

Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes NRW

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales im Landtag NRW am 18.04.2016 zu den Anträgen

„Korrekturen bei der Umsetzung des Mindestlohns umgehend auf den Weg bringen: Bürokratie abbauen – flexible Arbeitszeitmodelle erhalten – Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen sichern“ der Fraktion der FDP (Drucksache 16/8457) und

„Gesetzlicher Mindestlohn ist gut für die Beschäftigten und die Gesellschaft – Niedriglohnsektor und prekäre Beschäftigung weiter eingrenzen“ der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 16/11425).

Der Paritätische Wohlfahrtsverband NRW dankt für die Gelegenheit der Stellungnahme.

Der Arbeitslosenreport NRW (www.arbeitslosenreport-nrw.de) und die dazu veröffentlichte Pressemeldung der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW vom 15. Dezember 2014 zeigte folgende Arbeitsmarktsituation in NRW auf:

„Atypische Beschäftigungsverhältnisse breiten sich immer weiter aus. (...) Jeder Vierte ist atypisch beschäftigt. Viele atypische Beschäftigungsverhältnisse sind zudem prekär, weil sie in der Regel eine rechtlich ungeschützte, sozial ungesicherte und schlecht entlohnte Arbeit darstellen. Über 300.000 Erwerbstätige müssen mit Hartz IV-Leistungen aufstocken, weil das Einkommen nicht reicht. Jede fünfte Arbeitsaufnahme erfolgt in der Leiharbeit. (...) Waren in NRW im Jahr 2003 noch etwa 1,4 Millionen Menschen atypisch beschäftigt. Ist ihre Zahl zehn Jahre später auf 1,7 Millionen angewachsen. Demgegenüber ist der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen Erwerbstätigen von 20 Prozent im Jahr 2003 auf 23 Prozent im Jahr 2013 angestiegen. Leiharbeit, Mini-Jobs, Teilzeitbeschäftigung und befristete Beschäftigungsverhältnisse zählen zu den sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Bei derartigen Beschäftigungsformen besteht häufig die Gefahr einer prekären Beschäftigung. Studien zeigen, dass in Mini-Jobs, bei Leiharbeit oder Teilzeitbeschäftigungen oft besonders wenig verdient wird. Mini-Jobs bieten nur geringe berufliche Perspektiven; oft werden den Mini-Jobbern grundlegende Arbeitnehmerrechte wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Pausenzeiten und bezahlter Urlaub vorenthalten. Mini-Jobber haben das höchste Niedriglohnrisiko.“

Diese Zahlen belegten aus Sicht der Wohlfahrtsverbände in NRW schon damals, die Notwendigkeit des Umbaus des Arbeitsmarktes in Richtung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mit einem garantierten gesetzlichen Mindestlohn.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband hat bereits im Gesetzgebungsverfahren die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns begrüßt, um der Ausbreitung des Niedriglohnsektors und den damit einhergehenden negativen Folgen entgegenzuwirken. Langfristig reduziert der Mindestlohn, wenn er über alle Berufsgruppen hinweg eingeführt ist und nachhaltig greift, die Einkommens- und Altersarmut. Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes vor etwas mehr als einem Jahr hat sich an der insgesamt positiven Einschätzung des Paritätischen nichts geändert.

Die im Antrag der FDP erwähnten Kritikpunkte bezüglich der Dokumentationsverpflichtung und des -aufwandes, sind aus Sicht des Paritätischen NRW nicht nachvollziehbar: Dass Beginn, Dauer und Ende der täglichen Arbeitszeit (bis zur Höchstgrenze von 2.958 € monatlich) dokumentiert werden müssen, halten wir für zumutbar und angemessen, da eine Entlohnung pro Arbeitsstunde anders nicht seriös ermittelt werden kann. Sozialunternehmen, Dienstleister am Arbeitsmarkt, Organisationen und Vereine, die Mittel aus öffentlichen Haushalten (von Landesministerien, der Europäischen Union, der Bundesagentur für Arbeit, den Jobcentern) beantragen und verausgaben, müssen in einem viel umfangreicheren Maße ihr Tun und die Mittelverwendung dokumentieren, belegen und sich zusätzlichen Prüfungen (von Bezirksregierungen, dem Landesrechnungshof, von Prüfkommisionen der Bundesagentur für Arbeit oder der Europäischen Union) unterziehen.

In vielen personenbezogenen sozialen Tätigkeitsbereichen, wie z.B. in stationären und ambulanten Pflege-, Behinderten- und Gesundheitseinrichtungen sowie der Kinder- und Jugendhilfe sind flexible Arbeitszeitmodelle Alltag. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes und die Auswirkungen auf die praktische Arbeit, haben unsere Mitgliedsorganisationen und ihre Einrichtungen und Dienste in den ersten Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes beschäftigt. Dabei ging es unter anderem um Wochenend- und Bereitschaftsdienste, um besondere Wohn- und Betreuungsformen sowie um Fragen der Abgrenzung zwischen professionellem Handeln mit dem entsprechenden Entgelt einerseits und ehrenamtlichem Tun mit Aufwandsentschädigungen andererseits. Viele Einzelfragen wurden an uns als Spitzenverband gerichtet, die wir entweder über entsprechende Beratungen unmittelbar selbst klären konnten oder als Bündel noch zu klärender Aspekte an Politik und Gesetzgeber weitergeleitet haben.

Auch im Bereich besonderer Rechtsverhältnisse (wie z.B. im Bereich der Arbeitsförderung, Jugendsozialarbeit, beruflichen Rehabilitation, unterstützten Beschäftigung, Zuverdienst-Projekte) traten in den Anfangsmonaten Unsicherheiten in der Abgrenzung zum mindestlohnspflichtigen Praktikums- oder Arbeitsverhältnis auf. Sowohl bei Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern, die Praktikumsplätze für ihre Zielgruppe (z.B. junge benachteiligte Menschen oder Menschen mit psychischen Erkrankungen) suchen, als auch bei Wirtschaftsbetrieben, die diese Praktikumsplätze anbieten, bestanden Unsicherheiten darüber, ob es sich hierbei um Arbeitsverhältnisse oder um mindestlohnpflichtige Praktika handelte. Bereits im Juli 2015 hat das BMAS nach Gesprächen mit dem Paritätischen seine Klarstellung "Keine Anwendung des Mindestlohngesetzes auf berufspraktische Phasen ("Praktika") im Rahmen von Rehabilitations- und Integrationsmaßnahmen" übersandt. Daraus geht hervor, dass "praktische Maßnahmenbestandteile" im Rahmen von Rehabilitations- und Integrationsmaßnahmen nicht unter den Praktikumsbegriff des Mindestlohngesetzes fallen und auch kein Arbeitsverhältnis darstellen. Sie fallen deshalb also nicht unter die Mindestlohn-Regelungen. Sie müssen allerdings im Konzept des Maßnahmenträgers vorgesehen sein, um berufliche Kenntnisse oder Fertigkeiten zu vermitteln oder eine Wiedereingewöhnung in die Arbeitswelt zu erreichen.

Nach wie vor hält der Paritätische an den bereits im Vorfeld der Einführung des Mindestlohnes geäußerten Kritikpunkten fest:

Die Herausnahme von Langzeitarbeitslosen aus dem Geltungsbereich des Mindestlohns lehnt der Paritätische ab. Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose wird als nicht zielführend erachtet und sollte deshalb entfallen. Zumal die Integrationsanstrengungen des Bundes für diese Zielgruppe in den letzten Jahren deutlich nachgelassen haben, was an der deutlichen Reduzierung der Eingliederungsmittel im SGB II deutlich wird.

Schulabgänger/-innen sollten im Zeitraum von zwei Jahren nach Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht vom Geltungsbereich des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes ausgenommen werden, damit für Arbeitgeber ausreichende Anreize und für Jugendliche damit ausreichende Chancen auf eine Berufsausbildung bestehen. Diese Ausnahmeregelung ist an eine „Ausbildungsgarantie“ zu koppeln, die jedem Jugendlichen nach Beendigung der Schulzeit ein Ausbildungsangebot sichert.

Die in weiten Teilen der CDU gestellte Forderung, für Flüchtlinge den Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung auszusetzen, lehnt der Paritätische ab. Ebenso lehnt der Verband die Forderung ab, für Flüchtlinge die Praktikumszeiten, bei denen vom Mindestlohn abgewichen werden kann, auf mindestens sechs Monate zu verlängern.

Mit Blick auf die Ziele des Mindestlohngesetzes und die Tatsache, dass erst 2018 in allen Berufsgruppen die Vorgaben des Mindestlohnes umgesetzt sein werden, müssen etwaige notwendige Gesetzesänderungen gut durchdacht und abgewogen werden. Gibt man einzelnen „Brancheninteressen“ nach, könnten wesentliche Grundpfeiler des gesetzlichen Mindestlohns eingerissen werden.

Da, wo Refinanzierungen über Zuwendungen, vereinbarte Tagessätze und Pflegesatzvereinbarungen nicht ausreichen, um einerseits die vereinbarte Angebotsqualität und andererseits den gesetzlichen Mindestlohn bei den Mitarbeitenden zu garantieren, müssen die Kostenträger zu neuen Verhandlungen bereit sein.

Wuppertal den 08.04.2016

**Stellungnahme des Paritätischen
zum Referentenentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie
(Tarifautonomiestärkungsgesetz)**

Vorbemerkung

Der Paritätische Gesamtverband dankt für die gewährte Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf. Aufgrund der sehr kurzen Frist zur Rückäußerung konzentrieren wir uns auf ausgewählte Aspekte des Gesetzentwurfs, die sowohl für die Interessen vieler von uns unterstützter Menschen als auch für unsere Mitgliedschaft von Bedeutung sind. Im Paritätischen sind ca. 10.000 gemeinnützige Organisationen aus allen Bereichen der sozialen Arbeit organisiert. Sie beschäftigen insgesamt rund 450.000 Beschäftigte (VZ-Äquivalent).

Der Paritätische spricht sich seit längerem dafür aus, einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, um der Ausbreitung des Niedriglohnsektors und den damit einhergehenden negativen Folgen für die Dynamik der Einkommens- und Altersarmut entgegenzuwirken. Die zum 1. Januar 2015 vorgesehene Einführung eines allgemeinen Mindestlohns für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterstützt der Verband deshalb ausdrücklich.

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Branchen mit geringer Tarifbindung bzw. heterogenen Tarifstrukturen zu erleichtern. Damit können ggf. auch für die langjährig unter starkem Kostendruck stehende Sozialwirtschaft erleichterte Bedingungen zur Einführung allgemeinverbindlicher Entgelte geschaffen werden. Der Paritätische begrüßt deshalb die Absicht, die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlichkeit nach dem Tarifvertragsgesetz zu vereinfachen. Der Verband begrüßt es außerdem, dass das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen ausgeweitet und damit der allgemeine gesetzliche Mindestlohn um Mindestlöhne erweitert werden kann, die den Bedingungen der jeweiligen Branchen angepasst sind.

Damit bei Jugendlichen nach Beendigung der Schule ausreichende Anreize und Chancen für eine Berufsausbildung vorhanden sind, sollten Schulabgänger/-innen im Zeitraum von zwei Jahren nach Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht vom Geltungsbereich des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ausgenommen werden. Diese Ausnahmeregelung ist an eine „Ausbildungsgarantie“ zu koppeln, die jedem Jugendlichen ein Ausbildungsangebot sichert. Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose wird als nicht zielführend erachtet und sollte deshalb entfallen. Allerdings sollte bei dieser Zielgruppe ein neuer Schwerpunkt in der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelegt werden.

Der Paritätische nimmt zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 Mindestlohngesetz **§ 1 Mindestlohn MiLoG-E**

§ 1 MiLoG-E sieht vor, dass jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer Anspruch auf einen Bruttostundenlohn in Höhe von mindestens 8,50 € erhält.

Der Paritätische hat seinen Mitgliedsorganisationen mit einer Aktualisierung der sog. AVB – Arbeitsvertragsbedingungen des PARITÄTISCHEN Gesamtverbandes zum 1.1.2014 empfohlen, eine Lohnuntergrenze in Höhe von 8,50 € einzuhalten.

Es ist jedoch erkennbar, dass einzelne soziale Dienste und Einrichtungen, etwa im Bereich der Fahrdienste für Menschen mit Behinderungen, vor besondere Schwierigkeiten gestellt sind, diese Lohnuntergrenze einhalten und finanzieren zu können. Mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns muss deshalb die Refinanzierung über Zuwendungen, Entgelte und Pflegesatzvereinbarungen gleichzeitig durchgängig gesichert werden.

§§ 4 -11 Mindestlohnkommission MiLoG-E

Zur Festlegung der Lohnhöhe eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns wäre nach Auffassung des Verbandes von vornherein die Meinungsbildung und Beschlussfassung einer paritätisch besetzten Mindestlohnkommission unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten nötig (§§ 4 ff. MiLoG-E).

Der Paritätische würde gern sicherstellen, dass zu den in § 11 Abs. 2 MiLoGE genannten Verbände auch die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtsverbände zählen, die vor Erlass einer Rechtsverordnung regelmäßig Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme erhalten werden. So wären wir in der Lage, dem den Vorschlag der Kommission prüfenden Ministerium die spezifischen Belange der freigemeinnützigen Träger, aber auch der von uns unterstützten Personen direkt zu übermitteln, sofern aus unserer Sicht in der Gesamtabwägung der Kommission diese Belange nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Im Rahmen der Verbändeanhörung sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die wesentlichen Ergebnisse der Abwägungen (Begründung der Mindestlohnkommission § 9 Abs. 3 MiLoG-E) mitteilen, die in der Mindestlohnkommission zur Beschlussfassung einer bestimmten Lohnhöhe geführt haben. Das erscheint im Hinblick auf die gebotene Transparenz der stark im öffentlichen Interesse stehenden Ergebnisse begründet. Es wird darum gebeten, die Frist zur Stellungnahme von drei auf vier Wochen zu verlängern. § 11 Abs. 2 MiLoG-E ist um beide Punkt zu ergänzen.

Die Interessen des Sektors der Sozialwirtschaft sollten auch im Rahmen einer Anhörung der Mindestlohnkommission nach § 10 Abs. 3 MiLoG-E vorgebracht

werden können. § 10 Abs. 3 MiloG sollte deshalb nach dem Wort Betroffene um „und Verbände oder Gruppierungen, die soziale und wirtschaftliche Interessen organisieren, deren Interessen durch die Anpassung des Mindestlohns berührt werden“ ergänzt werden.

Nach § 19 MiLoG-E sollen öffentliche Auftraggeber all diejenigen Bieter zeitweise vom Vergabeverfahren ausschließen, die wegen Nichteinhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zum Mindestlohn mit einem Bußgeld belegt worden sind bzw. damit aller Voraussicht nach zu rechnen haben. Der Ausschluss von Bietern im Vergabeverfahren, die sich nicht an den Mindestlohn halten, wird grundsätzlich begrüßt, weil damit eine verbindliche Umsetzung des Mindestlohns befördert werden kann.

§ 22 Persönlicher Anwendungsbereich MiLoG-E

Gem. § 22 Abs. 2 MiloG-E sollen Jugendliche und junge Erwachsene ohne Berufsausbildung bis zum Alter von 18 Jahren vom Mindestlohn ausgenommen werden. Der Paritätische teilt die Intention, Anreizwirkungen zu vermeiden, die dazu führen könnten, dass Jugendliche von der Aufnahme einer Berufsausbildung abgehalten werden und sich stattdessen nur für eine Helfertätigkeit interessieren. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Paritätische dafür aus, Jugendliche nach der Beendigung der Schule für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren nach der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht vom Mindestlohn auszunehmen.

Dieser Zeitraum erscheint angemessen, da rund 1/3 der Schulabgänger/-innen im unmittelbaren Anschluss an den Schulbesuch an Maßnahmen des sog. Übergangssystems teilnehmen und nach circa einem Jahr (erneut) vor der Entscheidung stehen, eine Ausbildung aufzunehmen. Der Zeitraum sollte jedoch nicht länger sein, weil gerade gering qualifizierte junge Erwachsene am häufigsten im Niedriglohnsektor arbeiten und deshalb als besonders schutzbedürftig gelten können. Eine bestimmte Altersgrenze, wie in Abs. 2 die Volljährigkeitsgrenze, wird hingegen als zu starr und ungenau eingeschätzt. Sie droht ohne weitergehende Spezifizierung gegen das Diskriminierungsverbot zu verstoßen.

Es ist gleichzeitig zu bedenken, dass es oft nicht an der Ausbildungsmotivation von Schulabgänger/-innen, sondern an fehlenden Chancen mangelt, wenn sie keine Ausbildung aufnehmen (können). Wie der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit zur Ausbildungsbilanz 2013 aufzeigte¹, hat sich im letzten Jahr die Situation auf dem Ausbildungsmarkt weiter verschlechtert. Bundesweit fehlen mindestens 57.000 Ausbildungsplätze. Mit besonderen Schwierigkeiten bei der Ausbildungsstellensuche haben nach wie vor v. a. Jugendliche mit niedrigen Schulabschlüssen und sozialen Benachteiligten zu kämpfen.

¹ Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2013: „Agenda für Ausbildung und Teilhabe: Wir brauchen eine Ausbildungsgarantie für alle Jugendlichen“

Die besondere Mindestlohnregelung für Schulabgänger/-innen sollte deshalb mit einer Ausbildungsgarantie gekoppelt werden. Die Bundesregierung soll damit die Wirtschaft in die Pflicht nehmen, ein auswahlfähiges Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen bereitzustellen und die betriebliche Berufsausbildung - mit ergänzender Unterstützung etwa der sog. assistierten Ausbildung - stärker für benachteiligte Jugendliche zu öffnen. Die Ausbildungsförderung von Arbeitsagenturen und Jobcentern muss in Abstimmung mit den Bundesländern soweit ausgebaut werden, dass all diejenigen jungen Menschen das Angebot eines außer- bzw. überbetrieblichen Ausbildungsplatz erhalten, die keine reguläre Ausbildungsstelle bekommen haben. Die außer- und überbetrieblich bereitgestellten Ausbildungsplätze sollen realitäts- und betriebsnah und in Kooperation mit den Trägern der Jugendsozialarbeit ausgestaltet werden.

Darüber hinaus muss mit der Förderung von Arbeitsagenturen und Jobcentern die Nachqualifizierung von jungen Erwachsenen gestärkt werden. In der Altersgruppe 25-35 Jahren sind insgesamt rund 1,5 Mio. junge Erwachsene ohne Berufsabschluss. Es werden mehr Finanzmittel, insbesondere zusätzliche Eingliederungsmittel im SGB II und neue Konzepte der Berufsausbildung (z. B. kombinierte Angebote des Arbeitens und Lernens) benötigt, um diese jungen Menschen für den zukünftigen Arbeitsmarkt zu qualifizieren.

Der Paritätische schließt sich den vorgeschlagenen Regelungen zur Ausnahme von Auszubildenden, Ehrenamtlichen, Schüler/-innen und Studenten im Pflichtpraktikum sowie Teilnehmenden in Maßnahmen der Arbeitsförderung an (§ 22 Abs.2 MiLoG-E). In § 22 Abs. 3 MiLoG-E bitten wir klarzustellen, dass auch Praktika, die auf die Aufnahme eines Studiums vorbereiten, (etwa zur Vorbereitung auf ein Studium der Sozialpädagogik) vom Mindestlohn ausgenommen sind.

Zu § 22 Abs. 4 MiLoG-E: Laut Referentenentwurf sollen Langzeitarbeitslose gem. § 18 SGB III, die zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses mit einem Lohnkostenzuschuss gefördert werden, im Zeitraum der ersten sechs Monate des Arbeitsverhältnisses vom Mindestlohn ausgenommen werden. Der Paritätische lehnt diese Ausnahmeregelung ab. Eine doppelte finanzielle Entlastung der Arbeitgeber ist nicht zielführend. In den Jobcentern entsteht außerdem mehr Verwaltungsaufwand bei der Einkommensanrechnung, wenn mit Ablauf des 6. Monatszeitraums die Anrechnung eines sich verändernden, aber nicht bedarfsdeckenden Einkommens zu überprüfen ist.

Eine intensivere Förderung von Langzeitarbeitslosen, ihre passgenaue Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis und die nachgehende Betreuung sind dagegen hilfreiche Ansätze, die es auszubauen gilt. Demgegenüber ist es nicht ein niedriger Einstiegslohn, der die Erwerbsintegration Langzeitarbeitsloser fördert.

Ansprechpartnerinnen für die Stellungnahme:

Gertrud Tacke, Referentin für Arbeitsrecht und Tina Hofmann, Referentin für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik,
Berlin den 24.03.2014

Vorschläge für Änderungen im Mindestlohngesetz (MiLoG) bzw. Arbeitszeitgesetz zur Beseitigung erheblicher Rechtsunsicherheiten (Bereitschaftsdienst und Arbeitszeitkonten)

Der Paritätische Gesamtverband hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unterstützt und ein großes Interesse daran, die neuen Regelungen rechtssicher umzusetzen.

Das Mindestlohngesetz wirft nun leider sowohl in rechtlicher wie auch finanzieller Hinsicht schwierige Umsetzungsfragen im Bereich von Bereitschaftsdiensten und Arbeitszeitkonten auf. Dazu gehören vor allem die (Nicht-)Regelung des Bereitschaftsdienstes im Unterschied zur 2. Pflegearbeitsbedingungenverordnung (2. PflegeArbbV) und die Regelungen zu Arbeitszeitkonten, die für die stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch in der Wohnungslosenhilfe zu deutlichen unerwarteten Mehrkosten führen und deren Finanzierung durch die Kostenträger nicht sichergestellt ist.

Weil die aufgetretenen Probleme aus diesseitiger Sicht nicht im Wege der Auslegung rechtssicher zu lösen sind, hält der Paritätische die umgehende Prüfung des MiLoG auf eine mögliche gesetzliche Änderung für erforderlich.

Unter dem Dach der Freien Wohlfahrtspflege sind ca. 1,5 Millionen hauptberufliche Arbeitnehmer in freigemeinnützigen Einrichtungsträgern beschäftigt. Durch die Träger der Freien Wohlfahrtspflege werden ca. 80 Prozent der Behindertenheime, 68 Prozent der Jugendhilfeeinrichtungen, 55 Prozent der Altenheime und 36 Prozent der allgemeinen Krankenhäuser betrieben. Die Hilfe für Menschen in Not ist ein gesamtgesellschaftliches Anliegen und steht im Zentrum der Arbeit der Wohlfahrtsverbände. In den Einrichtungen und Diensten erhalten sie Unterstützung und Rat bei der Bewältigung ihrer Probleme. Die Angebote richten sich an alle Menschen, die sozial benachteiligt sind – egal, welche Hautfarbe, Religion oder Staatsangehörigkeit sie haben. Arbeitslose, Aids- oder Suchtkranke, Wohnungslose, Strafgefangene, psychisch Kranke und Migranten nutzen die offenen, ambulanten, teilstationären und stationären Dienste ebenso wie Familien, Kinder und Jugendliche, alte Menschen oder solche mit Behinderung. Die Finanzierung der sozialen Dienste erfolgt überwiegend über staatliche Fördermittel und Leistungsentgelte, Leistungsentgelte aus den Sozialversicherungen. In vielen Bereichen sind sie aber auch auf Spenden und weitere Unterstützung angewiesen.

Die Arbeit der Arbeitnehmer und ArbeitnehmerInnen in sozialen Einrichtungen kann in ihrer Bedeutung für die Gesellschaft nicht hoch genug geschätzt werden. Eine am Wert dieser Arbeit orientierte Vergütung der Arbeitnehmer ist Ausdruck dieser Wertschätzung.

Bereitschaftsdienste

Probleme werden jedoch im Rahmen der Vergütung von Bereitschaftsdiensten gesehen. Hier hat sich nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zum MiLoG im letzten Sommer eine neue höchstrichterliche Rechtsprechung für Bereitschaftsdienste ergeben. Hintergrund hierfür ist ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 19.11.2014 – 5 AZR 1101/12, welches zur Pflegearbeitsbedingungenverordnung

(PflegeArbbV) ergangen ist. In diesem Urteil des BAG wird – im Unterschied zum Urteil des LAG Baden-Württemberg vom 28.11.2012 – 4 Sa 48/12 – nicht mehr auf die besondere Situation in der Pflege abgehoben. Das BAG entschied, dass das Mindestentgelt nach § 2 Abs. 1 der PflegeArbbV nicht nur für Vollarbeit, sondern auch für Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst zu zahlen ist. Dies ergebe sich aus einer Auslegung der Norm. Das Mindestentgelt sei „je Stunde“ festgelegt und knüpfe damit an die vergütungspflichtige Arbeitszeit an. Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst seien nicht nur arbeitsschutzrechtlich Arbeitszeit, sondern vergütungspflichtige Arbeit i.S.v. § 611 Abs. 1 BGB. Da die PflegeArbbV weder nach der Art der Tätigkeit, noch nach der Intensität der Arbeit (Vollarbeit, Arbeitsbereitschaft, Bereitschaftsdienst) differenziere, sei das Mindestentgelt daher auch für Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst zu zahlen. Die 2. PflegeArbbV wurde vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung an die Besonderheiten in der Pflegebranche angepasst. In § 2 Abs. 3 der 2. PflegeArbbV wurde eine Regelung zum Bereitschaftsdienst aufgenommen, welche eine pauschalierte Vergütung von Bereitschaftsdiensten gestattet, die den bisher praktizierten Regelungen nachgebildet ist.

Das Mindestlohngesetz sieht in § 1 Abs. 2 einen Mindestlohn „je Zeitstunde“ vor und differenziert nicht nach der Art der Tätigkeit oder Intensität der Arbeit. Daher ist davon auszugehen, dass auch der allgemeine Mindestlohn für Zeiten der Arbeitsbereitschaft und des Bereitschaftsdienstes zu zahlen ist. In den Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes fallen viele soziale Dienste, die nicht von der 2. PflegeArbbV erfasst sind und daher nach derzeitiger Interpretation keine Möglichkeit haben, für Bereitschaftsdienste eine pauschalierte Vergütung zu vereinbaren. Zu nennen sind hier insbesondere stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, der Behindertenhilfe, aber auch die Wohnungslosenhilfe, Fahrdienste sowie Krankenhäuser. Fast ausnahmslos gibt es in den Einrichtungen Arbeitsverträge, Betriebsvereinbarungen, Tarifverträge und kircheneigene Arbeitsrechtsregelungen, die besondere Vereinbarungen zur pauschalierten Vergütung von Bereitschaftsdiensten enthalten.

Da der Arbeitgeber während der Zeit eines Bereitschaftsdienstes im Durchschnitt nur eine geringere Arbeitsleistung als bei Vollarbeit abfordern darf, ist es rechtlich zulässig, dass Bereitschaftsdienste geringer vergütet werden als Vollarbeitszeit. Bereitschaftsdienst unterscheidet sich seinem Wesen nach von der vollen Arbeitstätigkeit, die vom Arbeitnehmer eine ständige Aufmerksamkeit und Arbeitsleistung verlangt. Dieser Unterschied rechtfertigt es, für den Bereitschaftsdienst eine andere Vergütung vorzusehen als für die Vollarbeit. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der Behindertenhilfe fallen in der Regel nicht mehr als 25 Prozent Arbeitsleistung während eines Bereitschaftsdienstes an. In vielen Einrichtungen gibt es sog. „Schlafbereitschaften“, in denen die Arbeitnehmer während des Bereitschaftsdienstes fast durchgehend schlafen können und nur in Ausnahmefällen zur Arbeit herangezogen werden. Die Vergütung des Bereitschaftsdienstes wird in den tariflichen Regelungen dementsprechend nach dem Umfang der innerhalb des Bereitschaftsdienstes zu erbringenden Arbeitsleistung und damit nach Belastungsstufen bemessen. Bei häufiger Inanspruchnahme während des Bereitschaftsdienstes erhöht sich die Bewertung als Arbeitszeit und damit auch die Vergütung. Die Zuweisung zu den Belastungsstufen des Bereitschaftsdienstes erfolgt grundsätzlich unter Beteiligung der betrieblichen Arbeitnehmervertretung (Betriebsrat bzw. Mitarbeitervertretung). Dadurch ist gewährleistet, dass der Arbeitnehmer entsprechend seiner Belastung vergütet wird. Zur Ermittlung der durchschnittlich anfallenden Arbeitsleistungen während des Bereit-

schaftsdienstes werden Aufzeichnungen über einen längeren Zeitraum von in der Regel sechs Monaten geführt.

Diese besonderen Regelungen zum Bereitschaftsdienst könnten in Zukunft nicht mehr auf-rechterhalten werden, sollte es keine gesetzliche Regelung geben, die eine pauschalierte Vergütung der Zeit des Bereitschaftsdienstes, unter Berücksichtigung der anfallenden Belastung gestattet.

Bei ersten Gesprächen zur Refinanzierung zeigten sich die Kostenträger von der Gleichstellung der Bereitschaftsdienste und den entstehenden Mehrkosten sehr erstaunt. Eine Bereitschaft, umgehend die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, ist bisher nicht erkennbar. Die Vergütung der gesamten Bereitschaftsdienstzeit mit dem Mindestlohn wird viele Einrichtungen an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten bringen und in der Konsequenz zu einer erheblichen Kostensteigerung für die Bewohner und die öffentlichen Kostenträger führen.

Seitens der Bundesregierung sollten daher umgehend Gespräche mit den für die Kostentragung verantwortlichen Institutionen aufgenommen werden, damit es nicht zu Versorgungspässen auf Kosten der Betreuten kommt.

Die Notwendigkeit der Versorgung und Pflege von hilfebedürftigen Menschen kennt keine zeitliche Begrenzung. Sie muss rund um die Uhr gewährleistet sein. Vor allem in der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Behindertenhilfe ist die Bereithaltung von Diensten auch in den Nachtstunden durch Bereitschaftsdienste unerlässlich. Eine Sicherstellung der Versorgung durch die Einführung von Schichtarbeit in diesen Diensten wäre für die Einrichtungen aus finanziellen und personellen Gründen nicht möglich. Durch die Sicherstellung der Dienste mit Hilfe von Bereitschaftsdiensten werden zudem die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen entlastet, da hierdurch ständige Anwesenheits- und Nachtdienste verringert werden. Die Anordnung von Bereitschaftsdiensten darf durch eine Mindestlohnpflicht für die gesamte Zeit des Bereitschaftsdienstes nicht faktisch unmöglich gemacht werden.

Lösungsvorschläge

Es wird daher empfohlen, umgehend eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die zum einen die pauschalierte Vergütung von Bereitschaftsdienst ausdrücklich zulässt, zum anderen aber gleichzeitig sicherstellt, dass die erfahrungsgemäß geleistete Arbeit während der Bereitschaftszeit mit dem Mindestlohn vergütet wird. Die nachfolgend unter a) und b) dargestellten Lösungsvorschläge enthalten eine Regelung im MiLoG, die gewährleistet, dass auch weiterhin eine Pauschalierung der Bereitschaftsdienstvergütung möglich bleibt. Diese richtet sich nach der erfahrungsgemäß anfallenden Arbeitsleistung während des Bereitschaftsdienstes. Ist der Arbeitnehmer einer bestimmten Belastungsstufe mit Zustimmung der Arbeitnehmervertretung zugeordnet, entfällt eine stundengenaue Abrechnung des Bereitschaftsdienstes.

In c) wird auf eine mögliche Verortung in § 6 Abs. 5 Arbeitszeitgesetz hingewiesen.

- a) § 1 MiLoG wird wie folgt geändert:

Nach § 1 Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„Die Vergütung von Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst kann auf der Grundlage eines Tarifvertrages, einer Regelung der Kirchen oder der öffentlich-rechtlichen

Religionsgesellschaften, einer Betriebsvereinbarung oder einer einzelvertraglichen Regelung abweichend von Absatz 2 festgelegt und pauschaliert werden, wenn gewährleistet ist, dass die erfahrungsgemäß durchschnittlich anfallende Arbeitsleistung als Arbeitszeit gewertet und mindestens mit dem Mindestlohn vergütet wird.“

Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

b) Alternativ könnte § 3 MiLoG geändert werden:

Dem § 3 MiLoG wird ein Absatz 2 zugefügt:

„Die Vergütung von Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst kann auf der Grundlage eines Tarifvertrages, einer Regelung der Kirchen oder der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, einer Betriebsvereinbarung oder einer einzelvertraglichen Regelung festgelegt und pauschaliert werden, wenn gewährleistet ist, dass die erfahrungsgemäß durchschnittlich anfallende Arbeitsleistung als Arbeitszeit gewertet und mindestens mit dem Mindestlohn vergütet wird.“

c) Geprüft werden sollte auch, ob nicht das Arbeitszeitgesetz in § 6 Abs. 5 einen Regelungsansatzpunkt bietet.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des MiLoG oder einer Verortung in § 6 Abs. 5 Arbeitszeitgesetz wäre damit die bisherige Rechtsprechung zur vergütungsrechtlichen Bewertung der Dienste verankert. Die entsprechenden, nahezu flächendeckenden arbeitsrechtlichen und kollektivrechtlichen Regelungen könnten bestehen bleiben. Dabei stellt die Anknüpfung an die erfahrungsgemäß durchschnittlich anfallende Arbeitsleistung sicher, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht benachteiligt werden. Regelungen dieser Art haben bei allen Wohlfahrtsverbänden eine lange Tradition und sind bewährte mitbestimmte Praxis. Auf Vorschlag der paritätisch besetzten Pflegekommission enthält die 2. PflegeArbbV seit dem 1.1.2015 für den SGB-XI-Bereich eine Vorschrift, die sich gerade an diesen Regelungen orientiert. Es ist für die nicht unter die Verordnung fallenden Einrichtungen, z.B. der Behinderten- und Jugendhilfe, nicht nachvollziehbar, warum in ihren Bereichen der Bereitschaftsdienst völlig anders bewertet werden soll.

Mit einer sehr zeitnahen Neuregelung könnten die größten Rechtsunsicherheiten beseitigt und hohe Kostenfolgen für die Kostenträger einschließlich der Sozialhilfeträger und die Einrichtungen vermieden werden.

Arbeitszeitkonten

Für Arbeitsstunden, die über die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit hinaus geleistet und auf ein Arbeitszeitkonto eingestellt werden, enthält § 2 Absatz 2 MiLoG eine abweichende Fälligkeitsregelung, sofern das Arbeitszeitkonto schriftlich vereinbart wurde. Während der Mindestlohn grundsätzlich bereits am Ende des auf die Arbeitsleistung folgenden Kalendermonats fällig ist, sind die auf dem Arbeitszeitkonto eingestellten Arbeitsstunden erst spätestens 12 Monate nach ihrer monatlichen Erfassung durch bezahlte Freizeitgewährung oder Zahlung des Mindestlohns auszugleichen. Die abweichende Fälligkeitsregelung des § 2 Abs. 2 MiLoG gilt jedoch nur für die monatliche Übertragung von maximal 50 Prozent der jeweils vereinbarten individuellen Arbeitszeit auf ein Arbeitszeitkonto.

Damit bleibt die Gestaltung von Arbeitszeitkonten zwar generell möglich, sie ist jedoch für Mitarbeiter mit Entgelten im unteren Lohnsegment sehr stark eingeschränkt. Das folgt daraus, dass allein die Tatsache, dass das verstetigte Entgelt über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt, nicht ausreicht. Entscheidend ist vielmehr, ob mit dem über dem Mindestlohn liegenden Differenzbetrag auch für den Anteil der Überstunden, der die 50 Prozent der vereinbarten individuellen monatlichen Arbeitszeit überschreitet, der Mindestlohn erfüllt ist. Die Ausnahme des § 2 Absatz 2 Satz 2 MiLoG, wonach die Fälligkeitsregelung von Arbeitszeitkonten nicht anwendbar ist, sofern der gesetzliche Mindestlohn für die tatsächlich geleisteten Stunden (Regelarbeitszeit + Überstunden) bereits mit dem verstetigten Arbeitsentgelt erfüllt ist, greift insoweit zu kurz, um die nötige Flexibilität wieder zu eröffnen. Sie erhöht den administrativen Aufwand, da differenziert erfasst werden muss, für welchen Anteil der Überstunden die Zahlung des Mindestlohns durch das verstetigte Arbeitsentgelt abgedeckt ist und welche Überstunden der einschränkenden Regelung nach § 2 Absatz 2 MiLoG unterliegen. Es sind damit doppelte AZ-Kontenführungen erforderlich.

Arbeitszeitkonten sind als Instrument der Flexibilisierung im Wirtschaftsleben weit verbreitet und aus dem betrieblichen Arbeitsalltag nicht mehr weg zu denken. Sie eröffnen sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern die Möglichkeit, die individuelle Arbeitszeit flexibel zu gestalten und dadurch einerseits die persönlichen Bedürfnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, aber auch schwankende Auftragslagen oder saisonbedingte Einflüsse zu berücksichtigen. Der flexible Umgang mit Arbeitszeit ist der wesentlichste Punkt im Bemühen um eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf.

In zahlreichen Kollektivvereinbarungen wie Tarifverträgen, kirchlichen Regelungen, Dienst- oder Betriebsvereinbarungen sind Rahmenbedingungen für Arbeitszeitkonten auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen geregelt. Dabei sind Vereinbarungen über Arbeitszeitkonten für alle Arbeitnehmergruppen unabhängig vom Entgeltniveau die Regel.

Eine besonders hohe Arbeitszeitflexibilität lässt sich insbesondere bei Teilzeitarbeitsverhältnissen verwirklichen. Doch gerade für diese Arbeitsverhältnisse wird die Flexibilität durch die Fälligkeitsregelung nach § 2 MiLoG erheblich eingeschränkt, da die übertragbare Überstundengrenze mit 50 Prozent der individuellen monatlichen Arbeitszeit hier schnell erreicht ist.

Der Bereich der Wohlfahrtspflege ist von den Restriktionen besonders stark betroffen. In der Gesundheitshilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, der Familienhilfe, der Behindertenhilfe und Psychiatrie sowie den weiteren sozialen Hilfen arbeiten gut die Hälfte der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Teilzeit. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass in den klassischen sozialen Berufen der Frauenanteil besonders hoch und hier in Abhängigkeit von den familiären Belangen der Wunsch nach Teilzeitarbeit deutlich höher ist.

Die Teilzeitarbeit in Kombination mit Arbeitszeitflexibilisierung durch Arbeitszeitkonten wird von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sehr geschätzt, weil sich damit familiäre Anforderungen oder auch andere persönliche Bedürfnisse gut mit beruflichen Anforderungen vereinbaren lassen.

Gleichzeitig ist die Arbeitszeitflexibilität auch für die betriebliche Organisation von Bedeutung, um auf Schwankungen im Arbeitsbedarf angemessen reagieren zu kön-

nen. Das wird z. B. im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe deutlich. Hier werden z.B. für relativ kurze Zeiträume zur Durchführung von Kinder- und Jugendfreizeiten erhöhte Kapazitäten benötigt, wodurch die individuell vereinbarte monatliche Arbeitszeit schnell um mehr als 50 Prozent überschritten wird.

Im Rahmen der Schulbetreuung (z. B. in offenen Ganztagschulen) ergibt sich eine umgekehrte Problematik. Um die Ferienzeiten ohne Schulbetreuungsbedarf zu überbrücken, müssen regelmäßig während der Schulzeiten deutlich höhere Arbeitsvolumina erbracht werden. Das ist ohne eine planmäßige Überschreitung der individuellen monatlichen Arbeitszeit in der Regel nicht möglich.

Auch im Bereich der vollstationären Jugendhilfe kommt es durch die bezugsgebundene Betreuung von Jugendlichen in kleinen Teams insbesondere im Urlaubs- und Krankheitsfall zu größeren Arbeitszeitschwankungen. Die Bedarfe sind regelmäßig im Stellenplan einkalkuliert, müssen aber durch Vertretungsregelungen mit dem bestehenden Team abgefangen werden.

Sinn und Zweck der abweichenden Fälligkeitsregelung für Arbeitszeitkonten nach § 2 MiLoG ist es, grundsätzlich die Errichtung von Arbeitszeitkonten zu ermöglichen und gleichzeitig Missbrauchskonstruktionen, in denen Entgelt durch hohe Arbeitszeitkonten vorenthalten wird, zu verhindern.

Die vorliegende Regelung ermöglicht allerdings auch folgende Konstellation: So könnte z. B. ein Teilzeitmitarbeiter mit einer individuellen wöchentlichen Arbeitszeit von 24 Stunden in arbeitsschutzrechtlich zulässiger Weise über ein Jahr lang bis zu 24 Überstunden wöchentlich leisten (Obergrenze 48 Stunden wöchentlich). Davon würden monatlich abgerundet 52 Stunden (50% von 24 Std. wöchentlich = 12 Std x 4,33 = gerundet 52 Std. monatlich) auf das Arbeitszeitkonto übertragen werden können. **In der Summe ist damit ein Anwachsen des Arbeitszeitkontos auf 624 Stunden innerhalb eines Jahres möglich.** Das kann sicherlich nicht gewollt sein.

Lösungsvorschlag:

Dies könnte durch die Einziehung einer Obergrenze für Arbeitszeitkonten deutlich besser gewährleistet werden, da die Fälligkeitsregelung gem. § 2 Absatz 2 Satz 3 MiLoG ein Anwachsen des Arbeitszeitkontos während eines Zwölfmonatszeitraumes auf eine erhebliche Gesamtsumme nicht ausschließt.

Um den Anforderungen an die flexible Arbeitszeitgestaltung auch für Mitarbeiter im unteren Lohnsegment, insbesondere für Teilzeitmitarbeiter, gerecht zu werden, wird deshalb empfohlen, auf eine monatliche Begrenzung der übertragbaren Überstunden zu verzichten und stattdessen eine Obergrenze für die Gesamthöhe des Arbeitszeitkontos festzulegen. In Anlehnung an die bereits im Bereich der 2. PflegeArbbV geregelte Deckelung von Arbeitszeitkonten wird eine Obergrenze in Höhe von 225 Stunden vorgeschlagen.

Diese Regelung hätte im Vergleich zu der aktuellen Regelung des § 2 MiLoG außerdem den Vorteil, dass sie die Gesamthöhe des Arbeitszeitkontos erheblich begrenzen und damit den Schutz vor Missbrauch deutlich erhöhen würde.

Die vorgeschlagene Regelung würde daher einerseits die Arbeitszeitflexibilität im notwendigen Umfang erhalten und wäre gleichzeitig auch unter dem Gesichtspunkt des Arbeitnehmerschutzes sinnvoll.

Als mögliche Lösung schlagen wir vor, § 2 MiLoG wie folgt zu ändern:

§ 2 Absatz 2 wird wie folgt neu gefasst:

„Über die vertragliche Arbeitszeit hinausgehende Arbeitsstunden können auf Grundlage eines Tarifvertrages, einer Regelung der Kirchen oder der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften, einer Betriebsvereinbarung oder einer einzelvertraglichen Regelung bis zu einer Gesamthöhe von 225 Arbeitsstunden in ein Arbeitszeitkonto eingestellt werden.

Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 neu eingefügt.

„Für Arbeitszeitkonten nach Absatz 2 gilt bis zur Obergrenze von 225 Stunden die Fälligkeitsregelung des Absatz 1 nicht. Bei Überschreitung der Obergrenze von 225 Stunden sind die über die Obergrenze hinaus gehenden Stunden spätestens bis zum Ende des auf den Überschreitungszeitpunkt folgenden Kalendermonats mit dem Mindestlohn zu vergüten oder durch bezahlte Freistellung auszugleichen.“

Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

Die Freie Wohlfahrtspflege erfüllt staatliche Aufgaben in der Sozialen Marktwirtschaft. Der Sozialstaat refinanziert wiederum die erbrachten Leistungen. Der Paritätische fordert deshalb Politik und Regierung dazu auf, diese durch die Mindestlohngesetzgebung entstandene Schieflage umgehend durch eine gesetzliche Korrektur beim Bereitschaftsdienst und den Arbeitszeitkonten zu beheben.

Berlin, 8.04.2015