Aspekte, die in der Mindestlohnkommission aus Sicht der ArbeitnehmerInnen zum Bericht an die Bundesregierung kontrovers diskutiert wurden

Mindestlohnkommission am 28.06.2016

Die Arbeitnehmerseite in der Mindestlohnkommission hat abweichende Positionen zu dem vorliegenden Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung. Sie kann sich an vielen Stellen des Berichtes nicht wiederfinden. Deshalb geben die von Seiten der Arbeitnehmer bestellten Mitglieder der Mindestlohnkommission ihre abweichenden Positionen in dem folgenden Sondervotum lediglich zu den aus ihrer Sicht gravierendsten Fehldarstellungen ab.

1. Allgemeines

Den Bericht durchzieht die Darstellung verschiedenster wissenschaftlicher Denkansätze und Studien, die sich zum Teil widersprechen, z.T. im Bericht selbst als veraltet bezeichnet werden. Sie sind einseitig und geben lediglich die Position der Arbeitgeber wieder. Bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns warnten solche angebotsorientierten Studien vor massiven Arbeitsplatzverlusten von bis zu einer Million in Deutschland durch den gesetzlichen Mindestlohn. Doch das Gegenteil ist der Fall: Der Mindestlohn vernichtet nicht die Arbeitsplätze, sondern schafft eine zusätzliche stabile Kaufkraft für Millionen und wird zum Wachstumsmotor für deutsche Wirtschaft. Die Relevanz solcher Studien ist deshalb zu hinterfragen. Offensichtlich sind diese theoretischen Modelle wenig bis gar nicht in der Lage, reale wirtschaftliche Effekte abzubilden, so dass daraus abgeleitete Politikempfehlungen in die Irre führen. Unbestritten ist heute, dass prognostizierte negative Effekte nicht eingetreten sind. Sie waren nicht nur in der prognostizierten Größenordnung falsch, sondern sind nicht einmal von der Richtung her eingetreten. Statt Arbeitsplatzvernichtung hat die Zahl an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns massiv zugenommen. Zudem wird im Bericht häufig auf Vergleiche mit und Studien aus dem Ausland zurückgegriffen, obwohl die jeweiligen Ausgangsbedingungen sowie die sozialen Sicherungssysteme selbst innerhalb Europas stark divergieren. Aus diesem Grund können daraus keine Schlüsse für Deutschland gezogen werden. Im Bericht finden sich an vielen Stellen Mutmaßungen, Spekulationen und einseitige Ausführungen angebotsorientierter Analysen. Darunter leidet der Bericht. Die Arbeitnehmerseite plädiert deshalb dafür, sich auf Fakten, Trends und empirische Befunde zu beschränken, die sich auf die Zeit seit Einführung des Mindestlohns Januar 2015 bis Juni 2016 beziehen.

2. Ausgangslage und Rahmenbedingungen – Mindestlohnforschung

Die Mindestlohnforschung wird in dem vorliegenden Bericht auf zwei Modelle reduziert (Wettbewerbs- und Monopsonmodell). Beides sind Varianten der neoklassischen Arbeitsmarktheorie. Darin wird der Mindestlohn lediglich als Kostenfaktor begriffen, der ab einer bestimmten Höhe unausweichlich höhere Arbeitslosigkeit erzeugt. Alternative Ansätze, wie z.B. aus dem Bereich des Keynesianismus werden hingegen gar nicht erwähnt. Eine solche Betrachtung geht davon aus, dass die Höhe der Beschäftigung nicht in erster Linie durch die Lohnhöhe, sondern durch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bestimmt wird.

Da Niedriglohnempfänger in der Regel eine deutlich geringere Sparneigung als andere Beschäftigtengruppen haben, führt die Einführung und Erhöhung von Mindestlöhnen zu einem überdurchschnittlich starken Anstieg des

privaten Konsums. Im Hinblick auf die Preisentwicklung übernehmen Mindestlöhne eine Ankerfunktion für die allgemeine Lohnentwicklung und wirken somit als Deflationsbremse.

Aus keynesianischer Perspektive erfüllen Mindestlöhne demnach eine wichtige gesamtwirtschaftliche Stabilitätsfunktion. Im Bericht fehlt der deutliche Hinweis darauf, dass es neben Arbeitskosten und Lohnstückkosten andere Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gibt wie z.B. bessere Produktqualität, Standortvorteile, Infrastruktur und geringere Beschäftigtenfluktuation.

3. Umsetzung des Mindestlohns, Kontrolle und Sanktionen

Im Bericht kommt nicht klar zum Ausdruck, dass die Mindestlohnkontrollen und -sanktionen in Deutschland bislang völlig unzureichend sind. Das liegt zum einen an der - durch den massiven v.a. quantitativen Aufgabenzuwachs noch verschärften - personellen Unterbesetzung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), zum anderen auch an der Art der Prüfungen.

Wie dem DGB an seiner Hotline und über Zuschriften von Betroffenen berichtet wurde und wird, werden leider nach wie vor viele Beschäftigte um ihren Mindestlohn betrogen. Doch Meldungen dieser Verstöße beim Zoll bleiben in aller Regel ohne Reaktion. Es handelt sich insbesondere um folgende beispielhaft aufgeführten Verstöße:

- So werden etwa Beschäftigten mit Minijobs neue Arbeitsverträge zur Unterschrift vorgelegt, die geringere Arbeitszeiten vorsehen, damit die 450-Euro-Grenze nicht überschritten wird. Erwartet wird dennoch, dass der alte Arbeitsumfang erledigt wird – nun aber nicht oder „schwarz" bezahlt.
- Es werden gesetzeswidrig Zuschläge oder Trinkgeld auf den Mindestlohn angerechnet.
- Es werden Bereitschaftsdienste oder Wartezeiten (etwa von Taxifahrern) bzw. Ladezeiten (von LKW-Fahrern) oder Anfahrzeiten (etwa von Behindertendiensten) nicht (mehr) als Arbeitszeit gewertet und bezahlt.
- Einmalzahlungen werden arbeitsrechtlich unzulässig in monatliche Zahlungen umgewandelt und auf den Mindestlohn angerechnet.

Aspekte, die in der Mindestlohnkommission aus Sicht der ArbeitnehmerInnen zum Bericht an die Bundesregierung kontrovers diskutiert wurden

Die Kritik der Arbeitnehmerseite an den Kontrollen:

- Die vom Bundesfinanzministerium für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ausgegebene Richtlinie „Aufklärung statt Ahndung" dominierte deren Tätigkeit weit in das Jahr 2015 hinein, wie die geringen Zahlen der Ermittlungsverfahren aufgrund von Verstößen nach MiLoG und insgesamt der deutliche Rückgang der Zahl der Prüfungen zeigen.
  Diesen „Übergangszeitraum" kritisiert die Arbeitnehmerseite in der Mindestlohnkommission als viel zu lang. Gerade nach Einführung eines neuen Gesetzes muss allen Beteiligten sofort unmissverständlich klar gemacht werden, dass Umgehungen und Verstöße keine Kavaliersdelikte sind, sondern geahndet werden. Als Begründung für diese Zurückhaltung gibt die Bundesregierung an, dass bei Beschäftigten und Unternehmen die neuen Mindestlohnregelungen möglicherweise nicht vollständig bekannt gewesen seien, noch Unsicherheiten bei der Auslegung und Umsetzung der neuen gesetzlichen Vorgaben bestanden hätten und gegebenenfalls im Hinblick auf die neue Rechtslage betriebliche Umstellungsprozesse erforderlich bzw. noch nicht vollständig umgesetzt worden seien (Deutscher Bundestag 2016a, b). In der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 18. Mai 2016 gibt die Bundesregierung als Grund für das zögerliche Ahnden sogar an, dass „technische Umstellungsarbeiten" etwa zur elektronischen Arbeitszeiterfassung nötig gewesen seien, um den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Diese Begründung ist deshalb unplausibel, weil die Unternehmen spätestens seit Inkrafttreten des Gesetzes in 2014 genügend Zeit gehabt hatten, sich bis zum 01.01.2015 entsprechend zu informieren und technisch auszurüsten. Zudem existieren für die Aufzeichnung der Arbeitszeit keinerlei gesetzliche Vorgaben, dass diese elektronisch erfolgen müssen. Hierzu reichen Papier und Stift. Und schließlich erscheint es weniger glaubwürdig, wenn Unternehmen aus der Vergangenheit angeblich keine Praxis gehabt hätten, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten aufzuzeichnen.

- Mit der Kontrolle der Arbeitgeberpflichten im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn hat die FKS eine neue Aufgabe erhalten – so müssen nun 4 Mio. Beschäftigungsverhältnisse, die seit 2015 unter den Schutz des Mindestlohngesetzes gekommen sind, zusätzlich überprüft werden. Es ist nicht hinnehmbar, dass für die deutlich erweiterten Aufgaben bislang noch nicht einmal die Aufstockung des versprochenen zusätzlichen Personals bei der FKS stattgefunden hat. Aus Sicht der Arbeitnehmerseite waren auch die versprochenen 1600 zusätzlichen Stellen, die bis 2019 bereitgestellt werden sollten, zu wenig. Die Gewerkschaften fordern mittelfristig eine Aufstockung des Personals bei der FKS auf mindestens 10 000 Stellen. Die Bundesregierung hält auch „ergänzende Kompensationsmaßnahmen" (für die Abordnung der Beschäftigten, die eigentlich für die FKS gedacht waren, nun aber z.B. im BAMF einspringen mussten) für „nicht erforderlich" (siehe Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 18. Mai 2016). Das teilen wir nicht.

- Die FKS sollte die nicht gezahlten Lohnsummen in ihrer Arbeitsstatistik erfassen, wenn Verstöße gegen Mindestlohnvorschriften festgestellt werden.

Aspekte, die in der Mindestlohnkommission aus Sicht der ArbeitnehmerInnen zum Bericht an die Bundesregierung kontrovers diskutiert wurden

- Gravierende Verstöße müssen auch wirksam sanktioniert werden; die oftmals umfangreichen Ermittlungen der FKS werden von der Justiz häufig nicht mit dem nötigen Nachdruck geahndet und laufen damit ins Leere. Die Auswahl der Arbeitgeber, bei denen Prüfungen stattfinden, war 2015 weiterhin stark auf die Bekämpfung der organisierten Formen der Schwarzarbeit ausgerichtet. Der Zoll sollte prüfen, inwiefern dies den Anforderungen der Kontrollaufgabe für den gesetzlichen Mindestlohn entspricht. Die vom gesetzlichen Mindestlohn betroffenen Branchen sind oft andere als die, in denen organisierte Formen der Schwarzarbeit zu finden sind. Dies gilt auch für die Unternehmensgröße: Vom gesetzlichen Mindestlohn betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind überdurchschnittlich häufig in Kleinst- und Kleinunternehmen beschäftigt. Daher muss die FKS auch gezielt kleine und kleinste Betriebe zur Prüfung aufsuchen und zudem verstärkt Hinweisen auf Mindestlohn-Verstöße aus der Bevölkerung und von Beschäftigten nachgehen.

Um dem gesetzlichen Mindestlohn zur Durchsetzung zu verhelfen, fordert die Arbeitnehmerseite flankierend zum MiLoG folgende Maßnahmen:

- Beweislast bei Mindestlohnansprüchen umkehren – nicht die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer, sondern der Arbeitgeber soll künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat,
- das Verbandsklagerecht und die Durchsetzung des Mindestlohns zugunsten der von Verstößen betroffenen Beschäftigten durch die FKS einführen, damit nicht jeder einzelne Beschäftigte auf dem Gerichtsweg sein Recht durchsetzen muss,
- Gesetz zum Schutz von Whistleblowern schaffen,
- Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit auf den Einzelhandel sowie das Bäckereihandwerk ausdehnen,
- mehr Rechte (z.B. längere Bedenkzeit) für Beschäftigte bei neuen Arbeitsverträgen,
- Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften und –Gerichte einrichten zur Unterstützung des Zolls,
- Prüfdienst der Rentenversicherung aufstocken.

4. Mindestlohn und Beschäftigung, Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit

Im Bericht wird die Evaluation des IAB zur Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zusammengefasst. In der Zusammenfassung fehlt jedoch der Hinweis darauf, dass diese Ausnahme gemessen an ihrem Zweck ins Leere läuft. Der Gesetzgeber hatte mit der Ausnahme für Langzeitarbeitslose beabsichtigt, einer möglichen Verschlechterung der Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen in den 1. Arbeitsmarkt entgegenzuwirken bzw. ihre Integration zu verbessern. Dieses Ziel ist nicht erreicht worden.

In dem Bericht der Mindestlohnkommission ist hingegen nur verharmlosend die Rede davon, dass die Ausnahmeregelung keinen Effekt auf das Lohnniveau gehabt hat und die Einstellungswahrscheinlichkeit unverändert geblieben ist.

Aspekte, die in der Mindestlohnkommission aus Sicht der ArbeitnehmerInnen zum Bericht an die Bundesregierung kontrovers diskutiert wurden

Es fehlt die Schlussfolgerung, dass Langzeitarbeitslose offenbar vom Arbeitsmarkt so abgehängt sind, dass selbst das Angebot einer Bezahlung noch unterhalb des Mindestlohns keinen Anreiz für Arbeitgeber darstellt, diese Personengruppe verstärkt einzustellen.

Aus Sicht der Arbeitnehmerseite war diese Ausnahme zudem von Anfang an als verfassungs- und europarechtswidrig einzustufen, weil sie gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt. Das belegt auch das Gutachten von Prof. Dr. Fischer-Lescano aus dem März 2014.

5. Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot - Rolle der Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft

Die Arbeitnehmerseite kritisiert, dass im Bericht über die Wirkung der Zuwanderung von Flüchtlingen in Bezug auf den Arbeitsmarkt gemutmaßt und über mögliche, nicht nachprüfbare Szenarien für die Zukunft spekuliert wird. Im Berichtszeitraum haben Flüchtlinge keine Rolle auf dem Arbeitsmarkt gespielt, weil sie ihre Anerkennungsverfahren noch nicht hinter sich hatten.

Die Feststellung, dass die Integrationschancen vom Alter und dem Bildungsstand abhängen, ist unvollständig, da auch Faktoren wie Wohnverhältnisse, Zugang zu Sprach- und Integrationskursen maßgeblich sind für eine gelungene Integration. Hier steht vor allem der Bund in der Verantwortung, rasch die entsprechenden Mittel und die Infrastruktur bereitzustellen.

Der Arbeitnehmerseite ist es im Zusammenhang mit den Flüchtlingen wichtig zu betonen, dass

- keine wie auch immer gearteten Ausnahmen vom Mindestlohn für Flüchtlinge geschaffen werden dürfen, weil diese diskriminierend und verfassungswidrig wären (siehe Langzeitarbeitslose), die Integration noch erschweren und sie in der Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen beließen. Zudem könnten Ungleichbehandlungen von In- und Ausländer/innen Ressentiments von Fremdenfeindlichen noch schüren.
- die Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit verstärkt werden müssen und zwar auch gerade in Bereichen wie der Gastronomie oder im Reinigungsgewerbe, in denen Flüchtlinge erfahrungsgemäß am ehesten Jobs finden und u.U. nicht korrekt bezahlt werden. Zugewanderte kennen sich im deutschen Sozialversicherungssystem und Arbeitsrecht noch nicht aus und bedürfen daher des besonderen Schutzes durch die entsprechenden Behörden.

Die Arbeitnehmerseite kritisiert scharf die diskriminierende und pauschalierende Darstellung bestimmter Zuwanderungsgruppen und deren vermeintlich unterschiedlicher Integrationschancen, die allein auf die Herkunft aus „nicht-westlichen" Kulturkreisen abstellt.

Aspekte, die in der Mindestlohnkommission aus Sicht der ArbeitnehmerInnen zum Bericht an die Bundesregierung kontrovers diskutiert wurden

6. Selbstständigkeit

Die Arbeitnehmerseite kritisiert die inhaltliche Aussage des Satzes *„Andererseits ist eine Umwandlung von abhängiger Beschäftigung in Selbstständigkeit infolge der Einführung des Mindestlohns denkbar, um nicht mehr unter den Gültigkeitsbereich des Mindestlohns zu fallen."*

Diese Aussage suggeriert, es sei die freiwillige Entscheidung ehemals abhängig Beschäftigter, sich selbstständig zu machen. Nicht selten aber setzen Arbeitgeber ihre Beschäftigten entsprechend unter Druck, in den Status der Selbstständigkeit zu wechseln, um den Mindestlohn zu umgehen.