



FAIRER MINDESTLOHN STARKE SOZIALPARTNERSCHAFT

Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung

Ein fairer Mindestlohn und eine starke Sozialpartnerschaft sind das Fundament unserer sozialen Marktwirtschaft. Die seit Jahren rückläufige Tarifbindung und der zu langsame Anstieg des Mindestlohns zeigen Handlungsbedarf. Wie wichtig die Sozialpartnerschaft ist, zeigt sich gerade in der derzeitigen Krise, die die schon seit längerem bestehenden Trends der Digitalisierung und des Strukturwandels noch beschleunigt. Diese Herausforderungen meistern wir mit einer starken Sozialpartnerschaft und einem fairen Mindestlohn.

Mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz haben wir in der letzten Legislaturperiode den Mindestlohn eingeführt und die Erstreckung von Tarifverträgen auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber erleichtert. Mit den hier vorgelegten Eckpunkten wollen wir den Mindestlohn fortentwickeln und einen Beitrag dazu leisten, den anhaltenden Trend einer rückläufigen Tarifbindung umzukehren.

■ I. Fairer Mindestlohn

Das Mindestlohngesetz ist ein sozialpolitischer Meilenstein. Es bildet ein starkes Fundament, auf dem eine funktionierende Tarifpartnerschaft aufsetzen kann. Das Mindestlohngesetz hat sozialversicherungspflichtige Arbeit gesichert und höhere Löhne für rund vier Millionen Menschen gebracht. Um den Anschluss an die Mitte zu halten, muss der Mindestlohn jedoch schneller steigen. Dies und weiteren Nachbesserungsbedarf hat die Evaluation des Mindestlohngesetzes aufgezeigt. Sie hat nachgewiesen, dass der Mindestlohn unserer Volkswirtschaft nicht geschadet hat. Höhere Löhne im Niedriglohnbereich haben den Konsum und damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöht, dämpfende Effekte auf Investitionen und Unternehmensgewinne waren nur kurzfristiger Natur und die Beschäftigungsdynamik wurde nicht gebrochen. Erfahrungen anderer Staaten zeigen, dass diese positiven Ergebnisse auch bei einem höheren Mindestlohnniveau möglich sind. Die aufgezeigten Spielräume wollen wir im Interesse der Beschäftigten nutzen. Deswegen muss das Mindestlohngesetz weiterentwickelt werden. Der Mindestlohn soll im Jahr 2022 auf mindestens 12 Euro ansteigen. Mit der Umsetzung dieser Vorschläge schaffen wir dafür die Voraussetzung:



1. Der Mindestlohn soll schneller steigen: Im Mindestlohngesetz wird künftig geregelt, dass die Mindestlohnkommission bei ihrer Anpassungsentscheidung den Medianlohn stärker berücksichtigen muss

- » Die Anpassung des Mindestlohns durch eine Kommission sachnaher Sozialpartner hat sich grundsätzlich bewährt. Sie soll deshalb für die Anpassung des Mindestlohns zuständig bleiben.
- » Allerdings hat die Evaluation gezeigt, dass in wirtschaftlich guten Zeiten Spielräume für eine stärkere Anhebung des Mindestlohns nicht genutzt wurden. Für uns ist es eine Frage der gesellschaftlichen Teilhabe, dass auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die zum Mindestlohn beschäftigt werden, an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung partizipieren. Den Mindestlohn wollen wir deshalb in Richtung eines echten, auf Teilhabe gerichteten „Living Wage“ fortentwickeln und damit der Erwerbsarmut entgegenwirken. Richtig ist, dass Armut bzw. gesellschaftliche Teilhabe von einer Vielzahl von Faktoren abhängen. Richtig ist aber auch, dass für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer regelmäßig die Vergütungshöhe maßgeblich dafür ist, inwieweit gesellschaftliche Teilhabe möglich ist.
- » Wir werden deshalb den in § 9 Absatz 2 Mindestlohngesetz (MiLoG) vorgesehenen Prüfkatalog, der der Mindestlohnkommission für ihre Anpassungsentscheidung gesetzlich vorgegeben ist, präzisieren bzw. ergänzen. Künftig soll die Mindestlohnkommission im Rahmen des Prüfkriteriums „angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ auch den Gesichtspunkt der Armutsgefährdung maßgeblich berücksichtigen. Von einer Armutsgefährdung soll regelmäßig bei einem auf Vollzeitbasis erzielten Arbeitsentgelt unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des Medianlohns¹ ausgegangen werden.

2. Zulagen und Zuschläge dürfen auf den Mindestlohn grundsätzlich nicht mehr angerechnet werden

- » Der Mindestlohn stellt einen „Grundlohn“ für die Vergütung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dar. Entgegen dieser Konzeption des Mindestlohns geht die höchstrichterliche Rechtsprechung aktuell dennoch davon aus, dass vom Arbeitgeber zusätzlich zum „Grundlohn“ gewährte Zulagen und Zuschläge – mit Ausnahme des gesetzlich geregelten Nachtarbeitszuschlags – auf den Mindestlohn angerechnet werden dürfen.
- » Feiertags- und Sonntagszuschläge, Schmutzzulage, Erschwerniszulagen u.Ä. machen sich für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich dadurch oftmals im Portemonnaie nicht mehr bemerkbar.
- » Dies wollen wir durch die Einfügung eines neuen § 1a MiLoG ändern, der regelt, dass Zulagen und Zuschläge grundsätzlich nicht auf den Mindestlohn angerechnet werden dürfen, sofern sie nicht ausnahmsweise als Bestandteil des „Grundlohns“ anzusehen sind.

¹ Mit dem Bezug zum Medianlohn stellen wir sicher, dass der Mindestlohn nicht bei jeder Erhöhung automatisch zu einer Erhöhung des Bezugspunktes führt, wie dies beim arithmetischen Mittel der Fall wäre. Gleichzeitig ist gewährleistet, dass der Mindestlohn an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung der abhängig Beschäftigten partizipiert.



3. Abschaffung der Ausnahmen vom Mindestlohngesetz

- » Der Mindestlohn soll eine unterste Haltelinie für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sein. Dies verträgt sich nicht damit, dass manche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Mindestlohngesetz weiterhin ausgenommen sind.
- » Wir wollen deshalb die Ausnahmen für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung in § 22 Absatz 4 Satz 1 MiLoG sowie für minderjährige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung in § 22 Absatz 2, 1. Alt. MiLoG aufheben. Dies ist auch deshalb sachgerecht, weil die mit diesen Ausnahmen intendierten Steuerungswirkungen jeweils nicht erreicht werden konnten.

4. Bessere Durchsetzung des Mindestlohns

- » Wir werden die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer durch konkrete Mitteilungs- und Hinweispflichten der Zollbehörden bei der zivilrechtlichen Verfolgung von Mindestlohnansprüchen unterstützen. Wird im Rahmen einer Mindestlohnkontrolle bezüglich eines Arbeitsverhältnisses ein Mindestlohnverstoß festgestellt, soll künftig die Zollbehörde dies der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer schriftlich mitteilen und über die Möglichkeiten informieren, den Mindestlohnanspruch vor den Arbeitsgerichten gerichtlich geltend zu machen.
- » Im Zentrum gerichtlicher Auseinandersetzungen um den Mindestlohn steht regelmäßig die Frage der geleisteten Arbeitszeit. Die Darlegungs- und Beweislast trägt insoweit die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer. Gerade im Niedriglohnbereich begegnet die substantiierte Darlegung der konkret geleisteten Arbeitszeit erheblichen Schwierigkeiten, wenn der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer keine Arbeitszeitaufzeichnungen zur Verfügung stehen.
- » Wir wollen deshalb klarstellen, dass der Arbeitgeber mindestlohnrechtliche Arbeitszeitaufzeichnungen der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer zur Verfügung zu stellen hat. Im Fall, dass der Arbeitgeber die Arbeitszeitaufzeichnungen nicht zur Verfügung stellt bzw. stellen kann, insbesondere etwa, weil er versäumt hat, diese anzufertigen, soll sichergestellt sein, dass die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer dadurch keine Nachteile im Rahmen der Darlegungs- und Beweislast erleidet.
- » Zugleich wollen wir die Arbeitszeitaufzeichnungen verlässlicher machen, digitalisieren und somit im Ergebnis auch entbürokratisieren. Wir werden deshalb für die mindestlohnrechtlichen Aufzeichnungspflichten regeln, dass der Beginn der täglichen Arbeitszeit jeweils unmittelbar bei Arbeitsaufnahme sowie Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit jeweils am Tag der Arbeitsleistung elektronisch aufzuzeichnen sind. In den Branchen, in denen nach den Ergebnissen der Evaluation ein überdurchschnittliches Risiko für Mindestlohnverstöße besteht, wollen wir per Rechtsverordnung ebenfalls elektronische Aufzeichnungspflichten vorsehen.



5. Bessere Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über ihre Rechte nach dem Mindestlohngesetz

- » Nicht selten ist den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gar nicht bekannt, welche Rechte sie nach dem Mindestlohngesetz haben. Dies wollen wir ändern.
- » Wir wollen deshalb insbesondere sicherstellen, dass künftig jeder Arbeitnehmerin und jedem Arbeitnehmer die aktuelle Mindestlohnhöhe bekannt ist.
- » Wir werden daher im Nachweisgesetz regeln, dass in den Grenzen des – noch anzupassenden – § 2 Absatz 1 Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung in der Niederschrift der wesentlichen Arbeitsbedingungen bzw. im Arbeitsvertrag die geltende Mindestlohnhöhe ausgewiesen wird. Über jede Erhöhung des Mindestlohns hat der Arbeitgeber spätestens am Tag des Inkrafttretens der jeweiligen Mindestlohnanpassungsverordnung die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schriftlich zu informieren. Tarifgebundene Arbeitgeber sind von diesen Vorgaben ausgenommen.

■ II. Starke Sozialpartnerschaft

Eine funktionierende Tarifpartnerschaft ist ein Eckpfeiler unserer sozialen Marktwirtschaft. Das belegen nicht zuletzt die großen Herausforderungen des letzten Jahrzehnts, wie die Finanz- und Eurokrise oder die COVID-19-Krise. Der Tendenz einer rückläufigen Tarifbindung wollen wir mit folgenden Maßnahmen entgegenwirken:

1. Einführung eines Bundestarifreugesetzes

- » Wir werden regeln, dass öffentliche Aufträge des Bundes, der Länder sowie der Kommunen für Bau- und Dienstleistungen ab einem noch festzulegenden Schwellenwert nur noch an Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer vergeben werden dürfen, die ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die einschlägigen durch Rechtsverordnung festgesetzten tarifvertraglichen Entlohnungsbedingungen gewähren.
- » Durch Rechtsverordnung des BMAS wird auf Antrag einer Tarifvertragspartei bestimmt, dass die von ihr vereinbarten Entlohnungsbedingungen bei der Ausführung einschlägiger öffentlicher Aufträge verbindlich einzuhalten sind. Das BMAS kann für regionale Tarifverträge die „Verbindlichmachung“ an die oberste Arbeitsbehörde des betreffenden Landes delegieren. Beantragt eine konkurrierende Tarifvertragspartei, dass die von ihr vereinbarten tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge maßgeblich sein sollen, werden die Entlohnungsbedingungen des entsprechend § 7 Absatz 2 Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) repräsentativeren Tarifvertrags per Rechtsverordnung als maßgeblich bestimmt.
- » Es wird geregelt, dass die bei der Ausführung des öffentlichen Auftrags eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unmittelbar einen zivilrechtlichen Anspruch auf Gewährung der durch Rechtsverordnung festgesetzten tarifvertraglichen Entlohnungsbedingungen haben. Dies gilt auch für die von einem Subunternehmen eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Leiharbeitskräfte.



- » Um auch bei „weißen Flecken“ in der Tariflandschaft eine unangemessene Entlohnung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bei der Ausführung eines öffentlichen Auftrags eingesetzt werden, zu verhindern, wird zudem ein für öffentliche Aufträge bundesweit geltender Vergabemindestlohn in Höhe von 60 Prozent des Medianlohns eingeführt. Der Vergabemindestlohn wird jährlich per Rechtsverordnung des BMAS festgesetzt.
- » Eine effektive Kontrolle werden wir gewährleisten, indem Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer Beginn, Ende und Dauer der täglich für den Auftrag verwendeten Arbeitszeit ihrer Beschäftigten sowie der von ihnen eingesetzten Leiharbeitskräfte elektronisch dokumentieren müssen. Auch die Subunternehmen trifft eine entsprechende Dokumentationspflicht.
- » Verstöße gegen die Vorgaben des Bundestariftreuegesetzes werden wir wirksam sanktionieren. Für den Fall, dass ein Unternehmen sein Tariftreueversprechen verletzt, muss die Vergabestelle Vertragsstrafen vereinbaren. Die Vergabebehörde wird zudem ermächtigt, den Auftrag außerordentlich zu kündigen und die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer von der zukünftigen Auftragsvergabe auszuschließen. Die Sanktionen greifen auch, wenn ein von Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer eingeschaltetes Nach- oder Verleihunternehmen die nach dem Bundestariftreuegesetz maßgeblichen Entlohnungsbedingungen nicht gewährt.
- » Die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer haftet den eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von Subunternehmern sowie Leiharbeitskräften zivilrechtlich in einer § 14 AEntG, § 13 MiLoG entsprechenden Weise dafür, dass ihr Arbeitgeber die nach dem Bundestariftreuegesetz einschlägigen Entlohnungsbedingungen einhält. Die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer muss auf Anforderung der Vergabestelle auch nachweisen, dass das von ihm eingesetzte Nach- oder Verleihunternehmen die in der Rechtsverordnung geregelten Arbeitsbedingungen einhält.

2. Faire Löhne in Pflege-, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen durch „Tariftreue“ bei Versorgungsverträgen

- » Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den sozialen Berufen, insbesondere in Einrichtungen des Gesundheitswesens, sollen faire Löhne erhalten. Dies erreichen wir am besten, wenn alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Tariflöhnen profitieren.
- » Für Rehabilitationseinrichtungen haben wir durch das Gesetz „Digitale Rentenübersicht“ bereits wichtige Verbesserungen erreicht. In der Altenpflege haben wir den Pflegemindestlohn und das Pflegelöhneverbesserungsgesetz auf den Weg gebracht.
- » Wir wollen darüber hinaus, dass künftig in allen Einrichtungen des Gesundheitswesens Voraussetzung für den Abschluss von Versorgungsverträgen ist, dass der Arbeitgeber seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach einem einschlägigen Tarifvertrag entlohnt.



3. Digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften

- » Im Tarifvertragsgesetz werden wir eine Regelung schaffen, die Arbeitnehmervereinigungen zur Nutzung elektronischer Kommunikationssysteme im Betrieb berechtigt.
- » Die Berechtigung der Arbeitnehmervereinigung zur Nutzung elektronischer Kommunikationssysteme im Betrieb stellt den Regelfall dar. Nur ausnahmsweise (bei überwiegenden Interessen des Arbeitgebers) darf das mit der Pflicht des Arbeitgebers korrelierende Recht der Arbeitnehmervereinigung auf digitalen Zugang beschränkt werden und auch dann nur in dem notwendigen Maß.
- » Daneben bleibt der persönliche Kontakt der Arbeitnehmervereinigungen mit den Beschäftigten im Betrieb möglich – das von der Rechtsprechung aus Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz hergeleitete Recht einer Arbeitnehmervereinigung auf Zutritt zum Betrieb eines Arbeitgebers wird zu diesem Zwecke kodifiziert.

4. Tarifgebundene Unternehmen sollen von gesetzlichen Vorgaben bei den Nachweispflichten ausgenommen und so von Bürokratie entlastet werden

- » Im Nachweisgesetz werden wir regeln, dass nur tarifgebundene Arbeitgeber durch einen Hinweis auf Tarifverträge ihre Pflicht zur schriftlichen Niederlegung der wesentlichen Arbeitsbedingungen im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 bis 9 und Absatz 2 Nummer 2 und 3 des Nachweisgesetzes (Entgelt, Arbeitszeit, Urlaub und Kündigungsfristen) erfüllen können.
- » Nicht tarifgebundene Arbeitgeber müssen die von ihnen angewandten tarifvertraglichen Regelungen explizit benennen und abdrucken oder eine Abschrift hiervon den Unterlagen beifügen.
- » Flankieren werden wir die Nachweispflichten durch eine Mitteilungspflicht des Arbeitgebers, ob und in welcher Form (z. B. OT-Mitgliedschaft) er in einem Arbeitgeberverband Mitglied ist.
- » Mit diesen Erleichterungen wollen wir es für Unternehmen attraktiver machen, am Tarifsysteem teilzunehmen.

5. Abweichungen von tarifdispositivem Gesetzesrecht mittels Tarifverträgen nur noch für tarifgebundene Arbeitgeber

- » Arbeitnehmerschutzrecht ist vielfach tarifdispositiv ausgestaltet, sodass Tarifvertragsparteien von gesetzlich gesetzten Standards abweichen können. Dies eröffnet den Tarifvertragsparteien Spielräume für sachnahe und differenzierte Lösungen, die spezifischen Belangen von Branchen und Unternehmen Rechnung tragen können.
- » Bislang können sich regelmäßig auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber dafür entscheiden, mittels tariflicher Regelungen von den gesetzlichen Standards abzuweichen. Diese Form der „Rosinenpickerei“ wollen wir beenden und Anreize für Unternehmen setzen, sich tarifpartnerschaftlich einzubringen.



- » Wir werden deshalb regeln, dass grundsätzlich nur noch Arbeitgeber, die im Sinne des § 3 Absatz 1 Tarifvertragsgesetz tarifgebunden sind, mittels Tarifverträgen von tarifdispositivem Arbeitnehmerschutzrecht abweichen dürfen. Wir knüpfen damit an das moderne Verständnis tarifdispositiven Arbeitnehmerschutzrechts an, wie es von uns auch bereits bei der tarifvertraglichen Zulassung von Leiharbeit in der Fleischverarbeitung sowie bei der Brückenteilzeit zugrunde gelegt wurde.

6. Initiierung eines Sozialpartner-Gütesiegels für tarifgebundene Unternehmen

- » Immer mehr Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmen, möchten bei ihren marktwirtschaftlichen Entscheidungen wertorientiert handeln. Das darin liegende Potential gesellschaftlicher Selbstregulierung möchten wir auch im Hinblick auf die Gewährung angemessener Arbeitsbedingungen heben.
- » Funktionierende gesellschaftliche Selbstregulierung – das zeigen die Erfahrungen aus anderen Bereichen – verlangt Transparenz. Wir wollen deshalb einen Rahmen für ein verlässliches Sozialpartner-Gütesiegel schaffen, das Tarifbindung für die Verbraucherinnen und Verbraucher sichtbar macht.
- » Die konkrete Ausgestaltung des Gütesiegels sowie die Vergabemodalitäten sollen in die Hände der Sozialpartner gelegt werden. Zentraler Anknüpfungspunkt soll die Tarifbindung sein. Zusätzliche Aspekte – wie zum Beispiel betriebliche Mitbestimmung und Unternehmensmitbestimmung oder die Arbeitsbedingungen bei Werkvertragsunternehmen – können branchenspezifisch Berücksichtigung finden.
- » Wir wollen damit einen Beitrag dazu leisten, dass Sozialpartnerschaft in Zukunft zum selbstverständlichen Bestandteil erfolgreicher Markenbildung von Unternehmen wird.

7. Tarifbindung als fester Bestandteil von CSR-Berichtspflichten

- » Auch in der nichtfinanziellen Erklärung, die eine Kapitalgesellschaft im Sinne des § 289b Handelsgesetzbuch (HGB) zusätzlich zu ihrem Lagebericht erstellen muss, soll künftig über die Tarifbindung des Unternehmens informiert werden müssen.
- » Tarifgebundene Unternehmen werden im Hinblick auf ihre CSR-Pflichten nach § 289c HGB dahingehend entlastet, dass sie ihrer Berichtspflicht über Arbeitnehmerbelange (§ 289c Absatz 2 Nummer 2 HGB) grundsätzlich durch einen Hinweis auf ihre Tarifbindung genügen.