

Stellungnahme

zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stand: 14. Mai 2020

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit 3 Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 535 Milliarden Euro jährlich.



Aktuell: Corona-Pandemie

Die Arbeitslosenzahl ist im April 2020 nach offiziellen Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Folge der Corona-Pandemie im Vergleich zum Vormonat (+ 308.000) auf 2.644.000 gestiegen. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Arbeitslosenzahl im April damit sogar um 415.000 erhöht. Die Arbeitslosenquote stieg um 0,7 Prozentpunkte auf 5,8 Prozent. Auch wenn bislang keine offiziellen Zahlen zu den Auswirkungen auf die Beschäftigung in den einzelnen Branchen bekannt sind, lässt sich aber bereits heute mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit voraussagen, dass auch im Einzelhandel eine beträchtliche Anzahl der aktuell mehr als drei Millionen Arbeitsplätze in der Branche in Folge der Corona-Krise gefährdet sein dürfte. Das gilt insbesondere für Arbeitsplätze in dem von der Krise durch die Ladenschließungen („Shutdown“) besonders stark betroffenen stationären Non-Food-Handel und im Food-Handel aktuell auch für Saisongeschäfte in den Küstenregionen ohne Touristen. Hinzu kommt, dass auch nach der nun flächendeckenden Wiedereröffnung der Geschäfte die Kundenfrequenz sowie die Konsumstimmung noch für lange Zeit negativ beeinträchtigt sein wird. Auch der vielerorts für den Einzelhandel enorm wichtige internationale Tourismus wird für unbestimmte Zeit nicht stattfinden können. Dies schwächt die Kundenfrequenz und den Konsum noch zusätzlich.

Nach einer aktuellen Studie des Ifo-Instituts im April haben im Einzelhandel mittlerweile 62 Prozent aller Betriebe in Folge der Corona-Pandemie Kurzarbeitergeld beantragt. In der Hotellerie sind es 97 Prozent, in der Gastronomie sogar 99 Prozent aller Betriebe. Besonders betroffen ist danach insbesondere auch der Automobilbau mit 94 Prozent der Unternehmen. Die BA hatte im März und bis zum 26. April 2020 branchenübergreifend bei den Agenturen für Arbeit 751.000 Anzeigen für insgesamt bis zu 10,1 Millionen Personen erfasst. Der BA-Vorstandsvorsitzende, Detlef Scheele, hatte darauf in einer Pressemitteilung vom 30. April 2020 auszugsweise Folgendes mitgeteilt: *„Die Corona-Pandemie dürfte in Deutschland zur schwersten Rezession der Nachkriegszeit führen. Dadurch gerät auch der Arbeitsmarkt stark unter Druck (...) Die Anzeigen für Kurzarbeit steigen auf ein noch nie dagewesenes Niveau. Und die Nachfrage der Betriebe nach neuen Mitarbeitern ist regelrecht eingebrochen.“*

Das Mindestlohngesetz (MiLoG) gibt vor, dass sich die Mindestlohnkommission bei der turnusgemäß alle zwei Jahre stattfindenden Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung zu orientieren hat. Dieser Anpassungsmechanismus hat sich in der Vergangenheit bewährt und darf grundsätzlich nicht in Frage gestellt werden. Forderungen nach einer politisch motivierten überproportionalen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes auf 12 Euro pro Arbeitsstunde, wie sie teilweise von Gewerkschaften trotz Corona-Pandemie weiterhin erhoben werden, sind vor diesem Hintergrund mehr denn je nicht nachvollziehbar. Angesichts der beispiellosen Krisensituation durch die Corona-Pandemie mit den sich abzeichnenden dramatischen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, darf es aber aktuell keine Entscheidung über eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01. Januar 2021 geben. Stattdessen muss diese Entscheidung auf die Zeit nach der Corona-Krise, mindestens aber bis Juni 2021, verschoben werden. Erst dann lassen sich die wirtschaftlichen Schäden vollständig erfassen und eine abgewogene Entscheidung über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes fällen. Kommt die Entscheidung zu früh, gefährdet dies unnötig massenhaft Beschäftigungsverhältnisse.



Im Einzelnen

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns sowie insbesondere dessen letzte Erhöhungen auf 9,19 Euro zum 1. Januar 2019 und 9,35 Euro zum 1. Januar 2020

Die letzten Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns zum 01. Januar 2019 (9,19 Euro) sowie zum 01. Januar 2020 (9,35 Euro) haben bereits zu einem massiven Eingriff in die Tarifautonomie geführt, indem bestehende Tariflöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns einfach verdrängt wurden. Zudem kam es in den betroffenen Branchen auch zu Stauchungen in den unteren Entgeltgruppen. Außerdem haben die weiteren Erhöhungen dazu geführt, dass die Hürde für den Einstieg in Beschäftigung insbesondere für Geringqualifizierte abermals angehoben wurde. Hinzu kommen nach wie vor erhebliche Rechtsunsicherheiten im Umgang mit dem MiLoG in der Praxis.

Das betrifft insbesondere die verschuldensunabhängige Auftraggeberhaftung im MiLoG, die auch weiterhin zu einer spürbaren Verunsicherung in der Praxis führt, insbesondere bei klein- und mittelständischen Unternehmen ohne eigene Rechtsabteilung. So fordern viele Arbeitgeber von ihrem Subunternehmer etwa eine schriftliche Bestätigung darüber ein, dass diese ihren Verpflichtungen aus dem MiLoG nachkommen. Teilweise versuchen Unternehmen sogar ihr Haftungsrisiko mit Bankbürgschaften abzusichern. Es müsste vom Gesetzgeber endlich klargestellt werden, dass es sich bei der Auftraggeberhaftung nach dem MiLoG um eine „Generalunternehmerhaftung“ handelt, die nur dann eingreift, wenn der Unternehmer seine Dienst- oder Werkvertragsleistungen gegenüber seinem Vertragspartner nicht selbst erbringt, sondern hierzu ein Subunternehmen einschaltet. Die Haftung müsste zudem ausdrücklich darauf beschränkt werden, dass der unmittelbare Subunternehmer die Mindestlohnvorschriften einhält. Eine darüberhinausgehende Haftung für weitere Subunternehmer in der Kette ist wegen der damit verbundenen ausufernden Haftungsfolgen unzumutbar. Die Regelung zur Auftraggeberhaftung sorgt damit auch für ein erhebliches Maß an zusätzlicher Bürokratie. Das gilt im Übrigen auch für die mit dem MiLoG eingeführten Dokumentationspflichten bezüglich der Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten (sog. Minijobber).

Auch die differenzierten Ausnahmen für Praktikanten in § 22 Abs. 1 Satz 2 MiLoG sind nach wie vor zu kompliziert und führen zu Rechtsunsicherheit und einem unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand. So muss für ein Pflichtpraktikum beispielsweise eine Bestätigung der Hochschule oder zumindest die Studienordnung vorgelegt werden. Ferner sind insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen mit der differenzierten rechtlichen Einordnung der verschiedenen Arten von Praktika (Pflicht-, Orientierungs- und Freiwilligenpraktika) und den jeweils unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen häufig vollkommen überfordert. Am einfachsten wäre es daher, Praktika generell von der Mindestlohnpflicht auszunehmen und auf diese Weise auch das Engagement der Betriebe zu honorieren, die den Praktikanten wertvolle Einblicke gewähren. In jedem Fall aber sollten die freiwilligen Praktika nicht drei, sondern mindestens zwölf Monate von der Mindestlohnpflicht ausgenommen werden.



2. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Es ist festzustellen, dass die tariflichen Entgelte im Einzelhandel seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2015 um 11,8 Prozent gestiegen sind. Nach den Angaben des IAB-Betriebspanels lag die Tarifbindung der Beschäftigten im deutschen Einzelhandel im Jahr 2018 bei 36 Prozent. Da sich aber auch die Mehrheit der nicht tarifgebundenen Arbeitgeber in der Branche hinsichtlich der Vergütung an den Flächentarifverträgen im Einzelhandel orientiert, profitieren nach wie vor etwa drei Viertel der Beschäftigten im Einzelhandel direkt oder indirekt von tariflichen Entgeltsteigerungen. Ungeachtet der tariflichen Entgeltgruppe konnten die Beschäftigten des Einzelhandels damit in diesem Zeitraum auch erhebliche Reallohngewinne realisieren.

Das tarifliche Monatsentgelt in der wichtigsten Tarifgruppe (Verkaufstätigkeit) im Einzelhandel beläuft sich in allen Tarifgebieten in der Endstufe auf mehr als 2.500 Euro. Gezahlt werden jährlich 13,25 Tarifgehälter (inklusive tarifliches Urlaubs- und Weihnachtsgeld). Die tarifliche Wochenarbeitszeit beträgt im Einzelhandel zumeist 37,5 Stunden (West) bzw. 38 Wochenstunden (Ost). Das Arbeiten ab 18.30 Uhr wird zusätzlich mit 20 Prozent Zuschlag belohnt, ab 20 Uhr mit 50 Prozent Zuschlag. Der durchschnittliche Stundenlohn in der Branche liegt nach einer aktuellen Erhebung des Statistischen Bundesamtes bei 18,14 Euro und damit ganze 94 % Prozent über dem aktuell geltenden Mindestlohn von 9,35 Euro pro Arbeitsstunde. Der Einzelhandel ist damit keine Niedriglohnbranche. Die Mindestlohnrelevanz ergibt sich für die Branche durch den Eingriff in die Tarifautonomie sowie ausschließlich im Zusammenhang mit den Geringverdienern in der Branche.

Der Effekt des gesetzlichen Mindestlohns dürfte sich in der Praxis zudem im Wesentlichen auf Stundenlöhne beschränken und damit nicht wirklich zu einer nachhaltigen Verbesserung der Einkommenssituation der tatsächlich betroffenen Beschäftigten führen. Sofern der gesetzliche Mindestlohn nach einer Erhöhung oberhalb der Produktivitätsgrenze einer Tätigkeit liegt und diese damit aus Unternehmenssicht unrentabel ist, wird es zudem auch vermehrt zu Entlassungen kommen. Zudem ist nicht in jedem Fall gesichert, dass Arbeitnehmer, die durch eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ein höheres Brutto-Monatsentgelt erhalten, am Ende auch tatsächlich über ein höheres Nettoeinkommen verfügen. Dies hängt entscheidend von der individuellen Beitragspflicht ab. Zu beachten ist auch, dass ein höheres Bruttoentgelt sogar zu einem niedrigeren Nettoeinkommen führen kann, etwa wenn ein geringfügig Beschäftigter durch eine Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns plötzlich oberhalb der Einkommensgrenze von 450 Euro liegt und dann als sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit einer entsprechend höheren Abgabelast zu behandeln ist.



3. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen

Der Mindestlohn hat die Handelsunternehmen über höhere Löhne und zusätzlichen bürokratischen Aufwand belastet und dadurch die Arbeitskosten erhöht. Steigende Lohnkosten konnten in der Vergangenheit zum Teil aus den Unternehmensgewinnen heraus finanziert, zum anderen Teil auch in Form höherer Preise an den Verbraucher weitergegeben werden. Höhere Preise sind in einem guten konjunkturellen Umfeld mit weitgehend stabilen Verbraucherpreisen und steigenden Realeinkommen leichter am Markt durchsetzbar. In Zeiten, in denen die konjunkturellen Rahmenbedingungen also recht stabil sind, kann davon ausgegangen werden, dass Mindestlohnerhöhungen, die sich an der allgemeinen Tariflohnentwicklung orientieren, jedenfalls ohne gravierende Effekte eingepreist werden können. In einer Phase der konjunkturellen Abkühlung oder Rezession, wie wir sie aktuell durch die Corona-Pandemie massiv erleben, ist die Ausgangslage jedoch eine deutlich andere. Eine Kompensation einer Mindestlohnanhebung durch eine Preisanhebung ist in diesem Umfeld nicht möglich. Das gilt ganz besonders bei einem überproportionalen Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns.

Im Einzelhandel konkurrieren unterschiedliche Vertriebsformen miteinander, die sich insbesondere durch einen sehr unterschiedlichen Personaleinsatz unterscheiden: vom bedienungs- und beratungsintensiven Fachgeschäft bzw. Kaufhaus über Selbstbedienungs-Warenhäuser, Discounter bis hin zum Versandhandel. Je nach Vertriebsformat schlagen daher Erhöhungen der Personalkosten durch den gesetzlichen Mindestlohn gemessen an den Gesamtkosten sehr unterschiedlich bei den Unternehmen zu Buche. Insbesondere eine überproportionale Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns, wie sie nach wie vor teilweise von den Gewerkschaften trotz Corona-Krise gefordert wird, hätte daher ganz erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation innerhalb des Einzelhandels.

4. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung sowie auf das Tarifgeschehen im Einzelhandel

Vor Beginn der Corona-Pandemie wies die Beschäftigtenanzahl im Einzelhandel seit Jahren steigende Tendenz auf. So wuchs die Anzahl der Beschäftigten von 2011 bis 2019 in der Branche um etwa 150.000 Stellen. Zuletzt waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit mehr als 3,1 Millionen Personen bei einem Einzelhandelsunternehmen beschäftigt (Stichtag: 30.09.2019). Darunter waren auch rund 800.000 geringfügig Beschäftigte. Der Zuwachs an Beschäftigung fand in den letzten Jahren aber nahezu ausschließlich im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung statt, gleichzeitig wurde geringfügige Beschäftigung über viele Jahre hinweg stetig abgebaut. Diese Beschäftigungseffekte stehen allerdings in keiner Verbindung zum gesetzlichen Mindestlohn, sondern sind im Wesentlichen der guten konjunkturellen Lage des Einzelhandels in den letzten zehn Jahren vor der Corona-Pandemie zuzuschreiben. Zumal sich die Tendenz bei der Beschäftigungsentwicklung durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht geändert hat. Auch nach Einführung des



gesetzlichen Mindestlohns 2015 wurde in der Branche weiter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgebaut, während geringfügige Beschäftigung abgebaut werden konnte.

Offenkundig ist aber auch, dass Minijobs durch die abermaligen Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns auf derzeit 9,35 Euro bei gleichzeitiger Beibehaltung des 450-Euro-Schwellenwerts für Arbeitgeber erheblich an Attraktivität verloren haben, da sich das monatliche Zeitkontingent, das im Rahmen von Minijobs noch möglich ist, seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deutlich verringert hat. Der Einzelhandel ist aber auch zukünftig unverändert auf geringfügig Beschäftigte angewiesen, um etwa Auftragsspitzen abzufedern oder Personallücken zu schließen, die sich aufgrund der Einführung immer neuer (einseitiger) Teilzeitanprüche von Arbeitnehmern ergeben. Minijobs sind im Übrigen auch bei Arbeitnehmern beliebt (etwa bei Studierenden oder Rentnern). Der HDE fordert daher auch weiterhin die längst überfällige Anhebung der starren Einkommensgrenze für geringfügig Beschäftigte auf mindestens 550 Euro. Außerdem sollte jeweils nach einem vorab festgelegten Zeitraum (beispielsweise alle drei Jahre) eine weitere Anpassung der Einkommensgrenze anhand der allgemeinen Lohnentwicklung geprüft werden. Dieser Schritt ist zwingend erforderlich, um perspektivisch die Attraktivität der Minijobs für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen zu erhalten.

Im Bereich der Beschäftigten im Einzelhandel, die nach Tarifvertrag vergütet werden, hatte die erstmalige Einführung des Mindestlohns keine unmittelbaren Auswirkungen, da zu diesem Zeitpunkt die untersten Tarifentgelte bereits bei 8,50 Euro bzw. darüber lagen. Hier wurden jedoch in den Tarifrunden vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns entsprechende überproportionale Vorweganpassungen durch die Gewerkschaftsseite durchgesetzt. Nach der ersten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01. Januar 2017 auf 8,84 Euro lag der rechnerische Stundenlohn der untersten Vergütungsgruppe in vier Tarifgebieten des Einzelhandels unterhalb dieses Niveaus, so dass der gesetzliche Mindestlohn dort die Tarifentgelte zunächst direkt verdrängt hat, bis in der Tarifrunde 2017 die unterste Vergütungsgruppe auf jeweils mindestens 8,84 Euro angehoben werden musste. Auch von der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 9,19 Euro zum 1. Januar 2019 bzw. auf 9,35 Euro zum 1. Januar 2020 waren erneut diese vier Tarifgebiete im Einzelhandel betroffen, so dass die unterste Vergütungsgruppe in der Tarifrunde 2019 dort überproportional angehoben wurde. Trotz dieser Sonderanhebungen sowie der allgemeinen Anpassung der Tarifentgelte im Einzelhandel 2019 in Höhe von 3 Prozent und 2020 in Höhe von 1,8 Prozent ist nicht auszuschließen, dass eine weitere Erhöhung des Mindestlohns zum 01. Januar 2021 erneut in die tariflichen Regelungen einiger Tarifgebiete des Einzelhandels eingreifen könnte. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass eine gesonderte Anhebung der untersten Entgeltstufe zukünftig nicht mehr möglich wäre, so dass auch die darüber liegenden tariflichen Entgeltgruppen gesondert angehoben werden müssten, da die Abstände zwischen den Gruppen aufgebraucht sind oder zu geringe Abstände mit Blick auf höhere Anforderungen an die Tätigkeiten nicht gerechtfertigt werden können. Gegebenenfalls müsste also eine Tarifgruppe aufgegeben werden, oder der Mindestlohn treibt die ganze Entgelttabelle nach oben. Dies veranschaulicht ganz konkret, in welcher Weise der gesetzliche Mindestlohn in die Tarifautonomie Einzelhandels eingreift.