



**ZAAR**

Zentrum für Arbeitsbeziehungen  
und Arbeitsrecht

## **VORTRAGSREIHE**

Donnerstag, 9. Juni 2022 / 19:00 Uhr

### **Der neue Mindestlohn**

Referent:

**Professor Dr. Christian Picker**

Universität Konstanz

# A. Reform des Mindestlohns

## I. Koalitionsvertrag

„Jede Arbeit verdient Respekt und Anerkennung. **Wir erhöhen den Mindestlohn** und schaffen ein modernes Arbeitsrecht, das Sicherheit und fair ausgehandelte Flexibilität ermöglicht.“

Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 24.11.2021, S. 65 f.



# A. Reform des Mindestlohns

## I. Koalitionsvertrag

- „Wir werden den gesetzlichen Mindestlohn in einer **einmaligen Anpassung auf zwölf Euro pro Stunde** erhöhen.“
- „Im Anschluss daran wird die **unabhängige Mindestlohnkommission** über die etwaigen weiteren Erhöhungsschritte befinden.“
- „Wir unterstützen den Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über **angemessene armutsfeste Mindestlöhne** zur Stärkung des Tarifsystems. Dabei setzen wir uns [...] für verbindliche Mindeststandards ein, wie sie in Deutschland mit dem neuen Mindestlohngesetz nach Beschluss gelten werden.“

Koalitionsvertrag SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 24.11.2021, S. 69 f.

## A. Reform des Mindestlohns

### II. Mindestloohnerhöhungsgesetz (MiLoEG)

- 20.1.2022: Referentenentwurf des BMAS

*„Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn“ (Mindestloohnerhöhungsgesetz – MiLoEG)“*

- 23.2.2022: Gesetzentwurf der Bundesregierung

*„Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung“*

- **3.6.2022: Zustimmung des Deutschen Bundestags**

## A. Reform des Mindestlohns

### II. Mindestloohnerhöhungsgesetz (MiLoEG)

#### 1. Neuregelung

- Änderung und Neufassung von § 1 II 1 MiLoG:

*„Die Höhe des Mindestlohns beträgt ab dem 1. Oktober 2022 brutto 12 Euro je Zeitstunde.“*

- Nur zeitliche „Anpassung“ des § 9 I 1 MiLoG:

*„Die Mindestlohnkommission hat über eine Anpassung der Höhe des Mindestlohns bis zum 30. Juni 2023 mit Wirkung zum 1. Januar 2024 zu beschließen.“*

# A. Reform des Mindestlohns

## II. Mindestloohnerhöhungsgesetz (MiLoEG)

### 2. Regelungszweck

- „Ziel des Gesetzentwurfs ist es, den durch den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn vermittelten Schutz zu erhöhen, um **angemessene Mindestarbeitsbedingungen** für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen.“ (Gesetzentwurf BReg v. 23.2.2022, S. 16)
- „Es ist ein Gebot der [...] elementaren **Gerechtigkeitsanforderungen**, dass bei Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung eine alleinstehende Arbeitnehmerin oder ein alleinstehender Arbeitnehmer **seinen Lebensunterhalt** regelmäßig bestreiten kann, **ohne** auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen zu sein.“

# A. Reform des Mindestlohns

## II. Mindestloohnerhöhungsgesetz (MiLoEG)

### 2. Regelungszweck

- „Steigende Lebenshaltungs-, insbesondere auch Wohnkosten, stellen die Geeignetheit des Mindestlohns, auf Basis einer Vollzeitbeschäftigung die **Sicherung einer angemessenen Lebensgrundlage** gewährleisten zu können, in Frage.“
- „Des Weiteren genügt eine mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht, um eine **armutsvermeidende Altersrente** zu erreichen.“
- „Die Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns ist vor diesem Hintergrund **sozialstaatlich geboten**.“

# A. Reform des Mindestlohns

## II. Mindestlohnerhöhungsgesetz (MiLoEG)

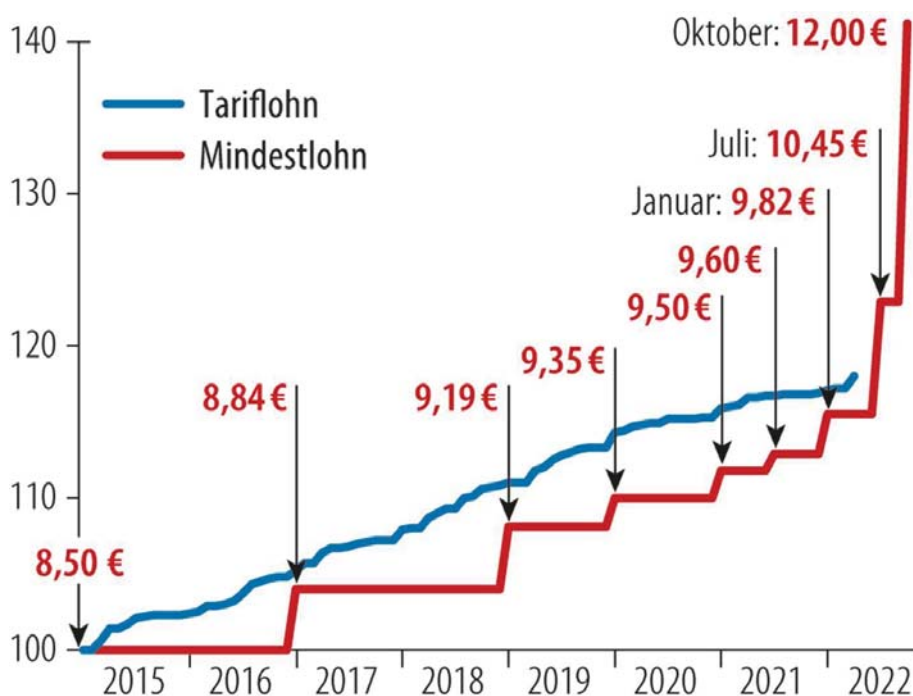
„Diese Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € [...] ist für sechs Millionen Menschen in Deutschland [...] möglicherweise der größte Lohnsprung in ihrem Leben von 22%.“

Hubertus Heil am 3.6.2022 im Deutschen Bundestag



# A. Reform des Mindestlohns

## II. Mindestlohnerhöhungsgesetz (MiLoEG)



Grafik: Sieber, jbel. / Quelle: Statistisches Bundesamt, Mindestlohnkommission

## A. Reform des Mindestlohns

### II. Mindestloohnerhöhungsgesetz (MiLoEG)

#### 3. Fazit

##### a) Neues Regelungsziel

- **Künftig: Sozialrechtliche Bedarfsgerechtigkeit**
  - „Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen“
  - „Sicherung einer angemessenen Lebensgrundlage“
- **Bisher: Vertragliche Austauschgerechtigkeit** (BT-Drs. 18/1558, S. 28)
  - Schutz der Arbeitnehmer „vor Niedrigstlöhnen [...], die branchenübergreifend als **generell unangemessen** anzusehen sind“.
  - „Der Mindestlohn zielt im Unterschied zum Tarifvertrag **nicht** darauf ab, einen **umfassenden Schutz** [...] sicherzustellen.“

## A. Reform des Mindestlohns

### II. Mindestloohnerhöhungsgesetz (MiLoEG)

#### b) Vorübergehende „Entmachtung“ der Mindestlohnkommission

- Usurpation der aktuellen Anpassungsentscheidung der Kommission durch den Gesetzgeber
- Nächste Anpassungsentscheidung der Kommission erst wieder zum 30.6.2023 (mit Wirkung zum 1.1.2024)
- Bindung der Kommission an neue Zielbestimmung? „Mit der einmaligen gesetzlichen Erhöhung [...] wird das Instrument dahingehend weiterentwickelt, dass künftig der **Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe** bei der Mindestlohnhöhe stärker Berücksichtigung findet.“ (Gesetzesentwurf BReg v. 23.2.2022, S. 17)



**„Paradigmenwechsel“** (Stellungnahme BDA vom 1.2.2022, S. 2)

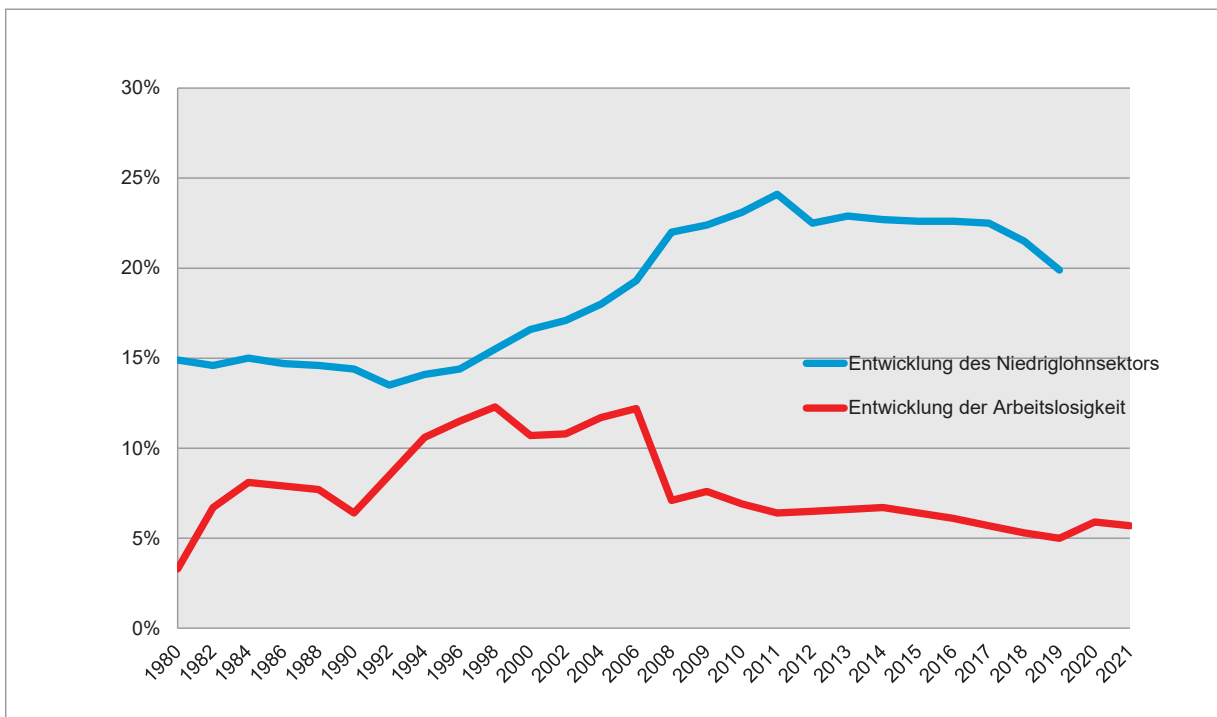
## B. Funktion des Mindestlohns

### I. Ausgangslage: Niedriglohnsektor



## B. Funktion des Mindestlohns

### Exkurs (1): Niedriglohnsektor und Arbeitslosigkeit



Quelle: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Arbeitsmarkt/arb210a.html>;  
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161881/umfrage/niedriglohnbeschaeftigte-in-deutschland-seit-1995/>

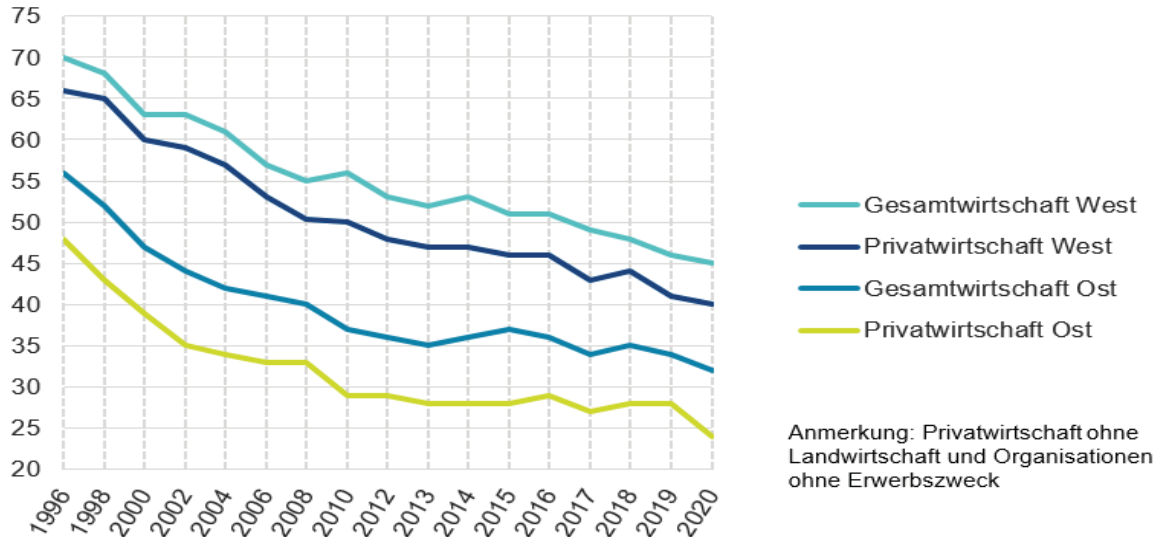


## B. Funktion des Mindestlohns

### Exkurs (2): Abnehmende Tarifbindung

#### Beschäftigte in Betrieben mit Branchentarifvertrag

Anteile in Prozent



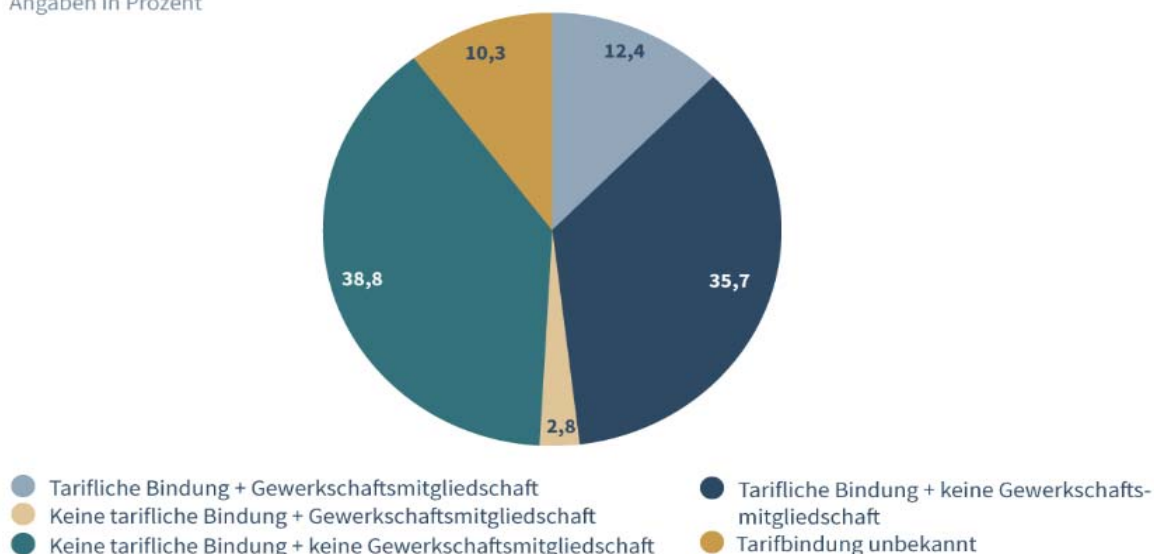
Quelle: <https://www.iab-forum.de/graphs/>

## B. Funktion des Mindestlohns

### Exkurs (3): Schwache Tarifbindung

#### Tarifbindung der Beschäftigten und Gewerkschaftsmitgliedschaft

Angaben in Prozent



Quellen: SOEP (2019); eigene Berechnungen

Helena Bach, 2022, Tarifsysteem in Deutschland. Fehlende Beteiligung trotz großer Wertschätzung, IW-Kurzbericht, Nr. 6, Köln, Quelle: <https://www.iwkoeln.de/studien/helena-bach-fehlende-beteiligung-trotz-grosser-wertschaetzung.html>



## B. Funktion des Mindestlohns

### II. Legitimation

#### 1. Gestörte Vertragsparität im Individualarbeitsverhältnis

- Grundbedingung: Annähernd gleich „starke“ Vertragsparteien, anderenfalls droht einseitige Fremdbestimmung
- P: Vertragsparität im Arbeitsrecht
  - Einerseits: „Premiuarbeitnehmer“ (+)
  - Andererseits: „Niedriglöhner“ (-)

#### 2. Strukturelles Versagen der Tarifautonomie

- Idee: Gewerkschaften sollen im Wege „kollektiv ausgeübter Privatautonomie“ das zwischen Arbeitgeber und einzelner Arbeitnehmer bestehende Machtungleichgewicht aufheben
- Ziel: Angemessene („gerechte“) Löhne durch Tarifverträge

## B. Funktion des Mindestlohns

### II. Legitimation

#### 3. Subsidiäre Regelungskompetenz des Staates

- Zwar: **Vorrang der Tarifautonomie** (vgl. *Staatsvertrag zwischen BRD / DDR vom 18.5.1990: „Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen werden nicht vom Staat, sondern durch freie Vereinbarungen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Arbeitgebern festgelegt.“*)
- Aber: **Kein Normsetzungsmonopol** der Tarifvertragsparteien
- Subsidiäre Regelungskompetenz des Staates bei einem „Versagen“ der Tarifautonomie (wie im Niedriglohnbereich).
  - Grds. weiter Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers bei Ausgestaltung
  - Grenze: „**Austrocknungsverbot**“

## B. Funktion des Mindestlohns

### III. Regelungsziele

#### 1. Vertragliche Leistungsgerechtigkeit?

- Positive Austauschgerechtigkeit durch staatliche Lohnfestsetzung?
- MiLoEG-RE, S. 1: „*angemessene Arbeitsbedingungen*“
- **Kritik:**
  - Es gibt kein staatlich verordnetes „*iustum pretium*“!
  - Vielmehr: Marktprinzip und Marktmechanismen!
  - Konsequenz: Der Gesetzgeber muss „*das Notwendige an sozialer Sicherheit verbürgen, während die kollektiven Vereinbarungen das sozial Angemessene sichern*“ (Wiedemann, Das Arbeitsverhältnis als Austausch- und Gemeinschaftsverhältnis, 1966, S. 21 f.).

## B. Funktion des Mindestlohns

### III. Regelungsziele

#### 2. Sozialrechtliche Bedarfsgerechtigkeit (ganz h.M.)?

- Grundrecht auf „Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ (Art. 1 I i.V.m. Art. 20 I GG)
- Weitergehend noch MiLoEG-GE:
  - „*Sicherung einer angemessenen Lebensgrundlage*“
  - „*Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe*“
- **Kritik:**
  - Arbeitgeber ist Vertragspartner, nicht Unterhaltsschuldner seines Arbeitnehmers!
  - Grundrechtliche Schutzpflichtenlehre greift daher vorliegend nicht.

## B. Funktion des Mindestlohns

### III. Regelungsziele

#### 3. Verhinderung von „Lohndumping“

- P: Lohnunterbietungswettbewerb infolge Marktversagens
- Staatliche „Lohnkorrektur“: Unterstes Maß von Austauschgerechtigkeit
  - Setzung fairer + funktionierender Wettbewerbsbedingungen
  - Dadurch: **Schutz der sozialen Sicherungssysteme**
  - Kumulativ: **Schutz der Privatautonomie der „Niedriglöhner“**

## B. Funktion des Mindestlohns

### IV. Konsequenzen für die Ausgestaltung

Die jeweilige Mindestlohnkonzeption ist unmittelbar präjudiziell für die Ausgestaltung des gesetzlichen Mindestlohns: *form follows function*

#### 1. Konzept: Austauschgerechtigkeit

- Faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen bei Tarifversagen
- **Höhe** muss sich an „Grenzproduktivität“ der Arbeit orientieren
- **Tarifdispositivität (+)**
  - Nur subsidiäre Regelungskompetenz des Staates bei „Tarifversagen“
  - „Austrocknungsverbot“; Bestandsschutz für (laufende) Tarifverträge
- **Ausnahmen (+)** für objektiv benachteiligte Gruppen von Arbeitnehmern sind zulässig, wenn Mindestlohn deren Marktzutrittschancen gefährdet

## B. Funktion des Mindestlohns

### IV. Konsequenzen für die Ausgestaltung

#### 2. Neues Konzept: Bedarfsgerechtigkeit

- Staatliche Lohnpolitik durch „angemessene“ Mindestlöhne
- **Höhe** des Mindestlohns muss zwingend „existenzsichernd“ sein
- **Tarifdispositivität (-)**
  - Tariffester Mindestlohn („Mindestlohn ist Mindestlohn“)
  - Aktuell: Kein Bestandsschutz für ca. 100 laufende Tarifverträge
- **Ausnahmen (-)**

## C. Mindestlohnkommission

### I. Ziel: Staatsferne Mindestlohngestaltung

„Aber ab jetzt übergeben wir den Mindestlohn in andere, gute Hände. Wann und in welchen Schritten der Mindestlohn nämlich in Zukunft angepasst wird, das **entscheidet nicht die Politik**. Das übernimmt eine neutrale, eine eigenständige, eine **unabhängige Mindestlohnkommission**.“

Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (2014);

<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/vorstellung-kommissionsmitglieder-mindestlohn.html> [28.1.2015]



## C. Mindestlohnkommission

### I. Ziel: Staatsferne Mindestlohngestaltung

- „Die künftige Entwicklung des Mindestlohns sollen Gewerkschaften und Arbeitgeber bestimmen. Sie kennen die Lage in den Betrieben und Branchen und können so am besten tragfähige und verantwortliche Entscheidungen treffen.“
- „Dafür haben wir das Instrument einer **unabhängigen Mindestlohnkommission** geschaffen. Sie entscheidet in Zukunft über die Erhöhung des Mindestlohns und die Bundesregierung ist an diese Entscheidung gebunden. Die zukünftige Festlegung des Mindestlohns werden wir nicht der Politik, sondern, wie es in unserem Land gute Tradition ist, den Tarifpartnern überlassen.“

Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (2014); <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/vorstellung-kommissionsmitgliedermindestlohn.html> [28.1.2015]

## C. Mindestlohnkommission

### II. Zusammensetzung

- § 4 Abs. 2 MiLoG: Die Mindestlohnkommission [...] besteht aus einer oder einem Vorsitzenden, **sechs weiteren stimmberechtigten ständigen Mitgliedern** und zwei Mitgliedern aus Kreisen der Wissenschaft ohne Stimmrecht (beratende Mitglieder).
- § 5 Abs. 1 MiLoG: Die Bundesregierung beruft je drei stimmberechtigte Mitglieder auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer aus Kreisen der **Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften** [...].
- § 8 Abs. 1 MiLoG: Die Mitglieder der Mindestlohnkommission unterliegen bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit **keinen Weisungen**.

## C. Mindestlohnkommission

### III. Beschluss

- § 9 Abs. 1 MiLoG: *Die Mindestlohnkommission hat [...] **alle zwei Jahre** über eine Anpassung der Höhe des Mindestlohns zu beschließen.*
- § 9 Abs. 2 MiLoG: *Die Mindestlohnkommission prüft im Rahmen einer **Gesamtabwägung**, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der **Tarifentwicklung**.*



**Inkompatibel mit neuer Mindestlohnkonzeption!**

## C. Mindestlohnkommission

### III. Beschluss

- § 9 Abs. 4 MiLoG: *Die Mindestlohnkommission evaluiert laufend die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung im Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität.*
- § 11 Abs. 1 MiLoG: *Die Bundesregierung kann die von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene Anpassung des Mindestlohns **durch Rechtsverordnung** [...] für alle Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich machen.*

## C. Mindestlohnkommission

### IV. Fazit

- Eine paritätisch besetzte und weisungsfreie Kommission entscheidet über die (künftige) Höhe des Mindestlohns.
- Dabei hat die Kommission (bislang!) einen weiten Ermessensspielraum („Gesamtabwägung“).
- Staat entscheidet zwar letztverbindlich durch Rechtsverordnung über das **Ob** der Mindestlohnerhöhung (d.h. Umsetzung des Beschlusses).
- Auf die konkrete Höhe des Mindestlohns, mithin das **Wie**, hat der Staat jedoch keinen Einfluss; er kann den Beschluss der Kommission **nur unverändert** übernehmen.

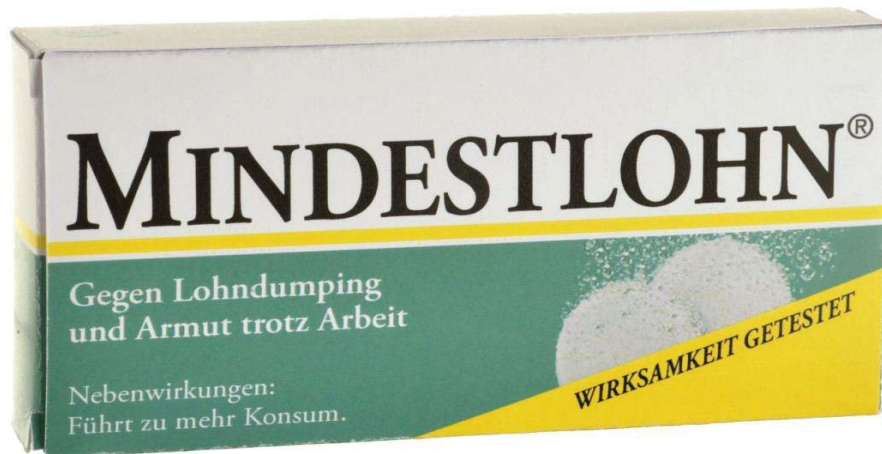
## C. Mindestlohnkommission

### V. Kritik

- **Fehlende Legitimation** der Mindestlohnkommission
  - Demokratisch (-)
  - Mitgliedschaftlich (-): „Versagen“ der Tarifautonomie im Niedriglohnsektor!
- Zur **originär-staatlichen Mindestlohnsetzung** ist allein der Staat und dort das Parlament („Wesentlichkeitstheorie“) legitimiert.
- **P: „Politisierung der Mindestlohnfindung“**
  - Zu hohe Mindestlöhne führen zu steigender Arbeitslosigkeit
  - Zudem Begrenzung durch verfassungskonforme Regelungsziele: Staat darf keine „angemessene“, sondern nur „notwendige“ Entgeltbedingungen, mithin nur „faire und funktionierende“ Wettbewerbsbedingungen setzen!



## D. Fazit



**Prof. Dr. Christian Picker**  
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,  
Arbeitsrecht und Unternehmensrecht  
Universität Konstanz  
[christian.picker@uni-konstanz.de](mailto:christian.picker@uni-konstanz.de)

**Herzlichen Dank!**