

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Düsseldorf, den 1.9.2020

Schriftliche Stellungnahme zum Antrag “Den gerechten Lohn der Vielen besser schützen...” der SPD-Fraktion (Drs. 17/8779) für die Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales (A1) am 9.9.2020

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

seitens HANDWERK.NRW danke ich sehr herzlich für die Einladung, zu dem o.g. Antrag schriftlich wie mündlich Stellung zu nehmen.

I. Vorbemerkung

Als Dachorganisation des nordrhein-westfälischen Handwerks vertritt HANDWERK.NRW über seine Mitglieder rund 193.000 Handwerksbetriebe und weitere nahestehende Unternehmen und Organisationen. Mitglieder sind der Westdeutsche Handwerkskammertag, der Unternehmerverband Handwerk NRW sowie weitere Handwerksorganisationen und handwerksnahe Unternehmen und Verbände.

Die im Antrag aufgeworfenen Fragen betreffen größtenteils die Zuständigkeiten der Innungen, Fachverbände und Kreishandwerkerschaften als Arbeitgeberorganisationen des Handwerks, da die Innungen und Innungsverbände gemäß §§ 54 und 82 HwO Tarifverträge abschließen können. Gemäß § 54 Abs. 3 Nr. 1 HwO können Innungen ihre Tariffähigkeit auf Innungsverbände übertragen. Dies führt in der Regel dazu, dass Tarifverträge durch den Innungsverband für den Bereich der Handwerksinnung geschlossen werden. Nur punktuell sind die Zuständigkeiten der Handwerkskammern betroffen, in denen – als organisatorisches Spezifikum des Handwerks im Vergleich zu anderen Kammerstrukturen – Betriebsinhaber und Beschäftigte gemeinsam organisiert sind – insbesondere mit Blick auf die gemeinsame Verantwortung der Sozialpartner für die Berufliche Bildung. Nicht in die Zuständigkeit der Handwerkskammern fallen Fragen des Arbeitsrechts und der Tarifpolitik. Der vorliegende Antrag behandelt ganz überwiegend Fragestellungen, die nicht in die Zuständigkeit der Handwerkskammern fallen.

Als Dachorganisation aller Handwerksorganisationen legt HANDWERK.NRW großen Wert darauf, diese unterschiedlichen Zuständigkeiten und Äußerungsmöglichkeiten seiner Mitglieder transparent zu machen und eigene Äußerungen entsprechend zu differenzieren und zu klassifizieren. Dies gilt im Übrigen auch für die durchaus unterschiedlichen Betroffenheiten und Positionierungen der Fachverbände. Die folgende Stellungnahme ist insofern nicht als politische Positionierung von HANDWERK.NRW als Ganzes zu verstehen, sondern als Bericht über unterschiedliche Aktivitäten, Einschätzungen und Positionierungen seiner jeweils zuständigen Mitglieder.

II. Tarifpolitik und Mindestlöhne im Handwerk

Das Handwerk ist durch eine große Branchenvielfalt gekennzeichnet, die sich auch in der Ausgestaltung der Betriebsstrukturen, der Lohnstrukturen, der Erwerbsformen, der Arbeitsbeziehungen und der Tarifikultur niederschlägt. Folgende Punkte lassen sich übergreifend festhalten:

1. Im Handwerk besteht ein umfassender Konsens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern darüber, dass eine starke Tarifpartnerschaft für den Wirtschaftsbe- reich von grundsätzlicher Bedeutung ist. Dementsprechend werden viele Anstren- gungen unternommen, für die Mitgliedschaft in Innungen zu werben und für die Betriebe ein attraktives Dienstleistungsangebot der freiwilligen Organisationen be- reitzustellen.
2. Sowohl Innungen als Arbeitgeberorganisationen des Handwerks als auch Gewerkschaften als Arbeitnehmervertretungen sind Organisationen, deren Mit- gliedschaft auf freiwilliger Basis beruht. Die durch sie gelebte Tarifautonomie ist durch einen rückläufigen Organisationsgrad gekennzeichnet. In vielen Gewerken ist eine nur schwache Organisation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fest- zustellen.
3. Sowohl das laufend aktualisierte Tarifregister NRW als auch interne Übersich- ten, die der Unternehmerverband Deutsches Handwerk regelmäßig bereitstellt, lassen gleichwohl erkennen, dass die Tarifbindung im nordrhein-westfälischen Handwerk recht hoch ist. Im nordrhein-westfälischen Handwerk bestehen gültige Tarifverträge für Gewerke, die etwa 800.000 von insgesamt 1,1 Mio. Erwerbstätigen erfassen. Hinzu kommen in einigen Gewerken Tarifempfehlungen. Das Handwerk weist dabei eine sehr hohe, branchenspezifische Differenzierung der tar- iflichen Lohnstrukturen auf (Haverkamp/Fredriksen 2018).
4. Im nordrhein-westfälischen Handwerk besteht auch eine hohe Bereitschaft, Tarifverträge als Ganzes oder hinsichtlich von Lohnuntergrenzen oder von Ausbil- dungsvergütungen für allgemeinverbindlich zu erklären. Dies setzt allerdings vo- raus, dass die Tarifpartner mit Augenmaß handeln und solche Vereinbarungen treffen, die der wirtschaftlichen Situation der Branche Rechnung tragen.
5. Gute Erfahrungen hat das nordrhein-westfälische Handwerk mit branchenbe- zogenen Mindestlöhnen gemacht, die den Besonderheiten der jeweiligen Gewerke Rechnung tragen. Sowohl die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen als auch branchenbezogene Mindestlöhne werden von den Tarifpartnern im Handwerk auch als Möglichkeit gesehen, Tarifbindung und Organisationskultur zu festigen. Insgesamt erachtet man in den handwerklichen Fachverbänden solche branchen- bezogenen und – aufgrund der Tarifbezirke oftmals auch regional differenzierten – Vereinbarungen, die von den Tarifpartnern gemeinsam entwickelt werden, für ziel- führender als branchenübergreifende Festsetzungen durch den Staat. Nur die Ta- rifpartner verfügen über das notwendige Wissen über branchenspezifische Um- stände, die zur Lohnfestsetzung erforderlich sind. Dies ist eine ganz vorherr- schende Auffassung in den handwerklichen Fachverbänden (so z.B. Pakleppa 2020).
6. Das nordrhein-westfälische Handwerk ist auch deshalb bislang nur in einzel- nen Gewerken vom gesetzlichen Mindestlohn betroffen, da wichtige Bereiche des Handwerks auch durch das Arbeitnehmerentendegesetz (§§3ff.) betroffen sind. Dies gilt insbesondere für das Baugewerbe, das bei den tariflichen Mindestlöhnen zwischen einfachen und qualifizierten Tätigkeiten unterscheidet. In der Bauwirt- schaft stellen nach Auffassung der handwerklichen Bauverbände die allgemein- verbindlichen Mindestlöhne in diesem Kontext ein wichtiges Instrument zur Her- stellung der Wettbewerbsgleichheit dar, da auch Arbeitgeber mit Sitz im Ausland für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge anwenden müssen. Die damit ver- bundenen Pflichten wurden zuletzt durch die am 30.7.2020 in Kraft getretenen Än- derungen des Arbeitnehmerentendegesetzes erweitert hinsichtlich der Entloh- nungsbestandteile des allgemeinverbindlichen Bundesrahmentarifvertrags.

- 113 7. Als nach Erwerbstätigen größtes Gewerk des Handwerks hat sich das perso-
114 nalintensive Gebäudereinigerhandwerk frühzeitig aus branchenspezifischen Grün-
115 den für einen allgemeinen Mindestlohn ausgesprochen und die damit verbunde-
116 nen bürokratischen Belastungen in Kauf genommen. Aber auch dort wird es als
117 absolut notwendig angesehen, dass der gesetzliche Mindestlohn nur eine Unter-
118 grenze darstellt, die einen deutlichen Abstand zu tariflich ausgehandelten Mindest-
119 löhnen großer Branchen hält. In einer schnellen Anhebung des gesetzlichen Min-
120 destlohns auf 12 Euro werden in vielen Fachverbänden des Handwerks große Ge-
121 fahren für die gelebte Tarifautonomie gesehen.
- 122 8. Für die besondere Qualifikationskultur im Handwerk ist es von großer Bedeu-
123 tung, dass das Tarifsysteem keine Fehlanreize gegen Qualifizierung setzt, sondern
124 Aufstiegsperspektiven für Qualifikationwillige auf allen Stufen bietet. Wenn sich
125 Mindestlöhne für Unqualifizierte zu sehr dem unteren Ecklohn für Qualifizierte an-
126 nähern oder es aufgrund von Mindestlohnfestsetzungen zu einer Stauchung des
127 Tarifgitters kommt, entstehen – so die Sorge in vielen Handwerksbranchen – aller-
128 dings Fehlanreize, die Fachkräftemangel und Armutsrisiken verschärfen können
129 (vgl. Lesch/Schröder 2020).
- 130 9. Sozialversicherungsrechtliche Schwarzarbeit und gewerberechtliche
131 Schwarzarbeit gehen oft Hand in Hand. Die nordrhein-westfälischen Handwerks-
132 organisationen sind deshalb gemeinsam und in vielen Kontexten und Bündnissen
133 darin engagiert, allen Erscheinungsformen von Schwarzarbeit entgegenzutreten.
134 Die Handwerkskammern stehen im engen Dialog mit den zuständigen Behörden
135 und sensibilisieren im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, z.B. durch lokale Gesprächs-
136 runden und Kooperationsabsprachen. Auch viele Fachverbände und Innungen en-
137 gagieren sich dafür in branchenbezogenen Bündnissen und haben grundlegendes
138 Interesse daran, dass es nicht zu Wettbewerbsverletzungen durch Unterlaufen von
139 geltenden Arbeitsbedingungen kommt.
- 140 • So führt z.B. die Handwerkskammer Düsseldorf regelmäßig lokale Dialogver-
141 anstaltungen mit den zuständigen Behörden durch und hat im November 2019
142 durch ihre Vollversammlung einen einstimmigen [Beschluss](#) zur Bekämpfung
143 der Schwarzarbeit gefasst.
 - 144 • Die Handwerkskammer Münster, die DGB-Region Emscher-Lippe und die
145 Entwicklungsgesellschaft für Erziehung, Bildung und Arbeit haben ein Modell-
146 projekt zur Bekämpfung von Schwarzarbeit durchgeführt, um die Zusammen-
147 arbeit der örtlich zuständigen Behörden zu befördern.
 - 148 • Aktiv beteiligt waren Organisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks,
149 insbesondere die BAUVERBÄNDE.NRW, an dem vom seinerzeitigen Ministe-
150 rium für Arbeit, Integration und Soziales geförderten [Projekt](#) „Gemeinsam, kon-
151 sequent, kompetent. Faire Arbeit am Bau“. Hier wurden zahlreiche Empfehlun-
152 gen für Unternehmen, Handwerksorganisationen und staatliche Stellen zu-
153 sammengetragen, die für die Bauwirtschaft typische Problembereiche wie
154 Vergabeverfahren, Ordnungswidrigkeitsverfahren, interkommunale Zusammen-
155 arbeit, Präqualifikation, Nachunternehmermanagement, Compliance oder
156 Nachprüfungsverfahren durch unterlegene Wettbewerber adressieren.

157
158 Auf diese besonderen Verhältnisse im Handwerk geht der Antrag nicht näher ein, sondern
159 er hat vorrangig andere, industriell geprägte Bereiche der Arbeitswelt im Blick. Der Begriff
160 „Handwerk“ wird lediglich in der Überschrift als Sprachbild mit kritischem Unterton ver-
161 wendet.

162
163

164 **III. Zum Antrag im Einzelnen**

165
166
167

168 **1. Die Wirkungen des Mindestlohns**

169

Im Antrag (S. 2) wird formuliert, dass der Mindestlohn nach fünf Jahren „ein voller Erfolg“ sei und er mit „durchweg positiven Entwicklungen“ verbunden sei. Behauptet wird, dass

170 der Mindestlohn die Einkommen der Betroffenen deutlich erhöht, den privaten Konsum
171 angekurbelt und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung massiv erhöht hätte.
172

173 Zwar ist auf den ersten Blick richtig, dass seit 2015 die sozialversicherungspflichtige Be-
174 schäftigung in Deutschland weiter angestiegen ist und dass es eine spürbare Erhöhung
175 der gezahlten Stundenlöhne bei den vom Mindestlohn betroffenen Arbeitnehmerinnen und
176 Arbeitnehmern gegeben hat. Aus der bislang dazu vorliegenden wissenschaftlichen For-
177 schung und aus den konkreten Erfahrungen des Handwerks sind jedoch einige Vorbehal-
178 te und Fragezeichen zu den Wirkungen des Mindestlohns anzubringen:

- 179 • Schätzungen zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns und zu Umge-
180 hungen weichen erheblich voneinander ab. Die Mehrzahl der Studien geht von
181 leicht negativen Beschäftigungseffekten aus. Einigkeit besteht darin, dass negative
182 Effekte am stärksten bei der geringfügigen Beschäftigung zu erkennen sind. Des-
183 halb gibt es auch Hinweise darauf, dass Frauen, Geringqualifizierte und Nicht-EU-
184 Ausländer stärker als andere Personengruppen Beschäftigungsanteile verloren
185 haben (vgl. Bossler/Möller 2018, Bonin/Pestel 2020, vom Berge u.a. 2020).
- 186 • Aufgrund der schwierigen Datenlage unterschätzen viele Studien aus metho-
187 dischen Gründen manche Beschäftigungseffekte der bisherigen Mindestlohnregu-
188 lierung. Dies gilt zum Beispiel für die Reduzierung von Arbeitszeiten zur Kompen-
189 sation höherer Stundenlöhne. Daraus resultiert nicht nur eine Arbeitsverdichtung
190 mit recht unveränderten Monatseinkommen, sondern auch eine Verringerung des
191 Beschäftigungsvolumens. Auch die mögliche Zurückhaltung bei Neueinstellungen
192 und andere Fernwirkungen lassen sich in ihrem Ausmaß nur schwer abschätzen
193 (Bonin/Pestel 2020, Bossler 2019). Bei umfassender Betrachtung dieser und an-
194 derer Effekte stehen Schätzwerte von 129.000 bis 594.000 verlorenen Arbeitsplät-
195 zten bundesweit im Raume (Knabe/Schöb/Thum 2020).
- 196 • Weitgehende Einigkeit besteht in der wissenschaftlichen Diskussion darin,
197 dass der Mindestlohn – ähnlich wie die Grundrente – keinen nennenswerten Bei-
198 trag zur Bekämpfung der Armut bzw. zur Erhöhung der betroffenen Haushaltsein-
199 kommen leistet. Dem steht neben der genannten Reduzierung von Arbeitszeiten
200 auch entgegen, dass es bei Teilzeitbeschäftigten ggfs. zu Verrechnungen mit Auf-
201 stockungsleistungen nach ALG II kommt bzw. dass der Anteil von alleinstehenden
202 Vollzeitbeschäftigten an den Empfängerinnen und Empfängern mit Mindestlohn-
203 bezug sehr gering ist bzw. dass in vielen Fällen das Mindestlohneinkommen nicht
204 das maßgebliche Einkommen des betroffenen Haushalts ist (vgl. Bossler/Möller
205 2018, Lesch/Schröder 2020).
- 206 • Auch viele der Studien, die ein insgesamt positives Zwischenfazit des bisheri-
207 gen Mindestlohns ziehen, schränken ein, dass die zu beobachtenden Effekte deut-
208 lich ungünstiger ausfallen dürften, wenn der Mindestlohn – wie kürzlich erfolgt –
209 deutlich angehoben würde oder wenn sich – wie es aktuell der Fall ist – die kon-
210 junkturelle Lage deutlich verschlechtern könnte. Alle bisherigen Beobachtungen
211 stehen unter der Bedingung einer ausgesprochen positiven konjunkturellen Ent-
212 wicklung, die nicht zuletzt einen starken Aufbau an Erwerbstätigkeit mit sich ge-
213 bracht hat. Zudem hat das bisherige Niveau des allgemeinen Mindestlohns nur in
214 einzelnen Branchen die Produktivität der betroffenen Arbeitsplätze in Frage ge-
215 stellt. Neben dem unmittelbaren Abbau von Beschäftigung zur Stabilisierung der
216 Lohnkosten konnten Arbeitgeber bisher noch andere Anpassungsstrategien ver-
217 folgen, z.B. Durchsetzung höherer Preise (vgl. für das sachsen-anhaltische Hand-
218 werk dazu: Brautzsch/Schultz 2018), Erhöhung der Produktivität oder Arbeitsver-
219 dichtung. Negative Beschäftigungseffekte scheinen derzeit v.a. bei solchen Betrie-
220 ben aufzutreten, die einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und deshalb
221 keine Preisanpassungen gegenüber Kunden vornehmen können (Bossler 2019).
222 Unter den Bedingungen einer Konjunkturkrise von ungewisser Dauer und gravie-
223 renden Liquiditätsproblemen und Insolvenzgefahren in vielen Branchen, wie sie
224 derzeit gegeben ist, werden der Abbau von Beschäftigung, die Insolvenz von Un-
225 ternehmen und ein nur verzögerter und beschränkter Wiederaufbau durch Unter-
226 nehmenneugründungen insgesamt wahrscheinlicher. Auch viele der Studien, die

227 ein positives Zwischenfazit zum Mindestlohn ziehen, empfehlen daher Zurückhal-
228 tung bei weiteren Erhöhungsschritten für den allgemeinen Mindestlohn und plädie-
229 ren für Möglichkeiten zur regionalen Differenzierung unter Berücksichtigung örtli-
230 cher Tarifstrukturen und Lebenshaltungskosten (vgl. Bossler/Möller 2018, Bo-
231 nin/Pestel 2020, Lesch/Schröder 2020, Börschlein/Bossler 2019, Caliendo 2020).

232 • Abhängig von der Höhe und Dynamik des Mindestlohniveaus sind auch die
233 Wechselwirkungen zum Tarifsysteem kritisch zu reflektieren (vgl. Dingeldey 2019,
234 Lesch/Schröder 2020, Schulten/Pusch 2019). Solange sich der Mindestlohn von
235 unten an branchenspezifische Eck- oder Mindestlöhne annähert, ist beobachtbar,
236 dass sich daraus ein Druck auf die Heraufsetzung dieser Löhne ergibt. Dabei
237 hängt es von den Marktumständen ab, ob dies zu einer generellen Verschiebung
238 des Tarifgitters oder zu einer Stauchung desselben führt. Sollte der Mindestlohn
239 jedoch tarifliche Vereinbarungen überlagern und wird damit die von den Sozial-
240 partnern ausgehandelte Lohnfindung von einer staatlichen Lohnfestsetzung ver-
241 drängt, so rechnen viele handwerkliche Fachverbände mit negativen Konsequen-
242 zen für die Sozialpartnerschaft. Eine wesentliche Funktion würde damit den Ar-
243 beitgeber- und den Arbeitnehmerorganisationen genommen und verstaatlicht. Kri-
244 tisch werden vor diesem Hintergrund in den Fachverbänden des Handwerks auch
245 Tendenzen bewertet, die Vorschläge der von den Sozialpartnern mitgetragenen
246 Mindestlohnkommission durch politische Vorgaben und Einflussnahmen zu lenken
247 und damit zu Erhöhungen des Mindestlohns zu kommen, die von den Tarifpart-
248 nern nicht gemeinsam mitgetragen werden können (vgl. Bossler/Möller 2018). Sol-
249 che Tendenzen werden auch im Handwerk, so beispielsweise aus Sicht der Bau-
250 handwerke oder des Friseurhandwerks, aber auch aktuell erneut durch den Zent-
251 ralverband des Deutschen Handwerks, ausgesprochen kritisch gesehen und als
252 ernste Gefährdung der verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie empfun-
253 den.

254 • Aus Sicht der Fachverbände des Handwerks sind auch Verdrängungseffekte
255 im Auge zu behalten, die durch (überhöhte) allgemeine Mindestlöhne in Richtung
256 von Soloselbständigkeit entstehen können. Bereits jetzt besteht das Problem, dass
257 der Versuch, prekäre Soloselbständigkeit zurückzudrängen, regulatorisch auch
258 solche Formen von Soloselbständigkeit oder von hybrider Erwerbstätigkeit er-
259 schwert, gegen die an sich nichts einzuwenden ist und die große Potentiale für In-
260 novation und Erwerbstätigkeit bieten.

261

262

263 2. *Ausbau der Kontrollen*

264

265 Der Antrag plädiert für bessere Rahmenbedingungen für Kontrollen, für mehr Personal
266 und effizientere Kontrollen.

267

268 Aufgrund der schwierigen Datenlage ist schwer zu klären, ob – wie im Antrag behauptet –
269 Verstöße gegen das Mindestlohngesetz gang und gäbe sind und weiter zunehmen. Wenn
270 der Staat Regeln setzt, muss er jedenfalls auch dafür Sorge tragen, dass diese Regeln
271 eingehalten werden und muss dazu auch angemessene Kontrollkapazitäten und –in-
272 strumente bereithalten. Zugleich ist es vielen Fachverbänden des Handwerks wichtig,
273 dass der Staat dabei auch auf die Praktikabilität und Verhältnismäßigkeit der Regelset-
274 zung an sich achtet, damit sich der Kontrollaufwand in Grenzen hält und schädliche Ne-
275 benwirkungen, insbesondere zulasten untadeliger Marktteilnehmer, vermieden werden.

276

277 Aus Sicht des Handwerks ist der gesetzliche Mindestlohn mit einem hohen und z.T.
278 übermäßigen Kontrollaufwand belastet – nicht zuletzt, weil die Regulatorik übers Ziel hin-
279 ausschießt und notwendige Differenzierungen zwischen Branchen, so beispielsweise zwi-
280 schen Fleischindustrie und Fleischerhandwerk, unterlässt. Handwerkliche und mittelständische Betriebe drohen demnach in Mithaftung genommen zu werden für Fehlentwicklungen und Verstöße, die in anderen Kontexten zutage treten. So wird in vielen Gewerken des Handwerks der Aufwand für Kontrollen und Dokumentationspflichten bezüglich des Mindestlohns insgesamt als zu hoch empfunden – insbesondere für solche Betriebe, die

284

285 sich ohnehin an gesetzliche Vorgaben halten (z.B. aus Sicht des Bauhandwerks: Pak-
286 leppa 2020). Aufgrund einer ungenauen Definition im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
287 ist hier besonders das Fleischerhandwerk von ungerechtfertigten Dokumentationspflichten
288 und Kontrollen betroffen gewesen. Damit handwerkliche Fleischerbetriebe nicht einem
289 Kontrollregime unterworfen werden, das nur in Bezug auf die Fleischindustrie Sinn macht,
290 hat das nordrhein-westfälische Handwerk wiederholt gefordert, dass im Zuge einer Evalu-
291 erung des Gesetzes eine Neuregelung des § 2a SchwarzArbG vorgenommen wird, so
292 dass die Betriebe des Fleischerhandwerks nicht mehr unter den Begriff „Fleischwirtschaft“
293 fallen. Bis dahin sollten die erweiterten Dokumentationspflichten für das Fleischerhand-
294 werk ausgesetzt werden. Die Position hat der ZDH aktuell bekräftigt (ZDH 2020).
295

296 Die im Antrag angestrebte Effizienz von Kontrollen ist daher aus Sicht des Handwerks
297 ausgesprochen wünschenswert in dem Sinne, dass mit möglichst wenig Aufwand mög-
298 lichst zielgenau die „schwarzen Schafe“ identifiziert werden. Je detaillierter Normierungen
299 sind und je restriktiver Kontrollen sein sollen, umso wichtiger ist allerdings auch eine prä-
300 zise und problemadäquate Eingrenzung ihres Anwendungsbereichs.
301

302 Relevant wird dies angesichts der aktuellen Diskussionen um Werkverträge und Zeitar-
303 beit. Der Umstand, dass in der Fleischindustrie sehr fragwürdige und z.T. nicht hinneh-
304 bare Praktiken beobachtet werden, darf nicht zu einer Regulierung führen, die Zeitarbeit,
305 Werkverträge und Soloselbständigkeit in anderen, unproblematischen Zusammenhängen
306 erschwert und damit wichtige Flexibilisierungsinstrumente und Innovationspotentiale ver-
307 hindert. Diese Position wurde unlängst vom ZDH eingenommen (ZDH 2020).
308

309 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang und mit Blick auf das Baugewerbe auch, dass
310 die Zollbehörden auch zuständig sind für die Prüfung der Einhaltung von Pflichten nach §
311 16 Arbeitnehmerentsendegesetz, also nun auch für die Prüfung hinsichtlich von zusätzli-
312 chen Entlohnungsbestandteilen – verbunden mit entsprechend gestiegenen Nachweis-
313 pflichten für die Arbeitgeber. Zudem soll der Zoll künftig auch prüfen, ob die im Bundes-
314 rahmentarifvertrag geregelten Erschwerniszuschläge für bestimmte Tätigkeiten bezahlt
315 wurden. Effiziente Kontrollen – durch entsprechend mehr Personal und Ressourcen –
316 sind hier erforderlich. Aus Sicht des betroffenen Baugewerbes ist es dabei wichtig, dass
317 eine verstärkte Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns nicht dazu führt, dass eine aus-
318 gedehnte Schwerpunktprüfung im Baugewerbe leidet. Eine ausgedehnte Kontrolltätigkeit
319 auf Baustellen wird hier als notwendig angesehen – sowohl hinsichtlich der Erweiterung
320 des Arbeitnehmerentsendegesetzes als auch der Kontrolle des gesetzlichen Mindest-
321 lohns.
322

323 3. Zeiterfassung

324

325 Im Antrag wird für eine manipulationssichere Zeiterfassung gegen Mindestlohnverstöße
326 sowie für eine Beweislastumkehr für den Nachweis geleisteter Arbeitszeiten in dem Sinne,
327 dass der Arbeitgeber belegen sollte, wieviel die Beschäftigten tatsächlich gearbeitet haben.
328

329 Mindestlohnverstöße resultieren nach den Erfahrungen des Handwerks überwiegend aus
330 nicht bezahlten Arbeitsstunden, nicht aber aus fehlerhaften Entgelten für erfasste Arbeits-
331 stunden. Aufzeichnungspflichten sind zur Überwachung von Mindestlohnvorschriften not-
332 wendig und sollten auf die Branchen und Beschäftigungsgruppen beschränkt sein, bei
333 denen die Gefahr eines Mindestlohnverstößes wirklich besteht.
334

335 Das Plädoyer für manipulationssichere Zeiterfassung klingt einleuchtend, wird aber in der
336 Praxis an Grenzen stoßen. Sie geht an der Realität der Arbeitswelt vorbei. Manipulations-
337 sicherheit lässt sich in digitalen Erfassungssystemen bestenfalls gewährleisten vom Mo-
338 ment der Datenerfassung an. Ob eingegebene Daten der tatsächlichen Arbeitszeit oder
339 der Präsenz am Arbeitsort entsprechen, ließe sich nur durch eine restriktive Überwachung
340 der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährleisten, die allein schon aus daten-
341 schutzrechtlichen Gesichtspunkten gravierende Fragen aufwirft.
342

343 In Rechnung zu stellen ist auch, dass Handwerksbetriebe zu 80 Prozent weniger als 10
344 Beschäftigte umfassen. Bürokratischer Aufwand, der auf industrielle Unternehmensstruk-
345 turen ausgelegt ist, führt in diesen kleinteiligen Strukturen zu einem relativ höheren Kos-
346 tenaufwand und zu damit verbundenen Wettbewerbshindernissen. Zusätzliche Kosten
347 sollten für diese Betriebe vermieden werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu er-
348 wähnen, dass der Europäische Gerichtshof mit seinem Urteil vom 14. Mai 2019 (C- 55/18)
349 festgestellt hat, dass bei der Ausgestaltung eines entsprechenden Systems der Zeiterfas-
350 sung auch die Eigenheiten der Unternehmen – namentlich deren Größe – zu beachten
351 sind.

352

353 Die geforderte Beweislastumkehr wird von den Fachverbänden des Handwerks abge-
354 lehnt. Es sollte bei der Selbstaufzeichnung durch die Arbeitnehmer bleiben. Die bisher
355 vorgeschriebenen Arbeitsaufzeichnungen werden im Handwerk, so im Gebäudereiniger-
356 handwerk, als ausreichend und effektiv wahrgenommen.

357

358 Präzise Zeiterfassung mag für viele Arbeitsverhältnisse geeignet und erforderlich sein,
359 allerdings ergeben sich gerade aus den aktuellen Erfahrungen in der Corona-Krise Ver-
360 änderungen der Arbeitswelt, bei denen dank Digitalisierung und auch im Interesse der
361 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine deutlich höhere Flexibilität möglich ist. In der
362 Praxis wächst der Bedarf, Arbeitsverhältnisse weniger an festen Arbeitszeiten zu orientie-
363 ren, sondern stärker auf die Verabredung von Arbeitszielen mit flexiblen Möglichkeiten der
364 Leistungserbringung. Allein für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bieten sich hier
365 große Möglichkeiten, die insbesondere Frauen eine bessere Teilhabe am Arbeitsmarkt
366 ermöglichen können. Man sollte also bei den rechtlichen Vorgaben zur Zeiterfassung nicht
367 das Kind mit dem Bade ausschütten, sondern sehr präzise belegen und eingrenzen, auf
368 welche Branchen und Arbeitsverhältnisse bezogen die Regulatorik letztlich verhältnismä-
369 ßig ist. So gibt es für viele Branchen auch gute Gründe zu einer Modernisierung des Ar-
370beitszeitrechts (z.B. wöchentliche statt tägliche Höchstarbeitszeiten) oder der Anhebung
371 der Grenzen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. In vielen Branchen, in denen
372 sich Chancen zur Flexibilität eröffnen, gilt es eine partnerschaftliche Vertrauenskultur zw-
373 ischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu pflegen. Überregulierung kann hier kontrapro-
374 duktiv wirken.

375

376

377

378 4. *Ausbau der Arbeitsschutzverwaltung und Erhöhung von Bußgeldern*

379

380 Der Antrag plädiert für einen Ausbau der Arbeitsschutzverwaltung und für die Erhöhung
381 von Bußgeldern.

382

383 Aus Sicht des Handwerks liegen Probleme der Kontrolle von arbeitsschutz-, sozialversi-
384 cherungs- oder gewerberechtlichen Verstößen nicht in mangelnden Kompetenzen oder
385 Sanktionsmöglichkeiten der zuständigen Behörden. Diese sind bereits sehr umfassend
386 ausgestaltet. Insbesondere die Erhöhung von Bußgeldern muss nicht unbedingt zielfüh-
387 rend sein. Aus den Erfahrungen des Baugewerbes beispielsweise führen höhere Bußgel-
388 der nicht zu einer besseren Einhaltung von Regeln.

389

390 Allerdings fehlt es vielfach an Kapazitäten zur Umsetzung von Kontrollen, z.T. auch be-
391 dingt durch unbesetzte Stellen in den jeweiligen Behörden. Es besteht ein Vollzugsdefizit,
392 kein Regulierungs- oder Kompetenzdefizit. Anstatt weitere Aufgaben an die Finanzkon-
393 trollbehörden zu übertragen, sollten deren Kernfunktionen hinsichtlich der Mindestlohn-
394 überwachung erfüllt werden (so im Tenor ZDH 2019). Hier sind neben der Arbeitsschutz-
395 verwaltung auch die kommunalen Ordnungsbehörden oder der Zoll anzusprechen. Ver-
396 besserungsfähig ist aus Sicht des Handwerks z.B. die Öffentlichkeitsarbeit des Zolls. Im
397 Blick zu behalten ist bei der Diskussion um die Mindestlohnkontrollen auch der Umstand,
398 dass jede weitere Erhöhung des Mindestlohns auch den Anteil der betroffenen Arbeit-
399 nehmer ansteigen lässt und damit die Frage nach der leistbaren Kontrolle aufwirft. Umso
400 wichtiger dürften neben reaktiven Kontrollen daher präventive Lösungsansätze sein, die

401 unerwünschte Anreize zur Unterlaufung von arbeitsrechtlichen Standards aller Art ver-
402 meiden und damit auch den Kontrollaufwand reduzieren helfen.

403

404

405

5. *Erwerbslosenberatungsstellen und Arbeitslosenzentren*

406

407

408

Im Antrag (S. 3) wird dafür plädiert die Erwerbslosenberatungsstellen und die Arbeitslo-
senzentren weiter auskömmlich zu finanzieren und in Gänze zu erhalten.

409

410

411

412

413

414

415

416

Aus Sicht der Fachverbände und Kreishandwerkerschaften des Handwerks erscheint es
zweckmäßig und angemessen, im Rahmen der in der nächsten Förderperiode verfügba-
ren ESF-Mittel die Erwerbslosenberatungsstellen und die Arbeitslosenzentren künftig zu
sogenannten „Beratungsstellen Arbeit“ zusammenzuführen. Durch Synergieeffekte, die
Vermeidung von Doppelstrukturen und durch die Möglichkeit, mehrere Beratungsstandor-
te innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft zu betreiben, kann auch so ein flächende-
ckendes Angebot bereitgestellt werden.

417

418

419

6. *Dialog zur Gestaltung der Arbeitsbedingungen*

420

421

422

Im Antrag (S. 2) wird für einen gemeinsamen Dialog für eine bessere Gestaltung der Ar-
beitsbedingungen geworben.

423

424

425

426

427

428

429

430

431

432

433

434

435

436

Insgesamt dürfte dies der erfolgversprechende Ansatz sein. Eine Verschärfung der in
Deutschland ohnehin schon intensiven und kostspieligen Regulierung sollte nur subsidiär
in Betracht kommen. Vorrang sollten nach weit verbreiteten Einschätzungen im Handwerk
solche Ansätze haben, die auf individueller, betrieblicher und tariflicher Ebene ansetzen
und in Kenntnis der spezifischen Umstände der betroffenen Menschen, Unternehmen und
Branchen auf freiwillige und eigenverantwortliche Vereinbarungen mit einem für alle Betei-
ligten überschaubaren Wirkungsbereich setzen. Vereinbarungen, die auf diesen Ebenen
etabliert werden können, dürften auf ein höheres Maß an Akzeptanz stoßen und mit deut-
lich geringeren Überwachungskosten auskommen. Das Baugewerbe plädiert dafür, dass
ein Austausch mit auffälligen Unternehmen unter Einbeziehung der Gewerkschaften nicht
aufgrund staatlicher Einflussnahme erfolgen sollte. Ein gemeinsamer Dialog für eine bes-
sere Gestaltung der Arbeitsbedingungen muss demnach den Tarifpartnern überlassen
werden.

437

438

439

440

441

442

443

Wie eingangs dargestellt, setzt das Handwerk auch in dieser Hinsicht auf das Prinzip der
Subsidiarität. In diesem Sinne bestehen auch noch Spielräume, die Bündnisse mit ande-
ren Akteuren zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Lohndumping zu intensivieren und
ihnen durch Kooperationen, Informationsaustausch und Öffentlichkeitsarbeit vor Ort zu
stärken. Alle Organisationen des Handwerks, die Kammern, Innungen, Fachverbände und
Kreishandwerkerschaften, stehen hierzu bereit.

444

445

446

IV. Literaturhinweise

447

448

449

450

Philipp vom Berge u.a., Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Stellungnahme des
IAB am 19.3.2020 zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission (IAB-
Stellungnahme 4/2020)

451

452

453

Benjamin Börschlein/Mario Bossler, Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindest-
lohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte, Nürnberg 2019 (IAB-Kurzbericht
24/2019)

454

455

Holger Bonin/Nico Pestel, Der Mindestlohn birgt nach wie vor Beschäftigungsrisiken,
Bonn 2020 (IZA Standpunkte Nr. 98)

456

457

Mario Bossler/Joachim Möllder der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen
und Einhaltung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Ar-

458 beit und Soziales des Deutschen Bundestages am 24. September 2018 (IAB-
459 Stellungnahme (8/2018)
460 Mario Bossler, Der gesetzliche Mindestlohn. Zur Einhaltung und zu den Beschäftigungsef-
461 fekten in einer Rezession. Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigen-
462 rat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 9. Oktober 2019 (IAB-
463 Stellungnahme 18/2019)
464 Hans-Ulrich Brautzsch/Birgit Schultz, Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindest-
465 lohns: eine Fallstudie für das Handwerk in Sachsen-Anhalt, in: Leibniz-Institut für Wirt-
466 schaftsforschung Halle (Hg.), Wirtschaft im Wandel 24 (2018, S. 75-78
467 Marco Caliendo, Fünf Jahre Mindestlohn: Einiges erreicht, aber wesentliche Ziele verfehlt,
468 in: ifo-Schnelldienst 73 (2020), Nr. 4, S. 23-28
469 Irene Dingeldey, Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. Verschiedene
470 Typen im Branchenvergleich, in: Arbeit 28 (2019), S. 55-72
471 Katarzyna Haverkamp/Kaja Frediksen, Lohnstrukturen im Handwerk, Düsseldorf 2018
472 (Hans Böckler Stiftung, Study Nr. 380)
473 Andreas Knabe/Ronnie Schöb/Marcel Thum, Alles im Grünen Bereich?, in: ifo-
474 schnelldienst 73 (2020), Nr. 4, S. 3-6
475 Hagen Lesch/Christoph Schröder, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns: schriftli-
476 che Anhörung der Mindestlohnkommission, Köln 2020 (IW-Report No. 18/2020)
477 Felix Pakleppa, Gesetzlicher Mindestlohn: Erwartungen nicht erfüllt, in: ifo-Schnelldienst
478 73 (2020), Nr. 4, S. 14-16
479 Thorsten Schulten/Toralf Pusch, Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspekti-
480 ven, in: Wirtschaftsdienst 99 (2019), S. 335-339
481 Zentralverband des Deutschen Handwerks, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines
482 Gesetzes zur Bekämpfung von Missständen am Arbeitsmarkt, illegaler Beschäftigung
483 sowie von Kindergeld- und Sozialleistungsmissbrauch, 2.1.2019
484 Zentralverband des Deutschen Handwerks, Stellungnahme zu einem Referentenentwurf
485 eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontroll-
486 gesetz) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 23.7.2020
487
488

489 Mit freundlichen Grüßen
490



491 Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke
492 Hauptgeschäftsführer
493