



Sachstand

Zur Unabhängigkeit der Mindestlohnkommission

Zur Unabhängigkeit der Mindestlohnkommission

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 072/24
Abschluss der Arbeit: 31.10.2024 (gleichzeitig letzter Abruf der Interentquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Mindestlohnkommission	4
3.	Anpassung des Mindestlohns	5
4.	Beschlussfassung	6
5.	Umsetzung der Beschlüsse der Mindestlohnkommission	7
6.	Gesetzliche Unabhängigkeit der Mindestlohnkommission	7

1. Einleitung

In Medienberichten wurde in den vergangenen Wochen verschiedentlich Kritik daran geübt, dass sich die Politik immer wieder in die Entscheidungen der Mindestlohnkommission einmische.¹ Anlass war ein Schreiben des Bundesministers für Arbeit an die Mindestlohnkommission im September 2024, in dem er unter Hinweis auf die Bestimmungen der Ende 2022 in Kraft getretenen EU-Mindestlohnrichtlinie² die Erwartung äußerte, dass sich die Kommission bei ihren künftigen Beschlüssen an dem in der Richtlinie erwähnten Mindestlohniveau von 60 Prozent des Medianlohns orientieren werde. Die von der Arbeitgeberseite benannten Mitglieder der Mindestlohnkommission hätten sich aufgrund dieser und anderer öffentlicher Mahnungen aus der Politik „bevormundet“ gefühlt.³

Der vorliegende Sachstand soll die gesetzlichen Regelungen über die Beschlussfassung der Mindestlohnkommission vor allem unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Mindestlohnkommission von externer Einflussnahme darstellen.

2. Die Mindestlohnkommission

Nach § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG) errichtet die Bundesregierung eine ständige Mindestlohnkommission, die über die Anpassung der Höhe des Mindestlohns befindet. Die alle fünf Jahre neu zu berufende Kommission besteht aus einer oder einem Vorsitzenden, sechs weiteren stimmberechtigten Mitgliedern, von denen jeweils drei von den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vorgeschlagen werden, sowie zwei beratenden Mitgliedern aus Kreisen der Wissenschaft ohne Stimmrecht (§ 4 Abs. 2 MiLoG).⁴ Die Berufung ist in den §§ 5 bis 7 MiLoG geregelt, die Rechtsstellung der Mitglieder in § 8 MiLoG. Nach der gesetzlichen Konzeption ist die Mindestlohnkommission in ihren Entscheidungen unabhängig. Die Mitglieder unterliegen nach § 8 Abs. 1 MiLoG bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit keinen Weisungen.

Die aktuelle zweite Mindestlohnkommission ist bereits in ihrem fünften Amtsjahr und wird Ende des Jahres von einer neuen Kommission abgelöst werden.

1 Vgl. Specht, Frank: Mindestlohnkommission - Gremium berät im Streit eine neue Geschäftsordnung, Handelsblatt, Internetveröffentlichung vom 11. September 2024.

2 Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041>.

3 Peters, Benedikt: Debatte um Mindestlohn – 15 Euro ja, aber nicht so, Süddeutsche Zeitung vom 11. September 2024, S. 13.

4 Die Mitglieder der seit 2019 bestehenden aktuellen Lohnkommission werden im Internetauftritt der Mindestlohnkommission vorgestellt: <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Kommission/Mitglieder>.

3. Anpassung des Mindestlohns

Nach § 9 Abs. 2 MiLoG muss sie im Rahmen einer Gesamtabwägung prüfen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigungen nicht zu gefährden. Die genannten Aspekte sind nach der Gesetzesbegründung prinzipiell gleichwertig.⁵ Bei der Festsetzung soll sich die Mindestlohnkommission nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren. In der Praxis stützt sie sich dafür auf den Tarifindex des Statistischen Bundesamts.

Weitere inhaltliche Kriterien für die Entscheidungspraxis der Mindestlohnkommission enthält das Gesetz nicht. In der Kommentarliteratur wird die Auffassung vertreten, „[d]ie Vorgaben aus Art. 5 [der EU-Mindestlohnrichtlinie⁶] könnten den deutschen Gesetzgeber dazu veranlassen, detaillierter Kriterien vorzugeben, an denen sich die Sachentscheidung der Mindestlohnkommission zu orientieren hat.“⁷ Entsprechende gesetzgeberische Schritte sind hierzu jedoch, soweit ersichtlich, nicht unternommen worden. Allerdings hat inzwischen Dänemark beim Europäischen Gerichtshof Nichtigkeitsklage gegen die Richtlinie erhoben, weil die Richtlinie in die Mindestlohnfestsetzung der Mitgliedstaaten eingreife, wozu die EU aber nicht befugt sei.⁸

Der Anpassungsbeschluss ist nach § 9 Abs. 3 MiLoG schriftlich zu begründen.

Über die Anpassung des allgemeinen Mindestlohns hatte die Mindestlohnkommission erstmals bis zum 30. Juni 2016 mit Wirkung zum 1. Januar 2017 und in der Folge in zweijährigem Rhythmus zu beschließen (§ 9 Abs. 1 MiLoG).⁹ Zum 1. Oktober 2022 wurde der gesetzliche Mindestlohn erstmals seit seiner Einführung durch das Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG) vom 11. August 2014 seit 2015 durch den Gesetzgeber angepasst. Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022 setzte den Mindestlohn unter Änderung des § 1 Abs. 2 Satz 1 MiLoG auf 12 Euro brutto je Zeitsunde

5 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/1558 vom 28. Mai 2014, S. 37.

6 Vgl. dazu Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf beim Mindestlohngesetz auf der Grundlage des konsentierten Entwurfs einer EU-Mindestlohnrichtlinie - Ausgewählte Aspekte, Ausarbeitung WD 6 - 3000-051/22 vom 23. September 2022, abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages: <https://www.bundestag.de/resource/blob/919644/6634e9fba1e6bcf3ae65c142677a8563/WD-6-051-22-pdf.pdf>.

7 Greiner, in: BeckOK Arbeitsrecht, 73. Edition, Stand: 1. September 2024, § 10 MiLoG, Rn. 5.

8 Vgl. dazu die Presseberichterstattung: Dänemark fährt Minister Heil in die Mindestlohn-Parade, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. September 2024, S. 16; Mindestlohn-Richtlinie der EU in Gefahr, Stuttgarter Zeitung vom 18. September 2024, S. 10.

9 Die bisherigen Anpassungsbeschlüsse sind abrufbar im Internetauftritt der Mindestlohnkommission: <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2023?nn=48eee1a4-d406-432b-97b1-adbe8e4138ab>.

fest. Dadurch wurde das regelmäßige Anpassungsverfahren durch die Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vorübergehend ausgesetzt.

Auf der Grundlage dieses Mindestlohns hatte die Mindestlohnkommission nach dem neugefassten § 9 Abs. 1 Satz 1 MiLoG bis zum 30. Juni 2023 eine Anpassung zu beschließen. In ihrer Sitzung vom 26. Juni 2023 hat die Mindestlohnkommission auf der Grundlage des neu gefassten § 1 Abs. 2 MiLoG mit einer Mehrheit beschlossen, den gesetzlichen Mindestlohn zum 1. Januar 2024 auf 12,41 Euro und zum 1. Januar 2025 auf 12,82 Euro brutto je Zeitstunde zu erhöhen.¹⁰ Nach dem unverändert geltenden § 9 Abs. 1 Satz 2 MiLoG muss die Kommission danach weiter in zweijährigem Rhythmus Anpassungen beschließen. Die nächste Anpassung muss folglich bis zum 30. Juni 2025 erfolgen.

4. Beschlussfassung

Die Beschlüsse der Mindestlohnkommission werden nach § 10 Abs. 2 Satz 1 MiLoG mit einfacher Mehrheit der Stimmen der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder gefasst. Das Beschlussverfahren ist in § 10 Abs. 2 Satz 2 bis 4 MiLoG detailliert geregelt. Dabei kommt dem Vorsitz der Mindestlohnkommission im Falle einer Patt-Situation eine entscheidende Rolle zu.

Weitere Verfahrensregelungen kann die Mindestlohnkommission nach § 10 Abs. 4 Satz 3 MiLoG in einer Geschäftsordnung treffen. Die erste Mindestlohnkommission hatte 2016 eine Geschäftsordnung vereinbart, die jedoch in Praxis und Wissenschaft zum Teil auf Kritik stieß.¹¹ Die aktuelle Mindestlohnkommission hat diese Geschäftsordnung nicht übernommen und fasste ihre Beschlüsse allein auf der gesetzlichen Grundlage.

Die Sitzungen der Mindestlohnkommission sind nicht öffentlich; der Inhalt der Beratungen ist vertraulich (§ 10 Abs. 4 Satz 1 MiLoG). Im Rahmen der Corona-Pandemie wurde in § 10 Abs. 4 MiLoG ein neuer Satz 2 eingefügt: Die Teilnahme an Sitzungen sowie die Beschlussfassung können in begründeten Ausnahmefällen auf Vorschlag der oder des Vorsitzenden mittels einer Videokonferenz erfolgen, wenn kein Mitglied diesem Verfahren unverzüglich widerspricht. Voraussetzung ist darüber hinaus, dass sichergestellt ist, dass Dritte vom Inhalt der Sitzung keine Kenntnis nehmen können. Nach § 10 Abs. 3 MiLoG kann die Mindestlohnkommission im Rahmen ihrer Beratungen Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Vereinigungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände, Verbände, die wirtschaftliche und soziale Interessen organisieren sowie sonstige von

10 Vierter Beschluss/Bericht (2023), abrufbar Internetauftritt der Mindestlohnkommission: <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2023?nn=48eee1a4-d406-432b-97b1-adbe8e4138ab>.

11 Vgl. dazu Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Die Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission - Regelung der Beschlussfassung und Geltungsdauer, Sachstand WD 6 - 3000-042/16 vom 12. April 2016, abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages: <https://www.bundestag.de/resource/blob/426718/43d703f0e996922ebd0051186b0d5ec2/WD-6-042-16-pdf.pdf>.

der Anpassung des Mindestlohns Betroffene vor der Beschlussfassung anhören. Sie kann darüber hinaus Informationen und fachliche Einschätzungen von externen Stellen einholen.

Diese Anhörungs- und Informationsrechte „dienen in einem umfassenden Sinne der Verbreiterung der Entscheidungsgrundlage der Mindestlohnkommission.“¹² Die Kommission kann der Gesetzesbegründung zufolge im Rahmen der zugewiesenen Haushaltsmittel (§ 12 Abs. 4 MiLoG) auch Gutachten einholen.¹³

5. Umsetzung der Beschlüsse der Mindestlohnkommission

Der Beschluss der Mindestlohnkommission erzeugt selbst noch keine Rechtswirkungen im Außenverhältnis,¹⁴ sondern muss durch Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 11 Abs. 1 Satz 1 MiLoG umgesetzt werden. Die Übernahme des Beschlusses als Verordnung liegt im politischen Ermessen der Bundesregierung. Nach der Gesetzesbegründung kann aber „[d]er Beschluss der Mindestlohnkommission [...] nur unverändert in die Rechtsverordnung übernommen werden; es besteht keine Möglichkeit zur inhaltlichen Abweichung.“¹⁵

6. Gesetzliche Unabhängigkeit der Mindestlohnkommission

Die Mindestlohnkommission fungiert als unentbehrliches Beratungsgremium der Bundesregierung bei der Anpassung des Mindestlohns. „Die Bundesregierung trifft keine ungebundene Entscheidung über eine Erhöhung des Mindestlohns. Vielmehr setzt der Erlass einer Verordnung eine entsprechende Empfehlung der Mindestlohnkommission voraus. Die Bundesregierung kann dem Vorschlag folgen oder vom Erlass der Rechtsverordnung absehen.“¹⁶

Die Berufung der Kommissionsmitglieder erfolgt auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Damit soll nach der Gesetzesbegründung die Einbeziehung des Sachverständs der „mit der Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen befassten Tarifpartner“ sichergestellt werden.¹⁷

12 Franzen, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 24. Auflage 2024, § 11 MiLoG, Rn. 3.

13 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/1558 vom 28. Mai 2014, S. 38.

14 Franzen, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 24. Auflage 2024, § 11 MiLoG, Rn. 1.

15 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/1558 vom 28. Mai 2014, S. 39.

16 Lakies/Rödl, in: Däubler, Tarifvertragsgesetz, 5. Auflage 2022, § 5 TVG, Anhang 1, Rn 178.

17 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/1558 vom 28. Mai 2014, S. 36.

Damit stehen die Mitglieder der Mindestlohnkommission sowohl hinsichtlich ihrer Funktion als auch hinsichtlich ihrer Zusammensetzung naturgemäß im Zentrum der lohnpolitischen Diskussion und sind folglich stets Adressaten lohnpolitischer Forderungen, Wünschen und Erwartungen sowohl der Sozialpartner als auch der Politik. Rechtliche Bedeutung kommt dieser Situation aber nicht zu, denn das Gesetz sichert den Mitgliedern der Mindestlohnkommission in § 8 Abs. 1 MiLoG bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit absolute Weisungsunabhängigkeit zu. „Die Mitglieder der Mindestlohnkommission sind in ihrer Funktion als Mitglieder der Kommission an keine Weisungen, gleich wer sie erteilen möchte, gebunden. Dies gilt auch für Beschlüsse der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen, denen die Mitglieder angehören.“¹⁸

Die Weisungsunabhängigkeit steht auch den beiden beratenden Mitgliedern der Kommission zu. „Zur Wahrung der Unabhängigkeit der beratenden Mitglieder sollen sie [nach der Gesetzesbegründung] in keinem Beschäftigungsverhältnis zu Spitzenorganisationen oder Vereinigungen der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer stehen; erfasst werden auch Einrichtungen, die von diesen Vereinigungen getragen werden.“¹⁹

Auch aus den Anhörungs- und Informationsrechten nach § 10 Abs. 3 MiLoG, die allein der sachverständigen Information der Kommissionsmitglieder dienen, lassen sich keine Weisungs- oder Mitspracherechte der hinzugezogenen Personen ableiten.

Dem Schutz der Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder dient schließlich auch die gesetzliche Anordnung der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen (§ 10 Abs. 4 MiLoG), durch die die Vertraulichkeit über den Inhalt der Beratungen gewahrt werden soll.²⁰

Die Mitglieder der Mindestlohnkommission sind auch unabhängig von Weisungen und etwaiger Einflussnahmeversuchen politischer Funktionsträger. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich des Bundesministers für Arbeit und Soziales. Politiker sind zwar nicht gehindert, sich mit lohnpolitischen Vorstellungen an die Kommission oder einzelne Mitglieder zu wenden; eine Pflicht zu deren Berücksichtigung oder gar Umsetzung folgt daraus jedoch nicht. Durch die Regelung des § 11 Abs. 1 MiLoG, der nur eine unveränderte Übernahme des Beschlusses der Mindestlohnkommission in die Rechtsverordnung zulässt, ist auch die nachträgliche Einflussnahme der Bundesregierung auf Beschlüsse der Mindestlohnkommission ausgeschlossen.

* * *

18 Heilmann, in: Düwell/Schubert, Mindestlohngesetz, 2. Auflage 2017, § 8, Rn.1.

19 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/1558 vom 28. Mai 2014, S. 37.

20 Heilmann, in: Düwell/Schubert, Mindestlohngesetz, 2. Auflage 2017, § 10, Rn.15.