

## Druck aus Europa: Gesetzliche Lohnuntergrenze

# Wie geht es mit dem Mindestlohn weiter?

**Der gesetzliche Mindestlohn steigt auch in den kommenden Jahren – allerdings deutlich geringer, als von vielen erwartet. Zum 1.1.2024 wird er von 12 Euro auf 12,41 Euro erhöht.**

**Ein Jahr später steigt er um weitere 41 Cent auf 12,82 Euro. Das hat bei den Gewerkschaften und einigen Politikern für Empörung gesorgt, zumal die Arbeitnehmervertreter in der Mindestlohnkommission überstimmt wurden. Viele fordern nun, dass der Gesetzgeber eingreift und den Mindestlohn erhöht. Wie es weitergeht, ist bislang offen. Auch, weil eine fragwürdige EU-Richtlinie umgesetzt werden soll.**

### BESCHLUSSFASSUNG DER MINDESTLOHNKOMMISSION

Die Mindestlohnkommission setzt sich nach § 5 Abs. 1 Satz 1 MiLoG aus je drei stimmberechtigten Mitgliedern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite zusammen, die auf Vorschlag der jeweiligen Spitzenorganisationen von der Bundesregierung berufen werden. Der Vorsitzende wird nach § 6 Abs. 1 MiLoG grundsätzlich auf gemeinsamen Vorschlag der Spitzenorganisationen bestellt. Dazu kommen nach § 7 Abs. 1 MiLoG je ein von der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite vorgeschlagenes Mitglied aus Kreisen der Wissenschaft. Sie sind lediglich beratend tätig.

Die Beschlüsse der Mindestlohnkommission werden nach § 10 Abs. 1 und 2 MiLoG mit einfacher Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder gefasst. Dabei enthält sich der Vorsitzende zunächst der Stimme. Kommt keine Mehrheit zustande, macht der Vorsitzende einen Vermittlungsvorschlag, über den beraten und dann wiederum ohne seine Beteiligung abgestimmt wird. Dieses Verfahren genügte bislang. Alle Erhöhungen wurden einstimmig beschlossen.

Bei der letzten Entscheidung über die Lohnuntergrenze fand sich auf diesem Weg aber keine Mehrheit – auch nicht über den Vorschlag der Vorsitzenden Christine Schönefeld, Juristin und ehemaliges Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit. Daher kam es zu einer weiteren Abstimmung. An der nimmt nach § 10 Abs. 2 Satz 4 MiLoG auch der Vorsitzende teil. An seinen zuvor gemachten Vorschlag ist er dabei nicht gebunden. In dieser Abstimmung unterstützte Christine Schönefeld die Arbeitgeber. Die Arbeitnehmerseite wurde so überstimmt.

Das brachte die Bundesregierung politisch in eine schwierige Situation. Sie setzt gem. § 11 Abs. 1 MiLoG den Beschluss der Mindestlohnkommission durch Rechtsverordnung um. Den kann sie allerdings nur unverändert

übernehmen, inhaltlich abweichen darf sie nicht. Sie kann damit nur den vorgeschlagenen Betrag festsetzen oder es bei der bisherigen Lohnuntergrenze belassen. Darauf hat Bundesarbeitsminister Hubertus Heil nach der Entscheidung hingewiesen. Auf eine Erhöhung gänzlich zu verzichten, weil die zu gering sei, ist „nicht verantwortbar“, so der SPD-Politiker, der im Vorfeld mit einer „deutlichen Steigerung“ des Mindestlohns gerechnet hatte.

### HINTERGRUND DER ENTSCHEIDUNG

Dass es in der Kommission zu Streit kam, ist nicht verwunderlich. Entsprechend den Vorschlägen der Mindestlohnkommission war die Lohnuntergrenze zum 1.1.2022 auf 9,82 Euro und zum 1.7.2022 auf 10,45 Euro angestiegen. Durch einen umstrittenen Eingriff des Gesetzgebers wurde sie dann zum 1.10.2022 nochmals erhöht. Bislang war in § 1 Abs 2 Satz 1 des MiLoG festgelegt, dass der Mindestlohn „ab dem 1. Januar 2015 brutto 8,50 Euro je Zeitzunde beträgt“. Auf dieser Basis wurde er in den vergangenen Jahren durch die Mindestlohnkommission weiterentwickelt. Durch das Mindestlohnergänzungsgesetz vom 28.6.2022 wurde die Norm geändert und festgelegt, dass der Mindestlohn „ab dem 1. Oktober 2022 brutto 12 Euro je Zeitzunde“ beträgt. Für die Neubestimmung der Lohnuntergrenze durch die Mindestlohnkommission wurde der Anstieg des Tarifindex des Statistischen Bundesamts, also die Veränderung der durchschnittlichen tariflichen Verdienste, herangezogen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder hat sich dabei allerdings an der letzten Entscheidung der Kommission von 10,45 Euro orientiert und die durch den Gesetzgeber 2022 veranlasste Steigerung um 1,55 Euro bei der Erhöhung berücksichtigt.

Die Arbeitnehmerseite wollte dagegen den aktuell geltenden Mindestlohn von 12 Euro als Grundlage nehmen.

Auf dieser Basis hätte die Lohnuntergrenze ihrer Ansicht nach auf mindestens 13,50 Euro steigen müssen. In einer Stellungnahme werfen die Arbeitnehmervertreter der Mehrheit der Kommissionsmitglieder vor, die Intention des Gesetzgebers bei der durch ihn festgelegten Steigerung des Mindestlohns auf zwölf Euro missachtet zu haben. Der habe den Mindestschutz der Beschäftigten gewährleisten wollen – und das bereits vor dem starken Anstieg der Inflation.

## WEITERER STREIT VORPROGRAMMIERT

Beendet ist der Streit um die gesetzliche Lohnuntergrenze damit nicht. Die Frage ist lediglich, wie er fortgeführt wird. Einen Weg eröffnet das MiLoG: Weg von dem jahrelang geübten Konsensprinzip in der Kommission, hin zu einer dauerhaften Konfrontation, in der sich die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberseite abwechselnd überstimmen.

Bislang wurde der Vorsitzende der Mindestlohnkommission auf gemeinsamen Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite berufen. So sieht es § 6 Abs. 1 des MiLoG vor. Zwingend ist das aber nicht. Unterbreiten die Spitzenorganisationen keinen gemeinsamen Vorschlag, beruft die Bundesregierung nach Abs. 2 der Norm jeweils einen Vorsitzenden auf Vorschlag der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeber-

seite. Der Vorsitz wechselt dann nach jeder Beschlussfassung über die Mindestlohnanpassung, d. h. alle zwei Jahre. Das Amt des anderen Vorsitzenden ruht während dieses Zeitraums. Über die erstmalige Besetzung entscheidet das Los.

Damit käme es in der Mindestlohnkommission zu wechselnden Mehrheiten. Verhindern ließe sich das nicht. Das Gesetz geht zwar davon aus, dass grundsätzlich ein gemeinsamer Vorschlag gemacht wird. Der lässt sich aber nicht erzwingen. Beharrt eine Seite auf einem eigenen Vorschlag und schlägt die andere keinen Vorsitzenden vor, beruft die Bundesregierung den zweiten Vorsitzenden unabhängig vom Vorschlagsrecht der jeweiligen Spitzenorganisation (§ 6 Abs. 2 Satz 4 i. V. m. § 5 Abs. 1 Satz 4 MiLoG).

## ÄNDERUNG DES MILOG

Möglich ist auch ein weiterer direkter Eingriff des Gesetzgebers. Er kann, wie im vergangenen Jahr, § 1 Abs. 2 Satz 1 des MiLoG dahingehend ändern, dass ab einem bestimmten Stichtag ein höherer Mindestlohn als von der Kommission vorgeschlagen gilt. Wahrscheinlich ist ein solches Vorgehen aber nicht.

In der Begründung zum Mindestloohnerhöhungsgesetz wird mehrfach betont, dass es sich um eine „einmalige“ gesetzlich festgelegte Steigerung handelt. „Über künftige

Anzeige



10 Jahre



Betriebs  
Berater

# Deutsche Arbeitsrechtskonferenz

## Miteinander – Gegeneinander: Brennpunkte im betrieblichen Alltag

Fachliche Leitung: RA/FAArbR Dr. Wolfgang Lipinski und RA/FAArbR Dr. Christopher Melms, ADVANT Beiten

16. November 2023 | Sofitel München Bayerpost



Keynote: **Nico Lange**

Senior Fellow bei der Münchner Sicherheitskonferenz

**Was ist denn jetzt mit ‚Zeitenwende‘?**



Anmeldung und Info

[www.arbeitsrechtskonferenz.de](http://www.arbeitsrechtskonferenz.de)

dfv Mediengruppe

Anpassungen der Höhe des Mindestlohns“, ausdrücklich auch die ab 2024, „entscheidet weiterhin die Mindestlohnkommission“, heißt es darin. Ihr „obliegt es, dass auch künftig ein angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt wird“.

Diese Zusagen zu brechen wäre schwierig. Der gesetzliche Mindestlohn greift ohnehin schon „erheblich und direkt in die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie ein“ (Lelley, AuA 4/22, S. 22). Durch die Zusammensetzung der Kommission und das Verfahren zur Mindestlohnfindung wird bislang aber zumindest ein letzter Rest an Tarifautonomie gewahrt. In § 1 Abs. 2 Satz 2 MiLoG wird die Mindestlohnkommission als „Kommission der Tarifpartner“ definiert. Ihre Beteiligung soll verhindern, „dass die Erhöhung des Mindestlohns zum Gegenstand partei- oder staatspolitischen Kalküls wird“ (Lakies/Rödl in: Däubler, Tarifvertragsgesetz, 5. Aufl. 2022, § 5 TVG Anhang 1, Rn. 181). Im letzten Bundestagswahlkampf übertrumpften sich einige Parteien dennoch in ihren Forderungen nach einem höheren gesetzlichen Mindestlohn. Dazu gehörten auch SPD und Grüne, mithin zwei der drei Partner der Ampelkoalition.

Dass der Gesetzgeber 2022 entgegen dem Votum der Mindestlohnkommission die Untergrenze erhöht hat, ist vor dem Hintergrund all dessen problematisch genug. Würde er dieses Vorgehen wiederholen, würde die Lohnbestimmung durch die Mindestlohnkommission endgültig zur Show-Veranstaltung degradiert.

## DIE EUROPÄISCHE MINDESTLOHNRICHTLINIE

Es gibt aber einen anderen Weg, den Mindestlohn durch eine Änderung des MiLoG zu erhöhen – und das bereits sehr zeitnah. Den juristischen Ansatz dafür bietet die europäische Richtlinie über angemessene Mindestlöhne vom 19.10.2022 (MiLo-RL). Sie legt für die Mitgliedstaaten, in denen ein gesetzlicher Mindestlohn besteht, Verfahrensvorgaben und inhaltliche Mindeststandards für die Lohnfindung fest. Während die Verfahrensvorgaben, etwa die Beteiligung der Sozialpartner (Art. 7 MiLo-RL), bereits im MiLoG umgesetzt sind, kann sich aus anderen Bestimmungen der Richtlinie Änderungsbedarf ergeben. Das betrifft insbesondere die Festlegung der Höhe des Mindestlohns.

Gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 MiLoG prüft die Mindestlohnkommission im Rahmen einer Gesamtabwägung bislang, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist um

- zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beizutragen,
- faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie
- Beschäftigung nicht zu gefährden.

Im Rahmen der Prüfung stellen die Tariflöhne einen wichtigen Richtwert für die Anpassung des Mindestlohns dar. § 9 Abs. 2 Satz 2 MiLoG legt insofern fest, dass sich die Kommission bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung orientiert.

Die Vorgaben der europäischen Mindestlohnrichtlinie für die Festlegung der Lohnuntergrenze sind strenger als die bislang im MiLoG statuierten. Die genannten Kri-

terien sind umfangreicher und legen den Schwerpunkt stärker auf soziale Erwägungen. Um einen „angemessenen Mindestlohn“ sicherzustellen, müssen die nationalen Kriterien nach Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie künftig mindestens die folgenden Aspekte umfassen:

- a) die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten,
- b) das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung,
- c) die Wachstumsrate der Löhne sowie
- d) langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen.

Zudem bestimmt Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten „bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde“ legen müssen. Exemplarisch genannt werden insofern „auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns“.

## UMSETZUNG DER RICHTLINIE

Nach den Vorgaben der Richtlinie muss sie bis zum 15.11.2024 umgesetzt werden (Art. 17 Abs. 1 MiLo-RL). Darauf haben auch die Kommissionsmitglieder der Arbeitnehmerseite in ihrer Stellungnahme hingewiesen. Sie haben ausgeführt, dass nach der Richtlinie „die Mindestlöhne in der Europäischen Union mindestens 60 % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten erreichen sollen. Das würde einem Mindestlohn von 14 Euro entsprechen“.

Ganz richtig ist diese Darstellung nicht. Nach der Richtlinie kann der Medianlohn als Referenzwert herangezogen werden, zwingend ist das aber nicht. Neben den ebenfalls beispielhaft genannten „50 % des Bruttodurchschnittslohns“ können die Mitgliedstaaten auch „Referenzwerte, die auf nationaler Ebene verwendet werden, verwenden“.

Je nach Ausgestaltung kann die Umsetzung der Richtlinie aber tatsächlich einen höheren Mindestlohn erzwingen. Das wollen einige Parteien, darunter die SPD, erreichen. „Wir werden dafür sorgen, dass Deutschland die Europäische Mindestlohnrichtlinie im nächsten Jahr umsetzt“, sagte deren Parteichef Lars Klingbeil nach der Entscheidung der Mindestlohnkommission der Bild am Sonntag. Die Partei Die Linke hat im Juli unter Bezug auf die MiLo-RL die Bundesregierung aufgefordert, „einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem der Referenzwert von 60 Prozent des Brutto-Medianlohns als Untergrenze für den gesetzlichen Mindestlohn in das Mindestlohngesetz“ aufgenommen wird (BT-Drs. 20/7670 vom 6.7.2023). Damit wäre eine Lohnuntergrenze gesetzlich festgelegt, die sich immer wieder automatisch an die Änderung des Medianlohns anpasst. Die Mindestlohnkommission könnte nur noch entscheiden, ob der Mindestlohn darüber hinaus angehoben wird.

Die Beteiligung der Tarifpartner würde damit letztlich ebenso zur Farce wie bei einer (weiteren) direkten Festlegung der Lohnuntergrenze durch den Gesetzgeber. Es gäbe aber einen Unterschied: Man könnte die Schuld auf die Europäische Union schieben – jedenfalls scheinbar. Denn ganz so leicht wäre es nicht.

## KOMPETENZÜBERSCHREITUNG DER EU

Die Mindestlohnrichtlinie wird auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Art. 153 Abs. 2 Buchst. b. i. V. m. Art. 153 Abs. 1 Buchst. b. AEUV, gestützt. Diese Normen ermächtigen die Union zum Erlass von Richtlinien auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen. Die Ermächtigung gilt aber nach Art. 153 Abs. 5 AEUV ausdrücklich „nicht für das Arbeitsentgelt“.

In Erwägungsgrund 19 der MiLo-RL wird allerdings behauptet, dass die Richtlinie mit dieser Kompetenzschränke in Einklang stehe. Zur Begründung wird angeführt, dass sie weder darauf abziele, „die Höhe der Mindestlöhne in der Union zu vereinheitlichen noch einen einheitlichen Mechanismus für die Festsetzung von Mindestlöhnen zu schaffen“. Das wird auch in Art. 1 Abs. 3 MiLo-RL betont. Überzeugend ist es nicht.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird es zu Recht anders gesehen. Dort wurde schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass die Union mit der MiLo-RL ultra vires handelt, also jenseits der Grenzen ihrer Ermächtigung. Die Mindestlohnrichtlinie hätte in dieser Form „nicht auf den Weg gebracht werden dürfen: schlicht, weil der Union die notwendige Kompetenz fehlt“ (Klump, EuZA 2021, S. 284, 310). Sich darüber hinwegzusetzen „ist starker Tobak“ (Thüsing/Hütter-Brungs, NZA 2021, S. 170). Und es hat erhebliche Konsequenzen: Die Vorgaben zur Festlegung des Mindestlohns sind wegen dieser Kompetenzüberschreitung nichtig (ausführlich dazu Vogt, EuZA 2023, S. 50 ff.).

## AUSBLICK

Dennoch ist davon auszugehen, dass die Ampelkoalition unter Berufung auf die europäische Richtlinie das MiLoG ändern wird – jedenfalls, wenn sich die FDP nicht querstellt. Widerstand der Opposition muss die Regierung aller rechtlichen Bedenken zum Trotz kaum befürchten. Die Linke hat ohnehin die Umsetzung der Richtlinie gefordert. Die anderen Oppositionsparteien werden eher nicht das Risiko eingehen, vor den anstehenden Wahlen als unsozial gebrandmarkt zu werden. Mindestlohnempfänger können sich daher wohl schon bald über eine kräftige Erhöhung ihres Entgelts freuen – jedenfalls, wenn die nicht zum Verlust ihres Arbeitsplatzes führt.

Das ist schwer einzuschätzen, gerade in Zeiten einer schwächelnden Wirtschaft aber zumindest nicht auszuschließen. Und das gilt umso mehr, als der deutsche Mindestlohn im internationalen Vergleich ohnehin schon recht üppig ist. Nach einer Auswertung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung hatte Deutschland zum Stand 1.1.2023 mit 12 Euro bereits den zweithöchsten Mindestlohn in der Europäischen Union (WSI-Report Nr. 82, März 2023, S. 7). Mehr gab es nur in Luxemburg mit 13,80 Euro. Zweistellig ist der Mindestlohn danach bislang nur in sechs Ländern der Gemeinschaft. Neben Deutschland und Luxemburg gehören dazu Belgien, die Niederlande, Irland und Frankreich. In den übrigen EU-Ländern mit Mindestlöhnen reicht die Spanne von 2,41 Euro (Bulgarien) bis 6,96 Euro (Slowenien) pro

Stunde. In anderen europäischen Ländern werden Mindestlöhne zwischen 1,18 Euro (Ukraine) und 2,95 Euro (Türkei) bezahlt. Mehr gibt es außerhalb der Europäischen Union nur in Großbritannien mit einem Stundenlohn von 11,14 Euro. An der Kaufkraft gemessen hat Deutschland nach der WSI-Auswertung den höchsten Mindestlohn in der Europäischen Union und hinter der Türkei den zweithöchsten in Europa (WSI-Report Nr. 82, S. 9) – eine Feststellung, die im Hinblick auf die massive Inflation in der Türkei allerdings mit Vorsicht zu genießen ist.

Schwierig wird es für die Arbeitgeberseite. Sollte der Gesetzgeber mittels eines verbindlichen Referenzwerts eine dynamische Lohnuntergrenze im MiLoG statuieren, kann die Kommission nur noch versuchen, dass kein darüber hinausgehender Mindestlohn festgesetzt wird. Der Mitarbeit entziehen kann sie sich nicht. Übt sie ihr Vorschlagsrecht für ihre Kommissionsmitglieder nicht aus, werden diese einfach durch die Bundesregierung aus Kreisen der Arbeitgebervereinigungen berufen (§ 5 Abs. 1 Satz 4 MiLoG). Bleiben die Kommissionsmitglieder der Arbeitgeberseite den Abstimmungen fern, kann die Mindestlohnkommission auch ohne diese weitere Erhöhungen der Lohnuntergrenze beschließen (§ 10 Abs. 1 und 2 MiLoG). Das sind nicht gerade rosige Aussichten für die Arbeitgeber. ■



**Prof. Dr. Arnd Diring**  
Leiter der Forschungsstelle für  
Arbeitsrecht der Hochschule  
Ludwigsburg und Kolumnist  
bei der Welt am Sonntag