



---

**Ausschussdrucksache 21(11)68**  
vom 7. Januar 2026

---

**Schriftliche Stellungnahme**

Prof. Dr. Gregor Thüsing

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

## **Drucksache 21/346**

### **Mindestlohngesetz reformieren – 15 Euro pro Stunde sicherstellen**

## **Drucksache 21/347**

### **Mindestlohn auf 15 Euro anheben und dauerhaft armutsfest machen**

*Prof. Dr. Gregor Thüsing, Universität Bonn*

Am 27. Juni hat die Mindestlohnkommission eine Anpassung des Mindestlohns beschlossen. Zum 1. Januar 2026 soll er auf 13,90 Euro, zum 1. Januar 2027 auf 14,60 Euro brutto pro Stunde steigen.<sup>1</sup> Diese „größte sozialpartnerschaftlich beschlossene Lohnerhöhung seit Einführung des Mindestlohns“<sup>2</sup> kam nicht überraschend. Bereits am 9. September 2024 forderte der damalige Bundesminister für Arbeit und Soziales, *Hubertus Heil*, die Mindestlohnkommission auf, den Mindestlohn deutlich zu erhöhen.<sup>3</sup> Den Beschluss begründete die Kommission maßgeblich mit dem Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten als Zielmarke, so wie von *Heil* gefordert.<sup>4</sup>

Dieser Referenzwert steht so aber nicht in § 9 Abs. 2 MiLoG. Der zählt die Gesichtspunkte auf, nach denen sich die Beschlussfassung richtet. Satz 1 schreibt vor, eine Gesamtabwägung anzustellen und nennt einen angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen sowie den Erhalt von Beschäftigung. Nach Satz 2 orientiert die Kommission sich nachlaufend an der Tarifentwicklung. Dennoch wurde der

---

<sup>1</sup> Fünfter Beschluss der Mindestlohnkommission, abrufbar unter: [https://www.mindestlohnkommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission\\_node](https://www.mindestlohnkommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission_node) (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

<sup>2</sup> Pressemitteilung des BMAS zur Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2025/anhebung-gesetzlicher-mindestlohn-zum-1-1-2026.html> (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

<sup>3</sup> Brief von Bundesminister Hubertus Heil an Frau Schönefeld, damalige Vorsitzende der Kommission, abrufbar unter: [https://www.nordmetall.de/fileadmin/meinarbeitgeberverband/Wirtschaft-und-Statistik/Brief\\_Bundesminister\\_Hubertus\\_Heil\\_Mindestlohnkommission\\_September\\_2024.pdf](https://www.nordmetall.de/fileadmin/meinarbeitgeberverband/Wirtschaft-und-Statistik/Brief_Bundesminister_Hubertus_Heil_Mindestlohnkommission_September_2024.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

<sup>4</sup> Vgl. Bekanntmachung über den Entwurf einer Fünften Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns vom 9.9.2025, BA nZ AT 15.9.2025 B2, Begründung B.

Referenzwert in § 2 Abs. 1 lit. a der am 25. Januar 2025 neu verabschiedeten Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission<sup>5</sup> an zentraler Stelle eingefügt:

„a) Die Mindestlohnkommission orientiert sich zur Festsetzung des Mindestlohns nach § 9 Absatz 2 MiLoG im Rahmen einer Gesamtabwägung nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten nach Artikel 5 Absatz 4 sowie an den Kriterien nach Artikel 5 Absatz 2 der EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohnrichtlinie), um die in § 9 Absatz 2 Satz 1 MiLoG und Artikel 5 Absatz 1 der EU-Mindestlohnrichtlinie genannten Ziele zu erreichen. [...]“

Den Beschluss hat die Bundesregierung am 29. Oktober 2025 per Rechtsverordnung verbindlich gemacht.<sup>6</sup>

Die vorliegenden Anträge – das macht schon ihr Titel deutlich – gehen weiter. Sie wollen einen verbindlichen gesetzlichen Schwenk hin zu 15 Euro die Stunde und insb. hin zum Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns. Hiervon sollte Abstand genommen werden.

## **I. Mindestlohn und soziale Gerechtigkeit**

Der Mindestlohn hat eine soziale und eine ökonomische, aber auch eine juristische Dimension. Der soziale Gedanke legitimiert ihn, die ökonomische Sorge stellt ihn infrage, das juristische Handwerk setzt ihn um. Ihr gelungener Ausgleich zielt auf Gerechtigkeit. Schon das Neue Testament sucht hierauf eine Antwort. Im Gleichnis von den Arbeitern im Weinberg erhält jeder Knecht am Ende des Tages einen Denar, und mag er auch nur eine Stunde gearbeitet haben. Ein Denar entsprach dem, was ein Tagelöhner brauchte, um zu leben. Es ist damit auch ein Gleichnis vom gerechten Lohn. Nicht was ich erwirtschaftete, sondern was ich brauche, gibt mir der Herr des Weinbergs als Lohn der Arbeit. Die Arbeit ist so zu entlohnen, „dass dem Arbeiter die Mittel zu Gebote stehen, um sein und der Seinigen materielles, soziales, kulturelles und spirituelles Dasein angemessen zu gestalten“, heißt es im Kompendium der Soziallehre der katholischen Kirche – jedoch eben nur „gemäß der Funktion und Leistungsfähigkeit des Einzelnen, der Lage des Unternehmens und unter Rücksicht auf das Gemeinwohl“. Working poors soll es nicht

---

<sup>5</sup> Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission, abrufbar unter: <https://www.mindestlohn-kommission.de/de/home> (zuletzt abgerufen am 12.11.2025), im Folgenden: GO-MLK.

<sup>6</sup> Pressemitteilung der Bundesregierung v. 29.10.2025, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mindestlohn-steigt-2391010> (zuletzt abgerufen am 12.11.2025); s. bereits den Verordnungsentwurf, BAnz AT 15.9.2025 B2, Begründung B.

geben, doch die Produktivität eines Arbeitsverhältnisses kann nicht außen vor gelassen werden. Der alte Zielkonflikt zwischen dem, was sozial wünschenswert ist, und dem, was ökonomisch vertretbar ist, wird klar umrissen, doch bleibt er ohne Lösung.

Eben diese Unsicherheit zeigt sich auch im jüngsten Beschluss der Mindestlohnkommission. Man erhöht deutlich – die Begründung greift ganz unterschiedliche Aspekte auf, aber eben diese werden sich in der rechtlichen Prüfung als relevant erweisen. Politisch und sicherlich auch ethisch geht es um nichts weniger als den gerechten Lohn, der – so Papst *Franziskus* in der Enzyklika *Evangelii Gaudium* schreibt – erst „den Zugang zu den anderen Gütern [ermöglicht], die zum allgemeinen Gebrauch bestimmt sind“. Wem dies bewusst ist, für den kann das Leitbild der Vergütung nicht nur der wirtschaftliche Wert der Arbeit oder der zu erzielende Marktpreis sein; vielmehr muss die Vergütung auch den Arbeitnehmer als Menschen beachten. Seine Würde verlangt nach einer angemessenen Entlohnung, auch – in letzter Konsequenz – wenn der Wert der Arbeit für den Arbeitgeber dies nicht rechtfertigt.

In seiner Enzyklika *Rerum Novarum* hatte schon Papst *Leo XIII.* gefordert, dass ein Lohn nicht so niedrig sein dürfe, dass er einem genügsamen, rechtschaffenen Arbeiter den Lebensunterhalt nicht abwirft. *Pius XI.* konkretisierte dies in der Enzyklika *Quadragesimo Anno* mit einer Forderung nach einem Familieneinkommen. Auch in den späteren Enzykliken taucht die Forderung nach einem gerechten Lohn immer wieder auf. So hat die Friedensenzyklika *Pacem in Terris* die Forderung nach einem Familieneinkommen wiederholt. Weiter entwickelt wurde die Rolle der Arbeit insbesondere in der Enzyklika *Laborem Exercens* und in *Centesimus Annus* durch Papst *Johannes Paul II.* Danach ist insbesondere die Vergütung das wichtigste Mittel, um die Gerechtigkeit in den Arbeitsverhältnissen zu verwirklichen.<sup>7</sup>

## **II. Die unterschiedlichen Perspektiven des Mindestlohns**

§ 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG gibt der Mindestlohnkommission Kriterien für ihre Beschlussfassung vor:

„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.“

---

<sup>7</sup> Für Nachweise s. *Thüsing/Hütter*; NZA 2021, 170 ff.

Diese drei Kriterien sind teils wortgleich mit den ehemals bereits in § 4 Abs. 4 S. 3 MiArbG aufgezählten Katalog. § 1 AEntG enthält teils wortgleiche Formulierungen, die über §§ 7 Abs. 1, 11 Abs. 2 AEntG ebenfalls Grundlage für die Entscheidung über den Erlass einer Rechtsverordnung sind. Aus diesen Ähnlichkeiten lassen sich Rückschlüsse auf das Verständnis der Kriterien ziehen.

## 1. Existenzsicherung

Die Gesetzesbegründung führt nicht ausdrücklich aus, was unter der Schaffung eines angemessenen Mindestschutzes für Arbeitnehmer zu verstehen ist. Hinweise finden sich dennoch. So hält die Begründung fest, dass am 1. Januar 2015 eine Höhe von 8,50 Euro brutto pro Stunde hinsichtlich dieses Kriteriums geeignet war.<sup>8</sup> Bezug wird auf die Pfändungsfreigrenze des § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO genommen.<sup>9</sup> Der Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde lag (2015) über dieser.<sup>10</sup> Dies deutet auf eine Konzeption als existenzsichernde Lohnuntergrenze hin.<sup>11</sup> Stimmen in der Literatur verstehen dieses Kriterium ähnlich. Das MiLoG wolle lediglich eine unterste Entgeltgrenze festlegen<sup>12</sup> und einem Alleinstehenden bei Arbeit in Vollzeit ein Leben ermöglichen.<sup>13</sup> Den Gedanken der untersten Lohngrenze trug bereits das MiArbG in sich<sup>14</sup> - hieraus folgte jedoch nicht für alle Autoren die Zielsetzung, die Existenzsicherung festzuschreiben.<sup>15</sup> Das AEntG zielt ebenfalls auf die Existenzsicherung der Arbeitnehmer ab.<sup>16</sup> Der Mindestlohn kann verfassungsrechtlich darüber begründet werden, dass den Gesetzgeber eine Handlungspflicht zur Gewährleistung eines existenzsichernden Arbeitsentgelts trifft.<sup>17</sup> Das MiLoG ist ein Mittel hierzu. Gegen eine Konzeption als

---

<sup>8</sup> BT-Drs. 18/1558, 34.

<sup>9</sup> Vgl. Stellungnahme *Schulten*, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 88 f.; Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 95 ff.

<sup>10</sup> BT-Drs. 18/1558, 28.

<sup>11</sup> Ähnlich BAG, Urt. v. 21.12.2016 – 5 AZR 374/16, NZA 2017, 378 Rn. 23; Urt. v. 25.5.2016 – 5 AZR 135/16, NJW 2016, 3323 Rn. 29; HWK/HWK, 11. Aufl. 2024, Vorb § 1 MiLoG Rn. 7; *Sittard*, RdA 2015, 99, 102.

<sup>12</sup> ErfK/Franzen, 25. Aufl. 2025, § 9 MiLoG Rn. 2.

<sup>13</sup> Düwell/Schubert/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 13; Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 12; *Thüsing/Hütter*, BB 2018, 2420 f.

<sup>14</sup> BT-Drs. 16/10485, 10; vgl. *Herschel*, BArbBl. 1952, 36.

<sup>15</sup> *Thüsing*, ZfA 2008, 590, 639.

<sup>16</sup> Däubler/Lakies/Walser, 5. Aufl. 2022, § 1 AEntG Rn. 9.

<sup>17</sup> Siehe zum Streitstand die Übersicht bei Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 68 ff. m.w.N.

Existenzsicherung wird freilich (sehr plausibel) eingewandt, dass es für eine entsprechende Berechnung keiner Mindestlohnkommission und keiner Orientierung an der Tarifentwicklung bedürfe.<sup>18</sup>

## 2. Minimale Austauschgerechtigkeit

Andere Stimmen setzen andere Akzente. Sie lehnen es ab, eine staatliche Schutzpflicht durch private Arbeitgeber erfüllen zu lassen. Der Arbeitgeber sei zur Gegenleistung für die geleistete Arbeit verpflichtet, nicht zu mehr. Der Mindestlohn sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da er die strukturelle Verhandlungsungleichheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgleiche.<sup>19</sup> Wird diese nicht oder nur mit untauglichen Mitteln beseitigt, so kann darin ein Verstoß gegen die grundrechtlich gewährleistete Privatautonomie liegen.<sup>20</sup> Angeführt wird hierfür die Gesetzesbegründung. Das MiLoG zielt nach ihr auf die Verhinderung von jedenfalls unangemessenen Löhnen, die nicht mit den von Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 GG geforderten „elementaren Gerechtigkeitsanforderungen“ vereinbar sind.<sup>21</sup> Das Wort „angemessen“ kann hierbei so verstanden werden, dass „nach der Austausch- und nicht nach der Bedarfsgerechtigkeit“<sup>22</sup> gefragt wird. Hierfür spricht Weiteres: Der Gesetzgeber bezieht sich nicht auf Art. 1 GG, sondern auf Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG – ihm geht es mithin nicht um ein menschenwürdiges Existenzminimum, sondern um die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips in privatautonom geschlossenen Arbeitsverträgen, also um die Sicherstellung minimaler Austauschgerechtigkeit.<sup>23</sup> Das hat Gewicht. Auch für das AEntG wird angenommen, dass es den Ausgleich der strukturellen Unterlegenheit der Arbeitnehmer bezweckt.<sup>24</sup> Für das BVerfG ist der Ausgleich der strukturellen Disparität zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine verfassungsrechtliche Pflicht.<sup>25</sup> Mithin wird der Mindestlohn durch die Erfüllung dieser Pflicht legitimiert.<sup>26</sup> Gegen einen existenzsichernden

---

<sup>18</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 72.

<sup>19</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 70, 111 ff.

<sup>20</sup> BVerfG, Beschl. V. 19.10.1993 – 1 BvR 567/89, NJW 1994, 36, 39.

<sup>21</sup> BT-Drs. 18/1558, 28; Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 67.

<sup>22</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 73.

<sup>23</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 73 f.; vgl. *Thüsing/Hütter*, NZA 2015, 970, 972; *Picker*, RdA 2025, 269, 275, *ders.*, RdA 2014, 25, 34.

<sup>24</sup> Däubler/Lakies/Walser, 5. Aufl. 2022, § 1 AEntG Rn. 6.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschl. V. 6.6.2018 – 1 BvL 7/14, 1 BvR 1375/14, NZA 2018, 774 Rn. 42; Beschl. v. 7.2.1990 – 1 BvR 26/84, NZA 1990, 389.

<sup>26</sup> Vgl. *Pant*, RdA 2025, 104, 108.

Charakter spricht ferner die Festlegung eines Stundenlohns im Gegensatz zu einem Monatslohn und die fehlende Kaufkraftindexierung: Ein Unterschreiten eines existenzsichernden Lohnniveaus ist daher nicht prinzipiell ausgeschlossen.<sup>27</sup>

Indes: Als Indiz für einen jedenfalls unangemessenen Lohn wird die Unterschreitung der an der Existenzsicherung ausgerichteten Pfändungsfreigrenze angesehen.<sup>28</sup> Zudem hilft das Heranziehen der Existenzsicherung dabei, den Raum für die Tarifpartner nicht zu sehr zu verengen.<sup>29</sup> Die Bestimmung eines angemessenen Lohns obliegt ihnen.<sup>30</sup> Das MiLoG zielt schon nach seiner amtlichen Begründung nicht darauf ab, einen umfassenden Schutz entsprechend dem durch Tarifverträge Vermittelten zu erreichen.<sup>31</sup> Diese Lesart wird durch § 1 Abs. 3 MiLoG gestützt, der einen Vorrang der auf § 7 AEntG und der auf § 3a AÜG gestützten Rechtsverordnung normiert, solange der Mindestlohn nicht unterschritten wird.<sup>32</sup> Diese Instrumente laufen leer, sofern der Mindestlohn das Lohnniveau der in den zugrunde liegenden Tarifverträgen vereinbarten Stundensätzen übersteigt. Daher kann es dem MiLoG nicht um die Festlegung angemessener Löhne, sondern nur um eine Grenzmarkierung zu in jedem Falle unangemessenen Löhnen gehen. Das wird durch die Ähnlichkeit zu § 138 Abs. 2 BGB gestützt, der Lohnwucher i.S.e. relativen Grenze verbietet.<sup>33</sup> Das MiLoG ergänzt die dazu ergangene Rechtsprechung somit durch eine absolute Untergrenze.<sup>34</sup> Eine Ausrichtung an der Existenzsicherung ist ferner zum Schutz der sozialen Sicherungssysteme geboten. Diese sollen vor Mitnahmeeffekten dergestalt geschützt werden, dass Arbeitgeber einen so niedrigen Lohn zahlen, dass ihre Arbeitnehmer zusätzlich Transferleistungen benötigen.<sup>35</sup>

Teilweise wird in dem Kriterium des angemessenen Mindestschutzes bereits die Orientierung an Bruttomedianlöhnen hineingelesen, allerdings nur insoweit, als dass die Orientierung an diesen einen hinreichenden Abstand zur staatlichen Festsetzung von Durchschnittslöhnen

---

<sup>27</sup> Thüsing/Hütter, NZA 2015, 970, 972.

<sup>28</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 71; Thüsing/Hütter, NZA 2015, 970, 971.

<sup>29</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 12.

<sup>30</sup> Vgl. Thüsing, ZfA 2008, 590, 610, der im MiArbG in der geänderten Form von 2008 ein Funktionsäquivalent zu Tarifverträgen sieht.

<sup>31</sup> BT-Drs. 18/1558, 28.

<sup>32</sup> ErfK/Franzen, 25. Aufl. 2025, § 1 MiLoG Rn. 21; Barczak, RdA 2014, 290, 293.

<sup>33</sup> Vgl. BAG, Urt. v. 24.3.2004 – 5 AZR 303/03, NZA 2004, 971.

<sup>34</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 75.

<sup>35</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 90; kritisch zu diesem Argument Picker, RdA 2014, 25, 29.

sicherstellt – es geht lediglich um einen *Mindestschutz*.<sup>36</sup> Dieser Gedanke ist richtig, denn er betont den Unterschied zwischen einem Mindest- und einem vollumfassend angemessenen Lohn.<sup>37</sup> Das Festlegen angemessener Löhne durch den Staat würde diesen nicht nur überfordern, sondern die Tarifpartnerschaft überflüssig machen. Das erlaubt Art. 9 Abs. 3 GG aber nicht. Um diesem Verbot praktisch nachkommen zu können, bedarf es einer Abstandsbestimmung zu durchschnittlichen (Tarif-)Löhnen.

### 3. Doppelte Zielsetzung

*Picker* setzt genau daran an und sieht im jüngsten einschlägigen Beitrag zu dieser Frage den Zweck der Sicherstellung minimaler Austauschgerechtigkeit, nicht den der Existenzsicherung im MiLoG verankert. Er kommt zu dem Schluss, dass die Kommission einen zweckwidrigen *living wage* verfolge und der Beschluss daher rechtswidrig sei.<sup>38</sup> Seine Ansicht ist zwar tendenziell die näherliegende. Dennoch: „[Z]wischen dem, was sozial wünschenswert ist, und dem, was ökonomisch vertretbar ist“ besteht mithin ein deutlicher Zielkonflikt.<sup>39</sup> Das MiLoG reiht sich in diese Diskussion mit einem Lösungsvorschlag ein, der keine völlig einseitige Auflösung des Zielkonflikts herbeiführt. Entfernt sich der Mindestlohn von einem existenzsichernden Zweck und verlässt er zugleich den Korridor zwischen jedenfalls unangemessenen Löhnen und der Annäherung an Durchschnittslöhne, so wird nicht mehr das Kriterium des angemessenen Mindestschutzes angewandt.

## II. Eine nachlaufende Orientierung an der Tarifentwicklung sichert die Tarifaufonomie

Das MiLoG gibt einen – verbindlichen - Hinweis, wie die Kriterien zu einem Ausgleich gebracht werden können.<sup>40</sup> § 9 Abs. 2 S. 2 sieht hierzu eine Orientierung nachlaufend an der Tarifentwicklung vor. Die Regelung war dem Gesetzgeber wichtig. Sie war zunächst nicht vorgesehen. Die Spitzenverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern intervenierten und wollten überwiegend eine enge Bindung an die Tarifentwicklung erreichen.<sup>41</sup> Das Institut für

---

<sup>36</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 12 f.

<sup>37</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 153.

<sup>38</sup> *Picker*, RdA 2025, 269, 287.

<sup>39</sup> S. dazu *Thüsing*, Gedanken zum Mindestlohn, in: Creutzfeldt/Hanau/Thüsing/Wißmann, Festschrift Bepler, 2012, 549.

<sup>40</sup> Vgl. Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 24.

<sup>41</sup> Vgl. Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 23 mwN.



Arbeitsmarkt- und Berufsforschung kritisierte während den Ausschussberatungen, dass es unklar sei, inwieweit von der Tarifentwicklung abgewichen werden könne.<sup>42</sup> Hinsichtlich solcher Unternehmen, die einem Tarifrägerverband mit dem Mitgliedstatus OT angehören würden, würde eine Orientierung am Tarifvertrag i.d.S. stattfinden, dass sie sich möglichst tariftreu verhalten würden.<sup>43</sup> Der Handelsverband meinte (nicht unplausibel), der Maßstab sei mangels gesetzlich vorgegebener Berechnungsmethoden „absolut nebulös“<sup>44</sup>. Der DGB plädierte für eine strenge Indexierung anhand des Tarifindex des statistischen Bundesamtes.<sup>45</sup> Die BRAK wollte generell ein festes Berechnungsmodell.<sup>46</sup> Der DAV vertrat eine andere Position: Er bemängelte ebenfalls die „sehr vage“ Fassung des § 9 Abs. 2 MiLoG, forderte aber, dass eine nachlaufende Orientierung an der Tarifentwicklung nicht verbindlich sein sollte.<sup>47</sup>

Man einigte sich auf einen Kompromiss. Das Ergebnis ist keine strenge Indexierung,<sup>48</sup> auch wenn ein Schritt in diese Richtung gemacht wurde.<sup>49</sup> So wird die alleinige Orientierung am Tarifindex ohne weitere Gesamtabwägung teils für rechtswidrig gehalten.<sup>50</sup> Eine zwingende Bindung an Durchschnitte oder Daten des Statistischen Bundesamtes ist ebenfalls gesetzlich nicht vorgegeben.<sup>51</sup>

Damit geht die Mindestlohnkommission einen anderen Weg als Kommissionen in anderen Ländern. Das britische Modell einer unabhängig arbeitenden Mindestlohnkommission sieht eine größere Bedeutung der wissenschaftlichen Berater vor. Das französische Modell hingegen folgt einer strengen Indexierung.<sup>52</sup> Deutschland geht den Mittelweg.

Die Gesetzesbegründung versteht unter orientieren, dass die „Tariflöhne [...] ein wichtiger Richtwert für die Anpassung des Mindestlohns“<sup>53</sup> sind. *Klumpp* schließt daraus, dass eine

---

<sup>42</sup> Stellungnahme Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BT-Drs. 18(11)151, 28.

<sup>43</sup> *Jöris*, ZfA 2024, 245, 252 f.

<sup>44</sup> Stellungnahme Handelsverband, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 129.

<sup>45</sup> Stellungnahme DGB, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 35.

<sup>46</sup> Stellungnahme BRAK, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 119.

<sup>47</sup> Stellungnahme DAV, Ausschuss-Drs. 18(11)148, 96.

<sup>48</sup> CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 18/2010 (neu), 21.

<sup>49</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 10.

<sup>50</sup> Düwell/Schubert/*Heilmann*, 2. Aufl. 2017, § 10 MiLoG Rn. 3.

<sup>51</sup> Schubert/Jerchel/Düwell, Das neue Mindestlohngesetz, 2015, Rn. 256.

<sup>52</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 10.

<sup>53</sup> BT-Drs. 18/1558, 38.

Hierarchisierung zugunsten der Tarifentwicklung nicht zwingend vorgegeben, aber angelegt sei.<sup>54</sup> § 2 Abs. 1 lit. a GO-MLK statuiert eindeutig, dass die Kommission sich maßgeblich an der Tarifentwicklung orientiert.<sup>55</sup> Hierfür spricht, dass die Tarifentwicklung die Kompromisse der Tarifpartner abbildet. In ihren Verhandlungen haben sie ähnliche Aspekte abgewogen, wie § 9 Abs. 2 MiLoG sie vorgibt.<sup>56</sup> Ihren ersten Beschluss stützte sich die Mindestlohnkommission auch wegen dieses Gedankens auf die Tarifentwicklung; mangels gesicherter Erkenntnisgrundlage über die Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns lehnte sie eine weniger strenge (Selbst-)Bindung an diesen Orientierungsmaßstab ab.<sup>57</sup> Mit Rücksicht auf die Tarifautonomie<sup>58</sup> ist ein enges Anlehnen an die Tarifentwicklung somit naheliegend.

Je enger die Orientierung an der Tarifentwicklung, desto geringer fällt die Beeinträchtigung der Tarifautonomie aus.<sup>59</sup> Von der Mindestloohnerhöhung zum 1. Januar 2026 werden – Außenseiter eingeschlossen – bis zu 6,6 Millionen Beschäftigte und damit jedes sechste Beschäftigungsverhältnis betroffen sein. Mit dem zweiten Erhöhungsschritt könnten sogar 21 % der Beschäftigungsverhältnisse unter das MiLoG fallen.<sup>60</sup> Würde der Mindestlohn einer strengen Indexierung folgen, so wäre er trotz staatlicher Festsetzung das Ergebnis der autonomen Entscheidungen der Tarifpartner. Der einfachgesetzlich vorgeschriebenen Orientierung kommt damit die Funktion zu, die in Art. 9 Abs. 3 GG verankerte Tarifautonomie zu schützen. Der Mindestlohn soll künftige Tarifabschlüsse nicht präjudizieren.

Zwar liegt in jeder Mindestlohnfestsetzung gegenüber individuell betroffenen Arbeitgebern zweifelsohne ein Eingriff in die Berufs- und Vertragsfreiheit vor.<sup>61</sup> Einer genaueren Betrachtung

---

<sup>54</sup> Klumpp, ZESAR 2023, 101, 104 f.

<sup>55</sup> Düwell/Schubert/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 10 MiLoG Rn. 3 hält das für gesetzeswidrig.

<sup>56</sup> Vgl. Erster Beschluss v. 28.6.2016, abrufbar unter [https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission\\_node,2](https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission_node,2) (zuletzt abgerufen am 12.11.2025); Düwell/Schubert/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 18; Thüsing/Hütter, BB 2018, 2420.

<sup>57</sup> Erster Beschluss v. 28.6.2016, abrufbar unter [https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission\\_node,2](https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Mindestlohnkommission/Beschluesse-der-Mindestlohnkommission/beschluesse-der-mindestlohnkommission_node,2) (zuletzt abgerufen am 12.11.2025); Düwell/Schubert/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 9 MiLoG Rn. 18.

<sup>58</sup> Vgl. BeckOK ArbR/Greiner, § 11 MiLoG Rn. 2; Klumpp, ZESAR 2023, 101, 105.

<sup>59</sup> Vgl. Schreiner/Sura, NZA 2025, 18, 21.

<sup>60</sup> Pressemitteilung v. 14.7.2025, abrufbar unter [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25\\_256\\_62.html#:~:text=60%20Euro%20betroffen-,Zum%201.,Weitere%20Informationen](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_256_62.html#:~:text=60%20Euro%20betroffen-,Zum%201.,Weitere%20Informationen) (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

<sup>61</sup> Vgl. Pant, RdA 2025, 104, 111; Picker, RdA 2025, 269, 278.

bedarf aber der mögliche Eingriff in die Tarifaufonomie. Ein gesetzlicher Mindestlohn gestaltet grundsätzlich nicht nur das normgeprägte Grundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG aus, sondern greift in dessen Schutzbereich ein.<sup>62</sup> Vereinbarte Tarifröhne unterhalb der angepassten Mindestlohnschwelle verlieren ihre Geltung, sodass insbesondere Tarifverträge, die die Löhne unterdurchschnittlich erhöhen, teilweise ihre Wirkung verlieren. Wird jedoch der Tarifentwicklung gefolgt, so wird das System der kollektiven Regelung von Löhnen insgesamt nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr durch den gesetzgeberischen Rekurs auf die Tarifpartner aufgewertet. Ein Eingriff liegt aber dann vor, wenn die Tarifentwicklung nicht mehr Maßstab ist, zumindest dann, wenn Mindestloohnerhöhungen über sie hinaus gehen. Je höher die Anpassung nach oben ausfällt, desto intensiver wird dieser Eingriff und zwar im Kernbereich dieses Grundrechts: Der Vereinbarung von Löhnen.<sup>63</sup> Beispielsweise schrumpft der Spielraum für die Tarifpartner, Lohnspreizungen vorzunehmen und so Anreize für die Qualifizierung von Arbeitnehmern zu setzen.<sup>64</sup> Zudem nimmt der Abstand zwischen Tarifröhnen und Mindestlohn ab, wodurch jedenfalls für untere Tarifgruppen der Verhandlungsspielraum erheblich kleiner wird.<sup>65</sup> Auf einen weiteren Aspekt weist zudem *Picker* hin: Die Parität der Tarifpartner wird durch die Stärkung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften insoweit beeinflusst, als dass diese sich auch bei gescheiterten Tarifverhandlungen auf den Mindestlohn verlassen und mit sehr hohen Lohnforderungen in die Verhandlungen gehen können.<sup>66</sup> Die Tarifaufonomie wird so ein Stück weit entwertet. Auch die Mindestlohnkommission ist sich bewusst, dass Erhöhungen – sie bezieht sich *in concreto* auf die des Mindestloohnerhöhungsgesetzes – Einfluss auf die Tarifabschlüsse haben.<sup>67</sup> Damit die Auswirkungen auf die Tarifaufonomie gering bleiben, ist die Tarifentwicklung bei der Festsetzung des Mindestlohns möglichst weitgehend zu beachten.

#### IV. Im Medienverdienst liegt keine Konkretisierung des angemessenen Mindestschutzes

---

<sup>62</sup> Vgl. *Giesen*, ZfA 2022, 346, 352 f.; *Pant*, RdA 2025, 104, 106; *Picker*, RdA 2025, 269, 277 f.; a.A. BeckOK ArbR/Greiner, 77. Ed. 1.9.2025, § 1 MiLoG Rn. 13.

<sup>63</sup> *Pant*, RdA 2025, 104, 117 f.; *Picker*, RdA 2025, 269, 277; vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.4.1996 – 1 BvR 712/86, NJW 1997, 513.

<sup>64</sup> *Jöris*, ZfA 2024, 245, 258; ähnlich *Picker*, RdA 2025, 269, 278.

<sup>65</sup> Vgl. *Pant*, RdA 2025, 104, 116; *Picker*, RdA 2025, 269, 277.

<sup>66</sup> *Picker*, RdA 2025, 269, 278.

<sup>67</sup> Fünfter Kommissionsbericht, abrufbar unter [https://www.mindestlohnkommission.de/de/Mindestlohnkommission/Berichte-der-Mindestlohnkommission/Aktueller-Bericht/aktueller-bericht\\_node](https://www.mindestlohnkommission.de/de/Mindestlohnkommission/Berichte-der-Mindestlohnkommission/Aktueller-Bericht/aktueller-bericht_node), Rn. 7 (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

Als konkurrierender Orientierungsmaßstab kann der Medianlohn nicht genutzt werden, Wenngleich die „Angemessenheit“ durch einen Referenzwert konkretisiert werden kann, so ist eine Konkretisierung des „Mindestschutzes“ durch den gewählten Referenzwert nicht anzunehmen. Der Mindestschutz ist nicht auf eine gesellschaftliche Teilhabe bezogen, wie sie der Referenzwert von 60 % bezweckt. Dem Mindestschutz geht es darum, einem Vollzeitbeschäftigten die Existenz zu sichern. Von dieser Zielsetzung hat sich die Mindestloohnerhöhung entfernt. Die Festlegung des ersten Mindestlohns von 8,50 € orientierte sich an der Pfändungsfreigrenze. Das gilt nicht für den diesjährigen Beschluss. Die aktuell geltende Pfändungsfreigrenze beträgt 1.555 € netto pro Monat. Sie gilt bis zum 30. Juni 2026.<sup>68</sup> Geht man von einem Mindestlohn von 13,90 € zum 1. Januar 2027 und 40 Arbeitsstunden pro Woche (174 Stunden im Monat<sup>69</sup>) aus, so ergibt sich ein Betrag von ungefähr 2.400 € brutto pro Monat. Die Differenz beträgt ungefähr 860 €. Zwar hängt es von den individuellen Umständen ab, wie sich dieser Betrag in Nettozahlen darstellt. Allerdings ist die Entwicklung im Vergleich mit vergangenen Erhöhungen eindeutig. In der ersten Jahreshälfte 2024 lag die Differenz zwischen Mindestlohn (12,41 €) und Pfändungsfreigrenze (1.491,75 €)<sup>70</sup> noch bei rund 670 €. Zur Einführung des Mindestlohns (8,50 €) am 1. Januar 2015 lag die Pfändungsfreigrenze noch bei 1.045,04 €<sup>71</sup> und der Abstand bei ungefähr 430 €. Seit der Einführung hat sich die Differenz mithin etwa verdoppelt. Selbst wenn man wie die Gesetzesbegründung zum Mindestloohnerhöhungsgesetz von einem im Jahr 2015 bewusst vorsichtig gewählten Einstieg ausgeht,<sup>72</sup> würde sich die Zielsetzung klar ändern: An der Existenzsicherung richtet sich dann der neue Mindestlohn nicht mehr aus – der angemessene Mindestschutz wird insoweit nicht konkretisiert. Soweit eine Sicherstellung minimaler Austauschgerechtigkeit<sup>73</sup> als Inhalt des Kriteriums anerkannt wird, liegt ebenfalls keine Konkretisierung vor: Der starre Referenzwert hat keinen Bezug zu konkret vorliegenden Arbeitsverhältnissen und zur Frage, ob diese durch ungleiche Verhandlungsbedingungen zustande gekommen sind oder nicht. Das wäre ohnehin nur bei einem nach Regionen und Branchen differenziertem Mindestlohn möglich, wie ihn das MiArbG vorsah, nicht aber bei der absoluten Lohnuntergrenze des MiLoG. Zudem verlangt ein

---

<sup>68</sup> Bekanntmachung v. 2.4.2025, BGBl. I Nr. 110.

<sup>69</sup> Rechner monatliche Arbeitszeit, abrufbar unter <https://rechneronline.de/arbeit/> (zuletzt abgerufen am 12.11.2025).

<sup>70</sup> Bekanntmachung v. 10.5.2024, BGBl. I, Nr. 160.

<sup>71</sup> Bekanntmachung v. 26.3.2013, BGBl. I, 710.

<sup>72</sup> BT-Drs. 20/1408, 17.

<sup>73</sup> Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, Einführung Rn. 73 f.; vgl. *Thüsing/Hütter*, NZA 2015, 970, 972; *Picker*, RdA 2014, 25, 34.

Minimum an Austauschgerechtigkeit eben nur die Verhinderung jedenfalls unangemessener Arbeitsentgelte.

## **V. Keine zwingenden europarechtlichen Vorgaben**

All dies hat noch außen vorgelassen, ob der Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns aufgrund vorrangiger europarechtlicher Vorgaben als Orientierungsmaßstab heranzuziehen ist. Der Wert von 60 % entstammt Art. 5 Abs. 4 sowie Erwägungsgrund 28 der Mindestlohnrichtlinie.<sup>74</sup> Der EuGH hat die Richtlinie mit Urteil vom 11.11.2025 für teilweise nichtig erklärt. Konkret geht es um Art. 5 Abs. 1 S. 5, Abs. 2 und Abs. 3 Hs. 2 der Richtlinie. Diese würden unmittelbar in die Festsetzung von Arbeitsentgelten eingreifen, was nach Art. 153 Abs. 1, 5 AEUV nicht in der Kompetenz der EU läge.<sup>75</sup> Der Erlass dieser Normen verstößt daher gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, 2 EUV.

Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie, der auf den Referenzwert verweist, wurde zwar nicht für nichtig erklärt. Der EuGH legt den Abs. 4 aber so aus, dass dieser nicht unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte eingreift. Die Referenzwerte unterscheiden sich von

“den in Art. 5 Abs. 2 dieser Richtlinie genannten Verfahren zur Festlegung und Aktualisierung der nationalen gesetzlichen Mindestlöhne [die] zwingend als Kriterium zu berücksichtigen sind, dadurch, dass es sich um reine Kontrollparameter handelt, um die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne zu bewerten, bei deren Wahl die Mitgliedstaaten überdies frei sind. So können die Mitgliedstaaten entweder auf nationaler Ebene übliche Referenzwerte, auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte oder eine Kombination aus beiden verwenden. Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie schreibt demnach keine zwingenden Bestandteile in Bezug auf die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne vor”<sup>76</sup>.

Der Wert von 60 % des Bruttomedianlohns ist demnach nicht europarechtlich vorgegeben und nicht verpflichtend. Die Formulierungen in Art. 5 Abs. 4 S. 2 RL sowie Erwägungsgrund 28

---

<sup>74</sup> Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (Amtsblatt EU 2022 L 275/33).

<sup>75</sup> EuGH, Urt. v. 11.11.2025 – C 19/23, Rn. 94 ff.; s auch EuG, Urt. v. 24.2.2022 – C-262/20, NZA 2022, 467 Rn. 30; ähnlich schon *Thüsing/Hütter-Brungs*, NZA 2021, 170 f.

<sup>76</sup> EuGH, Urt. v. 11.11.2025 – C 19/23, Rn. 99.

eröffnen den Mitgliedstaaten vielmehr die Möglichkeit, in freier Auswahl einen Referenzwert festzulegen.<sup>77</sup> Diese hat im MiLoG offensichtlich nicht stattgefunden.

Die Auswahl kann aber auch nicht in der GO-MLK erfolgen. Zwar ermöglicht Art. 5 Abs. 1 S. 3 RL ausdrücklich, dass Richtlinienvorgaben durch die Mindestlohnkommission umgesetzt werden können. Systematik und Wortlaut dieser Ermächtigung deuten aber daraufhin, dass dies nur für die nun nichtigen Kriterien des Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 RL gelten sollte und nicht für den Referenzwert des Abs. 4. Doch bereits bei den Kriterien des Art. 5 Abs. 1, 2 RL war umstritten, ob eine Umsetzung durch formelles Gesetz verpflichtend ist.<sup>78</sup> Richtigerweise wird auf die in Art. 5 Abs. 1 S. 4 RL verlangte Klarheit hingewiesen, die nur im parlamentarischen Gesetz verwirklicht werden kann.<sup>79</sup> Die (Mindest-)Kriterien waren in Art. 5 Abs. 2 RL immerhin eindeutig vorgegeben. Anders ist es mit dem Referenzwert, der erst gewählt werden muss. Dessen Auswahl durch die Mindestlohnkommission ist hinsichtlich der nötigen Klarheit und der fehlenden Ermächtigung in der Richtlinie abzulehnen. Das wäre lediglich durch eine Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers möglich. Daraus folgt, dass die Richtlinie hinsichtlich des Referenzwertes nicht umgesetzt wurde.

*Picker* vertritt zudem die Ansicht, dass eine solche Umsetzung verfassungsrechtlich betrachtet gar nicht erfolgen dürfe. Die Mindestlohnrichtlinie sei auf die Festsetzung angemessener Löhne gerichtet, was nicht mit der Tarifautonomie vereinbar sei.<sup>80</sup> Doch bereits aus den anderen dargelegten Gründen scheidet die Auswahl eines Referenzwertes in der GO-MLK aus – auf eine mögliche Verfassungswidrigkeit kommt es nicht an. Eine unmittelbare Anwendung des Art. 5 Abs. 4 RL durch die Kommission scheitert bereits an der Bedingtheit der Verpflichtung.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Ähnlich schon *Franzen*, EuZA 2024, 361 f.; *Schreiner/Sura*, NZA 2025, 18, 22 f.; vgl. *Preis/Sagan/Bramshuber/Schmid*, 3. Aufl. 2024, § 13 Rn. 13.53; gegen eine Pflicht, überhaupt einen Referenzwert einzuführen *Franzen/Gallner/Oetker/Franzen*, 5. Aufl. 2024, Art. 5 RL (EU) 2022/2041 Rn. 5; enger: *Picker*, RdA 2025, 269, 275.

<sup>78</sup> Dafür: *Bendrick*, ZESAR 2024, 163, 167; *Rudkowski*, ZfA 2024, 181, 201; *Sagan/Witschen/Schneider*, ZESAR 2021, 103, 110; dagegen: tendenziell *Klumpp*, ZESAR 2023, 101, 105; klarer: Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 6 – 3000 – 051/22, S. 9 ff.

<sup>79</sup> *Bendrick*, ZESAR 2024, 163, 167; ähnlich *Sagan/Witschen/Schneider*, ZESAR 2021, 103, 110; a.A. *Klumpp*, ZESAR 2023, 101, 105.

<sup>80</sup> *Picker*, RdA 2025, 269, 279, 285.

<sup>81</sup> Vgl. zum Erfordernis der Unbedingtheit *Callies/Ruffert/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 54 m.w.N.