

Unterrichtung

Nationaler Normenkontrollrat

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie - Zweite Stellungnahme zur Darstellung des Erfüllungsaufwands

Der Nationale Normenkontrollrat hat zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie vor der Kabinettsbefassung am 2. April 2014 Stellung genommen. Er hat neben anderen Punkten in seiner Stellungnahme grundsätzliche Bedenken gegen die Darstellung des Erfüllungsaufwands im Regelungsentwurf geltend gemacht, da die wesentlichen Aufwände (der Aufwand der Wirtschaft durch die Erhöhung der Lohnsumme sowie der Aufwand auf Seiten der Zollverwaltung auf Grund der Prüfungen) nicht dargestellt worden sind. Damit fehlte aus Sicht des Rates ein wesentliches Element in der Darstellung der Gesetzesfolgen, wodurch die Entscheidungsgrundlage für den Bundestag unvollständig war.

Um diese Lücke zu schließen, hat sich der Normenkontrollrat dafür eingesetzt, dass die fehlenden Angaben in das parlamentarische Verfahren eingebracht werden. Die Angaben zum Erfüllungsaufwand, die die Bundesregierung im Nachgang zur Kabinettsbefassung abgestimmt hat, hat der Normenkontrollrat auf ihre Nachvollziehbarkeit und Plausibilität hin überprüft. Das Ergebnis seiner Prüfung ist in der anliegenden Stellungnahme zusammengefasst. Er macht gegen die Darstellung keine Einwände geltend.

Anlage

Ausweislich der Darstellung des Erfüllungsaufwands der Bundesregierung für den Deutschen Bundestag beläuft sich der Mehraufwand der Wirtschaft infolge der Lohnsteigerungen auf Grund des Mindestlohns auf 9,6 Mrd. Euro. Im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand bei der Zollverwaltung geht die Bundesregierung von zusätzlichen 1.600 Mitarbeiterkapazitäten (80 Mio. Euro pro Jahr) aus.

Der Nationale Normenkontrollrat hat die den obigen Angaben zugrunde liegenden Parameter auf ihre Nachvollziehbarkeit und Plausibilität hin überprüft.

Beim Erfüllungsaufwand der Wirtschaft geht die Bundesregierung davon aus, dass im Jahr 2015 3,7 Mio. Personen von der Einführung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro profitieren werden. Dabei wird berücksichtigt, dass im Jahr 2015 eine relevante zusätzliche Zahl von Personen mindestens 8,50 Euro verdienen wird, jedoch nicht auf Grund des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, sondern auf Grund von Branchenmindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Bei der – im Hinblick auf die Höhe des Erfüllungsaufwands noch wichtigeren – Frage der Lohnsteigerungen, die bis zum Jahr 2015 zu berücksichtigen sind, hat die Bundesregierung auf die im Jahreswirtschaftsbericht ausgewiesenen Werte zurückgegriffen.

Beim Aufwand der Zollverwaltung geht die Bundesregierung davon aus, dass knapp 5 Mio. Personen potenziell zu überprüfen wären. Bei einer Prüfquote von 30 Prozent müssten damit etwa 1,5 Mio. Prüfungen pro Jahr vorgenommen werden. Um zu vermeiden, dass zu prüfende Personengruppen doppelt berücksichtigt werden, nimmt die Bundesregierung auch hier einen Abschlag vor, da die Zollverwaltung schon nach dem geltenden Arbeitnehmer-Entsendegesetz entsprechende Prüfungen durchführt.

Der Normenkontrollrat hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) um eine Einschätzung zur Quantifizierung der Bundesregierung gebeten. Danach sind die zugrunde gelegten Parameter zwar „optimistischer“ gesetzt als im entsprechenden DIW-Gutachten. Aus methodischer Sicht sind die Setzungen jedoch nicht zu beanstanden.²

Vor diesem Hintergrund macht der Nationale Normenkontrollrat keine Bedenken gegen die ausgewiesenen Kosten geltend.

Schreiben vom 27. Juni 2014

² Eine Gegenüberstellung der zugrunde gelegten Parameter findet sich in der Anlage zu dieser Stellungnahme.

Anlage 2:

I. Gegenüberstellung der Parameter im Hinblick auf den Mehraufwand der Wirtschaft

Parameter	Bundesregierung (BReg)	DIW	Kommentar
Anzahl der Beschäftigten, die im Jahr 2012 weniger als 8,50 Euro verdient haben	5,2 Mio. (Basis SOEP)	5,2 Mio. (Basis SOEP)	
Durchschnittliche Lohndifferenz zu 8,50 Euro	1,90 Euro	2,21 Euro	
Lohnentwicklung 2012 bis 2015	Steigerung von 8,3 %	Steigerung von jährlich 2,3 %	Die BReg geht von einer höheren Lohnsteigerung pro Jahr aus. Daraus ergibt sich im Ergebnis (1) eine kleinere Zahl von Beschäftigten, die von der Einführung des Mindestlohns betroffen sind. (2) Außerdem ergibt sich daraus ein geringerer durchschnittlicher Lohnabstand der Personen, die weniger als 8,50 Euro verdienen (siehe vorstehender Punkt).
Abschläge bei der Zahl der Betroffenen	Die BReg berücksichtigt bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands Einschränkungen beim Anwendungsbereich des Mindestlohns im Hinblick auf Branchen mit allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen unter 8,50 Euro.	Das DIW hat derartige Abschläge nicht vorgenommen (da Ausnahmeregelungen zum Zeitpunkt der Studie noch nicht bekannt waren).	In den von der BReg berücksichtigten Branchen arbeiten derzeit insgesamt etwa 4 Mio. Beschäftigte. Ein Teil derer, die (bisher) weniger als 8,50 Euro verdienen, werden auf Grund von Allgemeinverbindlicherklärungen von Mindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz einen höheren Lohn bekommen (und gegebenenfalls die 8,50 Euro-Grenze überspringen).
Anzahl der Beschäftigten, die im Jahr 2015 auf Grund des gesetzlichen Mindestlohns (mindestens) 8,50 Euro verdienen werden	3,7 Mio.	4,5 Mio.	Auf Grund der unterschiedlichen Einschätzung bei den beiden oben genannten Parametern (Lohnentwicklung und Abschläge für nicht betroffene Personengruppen) kommt die BReg zu einer um 800.000 Beschäftigte niedrigeren Zahl von Betroffenen.
Zusätzliche Lohnkosten im Jahr 2015	9,6 Mrd. Euro	16 Mrd. Euro	

II. Verwendete Parameter zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands auf Seiten des Zolls

Parameter	Annahme	Kommentar
Anzahl der Arbeitnehmer, deren Entlohnung potenziell zu prüfen wäre	4,9 Mio.	Es wurde ein Aufschlag auf die 3,7 Mio. Personen vorgenommen, die nach der BReg-Annahme direkt betroffen sind, da im Vorfeld einer Prüfung die Vergütungsbedingungen nur bedingt eingeschätzt werden können.
Prüfquote (Anteil, der Personen, die tatsächlich geprüft werden)	30 %	
Zahl der tatsächlich zu prüfenden Personen pro Jahr	1,5 Mio.	
Zeitaufwand pro Fall	120 Min.	
Arbeitszeit eines Zöllners pro Jahr	92.000 Minuten	
Anzahl der Prüfungen eines Zöllners pro Jahr	800 Prüfungen	
Anzahl der Prüfungen von 1.600 Prüfern	1,3 Mio.	Die Differenz bei der Anzahl der Prüfungen ist darauf zurückzuführen, dass schon derzeit Prüfungen im Hinblick auf die Einhaltung von Mindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorgenommen werden. Die Anzahl dieser Prüfungen wurde bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands infolge des Tarifautonomiestärkungsgesetzes berücksichtigt.