



---

## Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Raimund Waltermann, Bonn

---

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 13:00 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der der Bundesregierung  
**Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung**  
20/1408
- b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Ausweitung der Minijobs konterkariert Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns**  
20/1503

**Siehe Anlage**

**Schriftliche Stellungnahme**  
aus Anlass der Öffentlichen Anhörung des  
Ausschusses des Deutschen Bundestags  
16. Mai 2022

**I. Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/1408 vom 13. April 2022)**

1. Der Gesetzentwurf sieht die einmalige Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf einen Bruttostundenlohn von 12 Euro zum 1. Oktober 2022 vor. Auf diesen Gegenstand des Gesetzentwurfs bezieht sich die nachfolgende Stellungnahme.

2. § 1 Abs. 2 Satz 1 MiLoG soll wie folgt gefasst werden: „Die Höhe des Mindestlohns beträgt ab dem 1. Oktober 2022 brutto 12 Euro je Zeitzunde.“ Im Zusammenhang damit soll § 9 MiLoG wie folgt geändert werden: „In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „erstmal“ gestrichen, die Angabe „2016“ durch die Angabe „2023“ und die Angabe „2017“ durch die Angabe „2024“ ersetzt.“ Neben der Anpassung auf 12 Euro brutto je Zeitzunde wird also der Anpassungsrhythmus verschoben; die Mindestlohnkommission hätte somit nach Maßgabe von § 9 Abs. 1 MiLoG zum 30. Juni 2023 wieder über eine Anpassung zu beschließen, welche mit Wirkung vom 1. Januar 2024 gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 MiLoG verbindlich gemacht werden könnte.

3. Der Bundesrat hat das Vorhaben der Bundesregierung in seiner Stellungnahme vom 8. April 2022 unterstützt (BR-Drs. 82/22).

## **II. Vereinbarkeit mit Art. 9 Abs. 3 GG**

Der Entwurf des MiLoEG ist mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar. Der gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zuständige Gesetzgeber hält sich mit den geplanten Bestimmungen eindeutig innerhalb des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums. Das gilt auch, wenn man die Gesetzesänderung nicht als die Koalitionsfreiheit ausgestaltende Regelung (zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Systems der Tarifautonomie) einordnen wollte, sondern als Eingriff zum Schutz anderer Verfassungsgüter auffassen müsste; Ausgestaltungen wie Eingriffe müssen zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein, wobei das Bundesverfassungsgericht stets (insbesondere im Hinblick auf Ausgestaltungen) die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers betont.

### **1. Regelungsziele verfassungskonform**

a) Ausweislich der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/1408, S. 17 ff.) bezweckt die Regelung, angemessene Mindestarbeitsbedingungen sicherzustellen. Die in der Einschätzung des Gesetzgebers sozialstaatlich gebotene Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns soll künftig den Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe stärker berücksichtigen und auch einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzen sowie die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme stärken.

Es geht dem Gesetzgeber, wie schon bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz, darum, auf das unstrittige Funktionsdefizit der Tarifautonomie zu reagieren. In vielen heute wichtigen Bereichen, namentlich in der Dienstleistungsarbeit und im Niedriglohnsektor, ist die Tarifautonomie nicht präsent. Der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn ist eine notwendige Antwort auf diesen Befund, und die mit dem MiLoEG bezweckte einmalige Erhöhung auf 12 Euro brutto je Stunde dient dem legitimen Ziel, die mit dem Funktionsdefizit der Tarifautonomie verbundene ungünstige Verdienststruktur im Niedriglohnbereich weiter zu stabilisieren. Der Gesetzgeber geht dabei von der belegbaren Annahme aus, dass der deutsche gesetzliche Mindestlohn im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich gering ausfällt. Der Gesetzgeber entnimmt in nicht zu beanstandender Weise den Wertungen der Verfassung (namentlich Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 GG) ein Gebot dahin, dass bei Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung ein alleinstehender Arbeitnehmer seinen Lebensunterhalt regelmäßig ohne ergänzende (aufstockende) Sozialleistungen bestreiten kann und eine Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich zu einer angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben befähigt. Dabei ist, was die Zielsetzung angeht, auch nicht zu beanstanden, dass der gesetzliche Mindestlohn den im Arbeitsverhältnis Beschäftigten typischerweise ermöglichen soll, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse

vorzulegen. Der gesetzliche Mindestlohn wird damit im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers weiterentwickelt; es soll der Aspekt einer angemessenen gesellschaftlichen Teilhabe der im Arbeitsverhältnis zum Mindestlohn Beschäftigten besser berücksichtigt werden. Das anzustreben, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

b) Die Begründung des Gesetzentwurfs weist auch darauf hin, dass eine mit dem gesetzlichen Mindestlohn in der derzeit bestehenden Höhe vergütete Vollzeitbeschäftigung nicht hinreicht, um eine armutsvermeidende Altersrente zu erreichen (BT-Drs. 20/1408, S. 17 f. mit Nachweis). Diese Situation zu verbessern, ist nicht nur verfassungskonform, sondern geboten. Das Prinzip der Selbstgestaltung der Rechtsverhältnisse durch die Einzelnen nach ihrem Willen ist nicht nur der das Privatrecht leitende Gedanke, sondern Kennzeichen der Gesellschaftsordnung. Ziel ist danach die Existenzsicherung der im Arbeitsverhältnis Beschäftigten auf der Basis ihres Arbeitsverhältnisses und die Subsidiarität staatlicher Unterstützung. Dafür ist ein geeigneter Rechtsrahmen bereitzuhalten. Die Entwicklung der Arbeitsentgelte ist dabei auch entscheidend für das Leistungsniveau, welches die gesetzliche Rentenversicherung in der Zukunft gewährleistet. Die Bundesregierung hat in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage (BT-Drs. 20/1252 vom 28. März 2022, S. 8) u.a. geantwortet, dass nach 35 Beitragsjahren ein Bruttostundenlohn von 16,51 Euro notwendig sei, um eine Rente oberhalb des durchschnittlichen bundesweiten Bruttobedarfs der Grundsicherung im Alter zu erhalten. Nicht zu beanstanden ist es schließlich, wenn der Gesetzgeber anstrebt, die Zahl derer nochmals zu verringern, die ihr niedriges Arbeitsentgelt mit staatlichen Transferleistungen aufstocken müssen. Die mit dem Gesetzentwurf bezweckte Stärkung der sozialen Sicherungssysteme ist ein Gemeinschaftsbelang von hohem Gewicht.

## **2. Eignung**

Die geplanten Bestimmungen des MiLoEG sind im Sinn des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ohne Zweifel geeignet, die dargelegten Ziele zu erreichen. Dem Gesetzgeber steht insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Es ist nicht erkennbar, dass die Regelungen des MiLoEG offensichtlich ungeeignet sein könnten, die angestrebten Ziele zu erreichen.

## **3. Erforderlichkeit**

Auch gegen die Erforderlichkeit der geplanten Regelungen, die einen abweichungsfesten Mindestlohn vorsehen, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Vor dem Hintergrund des dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungs- und Prognosespielraums können Gestaltungen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Ziels für erforderlich hält, nur beanstandet werden, wenn Regelungen, die als Alternative in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, dabei aber die Betroffenen weniger belasten. Das ist hier nicht der Fall.

a) Durch eine tarifdispositive Ausgestaltung könnte der Gesetzgeber tarifgebundene Unternehmen von der Festsetzung ausnehmen. Auf diese Weise könnte das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel jedoch nicht mit derselben Wirksamkeit erreicht werden. Das gilt vor allem, wenn die Tarifdispositivität mit der Bezugnahmemöglichkeit im Arbeitsverhältnis verbunden sein würde. In der Leiharbeit hat sich nach der Reform von 2003 eindrucksvoll gezeigt, dass das an sich sinnvolle Grundmuster des deutschen tarifdispositiven Gesetzesrechts, das mit der Bezugnahmemöglichkeit im Arbeitsvertrag verbunden ist, nicht geeignet ist, wenn es um die Gestaltung von Hauptleistungspflichten des Arbeitsverhältnisses geht und das Ziel tarifautonomer Gestaltung in der Absenkung eines gesetzlich gewährten Schutzes besteht. Genau darum geht es jedoch, wenn im Zusammenhang mit gesetzlichen Mindestlöhnen zum Teil die Öffnung für tarifvertragliche Abweichungen gefordert wird.

b) Eingewandt wird zum Teil, dass der Gesetzentwurf eine Übergangsregelung vermissen lasse. Es ist jedoch nicht erkennbar, unter welchem Gesichtspunkt Übergangsregelungen als Alternative von gleicher Wirksamkeit geeignet sein könnten, die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele genauso gut zu erreichen. Es liegt innerhalb des Einschätzungsbereichs des Gesetzgebers, ob er Übergänge gestalten möchte – die die Dinge, wie oft in der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung der letzten Zeit, kompliziert machen – oder nicht. Verfassungsrecht ist nicht verletzt, wenn der Gesetzgeber die Erhöhung auf 12 Euro abweichungsfest gestaltet.

#### **4. Angemessenheit**

Die für Arbeitgeber mit den geplanten Regelungen verbundenen Belastungen sind im Sinn des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch zumutbar.

a) Der Gesetzgeber reagiert auf ein allseits bekanntes und unstreitiges Funktionsdefizit der Tarifautonomie. Er zielt mit der Erhöhung des Mindestlohns auf diejenigen weißen Flächen, auf denen eine funktionierende Tarifautonomie nicht existiert. Nach der seinem Beurteilungsspielraum unterfallenden Einschätzung des Gesetzgebers ist der von der Mindestlohnkommission vorgeschlagene und von der Bundesregierung festgesetzte Mindestlohn von 10,45 Euro nicht ausreichend.

b) Dass die ohne Differenzierung vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro brutto je Zeitstunde damit zugleich auch diejenigen Branchen betrifft, in denen die Tarifautonomie funktioniert, muss hingenommen werden; es wäre schwer verständlich, wenn unter dem flächendeckenden allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn angesiedelte Tariflöhne, auch wenn sie in einer lebendigen Tarifautonomie zustande gekommen sind, Bestand behalten würden oder weiterhin vereinbart werden könnten. Dies würde der Wahrnehmung der Tarifautonomie, die der Gesetzgeber unterstützen möchte, abträglich sein

und wesentliche Ziele wie die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die Verschiebung von Lasten der Altersvorsorge in die wirtschaftlichen Spielräume der nächsten Generation zu verhindern, weniger wirksam umsetzen.

c) Auch die Einschätzung des richtigen Zeitpunkts für die Erhöhung des Mindestlohns kraft Gesetzes liegt in dem Einschätzungsbereich, der dem Gesetzgeber von Verfassungen wegen zusteht. Auch wenn den arbeitsrechtlichen Koalitionen erst mit dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom Dezember 2021 die annähernde Gewissheit über die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro und damit eine wichtige Rahmenbedingung ihrer autonomen Handlungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich zur Verfügung stand, ist die Anhebung bereits zum 1. Oktober 2022 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

d) Was die Angemessenheit betrifft, ist auch zu berücksichtigen, dass tarifautonome Gestaltungen des Arbeitsentgelts oberhalb des Mindestlohns in vollem Umfang möglich bleiben. Das MiLoEG versperrt allein den Entgeltbereich unterhalb von 12 Euro je Zeitsunde. Die Tarifvertragsparteien werden nicht aus ihrem ureigenen Aufgabenbereich verdrängt, das Arbeitsentgelt auszuhandeln und festzulegen.

## **5. Keine Systemwidrigkeit**

Es wird eingewandt, das geplante Gesetz konterkariere die Entscheidung der Mindestlohnkommission, die den Mindestlohn zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro festgelegt hat. Das MiLoEG weiche von der gesetzgeberischen Systementscheidung ab, die Anpassung des Mindestlohns in die Hände einer Kommission (der Mindestlohnkommission) zu legen, in welcher Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die maßgebende Rolle spielen. Dieser Einwand verfängt nicht. In Rechtspositionen der Mindestlohnkommission könnte durch die Anhebung schon deshalb nicht eingegriffen werden, weil die Mindestlohnkommission (ebenso wie der Tarifausschuss, § 5 Abs. 1 Satz 1 TVG, § 7 Abs. 5, § 7a Abs. 4 AEntG) keine Rechte hat. Die im MiLoG (§§ 4-12 MiLoG) vorgesehene Mitwirkung der Koalitionen bei der Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns berücksichtigt die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) in ihrer objektiv-rechtlichen Funktion, sie ändert jedoch nichts an dem Gestaltungsauftrag des gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zuständigen Gesetzgebers. Der Gesetzgeber setzt die Mindestlohnkommission ein, er könnte sie abschaffen und die Koalitionen auf andere Weise beteiligen, und der Gesetzgeber kann an der Mindestlohnkommission vorbei gestalten.

### **III. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 Abs. 3 GG)**

Der Gesetzentwurf steht auch mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 Abs. 3 GG) in Einklang. Für die Beurteilung der hier allein in Betracht kommenden *unechten* Rückwirkung gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es gelten also dieselben Maßstäbe, die auch für die Prüfung einer Verletzung der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) anzulegen waren.

**Bonn, den 12. Mai 2022**

**Professor Dr. Raimund Waltermann**