

Stellungnahme

zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Stand: 9. März 2023

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit über drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 585 Milliarden Euro jährlich.



Überforderung der Arbeitgeber in ungewissen Zeiten vermeiden!

Das wirtschaftliche Umfeld ist aktuell weiter von großen Unsicherheiten geprägt. So ist ein Ende des Ukrainekrieges nicht in Sicht. Eine weitere Eskalation der Lage in der Ukraine hätte zudem kaum vorhersehbare Folgen. Aber auch die Coronakrise sorgt weiterhin für erhebliche Unsicherheiten. So hätte etwa eine neue Covidwelle in China weitreichende globale Auswirkungen auf die Lieferketten. Hinzu kommt eine weiter volatile Energiepreisentwicklung sowie Inflationsraten auf Rekordniveau. All dies führt bei den Verbrauchern – gemessen am Vorkrisenniveau – zu einer weiterhin stark reduzierten Konsumlaune. In diesen wirtschaftlich ungewissen Zeiten müssen Überforderungen der Arbeitgeber dringend verhindert werden, um keine schwerwiegenden Folgen am Arbeitsmarkt zu riskieren.

Der Gesetzgeber ist im letzten Jahr mit der rein politisch motivierten Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns ohne Beteiligung der Mindestlohnkommission auf 12 Euro pro Stunde erstmals vom bewährten System der Orientierung am Tariflohnindex abgewichen und hat damit bereits erhebliche Mehrbelastungen bei den Unternehmen – auch im Einzelhandel – verursacht. Die Arbeitgeber hatten darauf vertraut, dass die gesetzliche Lohnuntergrenze frühestens zum 1. Januar 2023 erneut ansteigt. Das „Mindestloohnerhöhungsgesetz“ im letzten Jahr hat dabei die paritätisch besetzte Mindestlohnkommission ausgehebelt und zu einem erheblichen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie geführt. Zusätzlich wurde auch noch von dem Grundsatz abgewichen, die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre mit einer Anpassungsempfehlung zu befassen. Zum Start des Gesetzgebungsverfahrens ist man 2022 zudem noch von einem wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Ende der Pandemie und deutlichen Nachholeffekten der Verbraucher ausgegangen. Dieser Aufschwung ist durch die Folgen des Ukrainekriegs ausgeblieben. Vielmehr ist in diesem Jahr mit einer Stagnation bzw. sogar Rezession zu rechnen. Unter diesen neuen Vorzeichen bedarf es daher nun zwingend einer wohl überlegten und verhältnismäßigen Vorgehensweise der Mindestlohnkommission. Durch die überproportionale Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber zum 1. Oktober 2022 ist es faktisch zu einer Vorweganhebung gekommen. Nach der bewährten Systematik der Mindestlohnkommission wäre der gesetzliche Mindestlohn zum 1. Januar 2023 aller Voraussicht nach nicht über 11 Euro brutto pro Arbeitsstunde angestiegen. Dies gilt es bei der Empfehlung zu beachten.

Unsere Empfehlung lautet daher:

Um eine Überforderung der Arbeitgeber in diesen ungewissen Zeiten zu verhindern, darf es keine weitere Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2024 geben. Dies ist auch dringend erforderlich, um weiteren Schaden von der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) abzuwenden. Entscheidet sich die Mindestlohnkommission ungeachtet dessen doch für eine Anhebung, hat sich diese zumindest wieder streng an dem nachlaufenden Tarifindex zu orientieren. Ferner darf diese Anhebung erst möglichst spät vor der nächsten vorgegebenen Empfehlung der Mindestlohnkommission im Juni 2025 greifen.



Im Einzelnen:

1. Grundsätzliche Einschätzung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns und dessen letzten Erhöhungen zum 1. Januar 2021 (9,50 Euro ab 1. Januar 2021, 9,60 Euro ab 1. Juli 2021, 9,82 Euro ab 1. Januar 2022 und 10,45 Euro ab 1. Juli 2022) sowie zur Erhöhung 12,00 Euro um 1. Oktober 2022 durch den Gesetzgeber

Sowohl die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie dessen letzte Erhöhungen zum 1. Januar 2021 (9,50 Euro), zum 1. Juli 2021 (9,60 Euro), zum 1. Januar 2022 (9,82 Euro) sowie zum 1. Juli 2022 (10,45 Euro) haben bereits zu einem massiven Eingriff in die Tarifautonomie geführt, indem dadurch bestehende Tariflöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns einfach verdrängt wurden. Durch die politisch motivierte Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns in einem Schritt ohne Beteiligung der Mindestlohnkommission auf 12 Euro pro Stunde am 1. Oktober 2022 kam es dann in vielen Branchen - auch im Einzelhandel - zu einer Vielzahl an weiteren verdrängten Tariflöhnen, die zuvor mit den Gewerkschaften auf Augenhöhe verhandelt worden waren. Zudem kam es in den betroffenen Branchen zu Stauchungen in den unteren Entgeltgruppen. Die Erhöhungen haben dazu geführt, dass die Hürde für den Einstieg in Beschäftigung insbesondere für Geringqualifizierte abermals angehoben wurde.

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

Der Einzelhandel ist keine Niedriglohnbranche

Die Tarifverträge des Einzelhandels bieten den Beschäftigten gute Arbeitsbedingungen, die über einen Mindestschutz hinausgehen. Nach aktuellen Angaben des IAB-Betriebspanels lag die Anzahl der Einzelhandelsbeschäftigten bei einem tarifgebundenen Arbeitgeber mit Branchen- oder Haustarifvertrag im Jahr 2021 bei 28 Prozent. Die Tendenz bei der Tarifbindung war in den letzten beiden Jahren stabil bzw. leicht ansteigend. Diese Entwicklung könnte vor allem auch mit dem sich zuspitzenden Arbeits- und Fachkräftemangel zusammenhängen. Hinzu kommt, dass sich auch die Mehrheit der nicht tarifgebundenen Arbeitgeber in der Branche an den Flächentarifverträgen im Einzelhandel orientiert. Daher profitieren nach wie vor mehr als zwei Drittel der Beschäftigten im Einzelhandel direkt oder indirekt von tariflichen Entgeltsteigerungen. Ungeachtet der tariflichen Entgeltgruppe konnten die Beschäftigten des Einzelhandels seit 2012 sogar trotz Rekordinflation 2022 echte Reallohngegewinne in Höhe von insgesamt 4,8 Prozent erzielen.



Es ist zudem festzustellen, dass die tariflichen Entgelte im Einzelhandel seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 01.01.2015 um rund 19 Prozent gestiegen sind.

Das tarifliche Monatsentgelt in der wichtigsten Tarifgruppe (Verkaufstätigkeit) im Einzelhandel beläuft sich in allen Tarifgebieten in der Endstufe auf deutlich mehr als 2.700 Euro. Gezahlt werden jährlich 13,25 Tarifgehälter (inklusive tarifliches Urlaubs- und Weihnachtsgeld). Die tarifliche Wochenarbeitszeit beträgt im Einzelhandel regelmäßig 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 Einzelhandel ist damit offenkundig keine Niedriglohnbranche.

Paradigmenwechsel bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe nicht nachvollziehbar

Mit dem sogenannten Mindestlohnerhöhungsgesetz 2022 hat der Gesetzgeber die Schwelle eines „Mindestschutzes“ überschritten. Bei der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns sollten die Beschäftigten laut der damaligen Gesetzesbegründung ausschließlich vor als unangemessen geltenden „Niedrigstlöhnen“ geschützt werden. Die damalige Festlegung auf 8,50 Euro brutto je Arbeitsstunde sollte es einem alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten ermöglichen, bei durchschnittlicher Wochenarbeitszeit ein Monatseinkommen oberhalb der Pfändungsfreigrenze gemäß § 850c Absatz 1 Satz 1 ZPO zu erzielen. Dies stellte ein auf die Situation der Beschäftigten zugeschnittenes pauschaliertes Existenzminimum dar, welches einen moderaten Selbstbehalt sichern sollte. Ausweislich der Begründung des Mindestlohnerhöhungsgesetzes sollte mit der einmaligen Erhöhung des Mindestlohns auf einen Bruttostundenlohn von 12 Euro das Instrument dahingehend weiterentwickelt werden, dass nun der Aspekt der „gesellschaftlichen Teilhabe“ bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe stärker Berücksichtigung finden kann. Gleichzeitig sollte ein Anreiz zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit gesetzt sowie die Stabilität sozialer Sicherungssysteme gestärkt werden. Begründet wurde der Schritt auch damit, dass der damalige gesetzliche Mindestlohn auch bei einer Vollzeitbeschäftigung nicht ausreichte, um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen.

Die Begründung der rein politischen Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro im Jahre 2022 ohne Beteiligung der Mindestlohnkommission enthielt damit eine völlig neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Arbeitgebern. Dies ist im Ergebnis abzulehnen. Denn es kann nicht alleinige Aufgabe der Arbeitgeber sein, dafür zu sorgen, dass Beschäftigte in keinem Fall mehr auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind. Zumal Altersarmut regelmäßig nicht durch niedrige Löhne, sondern zumeist durch unterbrochene Erwerbsbiografien, z. B. durch die Erziehung von mehreren Kindern und Pflege von Angehörigen, entsteht und davon vor allem (alleinerziehende) Frauen und Langzeitarbeitslose betroffen sind. Der Effekt der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns dürfte sich in der Praxis zudem im Wesentlichen auf die Höhe der Stundenlöhne beschränken und damit nicht wirklich zu einer nachhaltigen Verbesserung der Einkommenssituation der tatsächlich betroffenen Beschäftigten führen. Der Sozialstaat muss daher individuelle



Wege finden und kann die Verantwortung nicht allein auf die Arbeitgeber übertragen. Die Mindestlohnanhebung auf 12 Euro pro Stunde stellte damit im Ergebnis einen tiefgreifenden Paradigmenwechsel dar. Dies zeigt sich auch daran, dass die für die damalige Bestimmung der Mindestlohnhöhe herangezogene Pfändungsfreigrenze in den sieben Jahren seit Einführung des Mindestlohns um lediglich rund 21 Prozent, der gesetzliche Mindestlohn mit Wirkung zum 1. Oktober 2022 letztlich aber um über 41 Prozent seit seiner Einführung 2015 gestiegen 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 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 zumindest die Mindestloohnerhöhungen, 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 durch die Corona-Pandemie erlebt haben und durch die Rekordinflation und das aktuelle Kriegsgeschehen erleben, ist die Ausgangslage eine andere. Eine Kompensation einer Mindestlohnanhebung durch eine Preisanhebung ist in diesem Umfeld nicht mehr bzw. nur teilweise möglich. Das gilt ganz besonders bei einem überproportionalen Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns, wie zuletzt die Erhöhung auf 12 Euro. Viele Händler, insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel, können aktuell nicht einmal die stark gestiegenen Erzeugerpreise an die Kunden weitergeben, was zu stark sinkenden Gewinnmargen führt. Hinzu kommt die gesamtgesellschaftliche Verantwortung in der Daseinsvorsorge. So würden exorbitant ansteigende Preise in kürzester Zeit für Lebensmittel den sozialen Frieden im Land gefährden.

Im Einzelhandel konkurrieren zudem 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 Erhöhungen der Personalkosten durch den gesetzlichen Mindestlohn, gemessen an den Gesamtkosten sehr unterschiedlich bei den Unternehmen zu Buche. Insbesondere überproportionale Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns haben daher ganz erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation innerhalb des Einzelhandels.



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

Zuwachs ist nicht garantiert – Bestand gefährdet

Die Beschäftigungsstatistik im Einzelhandel ist trotz der multiplen Krisen sehr stabil und wächst sogar weiter. Wie aus aktuellen Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) hervorgeht, waren zum Stichtag 30.06.2022 im Einzelhandel 3.118.305 Menschen beschäftigt. Bezogen auf den Stichtag 30.06.2022 etwa ist die Gesamtbeschäftigung in der Branche damit trotz Krise im Vergleich zum Vorjahr um 30.655 Stellen, im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Stichtag: 30.06.2019) sogar um 45.622 Stellen angewachsen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Branche ist dabei im Vergleich zum Vorjahr um 37.210 Stellen angewachsen, im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Stichtag: 30.06.2019) sogar um 69.405 Stellen (darunter 28.894 neue Vollzeitstellen sowie 40.511 neue Teilzeitstellen). Die geringfügige Beschäftigung (sog. Minijobs) ist hingegen seit Jahren rückläufig. Im Vergleich zum Vorjahr ist deren Anzahl erneut um 6.555 Stellen zurückgegangen, im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Stichtag: 30.06.2019) beträgt der Rückgang sogar 23.783 Stellen.

Der Zuwachs an Beschäftigung im Einzelhandel ist erfreulich und belegt eindrucksvoll die wirtschaftliche Stärke und Widerstandskraft der Branche insgesamt. Positiv ist zudem, dass der Stellenaufbau nahezu ausschließlich im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stattfindet. Diese erfreulichen Beschäftigungseffekte im Einzelhandel sind aber im Wesentlichen der positiven konjunkturellen Lage des Einzelhandels in den letzten zehn Jahren vor dem Beginn der Coronapandemie zuzuschreiben. Während der akuten Corona-Krise hat dann insbesondere auch der massenhafte Einsatz von Kurzarbeit in den schwierigen Wintermonaten in der Branche viel Beschäftigung erhalten können. Inzwischen ist die Anzahl der Kurzarbeit in der Branche nahezu vollständig zurückgegangen.

Klar ist aber auch, dass insbesondere die Minijobs durch die mehrmaligen Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in den letzten Jahren bei jeweils 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 war, seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sukzessiv deutlich verringert hat. Durch die fortschreitende Inflation hat sich zudem die Kaufkraft der Beschäftigten immer weiter reduziert, so dass die Minijobs auch für die Beschäftigten weniger attraktiv wurden. Der Einzelhandel wird auch zukünftig auf geringfügig Beschäftigte angewiesen sein, 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 sehr beliebt (etwa bei Studierenden oder Rentnern). Der HDE begrüßt daher die längst überfällige Anhebung und Dynamisierung der starren Einkommensgrenze für geringfügig Beschäftigte im letzten Jahr



ausdrücklich. Dieser Schritt war zwingend erforderlich, um perspektivisch die Attraktivität der Minijobs für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen zu erhalten.

Die mit der rein politisch motivierten Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde im letzten Jahr einhergegangenen sprunghaft angestiegenen Personalkosten im geringqualifizierten Bereich kamen für viele Arbeitgeber zur Unzeit. Es ist zudem zu befürchten, dass ein zu hoher bzw. zu schnell steigender Mindestlohn auch falsche Anreize zur Nichtaufnahme einer beruflichen Ausbildung setzt. Es droht die Gefahr, dass junge Menschen ein höheres Brutstundentgelt zulasten einer beruflichen Qualifikation wählen und damit der Ausbildungsmarkt unnötig noch weiter unter Druck gerät. Auch der bestehende Fachkräftemangel würde sich in der Folge voraussichtlich noch deutlich verschärfen. Letztlich werden bei zu stark steigendem Mindestlohn auch die Rufe nach mehr Automatisierung lauter. Sofern der gesetzliche Mindestlohn nach einer Erhöhung die Produktivitätsgrenze einer Tätigkeit erreicht und diese Tätigkeiten aus Unternehmenssicht unrentabel werden, wird es zudem vermehrt zu Entlassungen kommen müssen.

Eingriff in Tarifautonomie ist evident

Aufgrund der politischen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 kam es zu schwerwiegenden Eingriffen in die Tarifverträge des Einzelhandels. In allen 16 Tarifgebieten des Einzelhandels war von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro jeweils die unterste Entgeltgruppe betroffen. In fünf Tarifgebieten wurden sogar Tarifentgelte der zweiten Entgeltstufe vom Mindestlohn verdrängt, was die erhebliche Eingriffsintensität des Mindestlohnerhöhungsgesetzes im letzten Jahr belegt. Diese von den Arbeitgebern gemeinsam mit der Gewerkschaft ver.di vereinbarten Tarifentgelte wurden auf einen Schlag als unangemessen abgestempelt – und dies mitten in der Laufzeit der Tarifverträge. Es ist zudem zu einer faktischen Stauchung im Entgeltgitter gekommen, die Auswirkungen auf die gesamte Entgeltstruktur hat. Die gesetzlich erzwungene Anhebung der untersten Entgeltgruppen hat den Druck auf die Arbeitgeber deutlich erhöht, auch die darüber liegenden Entgeltgruppen in der Folge anzuheben, um das Lohngefüge insgesamt nicht zu gefährden. Erschwerend kommt hinzu, dass die letzte Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde laufzeitbedingt teilweise noch nicht in allen Tarifgebieten vollständig nachvollzogen werden konnte.

Die Tarifpartner und die tarifgebundenen Unternehmen hatten beim letzten Tarifabschluss in der Branche 2021 darauf vertraut, dass die vereinbarten Tarifentgelte oberhalb des von der Kommission beschlossenen Mindestlohns Gültigkeit behalten und dass auch in Zukunft nicht von dem bewährten Verfahren der Anpassungsentscheidungen abgewichen wird. Die Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber gefährdet damit fahrlässig dieses Vertrauen in die Mindestlohnkommission und in den Mindestlohn insgesamt, aber auch in die Verlässlichkeit der Tarifarbeit selbst. In der Folge wird die Tarifbindung in Deutschland weiter zusätzlich unter Druck geraten.



Viel sinnvoller als staatliche Lohnsetzung in Form eines stetig ansteigenden politisch motivierten Mindestlohns wäre es, einen Ansatz für die Steigerung der Attraktivität von Tarifbindung zu finden, ohne dabei aber die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie aus Art. 9 Abs. 3 GG weiter zu beschädigen. Die Tarifpartner benötigen wieder mehr Handlungsspielraum, um im vollen Umfang gestalterisch tätig zu werden. Dies setzt zum einen voraus, dass nicht immer mehr traditionelle Gestaltungsfelder der Tarifpolitik durch den Gesetzgeber abschließend geregelt werden. Zum anderen muss den Tarifvertragsparteien noch häufiger als bisher durch zusätzliche Öffnungsklauseln die Möglichkeit eingeräumt werden, in Tarifverträgen vom gesetzlichen Status quo abzuweichen. Die Tarifpartner könnten dann praxisnahe und zeitgemäße Tarifverträge vereinbaren, die den Unternehmen einen echten Mehrwert bieten. In der Folge würde die Attraktivität von Tarifverträgen wieder steigen. Erforderlich ist zudem, dass auch die Tarifvertragsparteien selbst vermehrt Öffnungsklauseln in die Tarifverträge aufnehmen, um zu gewährleisten, dass die Unternehmen die Tarifverträge – falls erforderlich – an betriebliche Besonderheiten anpassen können. Das sorgt für mehr Flexibilität und Vertrauen in die Tarifbindung. Zu begrüßen wäre auch die Modularität von Tarifverträgen, bei der bislang nicht tarifgebundene Unternehmen die Wahlmöglichkeit erhalten würden, sich für einzelne Module (z. B. einen Entgelttarifvertrag) aus einem gesamten Tarifwerk zu entscheiden.