

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka, Ulrich von Zons, Knuth Meyer-Soltau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 21/3414 –**

Rechtssichere Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und Prüfungen durch die Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Der gesetzliche Mindestlohn ist ein anerkanntes und notwendiges Instrument der sozialen Marktwirtschaft. Er schützt Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen, gewährleistet Austauschgerechtigkeit und fördert faire Wettbewerbsbedingungen. Voraussetzung für die Wirksamkeit und Akzeptanz dieses Instruments ist jedoch ein rechtsstaatlich einwandfreies und transparentes Festsetzungsverfahren. Die Mindestlohnkommission (MLK) ist daher verpflichtet, ihre Entscheidungen ausschließlich innerhalb der gesetzlichen Vorgaben zu treffen.

Nach § 9 Absatz 2 des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz (MiLoG)) hat die Mindestlohnkommission ihre Entscheidung nachlaufend an der Tarifentwicklung auszurichten und auf dieser Grundlage im Wege einer Gesamtabwägung eine Empfehlung zur Höhe des Mindestlohns zu formulieren. Dieses gesetzliche Leitbild sichert die Einbindung des Mindestlohns in das System der Tarifautonomie und verhindert, dass die Kommission eine eigenständige sozialpolitische Zielsetzung verfolgt, für die ihr keine gesetzliche Kompetenz zukommt. Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission vom 21. Januar 2025 sieht in § 2 Absatz 1 Buchstabe a jedoch zusätzlich vor, die Höhe des Mindestlohns anhand eines Referenzwerts von 60 Prozent des Bruttomedianlohns zu beurteilen. Dieses Kriterium ist im Mindestlohngesetz nicht vorgesehen und entstammt den Zielrichtungen der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohnrichtlinie). Eine Geschäftsordnung kann jedoch keine gesetzlichen Maßstäbe einführen oder modifizieren. Sie ist an die Vorgaben des MiLoG gebunden.

Der Beschluss der Mindestlohnkommission vom 27. Juni 2025 wurde auf Grundlage dieser neuen Geschäftsordnung gefasst. Die Bundesregierung setzt diesen Beschluss durch die Fünfte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns vom 5. November 2025 (Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung (MiLoV5), Bundesgesetzblatt 2025 I Nummer 268) um, die den gesetzlichen Mindestlohn mit Wirkung ab dem 1. Januar 2026 neu festlegt. Die Bundesregierung darf eine solche Verordnung jedoch nur erlassen, wenn der zu-

grunde liegende Vorschlag der Mindestlohnkommission den Anforderungen des § 9 Absatz 2 MiLoG entspricht. Dies wirft bei den Fragestellern die Frage auf, ob die Bundesregierung geprüft hat, inwiefern der Beschluss der Kommission den gesetzlichen Vorgaben entspricht und damit eine wirksame Rechtsgrundlage für die Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung bildet.

Der Rechtswissenschaftler Dr. Christian Picker hat in seinem Beitrag „Funktionalität des gesetzlichen Mindestlohns“ (RdA 2025, 269) dargelegt, dass die Mindestlohnkommission mit der Einführung und Anwendung des 60-Prozent-Kriteriums ihre gesetzlichen Kompetenzen überschreitet. Wird ein Beschluss der Kommission auf ein Kriterium gestützt, das nicht im Mindestlohngesetz verankert ist, verstößt er nach Dr. Christian Picker gegen § 9 Absatz 2 MiLoG und könnte deshalb nichtig sein. Da die Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung nur wirksam erlassen werden kann, wenn ein rechtmäßiger Vorschlag der Kommission vorliegt, könnte auch diese Verordnung unwirksam sein, falls der Kommissionsbeschluss nichtig ist.

Eine mögliche Nichtigkeit hätte erhebliche rechtliche und wirtschaftliche Auswirkungen. Die Nichtigkeit einer Rechtsverordnung wirkt grundsätzlich *ex tunc* und *erga omnes*, sodass sie von Anfang an keine Geltung entfaltet. Dies könnte zu erheblichen Unsicherheiten in bestehenden Arbeitsverhältnissen führen und Auswirkungen auf Lohnabrechnungen, Sozialversicherungsbeiträge und weitere Folgeansprüche haben. Auch staatliche Stellen und Arbeitgeber wären mit Fragen der Rückabwicklung oder Beitragspflicht konfrontiert. Vor diesem Hintergrund besteht nach Auffassung der Fragesteller ein gesteigertes öffentliches Interesse daran, zu erfahren, ob die Bundesregierung ihrer Pflicht zur rechtlichen Prüfung des Kommissionsbeschlusses vor Erlass der Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung nachgekommen ist.

Zudem weist Dr. Christian Picker darauf hin, dass die Orientierung am 60-Prozent-Medianlohn nicht lediglich ein technisches Anpassungselement darstellt, sondern eine grundlegende Veränderung der Funktion des gesetzlichen Mindestlohns impliziert. Während das Mindestlohngesetz den Mindestlohn arbeitsmarktpolitisch ausrichtet und an die Tarifentwicklung anknüpft, würde die Anwendung eines an einem Lebensstandard orientierten Referenzwerts den Mindestlohn faktisch zu einem sozialstaatlichen Instrument der Existenzsicherung weiterentwickeln. Ein solcher grundlegender Kurswechsel wäre jedoch eine politische Grundentscheidung, die allein dem demokratischen Gesetzgeber obliegt und nicht durch die Mindestlohnkommission oder ihre Geschäftsordnung herbeigeführt werden darf (ebd.). Vor diesem Hintergrund stellt sich den Fragestellern die Frage, ob die Bundesregierung eine entsprechende Änderung der arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Ausrichtung des Mindestlohns beabsichtigt oder ob ein solcher Richtungswechsel ausgeschlossen ist.

Die vorliegende Kleine Anfrage hat daher das Ziel, Klarheit über die rechtliche Prüfung der Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung über die Bewertung der Bundesregierung hinsichtlich der aufgezeigten rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken sowie über eine mögliche Neuausrichtung der Mindestlohnpolitik zu erlangen.

1. Welche Prüfungen hat die Bundesregierung vorgenommen, um festzustellen, ob die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission vom 21. Januar 2025 mit den gesetzlichen Vorgaben des § 9 Absatz 2 MiLoG vereinbar ist?

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Verfahrens zum Erlass einer Mindestlohnanpassungsverordnung nach § 11 des Mindestlohngesetzes (MiLoG) zu prüfen, ob der jeweilige Anpassungsbeschluss der Mindestlohnkommission die im Mindestlohngesetz geregelten formellen und materiellen Voraussetzungen einhält. Nach § 9 Absatz 2 Satz 1 MiLoG hat die Mindestlohnkommission im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, welche Höhe des Mindestlohns ge-

eignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen, sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Dabei orientiert sich die Mindestlohnkommission gemäß § 9 Absatz 2 Satz 2 MiLoG nachlaufend an der Tarifentwicklung. Die Bundesregierung prüft die von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene Mindestlohnhöhe inhaltlich anhand dieser Kriterien. Sofern sich die Mindestlohnkommission nach § 10 Absatz 4 Satz 2 MiLoG eine Geschäftsordnung gibt, stellt diese reines Binnenrecht dar. Die Rechtmäßigkeit des Anpassungsbeschlusses richtet sich allein nach den gesetzlichen Bestimmungen des MiLoG.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Mindestlohnkommission mit der Aufnahme des 60-Prozent-Medianlohns in § 2 Absatz 1 Buchstabe a ihrer Geschäftsordnung ein Entscheidungskriterium verwendet, das im Mindestlohngesetz nicht vorgesehen ist und für das keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage besteht (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

Nach § 9 Absatz 2 Satz 1 MiLoG prüft die Mindestlohnkommission 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. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Kommission im Rahmen ihrer Prüfung des Kriteriums des angemessenen Mindestschutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berücksichtigt, in welchem Verhältnis die Mindestlohnhöhe zum Bruttomedianlohn steht. Ein Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns für Vollzeitbeschäftigte ist ein zur Ermittlung eines angemessenen Mindestlohnlevels geeigneter Referenzwert. Der Gesetzgeber des Mindestlohnerrhöhungsgesetzes ist davon ausgegangen, dass eine Mindestlohnhöhe, welche dem international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns gerecht wird, geeignet ist, einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewährleisten (Bundestagsdrucksache 20/1408, S. 17 f.). Wie der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang zugleich betont hat, obliegt es der Mindestlohnkommission, dass ein in diesem Sinne angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterhin sichergestellt bleibt. Auch in Artikel 5 Absatz 4 Satz 2 der EU-Mindestlohnrichtlinie wird ein Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns den Mitgliedstaaten als ein geeigneter Kontrollparameter empfohlen.

3. In welchem Umfang und mit welchem Ergebnis hat die Bundesregierung geprüft, ob der Anpassungsbeschluss der Mindestlohnkommission vom 27. Juni 2025 mit den gesetzlichen Vorgaben des § 9 Absatz 2 MiLoG vereinbar ist?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Hat die Bundesregierung im Vorfeld des Erlasses der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung geprüft, ob der Beschluss der Mindestlohnkommission vom 27. Juni 2025 wegen Anwendung eines nicht gesetzlich vorgesehenen Entscheidungskriteriums nichtig sein könnte und deshalb keine wirksame Rechtsgrundlage für den Erlass der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung (MiLoV5) bildet?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

5. Welche Maßnahmen würde die Bundesregierung im Fall einer gerichtlichen Feststellung der Unwirksamkeit des Beschlusses der Mindestlohnkommission vom 27. Juni 2025 oder der darauf beruhenden Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung ergreifen, um Rechts- und Planungssicherheit für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Sozialversicherungsträger zu gewährleisten?

Die Voraussetzungen für den Erlass der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung liegen nach Auffassung der Bundesregierung vor, sodass für Arbeitgeber, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Sozialversicherungsträger Rechts- und Planungssicherheit besteht.

6. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung ggf. zu den in der Analyse von Dr. Christian Picker dargestellten rechtlichen Bedenken vor, wonach ein auf das 60-Prozent-Kriterium gestützter Beschluss der Mindestlohnkommission gegen § 9 Absatz 2 MiLoG verstoßen könnte, hat sich die Bundesregierung zu dieser Kritik eine Positionierung erarbeitet, und wenn ja, welche?

Der Bundesregierung ist der Beitrag von Prof. Dr. Christian Picker bekannt. Die Auffassung von Prof. Dr. Christian Picker wird nicht geteilt.

7. Welche Prüfungen hat die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Erlass der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung ggf. vorgenommen, um festzustellen, ob die EU-Mindestlohnrichtlinie eine Verpflichtung zur Anwendung des 60-Prozent-Medianlohns im nationalen Verfahren vorsieht, und zu welchem Ergebnis ist sie dabei gelangt?

Der Verordnungsgeber der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung hat das Vorliegen der Erlassvoraussetzungen anhand der nationalen Bestimmungen, vorliegend also anhand der Vorgaben des Mindestlohngesetzes zu prüfen. Das Mindestlohngesetz entspricht den Vorgaben der EU-Mindestlohnrichtlinie, wie die Bundesregierung am 4. November 2024 auch formell gegenüber der EU-Kommission gemeldet hat. Zu den Erlassvoraussetzungen der Mindestlohnanpassungsverordnung wird im Übrigen auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

8. Hat die Bundesregierung geprüft, ob die Orientierung am 60-Prozent-Medianlohn im Verfahren der Mindestlohnbestimmung strukturelle Auswirkungen auf die Tarifautonomie nach Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) oder auf die verfassungsrechtlich geschützte wirtschaftliche Betätigungsfreiheit haben kann, weil dadurch der gesetzliche Mindestlohn funktional von einem tariforientierten Instrument zu einem staatlich definierten Lebensstandardsicherungsinstrument weiterentwickelt würde, und wenn ja, welches Ergebnis hatte diese Prüfung?
9. Beabsichtigt die Bundesregierung, den gesetzlichen Mindestlohn künftig nicht mehr primär als an der Tarifentwicklung orientiertes arbeitsmarktpolitisches Instrument auszugestalten, sondern ihn entsprechend dem 60-Prozent-Medianlohn-Ansatz zu einem Instrument der Sicherung eines bestimmten Lebensstandards weiterzuentwickeln, und wenn ja, welche politischen Erwägungen oder Zielsetzungen liegen dieser Ausrichtung zugrunde?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Der Mindestlohn soll in seiner Funktion als absolute Lohnuntergrenze ein unterstes Maß an Austauschgerechtigkeit im Arbeitsverhältnis gewährleisten. Mit der gesetzlichen Erhöhung auf 12 Euro wurde der Mindestlohn dahingehend weiterentwickelt, dass bei der Bestimmung des untersten Maßes an Austauschgerechtigkeit der Aspekt einer angemessenen gesellschaftlichen Teilhabe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die zum Mindestlohn beschäftigt werden, bessere Berücksichtigung findet. Vor diesem Hintergrund orientierte sich die gesetzlich festgelegte Höhe von 12 Euro an dem zur Ermittlung eines angemessenen Mindestlohniveaus international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns (Bundestagsdrucksache 20/1408, S. 18). Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers des Mindestloohnerhöhungsgesetzes sollte es im Weiteren wieder der Mindestlohnkommission obliegen, dass ein angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt bleibt. Nach § 9 Absatz 2 Satz 2 MiLoG dient die Tarifentwicklung der Mindestlohnkommission als eine Orientierungsmarke, welche die Berücksichtigung geeigneter Referenzwerte nicht ausschließt. Der Gesetzgeber hat sich mit der Konzeption der Mindestlohnanpassung durch eine Kommission der Tarifpartner (vgl. §§ 4 ff. MiLoG) bewusst gegen eine strikte Indexierung der Mindestlohnanpassung entschieden.

10. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ggf. getroffen oder plant sie zu treffen, um sicherzustellen, dass zukünftige Beschlüsse der Mindestlohnkommission ausschließlich auf der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 9 Absatz 2 MiLoG beruhen und nicht auf Kriterien gestützt werden, die weder im Mindestlohngesetz vorgesehen noch unionsrechtlich verpflichtend vorgegeben sind?
11. Welche organisatorischen und rechtlichen Vorkehrungen hat die Bundesregierung ggf. getroffen oder plant sie zu treffen, um sicherzustellen, dass zukünftige Beschlüsse der Mindestlohnkommission sowie die darauf beruhenden Rechtsverordnungen einschließlich der Fünften Mindestlohnanpassungsverordnung nur auf gesetzlich zulässigen Entscheidungskriterien beruhen und damit Rechts- und Planungssicherheit für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Sozialversicherungsträger gewährleistet ist?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet.

Die Entscheidung der Mindestlohnkommission beruht auf den in § 9 Absatz 2 MiLoG festgelegten Kriterien. Danach prüft die Mindestlohnkommission im Rahmen einer Gesamtabwägung neben anderen Kriterien insbesondere, inwieweit der gesetzliche Mindestlohn zu einem angemessenen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beiträgt. In diesem Zusammenhang kann auch der international anerkannte Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns als Orientierungsmarke herangezogen werden.

12. Welche rechtlichen, finanziellen und administrativen Folgen erwartet die Bundesregierung ggf. für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Sozialversicherungsträger, falls Gerichte den Beschluss der Mindestlohnkommission vom 27. Juni 2025 oder die darauf beruhende Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung für unwirksam erklären sollten, insbesondere im Hinblick auf mögliche Rückabwicklungs-, Neuberechnungs- oder Beitragspflichten infolge einer Ex-tunc-Nichtigkeit?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

