



Ausschussdrucksache 21(11)65
vom 5. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Öffentliche Anhörung

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen
BT-Drucksache 21/346

b) Antrag der Fraktion Die Linke

Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen
BT-Drucksache 21/347

60 PROZENT DES MEDIANLOHNS ALS REFERENZWERT FÜR EINEN ANGEMESSENEN MINDESTLOHN

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, 12. Januar 2026

BT-Drucksache 21/346 (Ricarda Lang MdB u.a., Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen

**BT-Drucksache 21/347 (Anne Zerr MdB u.a., Fraktion Die Linke),
Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen**

Dr. Malte Lübker, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf¹

Zusammenfassung: Aus der Europäischen Mindestlohnrichtlinie ergibt sich in Deutschland Handlungsbedarf, um den Referenzwert für einen angemessenen Mindestlohn gesetzlich zu verankern. Diesbezüglich besteht weitgehender Konsens, dass (a) die Mindestlohnkommission die zuständige Institution ist, um den Referenzwert in Deutschland zu berücksichtigen, und (b) der Referenzwert bei 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten anzusetzen ist. Entsprechend sollte dieser Referenzwert als Grundlage für die Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission in § 9 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohngesetz aufgenommen werden und so die nachlaufende Orientierung an der Tarifentwicklung ergänzen. Hierdurch wird Rechtsklarheit hergestellt und die Autorität der Mindestlohnkommission gestärkt.

¹ Der Autor dankt Dr. Ernesto Klengel, Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI), sowie Prof. Dr. Thorsten Schulten und PD Dr. habil. Daniel Seikel, beide Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), für hilfreiche Anmerkungen. Victoria Faupel war bei der Literaturbeschaffung behilflich.

Kontext: Nationale Reformbestrebungen und die Europäische Mindestlohnrichtlinie

Die dem Ausschuss vorliegenden Anträge der Abgeordneten Ricarda Lang MdB u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 21/346) und der Abgeordneten Anne Zerr MdB u.a. und der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 21/347) verfolgen dasselbe, grundlegende Ziel: „einen armutsfesten Mindestlohn strukturell sicherzustellen“ (BT-Drucksache 21/346) bzw. den Mindestlohn „dauerhaft armutsfest [zu] machen“ (BT-Drucksache 21/347). Indem die Lohnpolitik bei der Primärverteilung der Einkommen anknüpft, kann sie die sozialen Sicherungssysteme entlasten und Armut trotz Erwerbstätigkeit bekämpfen. Da der gesetzliche Mindestlohn universelle Gültigkeit hat, ergänzt er Tarifverträge und kann gerade auch dort „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen“ (BT-Drucksache 18/1558, S. 2) schützen, wo keine Tarifverträge gelten. Dies ist inzwischen für etwa die Hälfte der Beschäftigten der Fall; in der Land- und Forstwirtschaft arbeiten 89 Prozent der Beschäftigten ohne den Schutz durch Tarifverträge, im Gastgewerbe sind es 77 Prozent und im Handel 70 Prozent.²

Seine Schutzfunktion kann der Mindestlohn allerdings nur ausfüllen, wenn er auf einem angemessenen Niveau festgelegt wird. In den vergangenen Jahren haben deswegen viele Länder ihren Mindestlohn auch inflationsbereinigt deutlich erhöht (Lübker/Schulzen 2024, 2025). Ein wichtiger Impuls hierfür war die Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. Sie verfolgt das Ziel, zur „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ in Europa beizutragen und schafft hierfür u.a. einen gemeinsamen Rahmen, um „die Angemessenheit von gesetzlichen Mindestlöhnen“ sicherzustellen (Artikel 1 Abs. 1). Eine zentrale Rolle dabei haben Referenzwerte, die „Auskunft [geben], inwiefern der gesetzliche Mindestlohn geeignet ist, die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern“ (Klein/Lentes 2025, S. 161). Die entsprechende Vorschrift findet sich in Artikel 5 Abs. 4:

„Die Mitgliedstaaten legen bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde. Zu diesem Zweck können sie auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns und/oder Referenzwerte, die auf nationaler Ebene verwendet werden, verwenden.“

Der Artikel enthält also einerseits die bindende Verpflichtung, einen Referenzwert zugrunde zu legen, lässt den Mitgliedstaaten andererseits aber Freiraum bei der Wahl der Höhe des Referenzwertes (s.a. Klein/Lentes 2025, S. 161). Der Europäische Gerichtshof (C-19/23, 11.11.2025, Nichtigkeitsklage – Richtlinie (EU) 2022/2041, Rz. 99) sieht in Artikel 5 Abs. 4 deshalb keinen unmittelbaren Eingriff in die Festsetzung des Arbeitsentgelts und folglich auch keinen Verstoß gegen die europäischen Verträge.

² Handel einschließlich Instandhaltung und Reparatur von Kfz. Alle Angaben beruhen auf der Verdiensterhebung vom April 2024, Statistisches Bundesamt, Genesis-Datenbank Seriencode 62361-0500.

Auch Deutschland muss also zwingend einen Referenzwert festlegen und anwenden. Hierauf beziehen sich auch die beiden dem Ausschuss vorliegenden Anträge und leiten daraus – in zutreffender Weise – gesetzgeberischen Handlungsbedarf ab. Bisher enthält das Mindestlohngesetz keinen Referenzwert im Sinne von Artikel 5 Abs. 4 der Richtlinie. Zwar ist der Grundgedanke der „Angemessenheit“ bereits im Gesetz verankert, allerdings in allgemeinerer Form. So beauftragt das Mindestlohngesetz die Mindestlohnkommission, „im Rahmen einer Gesamtabwägung [zu prüfen], 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.“ (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Mindestlohngesetz)

Da sich aus diesem Auftrag nur schwer ein konkreter Wert für die angemessene Höhe des Mindestlohns ableiten lässt (s.a. Klein/Lentes 2025, S. 163), hat sich die Mindestlohnkommission in der Praxis über viele Jahre insbesondere auf § 9 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohngesetz gestützt: „Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.“

Im Ergebnis hat die Kommission deshalb mit ihren Anpassungsbeschlüssen weitgehend die Tarifentwicklung nachvollzogen (Lübker et al. 2025, S. 6). Damit hat sie das vom Gesetzgeber bei Einführung festgelegte Niveau des Mindestlohns fortgeschrieben, ohne den Mindestlohn strukturell zu erhöhen. Im Rückblick haben die Anpassungsbeschlüsse der Kommission per saldo dazu geführt, dass die Kaufkraft des Mindestlohns bis Mitte 2022 stagniert hat und der Mindestlohn langsamer als die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter gestiegen ist (ebda., S. 20-25). Nach Berechnungen der OECD hat sich der deutsche Mindestlohn in dieser Zeit weiter von der Zielmarke von 60 Prozent des Medianlohns entfernt und ist von 48,2 Prozent des Medianlohns im Jahr 2015 auf 44,8 Prozent im Jahr 2021 gefallen (ebda., S. 14).

Dadurch wurde eine Intervention des Gesetzgebers notwendig, der den Mindestlohn zum 1. Oktober 2022 in einer außerordentlichen Anpassung auf 12 Euro erhöht hat. In der Begründung ihres Gesetzentwurfs verwies die Bundesregierung auf den „international anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns“ (BT-Drucksache 20/1408, S. 18). Die Entscheidung des Gesetzgebers, die unter Ausschluss der Mindestlohnkommission zustande kam, wurde teilweise heftig als „Verlagerung der Lohnverantwortung an die politischen Parteien“ kritisiert (Giesen 2022). Dies überseht, dass der Gesetzgeber auch für das im Rückblick zu niedrige Einführungsniveau des Mindestlohns verantwortlich war und insofern nur seine eigene Entscheidung korrigiert hat. Im Gegensatz zu tariflichen Mindestlöhnen³, die von den Tarifparteien im Rahmen ihrer durch Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz geschützten Tarifautonomie ohne staatlichen Einfluss festgelegt werden, ist der gesetzliche Mindestlohn also prinzipiell einer Überprüfung durch den Gesetzgeber zugänglich (s. a. Klein/Lentes 2025, S. 162f.; BT-Drucksache 21/347).

³ Für einen aktuellen Überblick zu tariflichen Branchenmindestlöhnen siehe <https://www.wsi.de/de/mindestloehne-in-deutschland-15302.htm>. Tarifliche Mindestlöhne sind von den Vorschriften des Art. 5 der Europäischen Mindestlohnrichtlinie nicht erfasst (s.a. Klein/Lentes 2025, S. 161f.).

Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, über die Anpassung des Mindestlohns zu entscheiden, jedoch aus guten Gründen an die Mindestlohnkommission delegiert. Insofern schafft die Europäische Mindestlohnrichtlinie einen Impuls, das Mindestlohngesetz weiterzuentwickeln: Ein gesetzlich verankerter Referenzwert ermöglicht es der Mindestlohnkommission, die Höhe des Mindestlohns eigenständig in Hinblick auf die Position im Lohngefüge zu überprüfen und so einen erneuten Eingriff des Gesetzgebers überflüssig zu machen (s.a. Herzog-Stein et al. 2023).

In diese Richtung argumentiert auch Dennis Radtke MdEP, der die Europäische Mindestlohnrichtlinie als Berichterstatter mitgeprägt hat. Nach Radtke (2025, S. 38) sollte die „Umsetzung in nationales Recht“ dazu genutzt werden, „um über das Mindestlohngesetz und die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission zu sprechen“. Er mahnt „eine Rückkehr zu einer Entpolitisierung des Mindestlohns“ an und hebt hervor, dass „die EU-Mindestlohnrichtlinie zur Lösung und dauerhaften Befriedung aktiv beitragen“ könne. „Unsere Empfehlung, 60 Prozent des Medianlohns als Mindestlohn zu definieren, wäre aus meiner Sicht die richtige Konsequenz“, so Radtke.

Eine entschlossene Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie kann in Deutschland also das Mandat der Mindestlohnkommission stärken und ihre Autorität festigen. Mit ihrem jüngsten Anpassungsbeschluss hat die Mindestlohnkommission (2025) gezeigt, dass sie bereit und in der Lage ist, diese Rolle auszufüllen. Wie im Folgenden dargestellt wird, steht die bisher halbherzige Umsetzung der Richtlinie einer solchen institutionellen Stärkung der Mindestlohnkommission jedoch entgegen. So wird von der Kommission einerseits erwartet, das Mindestlohngesetz richtlinienkonform auszulegen und den Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten in ihre Anpassungsbeschlüsse einfließen zu lassen (Heil 2024). Andererseits wird ihr vorgeworfen – wenn auch nur durch eine Einzelmeinung –, dass sie genau dies ohne vorherige Änderung des Mindestlohngesetzes nicht dürfe (Picker 2025, S. 285f.). Durch die Untätigkeit des Gesetzgebers könnte also die Chance, die durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie eröffnet wurde, in ihr Gegenteil verkehrt werden.

In Deutschland ergibt sich aus der Europäischen Mindestlohnrichtlinie gesetzgeberischer Handlungsbedarf: Der Referenzwert für einen angemessenen Mindestlohn sollte im Mindestlohngesetz verankert werden, um Rechtsklarheit herzustellen und das Mandat und die Autorität der Mindestlohnkommission zu stärken. Dieses Argument soll im Weiteren entlang von drei Fragen ausgearbeitet werden, namentlich wer auf nationaler Ebene für die Berücksichtigung des Referenzwertes zuständig ist, wie hoch der Referenzwert für Deutschland ist und wie die neue, europäische Rechtslage am besten im nationalen Recht verankert werden kann.

Frage 1: Wer ist in Deutschland für die Berücksichtigung des Referenzwertes zuständig?

Das Erfordernis, einen Referenzwert nach Artikel 5 (4) der Europäischen Mindestlohnrichtlinie anzuwenden, ist bereits in vielen Mitgliedstaaten umgesetzt worden (Lübker/Schulten 2025; Müller 2025). Im Regelfall sind die auf nationaler für die Anpassung des Mindestlohns zuständigen Institutionen damit betraut worden, künftig auch den Referenzwert zu berücksichtigen. Der Referenzwert ergänzt hier die bereits bestehenden Kriterien für die Anpassung des Mindestlohns. Der Referenzwert wurde überwiegend durch Gesetzgebung oder auf dem Verordnungswege festgelegt (z. B. in Belgien, Rumänien, Irland und Ungarn), in Ausnahmefällen durch Beschluss eines tripartistischen Rates aus Sozialpartnern und Regierung (Litauen) (Müller 2025). In Polen läuft das Gesetzgebungsverfahren noch; Spanien und Kroatien hatten bereits vor Verabschiedung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie einen Referenzwert etabliert (ebda.). Ein Sonderfall ist Frankreich, das den Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns als eines der wenigen EU-Länder schon überschreitet (Lübker/Schulten 2025, S. 114). Hier wird das Arbeitsministerium künftig alle vier Jahre die Einhaltung des Referenzwertes überprüfen (Müller 2025, S. 35).

In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Anpassung des Mindestlohns gemäß § 4 Mindestlohngesetz bei der Mindestlohnkommission. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Mindestlohnkommission auch für die Berücksichtigung des Referenzwertes zuständig ist – sie ist die „zuständige Stelle“ im Sinne von Artikel 5 Abs. 1 der Richtlinie (Klein/Lentes 2025, S. 163). Es wäre systemfremd und kontraproduktiv, die Überwachung des Referenzwertes generell an ein anderes Gremium auszulagern oder eine nachgelagerte Überprüfung seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vorzusehen, die gegebenenfalls korrigierend in die Entscheidung der Mindestlohnkommission eingreift. Dies würde auch dem Grundgedanken des deutschen Mindestlohnsystems diametral entgegenlaufen, die Entscheidung über die Höhe des Mindestlohns im Grundsatz den in der Mindestlohnkommission repräsentierten Tarifparteien zu überlassen.

Entsprechend hat die Bundesregierung die Mindestlohnkommission damit beauftragt, den Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns in künftigen Anpassungsbeschlüssen zu berücksichtigen (Heil 2024). Auch die Mindestlohnkommission selbst reklamiert diese Zuständigkeit für sich und hat in ihrer aktuellen Geschäftsordnung festgelegt, dass sie sich bei der Beschlussfassung über die Anpassung des Mindestlohns nach § 9 Mindestlohngesetz (MiLoG) am „Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten nach Artikel 5 Absatz 4 [...] der EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohnrichtlinie)“ orientiert (GO-MLK 2025).

Darüber hinaus herrscht unter den demokratischen, im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien hinsichtlich der Zuständigkeit der Mindestlohnkommission Konsens. So verweist der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2025) auf eine „starke [...] und unabhängige [...] Mindestlohnkommission“, die sich künftig neben der Tarifentwicklung auch an dem Wert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten orientiert (ebda., Rz. 548-551). Die dem Ausschuss

vorliegenden Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 21/346) und Die Linke (BT-Drucksache 21/347) gehen ebenfalls davon aus, dass die Umsetzung des Referenzwertes Sache der Mindestlohnkommission ist.

Schlussfolgerung: In Deutschland ist die Mindestlohnkommission dafür zuständig, den Mindestlohn anzupassen. Hierbei muss sie künftig auch den Referenzwert berücksichtigen.

Frage 2: Wie hoch ist der Referenzwert?

Von der Zuständigkeitsfrage formal zu unterscheiden ist die Frage, wie hoch der nationale Referenzwert zur Beurteilung der Angemessenheit des Mindestlohns ist. Die Mitgliedstaaten haben hierfür einen Ermessensspielraum und sind nicht auf einen bestimmten Referenzwert festgelegt. In Erwägungsgrund 28 führt die Richtlinie hierzu aus, dass „Mindestlöhne [...] als angemessen [gelten], wenn sie angesichts der Lohnskala im jeweiligen Mitgliedstaat gerecht sind und den Arbeitnehmern auf der Grundlage einer Vollzeitbeschäftigung einen angemessenen Lebensstandard sichern.“ Die Richtlinie selbst verweist darüber hinaus in Artikel 5 (4) auf die „auf internationaler Ebene übliche[n] Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns“. Beide Referenzwerte können damit als sicher richtlinienkonform angesehen werden (Picker 2025, S. 283).

In Deutschland ist diesbezüglich die Entscheidung auf die Schwelle von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten gefallen. So stellt der Brief des Bundesministers für Arbeit und Soziales an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission (Heil 2024) fest, dass „von einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgegangen werden kann, wenn das Mindestlohniveau dem Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns gerecht wird“. Er weist ferner darauf hin, dass „[b]ei der Ermittlung der 60-Prozent-Medianlohn-Schwelle [...] die Lohndaten von Vollzeitbeschäftigten zugrunde zu legen“ sind. Auch die Mindestlohnkommission hat sich in ihrer aktuellen Geschäftsordnung auf den „Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten“ festgelegt (GO-MLK 2025).

Auch zur Höhe des Referenzwertes herrscht unter den demokratischen, im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien prinzipiell Konsens. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD nennt, wie bereits oben zitiert, explizit den Wert von „60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten“. Die dem Ausschuss vorliegenden Anträge der Fraktionen Die Linke und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellen diese Grundsentscheidung nicht in Frage, unterscheiden sich aber in einer Nuance: Beide weisen darauf hin, dass der Referenzwert eine Untergrenze darstellt. So fordert der Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 21/347), dass der „Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten als Untergrenze für die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns im Mindestlohngegesetz gesetzlich verankert“ wird. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 21/346) fordert, „als Untergrenze der Mindestlohnanpassung 60 Prozent des Median-Bruttolohns für Vollzeitbeschäftigte [festzulegen]“.

Die Klarstellung, dass es sich bei dem Referenzwert um eine Untergrenze handelt, entspricht der Zielsetzung des Mindestlohns. Nach Artikel 5 Abs. 1 der Europäischen Mindestlohnrichtlinie besteht diese u.a. darin, einen „angemessenen Lebensstandard zu erreichen“. Nach § 9 Abs. 1 Mindestlohngesetz soll die Mindestlohnkommission u.a. „im Rahmen einer Gesamtabwägung [prüfen], welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen“. Aus dieser an den Bedürfnissen der Arbeitnehmer*innen orientierten Zielsetzung folgt, dass der Referenzwert asymmetrisch anzuwenden ist: Bei einem Unterschreiten des Referenzwertes ist der angemessene Lebensstandard bzw. der angemessene Mindestschutz gefährdet. Wird er überschritten, ist beides weiterhin gewährleistet. Insofern lässt sich folgern, dass der Referenzwert notwendigerweise als Untergrenze zu verstehen ist. Im Sinne der Rechtsklarheit wäre es dennoch begrüßenswert, dies explizit zu machen, ohne dass sich hierdurch allerdings eine materielle Änderung ergibt.

Schlussfolgerung: In Deutschland ist die Entscheidung zur Höhe des Referenzwertes auf 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigen gefallen. Hierzu herrscht zwischen den im Deutschen Bundestag vertretenen demokratischen Parteien und den in der Mindestlohnkommission vertretenen Sozialpartnern Konsens. Der Referenzwert lässt sich als Untergrenze für einen angemessenen Mindestschutz verstehen.

Frage 3: Wie wird der Referenzwert im nationalen Recht verankert?

Die Anträge der Abgeordneten Ricarda Lang MdB u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 21/346) und der Abgeordneten Anne Zerr MdB u.a. und der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 21/347) fordern, den Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigen im Mindestlohngesetz zu verankern. Dies ist dringend geboten und auch gegenüber anderen Änderungsvorschlägen von herausgehobener Bedeutung. Wie im Folgenden ausgeführt wird, würde die gesetzliche Verankerung des Referenzwertes das Mandat der Mindestlohnkommission stärken, den in der Kommission gefundenen Konsens nachvollziehen und zur Rechtsklarheit beitragen. Der Deutsche Bundestag würde mit solch einem Schritt außerdem der Bedeutung des Referenzwertes für die künftige Ausrichtung der Mindestlohnpolitik gerecht werden und zur nationalen Umsetzung der Europäische Mindestlohnrichtlinie beitragen.

Bisher hat die Bundesregierung die Vorgaben der Europäischen Mindestlohnrichtlinie bezüglich des Referenzwertes bisher im Wesentlichen dadurch umgesetzt, dass der Arbeitsminister den bereits oben zitierten Brief an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission geschrieben hat (Heil 2024). Zudem wurde im Bundesgesetzblatt eine Bekanntmachung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlicht, nach der die Europäische Mindestlohnrichtlinie durch bereits bestehende Gesetze umgesetzt wird (BGBl. I 2024, Nr. 313). Die Bundesregierung hat bisher keinen Gesetzentwurf zur Änderung des Mindestlohngesetzes in den Bundestag eingebracht und auch der Gesetzgeber selbst ist – abgesehen von den beiden, dem Ausschuss vorliegenden Anträgen –

in der laufenden Legislaturperiode diesbezüglich nicht tätig geworden. In einer vergleichenden Analyse wird Deutschland deshalb bei der Umsetzung der Mindestlohnrichtlinie zu den „Minimalisten“ gezählt (Müller 2025, S. 35f.)

Behelfslösung als Grundlage für die Entscheidung der Mindestlohnkommission

Die Untätigkeit des Gesetzgebers wird häufig durch einen Verweis auf eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages entschuldigt, nach der die Europäische Mindestlohnrichtlinie „keinen gesetzgeberischen Anpassungsbedarf auslösen [dürfte], da die geltenden Bestimmungen des Mindestlohngesetzes bei richtlinienkonformer Auslegung den Vorgaben bereits entsprechen“ (WD 6 - 3000 - 051/22, S. 16). Bezüglich der Kriterien zur Ermittlung der Höhe des Mindestlohns stützt sich diese Argumentation auf die „relative Offenheit“ der Vorgaben aus § 9 Abs. 2 Satz 1 MiLoG und das Wort „Gesamtabwägung“, in das sich die unionsrechtlichen Vorgaben „hineinlesen“ ließen (ebda., S. 11).

Nach Riechert und Nimmerjahn (2015, § 9, Rz. 21) kann sich die Kommission auch „daran orientieren, in welchem Verhältnis die Mindestlohnhöhe zum Bruttodurchschnitts- bzw. Medianlohn steht“. Nach herrschender Meinung ist es also zulässig, dass die Mindestlohnkommission einen Referenzwert berücksichtigt – und zwar auch dann, wenn dieser nicht im Gesetz selbst steht. Die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste konzidiert allerdings, dass „[e]ine ausdrückliche Aufnahme der unionsrechtlich bestimmten Parameter in das Mindestlohngesetz [...] im Sinne der Rechtssicherheit dienlich sein [könnte] [...].“ (WD 6 - 3000 - 051/22, S. 9)

Die Mindestlohnkommission ist den so vorgezeichneten Weg gegangen: Sie hat ihr gesetzliches Mandat dahingehend interpretiert, dass sie im Rahmen der ihr zustehenden Gesamtabwägung nach § 9 Abs. 2 Mindestlohngesetz auch den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Dies hat sie in ihrer Geschäftsordnung niedergelegt und dadurch Transparenz geschaffen (GO-MLK 2025, § 2 Abs. 1 (a)). In ihrem Beschluss vom 27. Juni 2025 verweist die Mindestlohnkommission entsprechend darauf, dass sie sich „an den im Mindestlohngesetz und der Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission genannten Kriterien orientiert“ hat und die beschlossenen „Erhöhungsschritte [...] Ergebnis einer Gesamtabwägung“ sind (Mindestlohnkommission 2025). Der Beschluss wurde gemeinsam von den Arbeitgeber- und den Gewerkschaftsvertreter*innen in der Kommission getragen. Die Mindestlohnkommission hat sich damit in einer für sie komplexen Situation als handlungs- und kompromissfähig erwiesen und auch den Referenzwert in ihre Entscheidung einfließen lassen.

Konkret orientiert sich der erste Erhöhungsschritt auf 13,90 Euro zum 1. Januar 2026 nachlaufend an der Tarifentwicklung. Die Entwicklung des Tarifindexes (inkl. Sonderzahlungen) des Statistischen Bundesamtes hätte nach Berechnungen von IMK und WSI einen Anstieg auf 13,92 Euro nahegelegt (Lübker et al. 2025, S. 10). Das Institut der Deutschen Wirtschaft kommt anhand der Tarifentwicklung auf eine Mindestlohnanhebung im Bereich von 13,75 bis 14,00 Euro (Lesch/Schröder 2025, S. 7). Demgegenüber ergibt sich aus dem Referenzwert nach den Berechnungen

der zitierten Institute ein deutlich größerer Anpassungsbedarf. So kommen IMK und WSI für das Jahr 2026 auf einen Wert von 14,87 bis 15,02 Euro und für das Jahr 2027 auf 15,31 bis 15,48 Euro (Lübker et al. 2025, S. 15). Das Institut der Deutschen Wirtschaft hatte für Ende 2025 auf anderer Datenbasis einen Wert von 14,95 Euro berechnet (Lesch/Schröder 2025, S. 6). Der zweite Anpassungsschritt auf 14,60 Euro kommt diesem Ziel nahe, erreicht ihn jedoch nicht.

Prognosen über die Lohnentwicklung und Turnus der Beschlussfassung in der Mindestlohnkommission

Dies liegt u.a. darin begründet, dass die Kommission laut § 2 Abs. 1 (a) ihrer Geschäftsordnung (GO-MLK 2025) lediglich den vom „Statistischen Bundesamt aktuell ermittelten Bruttomedianlohn“ berücksichtigt und diesen – anders als die oben zitierten Institute – nicht auf den Gültigkeitszeitraum des Mindestlohns fortschreibt. Dies hat zur Folge, dass der Mindestlohn strukturell hinter den Referenzwert zurückfällt, da sich der Beschluss an einen zum Gültigkeitszeitraum schon wieder obsoleten Medianlohn bezieht. Insofern ist der Vorschlag der Abgeordneten Ricarda Lang MdB u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN technisch gut begründet:

„[D]ie Mindestlohnkommission darf sich in ihrer Beschlussfassung nicht nur an nachlaufenden Statistiken über die Lohnentwicklung orientieren, sondern muss darüber hinaus auch Prognosen über die weitere Entwicklung von Löhnen, Gehältern und Inflation in ihre Beschlussfassung mit einbeziehen.“
(BT-Drucksache 21/346, S. 2)

Andererseits hat sich die Kommission in ihrer Geschäftsordnung explizit gegen dieses Vorgehen entschieden. Nach den Äußerungen bei der Pressekonferenz⁴ war dies die Grundlage für den Anpassungsbeschluss, sodass in diesen nur die (vorläufigen) Daten zum Medianlohn mit Stand April 2025 eingeflossen sind.

Die im Antrag der Abgeordneten Ricarda Lang MdB u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 21/346, S. 2) enthaltene Forderung, dass die Mindestlohnkommission künftig jährlich über die Anpassung des Mindestlohns entscheidet, würde das Problem der zeitlichen Verzögerung lindern. Durch eine Umstellung des Anpassungszyklus wäre es der Kommission außerdem möglich, schneller auf unvorhergesehene Ereignisse – wie etwa unerwartet hohe Inflation – zu reagieren. Es gibt jedoch auch gute Argumente für das bisherige Modell, nach dem die Anpassungen alle zwei Jahre beschlossen werden. Da die Kommission nicht nur über einen, sondern über zwei jährliche Erhöhungsschritte verhandelt, erweitert dies die Verhandlungsmasse. Dies erleichtert tendenziell die Kompromissfindung und schont außerdem institutionelle Ressourcen.

⁴ Phoenix vor Ort, BPK: Mindestlohnkommission zur Anpassung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns, <https://www.youtube.com/watch?v=3huqp58TVoo>

Zudem schafft der zweijährige Turnus für Betriebe und Tarifparteien Planbarkeit. Da Tarifverträge eine durchschnittliche Laufzeit von mehr als zwei Jahren haben,⁵ ist eine langfristige Vorhersehbarkeit der künftigen Mindestlohnentwicklung insbesondere für Tarifverhandlungen in den vom Mindestlohn betroffenen Niedriglohnbranchen relevant. Sie ermöglicht es den Tarifparteien im Idealfall, Tariflöhne mit ausreichendem Abstand zum Mindestlohn festzulegen. Sowohl Gewerkschafts- als auch Arbeitgebervertreter*innen haben sich in einem Forschungsprojekt zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen deshalb mit weit überwiegender Mehrheit für ein Beibehalten des bisherigen Modells ausgesprochen (Bispinck et al. 2023, S. 210f.). Eine Änderung des Anpassungsturnus erscheint deswegen nicht als dringlich, sodass die gesetzliche Verankerung des Referenzwertes das zentrale Reformvorhaben bleibt.

Rechtsklarheit stärkt das Mandat der Mindestlohnkommission

Aus der Rechtswissenschaft hat die Berücksichtigung des Referenzwertes in der letzten Entscheidung der Mindestlohnkommission – wenn auch nur in Form einer Einzelmeinung von Picker (2025) – den Vorwurf eingebracht, sich „eigenmächtig und kompetenzwidrig dazu selbstverpflichtet [zu haben], das Regelungsziel der [Mindestlohnrichtlinie] zu erreichen“ (ebda., S. 285). Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission, so der Vorwurf, „statuiert Vorgaben für den Anpassungsvorschlag, die von denen des § 9 Abs. 2 MiLoG abweichen und diesen widersprechen“ (ebda., S. 287). Deshalb sei die Geschäftsordnung rechtswidrig und in der Folge sei auch der aktuelle Anpassungsvorschlag der Kommission nichtig (ebda.). Auch Picker fordert deshalb, dass der Gesetzgeber „die Europäische [Mindestlohnrichtlinie] ins deutsche Recht umsetzen [muss] und dabei insbesondere § 9 Abs. 2 MiLoG ändern [muss]“ (ebda., S. 282). Dies ergebe sich zwar nicht aus dem Unionsrecht, wohl aber aus dem deutschen Verfassungsrecht (ebda.).

Klein und Lentes (2025) argumentieren hingegen, dass es „nicht zwingend einer Änderung des MiLoG [bedarf], da die Umsetzung [der Richtlinie] auch durch Beschlüsse der Mindestlohnkommission erfolgen könnte“ (ebda., S. 164). Nach Artikel 5 Abs. 1 der Mindestlohnrichtlinie müssten diese „Beschlüsse jedoch klar und eindeutig sein und die Vorgaben der Richtlinie ausnahmslos umsetzen“ (ebda.). Dem werde die von der Mindestlohnkommission beschlossene Geschäftsordnung derzeit noch nicht gerecht, da Voraussetzungen für ein Abweichen von den Anpassungskriterien zu vage formuliert seien. Auch nach Klein und Lentes (2025) „wäre eine Anpassung des § 9 Abs. 2 MiLoG vorzugswürdig, um die bei der Mindestlohnfestsetzung zu berücksichtigenden Kriterien und Referenzwerte auch im Gesetz klarzustellen“ (ebda., S. 164).

Die Untätigkeit des Gesetzgebers führt also zu einer Situation, die Mindestlohnkommission unzumutbar ist: Einerseits sieht sie sich mit der Erwartung konfrontiert, das Mindestlohngesetz im Lichte der Europäischen Mindestlohnrichtlinie europa-

⁵ Siehe die Statistiken des WSI-Tarifarchivs, abrufbar unter <https://www.wsi.de/de/laufzeit-von-tarifvertraegen-15325.htm>

rechtskonform auszulegen und in ihren Anpassungsbeschlüssen den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigen zu berücksichtigen. Nach vorherrschender Meinung kann sie dies in ihre Gesamtabwägung einfließen lassen. Andere Stimmen halten der Kommission jedoch vor, dass sie genau dies ohne eine vorherige Gesetzesänderung nicht dürfe – oder auch, dass sie die Vorschriften der Europäische Mindestlohnrichtlinie bisher nur unzureichend umgesetzt habe. Von der Mindestlohnkommission wird damit erwartet, ein Gesträpp von komplexen verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Fragen, die auch unter Jurist*innen strittig sind, eigenständig zu navigieren (s.a. Schmidt 2025, S. 85f.). Etwaige Spannungen soll sie dahingehend auflösen, dass sie dabei sowohl dem Europäischen Recht als auch dem deutschen Verfassungsrecht Genüge tut.

Die öffentlichen Angriffe auf die Mindestlohnkommission⁶ sind eine direkte Folge der bisherigen Behelfslösung, mit der die Mindestlohnrichtlinie in Deutschland umgesetzt wurde: Die Mindestlohnkommission stützt sich im Wesentlichen auf einen Brief des Bundesministers für Arbeit und Soziales zur Höhe des Referenzwertes, eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und ihre Geschäftsordnung. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Europäische Mindestlohnrichtlinie damit im Ergebnis und in Einklang mit dem Mindestlohngesetz umgesetzt wird, ist dies nüchtern betrachtet ein abenteuerliches Konstrukt. Die Behelfslösung wird der grundlegenden Bedeutung des Referenzwerts für die künftige Ausrichtung der deutschen Mindestlohnpolitik nicht gerecht. Zudem schwächt der Mangel an Rechtsklarheit die Autorität der Mindestlohnkommission in unnötiger Weise. Durch seine Untätigkeit trägt der Gesetzgeber direkt zu dieser Rechtsunklarheit bei (Schmidt 2025, S. 85).

Der Gesetzgeber kann diesbezüglich Abhilfe schaffen, indem er den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigen in § 9 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohngesetz aufnimmt. Die Untätigkeit des Gesetzgebers ist umso unverständlicher, als – wie oben dargelegt – zwischen den demokratischen Parteien bezüglich (a) der Zuständigkeit der Mindestlohnkommission und (b) der Höhe des Referenzwertes grundsätzlich Konsens besteht. Der Gesetzgeber könnte bei einer Anpassung des Mindestlohngesetzes auf der von der Mindestlohnkommission selbst gefundenen und in § 2 Abs. 1 (a) ihrer Geschäftsordnung aufgenommenen Formulierung aufbauen:

„Die Mindestlohnkommission orientiert sich zur Festsetzung des Mindestlohns [...] nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigen.“
§ 2 Abs. 1 (a) GO-MLK (2025)

⁶ Siehe beispielsweise Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Ist die Erhöhung des Mindestlohns ungültig?“, von D. Creutzburg, 04.11.2025; Der Westen, „Neuer Mindestlohn in Gefahr? Experten zweifeln an Umsetzung“, von A. Riechelmann, 06.11.2025; und Stuttgarter Nachrichten, „Diese Anhebung des Mindestlohns ist verfassungswidrig“, von M. Schiermeyer, 10.11.2025.

Die derzeitige Fassung von § 9 Abs. 2 Satz 2 Mindestlohngesetz lautet demgegenüber:

„Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.“

Das Mindestlohngesetz könnte entsprechend um den unterstrichenen Passus ergänzt werden:

„Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigte[n] als Untergrenze.“

Wie oben ausgeführt, würden die Wörter „als Untergrenze“ zusätzliche Klarheit bezüglich der asymmetrischen Natur des Referenzwertes schaffen. Aus dem beabsichtigten Schutzzweck ergibt sich aber ebenfalls, dass ein Überschreiten des Referenzwertes stets unschädlich ist. Deshalb ändert der Zusatz „als Untergrenze“ materiell nichts am Regelungsinhalt.

Mit der Überführung der von der Mindestlohnkommission gewählten Formulierung in das Mindestlohngesetz würde der Gesetzgeber Rechtsklarheit für die künftige Arbeit der Mindestlohnkommission schaffen, diese effektiv vor dem (unberechtigten) Vorwurf einer Kompetenzüberschreitung schützen und das Mandat der Mindestlohnkommission stärken. Die Aufnahme des Referenzwertes in das Gesetz würde zudem der grundlegenden Bedeutung, die dieses für die künftige Mindestlohnpolitik hat, gerecht. Zudem könnte Deutschland damit signalisieren, dass es die Ziele der Europäische Mindestlohnrichtlinie teilt und diese proaktiv umsetzt.

Schlussfolgerung: Der Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigte[n] sollte in Ergänzung zur nachlaufenden Orientierung an der Tarifentwicklung in das Mindestlohngesetz aufgenommen werden. Hierdurch wird die Autorität der Mindestlohnkommission gestärkt und Rechtsklarheit hergestellt. Die bisherige Untätigkeit des Gesetzgebers beschädigt die Mindestlohnkommission in unnötiger Weise.

Literatur

Bispinck, R./ Fulda, C./ Lesch, H./ Lübker, M./ Schröder, C./ Schulten, T./ Vogel, S. (2023): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf das Tarifgeschehen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Berlin/Köln.

CDU, CSU und SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Berlin.

Giesen, R. (2022): Staatslohn statt Tariflohn, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 53(3), S. 346-375.

Heil, H. (2024): Brief des Bundesministers für Arbeit und Soziales an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission vom 9. September 2024, Berlin.

Herzog-Stein, A./ Lübker, M./ Pusch, T./ Schulten, T./ Watt, A. (2023): Europäische Mindestlohnrichtlinie schafft neue Spielräume für eine Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohngesetzes, WSI Policy Brief Nr. 75, Düsseldorf.

Klein T./ Lentes F. (2025): EU-Mindestlohnrichtlinie: Kein Umsetzungsbedarf in Deutschland? (Teil II), in: Zeitschrift für Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (ZESAR) Nr. 5/2025, S. 160-164.

Lesch, H./ Schröder, C. (2025): Regelbasierte statt politische Mindestlohn-anpassung, IW-Report Nr. 10/2025, Köln.

Lübker, M./ Schulten, T. (2024): WSI-Mindestlohnbericht 2024: Reale Zugewinne durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie, in: WSI-Mitteilungen 77(2), S. 107-119.

Lübker, M./ Schulten, T. (2025): WSI-Mindestlohnbericht 2025: Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung, in: WSI-Mitteilungen 78(2), S. 108-121.

Lübker, M./ Schulten, T./ Herzog-Stein, A. (2025): 10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Ausblick, WSI Policy Brief Nr. 88, Düsseldorf.

Mindestlohnkommission (2025): Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 27. Juni 2025, Berlin.

Müller, T. (2025): Here comes the sun. The formal transposition and political impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the EU, Brüssel.

Picker, C. (2025): Funktionalität des gesetzlichen Mindestlohns, in: Recht der Arbeit, 78, S. 269-287.

Radtke, D. (2025): Wegweiser für ein soziales Europa, in: DGB (Hrsg.), 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Rückblick – Ausblick – Wirkungen, Berlin, S. 37-38.

Riechert, C./ Nimmerjahn, L. (2015): Mindestlohngesetz, 1. Auflage, München.

Schmid, M. (2025): Already compliant? Germany's (non-)implementation of the Adequate Minimum Wage Directive, in: Italian Labour Law e-Journal 18(2).