Thorsten (2014): Mindestlohnregime in Europa... und was Deutschland von ihnen lernen kann. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10529.pdf>

Steffen, Johannes (2014): Wo der Mindestlohn nicht reicht. 8,50 pro Stunde schützen Vollzeitbeschäftigte nicht vor „Hartz IV“. <http://portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/wo-der-mindestlohn-nicht-reicht>

Zur weiteren Information siehe auch:

Government Digital Service United Kingdom
Pay and Work Rights Helpline
<https://www.gov.uk/pay-and-work-rights-helpline>