Bundesrat **Drucksache 343/13 (Beschluss) (neu)**

03.05.13

Beschluss
des Bundesrates

Entschließung des Bundesrates "Gute Arbeit - Zukunftsfähige und faire Arbeitspolitik gestalten"

Der Bundesrat hat in seiner 909. Sitzung am 3. Mai 2013 die aus der Anlage ersichtliche Entschließung gefasst.

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

Anlage

Entschließung des Bundesrates "Gute Arbeit - Zukunftsfähige und faire Arbeitspolitik gestalten"

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung und den Bundestag auf, umfassende gesetzliche Veränderungen mit den folgenden Elementen zu initiieren und umzusetzen:

1. Sicherung auskömmlicher Löhne, insbesondere durch Einführung eines flächendeckenden allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von mindestens 8,50 Euro brutto in Deutschland durch Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 1. März 2013 (BR-Drucksache 136/13 (Beschluss));

2. Sicherstellung des equal-pay-Grundsatzes in der Leiharbeit ("Gleiche Arbeit - Gleiches Geld") spätestens nach einer kurzen Einarbeitungszeit sowie Rückführung der Leiharbeit auf ihre eigentliche Kernfunktion der Abdeckung von Auftragsspitzen und Vertretungsfällen;

3. Verhinderung der Umgehung von Arbeitnehmerschutzrechten durch (Schein-)Werkverträge;

4. Beseitigung von Fehlanreizen und bessere Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte im Bereich der Minijobs;

5. Unterbindung des Missbrauchs von Praktikantenverträgen;

6. Senkung des Anteils der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen insbesondere durch weitgehende Abschaffung der sachgrundlosen Befristung gemäß § 14 Absatz 2 Teilzeit- und Befristungsgesetz;

7. Möglichkeit der Befristung von familienbedingter Teilzeitbeschäftigung und erleichterter Rückkehranspruch auf Vollzeit beziehungsweise die ursprüngliche Arbeitszeit;

8. Herstellung von Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen;

9. Wiedereinführung der Regelungen zum erleichterten Bezug von Kurzarbeitergeld;

10. Schaffung einer Rechtsverordnung zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit.

Begründung:

Nach den Flexibilisierungen, die Arbeitsbeziehungen in den letzten Jahren erfahren haben, muss der Wert der Arbeit wieder angemessen berücksichtigt werden. Es geht nicht allein darum, Menschen in Beschäftigung zu bringen, sondern auch darum, die Qualität der Beschäftigung in den Blick zu nehmen. Fehlentwicklungen, wie dem sich ausbreitenden Niedriglohnsektor und der Zunahme prekärer Beschäftigung, muss entgegengesteuert werden. Es ist wichtig, nicht bloß Arbeit, sondern "Gute Arbeit" zu schaffen. Zu "Guter Arbeit" gehören insbesondere auskömmliche und faire Löhne, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Arbeitsleben einschließlich der Entgeltgleichheit sowie angemessene und faire Arbeitsbedingungen. "Gute Arbeit" bedeutet damit auch, die zunehmende Polarisierung der Gesellschaft zu überwinden und für soziale Gerechtigkeit zu sorgen.

Die Einkommensverteilung in Deutschland ist zunehmend in eine Schieflage geraten. Immer mehr Menschen erzielen keinen existenzsichernden Lohn aus ihrer Beschäftigung. Fast jeder Vierte in Deutschland ist atypisch beschäftigt. Daraus resultieren für zahlreiche Beschäftigte eine mangelnde soziale Absicherung sowie eine Aushöhlung der sozialen Sicherungssysteme.

Der Bundesrat sieht mit großer Sorge, dass

- sich die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt hat. Existenzsicherndes Arbeitseinkommen und eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben können oft nicht einmal mehr über eine Vollzeitbeschäftigung erreicht werden. Die Zahl der Menschen, die zur Existenzsicherung aufstockende Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen, ist seit 2007 kontinuierlich gestiegen; sie beläuft sich aktuell auf rund 1,4 Millionen Beschäftigte. Zur Zurückdrängung des Niedriglohnsektors und zur Sicherung auskömmlicher Löhne ist in erster Linie die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns geeignet. Ein solcher Mindestlohn darf auch im Wissen um die positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und angesichts der guten Erfahrungen in anderen europäischen Ländern nicht weiter blockiert werden. Ziel ist, dass alle, die Vollzeit arbeiten, alleine davon leben können, ohne auf ergänzende Hilfe angewiesen zu sein. Aber auch Teilzeitbeschäftigte und Minijobber/innen, die überdurchschnittlich von Niedriglöhnen betroffen sind, sind vor Lohndumping zu schützen. Darüber hinaus ist der Anteil der abhängig beschäftigten Frauen mit Niedriglohn etwa doppelt so groß wie derjenige der Männer (Statistisches Bundesamt 2009, Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit). Das ist unter anderem auf das Fehlen eines gesetzlichen Mindestlohns zurückzuführen. Ein gesetzlicher Mindestlohn wäre daher ein wichtiger Beitrag zur Beseitigung des in Deutschland bestehenden erheblichen Lohngefälles beziehungsweise zur Herstellung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern (siehe unten). Einzelheiten können dem Beschluss des Bundesrates vom 1. März 2013 über die Einbringung eines Gesetzentwurfs über die Festsetzung des Mindestlohns (BR-Drucksache 136/13 (Beschluss)) beim Deutschen Bundestag entnommen werden. Gegenstand des Gesetzentwurfs sind neben der Erstfestlegung des Mindestlohns auf bundesweit mindestens 8,50 Euro brutto die Einrichtung einer drittelparitätisch besetzten Mindestlohnkommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerorganisationen sowie der Wissenschaft;
- Leiharbeit von einem Teil der Unternehmen inzwischen als Dauereinsatzstrategie genutzt wird, wobei die Entlohnung der Leiharbeitskräfte in der Regel deutlich geringer ist als die der Stammbeschäftigten. Dadurch werden reguläre Arbeitsplätze verdrängt. Die Leiharbeit muss insoweit auf ihre

eigentlichen Kernfunktionen, nämlich die Abdeckung von Auftragsspitzen und Vertretungsfällen, zurückgeführt werden.

Im Bereich der Entlohnung sind massive Einkommensgefälle selbst im Bereich der Hochqualifizierten festzustellen. Diese Einkommensgefälle wurden durch die für manche Branchen geltenden Tarifverträge, welche Zuschläge für die Leiharbeit vorsehen, nicht nivelliert. Zwar wird durch die Branchenzuschläge ein höherer Entgeltstandard erzielt. Der Abstand zum Grundsatz des equal pay in der Leiharbeit wird jedoch lediglich verkleinert. Zudem finden die Zuschläge nicht in allen Branchen Anwendung. Auch die durch das Erste Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung vom 28. April 2011 (BGBl. I, S. 642) eingeführte Lohnuntergrenze (8,19 Euro (West) beziehungsweise 7,50 Euro (Ost)) ist zur Beseitigung der Lohnungerechtigkeit in der Leiharbeit längst nicht ausreichend. Um ein Lohndumping im Bereich der Leiharbeit effektiv zu verhindern, muss die vorbehaltlose Geltung des equal-pay-Grundsatzes ("Gleiche Arbeit - Gleiches Geld") sichergestellt werden. Hiervon darf nur während einer kurzen Einarbeitungszeit durch Tarifvertrag abgewichen werden, wenn der für die Stammbelegschaft einschlägige Tarifvertrag dieselben Absenkungsregelungen in der Einarbeitungszeit vorsieht;

- offenbar vermehrt Werkvertragskonstruktionen mit dem Ziel des Lohndumpings eingesetzt werden. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Rahmen von Werkverträgen beschäftigt werden, erhalten zum Teil Löhne von nur wenig mehr als 6,00 Euro. Soweit es sich bei der formell als Werkvertrag deklarierten Vertragsform eigentlich um Arbeitnehmerüberlassung handelt, wird dadurch die Lohnuntergrenze in der Leiharbeit umgangen. Hier ist die Bundesregierung aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die die Umgehung von Arbeitnehmerschutzrechten mittels (Schein-) Werkverträgen verhindern;
- die Zahl der Minijobberinnen und Minijobber auf konstant hohem Niveau verbleibt und der Umfang der Brückeneffekte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erheblich geringer ausfällt, als erhofft. Minijobs stellen im Gegenteil sogar eher eine Hürde für den Übergang in einen sozialversicherungspflichtigen Teilzeit- oder gar Vollzeitjob dar. Die Mehrheit der vor allem weiblichen Beschäftigten bleibt im Minijob "gefangen". Laut einer Studie des Bundesfamilienministeriums aus dem Jahr 2012 sind Minijobs "ein Programm zur Erzeugung lebenslanger ökonomischer Ohnmacht und Abhängigkeit". Minijobberinnen und Minijobbern werden besonders niedrige

Löhne gezahlt sowie oftmals elementare arbeitsrechtliche Ansprüche versagt. Eine aktuelle Studie des Rheinisch-Westfälischen-Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) aus dem Dezember 2012, die im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen erstellt wurde, bestätigt, dass dringender Handlungsbedarf bei der Durchsetzung der arbeits- und arbeitschutzrechtlichen Vorschriften besteht. Obwohl geringfügig Beschäftigte arbeitsrechtlich formal allen anderen Beschäftigten gleichgestellt sind, wird dieser Grundsatz in der Praxis jedoch häufig unterlaufen: So werden zum Beispiel 43 Prozent der geringfügig Beschäftigten das Entgelt an Feiertagen, 41 Prozent der bezahlte Urlaub und 39 Prozent die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall versagt. Selbst die befragten Arbeitgeber geben zu, gesetzlich vorgeschriebene Leistungen nicht zu gewähren (40 Prozent bei Entgelt an Feiertagen, 31 Prozent bei Urlaub, 26 Prozent bei Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall). Dort, wo Minijobber arbeitsrechtlich als Arbeitnehmer zweiter Klasse behandelt werden, muss nachgesteuert werden.

Zusätzlich sind Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in Minijobs aufgesplittet werden. Im Gegenteil - wo immer es möglich ist, müssen Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden. Hierzu gilt es, bestehende Ansätze der Arbeitsagenturen und Jobcenter zur Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu evaluieren und Beispiele guter Praxis zu transferieren. Außerdem ist zu prüfen, wie gleitende Übergänge in reguläre Beschäftigung verbessert und Barrieren, die dem entgegenstehen, abgebaut werden können;

- junge Menschen trotz abgeschlossener Ausbildung oder abgeschlossenem Studium ohne oder nur mit geringer Bezahlung als Praktikanten beschäftigt werden. Freiwillige Praktika müssen unter fairen Bedingungen stattfinden. Dort, wo dies nicht gewährleistet ist, Praktika also zum Beispiel nicht deutlich überwiegend Ausbildungszwecken dienen, sondern Arbeitsleistung erbracht wird, muss den Betroffenen die Durchsetzung ihrer Lohn- und sonstigen arbeitsrechtlichen Ansprüche erleichtert werden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, hier geeignete Maßnahmen zu ergreifen;

- bei der befristeten Beschäftigung seit über zehn Jahren ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen ist. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist die Zahl der befristeten Arbeitsverträge von 1,7 Millionen auf 2,7 Millionen im vergangenen Jahr gestiegen. 2011 waren

damit 9,5 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse zeitlich befristet. Zehn Jahre zuvor lag die Quote noch bei 6,1 Prozent. Bei den Neueinstellungen betrug der Anteil der Befristungen im Jahr 2011 nach Angaben des IAB 45 Prozent (Frauen 49 Prozent, Männer 42 Prozent). Bei unter 20-Jährigen liegt der Anteil bei über 40 Prozent (ohne Ausbildungsverträge) und bei den 20- bis 25-Jährigen noch bei rund 25 Prozent.

Zur Senkung des Anteils der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen ist die Möglichkeit zur sachgrundlosen Befristung nach § 14 Absatz 2 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) abzuschaffen. Die im TzBfG vorgesehenen Möglichkeiten, Arbeitsverträge mit einem sachlichen Grund zu befristen, sind vielfältig und ausreichend. Insoweit stehen den Unternehmen für ihre Personalplanung und Personalauswahl ausreichend flexible Möglichkeiten zur Abfederung betrieblicher Erfordernisse zur Verfügung;

- die Entscheidung für eine familienbedingte Teilzeit häufig in eine beschäftigungspolitische Sackgasse vor allem für Frauen führt. Beschäftigte, die aufgrund der Betreuung ihrer Kinder oder aufgrund der Übernahme von Pflegeverantwortung den Umfang ihrer Tätigkeit reduziert haben, also eine Vollzeitbeschäftigung in eine Teilzeitbeschäftigung umgewandelt haben, sollen die Möglichkeit erhalten, dieses befristet zu tun beziehungsweise nach Wegfall des Betreuungs- beziehungsweise Pflegebedarfs die Vollzeitbeschäftigung nach einer kurzen Ankündigungsfrist wieder aufzunehmen. Das Teilzeit- und Befristungsgesetz ist um eine entsprechende Befristungsregelung sowie um einen erleichterten Rückkehranspruch auf Vollzeit beziehungsweise die ursprüngliche Arbeitszeit zu ergänzen;

- nach wie vor zum Teil erhebliche Unterschiede bei der Entlohnung von Frauen und Männern bestehen. Die bestehenden gesetzlichen Vorgaben, wie unter anderem Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes oder § 2 Absatz 1 Nummer 2 AGG sowie Artikel 157 Absatz 1 AEUV, reichen nicht aus. So beträgt die unbereinigte Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundeamtes derzeit 22 Prozent, mit starken Unterschieden zwischen West- (24 Prozent) und Ostdeutschland (acht Prozent). Deutschland liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt von 16 Prozent und im direkten Vergleich mit den EU-Mitgliedstaaten auf dem drittletzten Platz. Die bereinigte Entgeltlücke, welche die Entgeltunterschiede von Frauen und Männern mit denselben individuellen Merkmalen wie Bildungsniveau, Berufe,

Branchen und Beschäftigungsform angibt, beträgt für Deutschland insgesamt immerhin noch rund sieben Prozent. Als Ursachen für die Entgeltunterschiede werden im ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung unter anderem horizontale und vertikale Segregation sowie familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und -reduzierungen angeführt. Diesen Ursachen gilt es mit arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitischen sowie infrastrukturellen Maßnahmen zu begegnen. Darüber hinaus ist jedoch in hohem Maße von Entgeltdiskriminierung als Ursache von Entgeltunterschieden auszugehen, gegen die mit gesetzlichen Mitteln vorzugehen ist;

- die Finanzkrise nach wie vor nicht bewältigt ist und viele Wirtschaftsindikatoren auf eine Eintrübung des konjunkturellen Umfeldes hinweisen. Auch wenn Deutschland besser dasteht als viele seiner Nachbarn, wird eine sich verschlechternde wirtschaftliche Entwicklung mit zeitlicher Verzögerung auf den Arbeitsmarkt durchschlagen, wenn keine Vorsorge getroffen wird. Um von der Wirtschaftskrise bedrohte Unternehmen und deren Belegschaften zu unterstützen, muss das in der Krise 2009/2010 mit Erfolg eingesetzte Instrumentarium vorgehalten werden. Kurzarbeit soll daher künftig unter erleichterten Bedingungen möglich sein. Dies betrifft die Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen und die Erstreckung der Regelungen zum Kurzarbeitergeld auf die Arbeitnehmerüberlassungsbranche im Fall einer allgemeinen Krise auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus soll die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld generell auf zwölf Monate angehoben werden;

- arbeitsbedingte psychische Belastungen zu einem zentralen Thema der gesundheits- und arbeitsschutzpolitischen Diskussion geworden sind und arbeitsbedingter Stress inzwischen zu den wesentlichen gesundheitsgefährdenden Ursachen in der Arbeitswelt gehört. Die Folgen für die physische und psychische Gesundheit können sehr vielfältig sein: Sie reichen von vorübergehenden Beeinträchtigungen wie Schlafstörungen oder Erschöpfung bis hin zu manifesten Krankheiten wie Herz-Kreislauf- oder Magen-Darm-Erkrankungen. Im Focus der öffentlichen Diskussion stehen vor allem die psychischen Erkrankungen. Im Jahr 2011 gingen 53 Millionen Arbeitsunfähigkeitstage auf das Konto psychischer Störungen; das bedeutet einen Anstieg um mehr als 80 Prozent in den letzten 15 Jahren. Mit über 41 Prozent der Renten-Neuzugänge aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit sind psychische Erkrankungen inzwischen die Hauptursache für Frühverrentungen.

Mit durchschnittlich 48 Jahren sind die Betroffenen zudem noch sehr jung (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2012). Es besteht kein Zweifel, dass Arbeit selbst grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die psychische Gesundheit ausübt. Neben den positiven Wirkungen von Arbeit auf Gesundheit und Wohlbefinden können bestimmte Arbeitsbedingungen aber auch die psychische Gesundheit gefährden. Vor solchen Gefährdungen müssen die Beschäftigten in den Betrieben besser geschützt werden. Die abstrakte rechtliche Vorgabe des Arbeitsschutzgesetzes zur notwendigen Einbeziehung arbeitsbedingter psychischer Belastungen in die Gefährdungsbeurteilung erschwert es den Arbeitgebern, ihre Verpflichtungen zu erkennen und angemessen zu erfüllen, und sie schränkt die Durchsetzungsfähigkeit der Überwachungsbehörden für konkrete und verbindliche Forderungen an die Betriebe stark ein. Betrieben und Aufsichtsbehörden fehlt für ihr Handeln ein verbindlicher Bezugsrahmen. Zur Verbesserung dieser Situation muss das Arbeitsschutzgesetz auch für arbeitsbedingte psychische Belastungen zwingend durch eine untersetzende Verordnung konkretisiert werden.