

Mindestlohngesetz

Kommentar

von

Christian Riechert, Dr. Lutz Nimmerjahn

1. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 67694 9

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

III. Geschlechterausgewogenheit

Nach § 7 Abs. 1 S. 2 soll die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine Frau und einen Mann als beratendes Mitglied vorschlagen. Die Vorschrift zielt auf eine geschlechterausgewogene Besetzung der Mindestlohnkommission ab. Sie wurde in der Ressortabstimmung auf Wunsch des BMFSJF aufgenommen. 14

Im Ergebnis formuliert § 7 Abs. 1 S. 2 einen gesetzgeberischen Appell (vgl. auch § 5 Rn. 25) (zur berechtigten Kritik an Gremienbesetzungsregeln vgl. v. Schwabenflug KommJur 2009, 121, 125). Adressat der Vorschrift sind nicht unmittelbar die vorschlagsberechtigten Spitzenorganisationen; die Vorschrift spricht die Bundesregierung an. Zum anderen wird von der Bundesregierung kein „Erfolg“ iSd geschlechterausgewogenen Zusammensetzung der Mindestlohnkommission geschuldet. Die Bundesregierung „soll“ lediglich auf geschlechterausgewogene Vorschläge der Spitzenorganisationen „hinwirken“. Dieser Aufgabe dürfte durch einen entsprechenden Hinweis anlässlich der Bekanntmachung über das Vorschlagsrecht im Bundeanzeiger genügt sein (vgl. BAnz AT 23.10.2014 B2). 15

D. Rechte und Pflichten

Nach § 7 Abs. 2 S. 1 unterstützen die beratenden Mitglieder die Mindestlohnkommission. Die Unterstützung soll insbesondere bei der Prüfung erfolgen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden (§ 9 Abs. 2). Bei der Entscheidung über die Anpassung des Mindestlohns hat die Mindestlohnkommission nach § 9 Abs. 2 eine Gesamtabwägung vorzunehmen. Neben dem Sachverstand der tariflichen Akteure soll gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 auch wissenschaftlicher Sachverstand in die Entscheidungen einfließen können. Hierzu haben die beratenden Mitglieder nach § 7 Abs. 2 S. 2 das Recht, an den Beratungen der Mindestlohnkommission teilzunehmen. 16

Soweit § 7 Abs. 2 S. 1 die Unterstützung der Mindestlohnkommission bei der Prüfung nach § 9 Abs. 2 vorsieht, ist diese **Aufgabenzuweisung nicht abschließend**. Dies wird an der Formulierung „insbesondere“ deutlich. Durch die exemplarische Benennung der Unterstützung bei der Prüfung nach § 9 Abs. 2 betont der Gesetzgeber vielmehr das Konzept der Beschlussfassung durch eine Kommission der Tarifpartner unter Beiziehung wissenschaftlichen Sachverstands. Dieser Kern an Aufgabenzuweisung darf den beratenden Mitgliedern daher auch nicht durch Beschluss der Mindestlohnkommission oder eine entsprechende Ausgestaltung der Geschäftsordnung (§ 10 Abs. 4 S. 2, hierzu § 10 Rn. 25) entzogen werden. 17

Über die Prüfung nach § 9 Abs. 2 hinaus können die beratenden Mitglieder der Mindestlohnkommission die Mindestlohnkommission bei anderen Aufgaben durch ihren wissenschaftlichen Sachverstand unterstützen, etwa bei der laufenden Evaluierung der Auswirkungen des Mindestlohns nach § 9 Abs. 4. 18

E. Neuberufung bei Ausscheiden

Im Fall des Ausscheidens eines beratenden Mitglieds findet nach § 7 Abs. 1 S. 4 für die Bestimmung eines Nachfolgers § 5 Abs. 2 entsprechende Anwendung (hierzu § 5 Rn. 27, zu möglichen Abberufungsgründen vgl. § 8 Rn. 8). In diesem Fall wird ein Nachfolger für den Rest der verbleibenden Amtszeit der Mindestlohnkommission bestellt (vgl. hierzu § 5 19

§ 8

Rechtsstellung der Mitglieder

Rn. 31). Das nachfolgende beratende Mitglied tritt in die Stellung des ausgeschiedenen Amtsvorgängers, auch hinsichtlich der Berufungsdauer, ein. Die Nachberufung richtet sich nach den in § 7 Abs. 1 festgelegten Regeln zur Erstberufung.

F. Rechtsfolgen rechtswidriger Berufung, Rechtsschutz

- 20 Zu den Rechtsfolgen einer rechtswidrigen Berufung und Fragen des Rechtsschutzes vgl. § 5 Rn. 32 ff.

§ 8 Rechtsstellung der Mitglieder

(1) Die Mitglieder der Mindestlohnkommission unterliegen bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit keinen Weisungen.

(2) Die Tätigkeit der Mitglieder der Mindestlohnkommission ist ehrenamtlich.

(3) Die Mitglieder der Mindestlohnkommission erhalten eine angemessene Entschädigung für den ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit erwachsenden Verdienstausschlag und Aufwand sowie Ersatz der Fahrtkosten entsprechend den für ehrenamtliche Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichte geltenden Vorschriften. Die Entschädigung und die erstattungsfähigen Fahrtkosten setzt im Einzelfall die oder der Vorsitzende der Mindestlohnkommission fest.

Übersicht

| | Rn. |
|---|-----|
| A. Normzweck | 1 |
| B. Regelungsgehalt | 2 |
| I. Weisungsfreiheit | 3 |
| 1. Umfang der Weisungsfreiheit | 4 |
| 2. Schutz vor Abberufung | 6 |
| a) Abberufung aus wichtigem Grund | 7 |
| b) Abberufungsgründe | 8 |
| II. Ehrenamt | 10 |
| III. Entschädigungsanspruch | 12 |
| 1. Umfang des Entschädigungsanspruchs | 13 |
| 2. Festsetzung | 15 |
| 3. Kostentragung | 16 |

A. Normzweck

- 1 § 8 normiert die Rechtsstellung der Mitglieder der Mindestlohnkommission. Die Norm dient dem **Schutz der Kommissionsmitglieder vor Einflussnahme**. Die Mitglieder der Kommission sollen ihr Amt frei von fachlichen und wirtschaftlichen Einflüssen ausüben können.

B. Regelungsgehalt

- 2 Nach § 8 Abs. 1 unterliegen die Mitglieder der Mindestlohnkommission, die nach § 8 Abs. 2 ehrenamtlich tätig sind, bei der Wahrnehmung ihres Amtes keinen Weisungen. Sie haben nach § 8 Abs. 3 S. 1 Anspruch auf eine angemessene Entschädigung entsprechend den für ehrenamtliche Richter der Arbeitsgerichte geltenden Vorschriften.

I. Weisungsfreiheit

Nach § 8 Abs. 1 unterliegen die Mitglieder der Mindestlohnkommission bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit keinen Weisungen. 3

1. Umfang der Weisungsfreiheit

Die Weisungsfreiheit bezieht sich sowohl auf das Verhältnis der Kommissionsmitglieder zur Bundesregierung, die die Mitglieder der Mindestlohnkommission nach § 5 Abs. 1 S. 1 beruft, als auch gegenüber dem Spitzenverband, auf dessen Vorschlag das Mitglied berufen wurde. Das Prinzip der Weisungsfreiheit gilt selbstverständlich auch, wenn eine Spitzenorganisation keinen, nicht rechtzeitig oder keine ausreichende Anzahl an Kommissionsmitgliedern vorschlägt, so dass die Bundesregierung nach § 5 Abs. 1 S. 4 unmittelbar eine geeignete Person aus Kreisen der Vereinigungen der Arbeitgeber oder der Gewerkschaften benennt. 4

Zwar dürften sich die Mitglieder der Kommission in der Regel an die Vorgaben der sie nominierenden Verbände gebunden fühlen. Etwaige Weisungen sind aber weder im Innen- noch im Außenverhältnis rechtserheblich. Damit schützt § 8 Abs. 1 S. 1 neben dem Kommissionsmitglied mittelbar auch das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit der Mindestlohnkommission und den Bestand der in der Kommission gefassten Beschlüsse. Ein Beschluss der Kommission kann daher nicht mit dem Argument angegriffen werden, einzelne Kommissionsmitglieder hätten weisungswidrig oder nicht im Interesse „ihres Lagers“ gestimmt (zur Vertraulichkeit der Beratungen vgl. § 10 Abs. 4 S. 1). Die Weisungsfreiheit soll damit auch dazu dienen, dass sich das Kommissionsmitglied nicht infolge verbandspolitischer Strategien und Interessen vernünftigen Kompromissen innerhalb der Mindestlohnkommission verschließt. 5

2. Schutz vor Abberufung

Das MiLoG selbst enthält keine Regelung, die die Mitglieder der Kommission unmittelbar vor einer Abberufung durch die Bundesregierung schützen (vgl. bspw. [für Datenschutzbeauftragte] § 4f Abs. 3 S. 4 BDSG, [für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit] § 9 Abs. 3 ASiG). 6

a) **Abberufung aus wichtigem Grund.** Der mit der Weisungsfreiheit nach § 8 Abs. 1 intendierte Schutz bedingt es aber, dass die Mitglieder der Mindestlohnkommission nur aus wichtigem Grund aus dem Amt entfernt werden können. Die Kommissionsmitglieder sollen dem Amt im Interesse der Öffentlichkeit ohne Furcht vor einer Abberufung nachgehen können. Könnten sie jederzeit und ohne konkreten Anlass abberufen werden, wäre die in § 8 Abs. 1 normierte Weisungsfreiheit letztlich entwertet. Nach § 4 Abs. 2 werden die Mitglieder für die Dauer von fünf Jahren berufen, so dass nach dem Rechtsgedanken des § 314 Abs. 3 BGB eine grundlose Abberufung ausscheidet. 7

b) **Abberufungsgründe.** Als wichtige Gründe für eine vorzeitige Abberufung kommen zunächst solche Umstände in Betracht, die mit der Funktion und Tätigkeit des Kommissionsmitglieds zusammenhängen und eine weitere Ausübung seiner Tätigkeit ausschließen oder unzumutbar erscheinen lassen. Aus dem Spektrum der verhaltensbedingten Gründe wären beispielsweise an fortgesetzte Verstöße gegen die Pflicht zur ordnungsgemäßen Amtsführung, wie beispielsweise zur Teilnahme an den Sitzungen der Kommission, eine beharrliche Verweigerung der Kommissionsarbeit oder Verstöße gegen den Grundsatz der Vertraulichkeit (§ 10 Abs. 4 S. 1) zu denken. In personenbezogener Hinsicht sind Sachverhalte denkbar, in denen die Berufungsvoraussetzungen nachträglich entfallen, so beispielsweise wenn ein von Seiten des Arbeitnehmerlagers nominiertes Kommissionsmit- 8

glied in das Arbeitgeberlager überwechselt. Die Fortführung seines Amtes ist in diesem Fall mit dem Grundsatz der paritätischen Besetzung der Mindestlohnkommission nicht vereinbar (vgl. [für die Entbindung ehrenamtlicher Richter, § 21 Abs. 5 ArbGG] BAG Beschl. v. 19.8.2004 – 1 AS 6/03, AP ArbGG 1979 § 21 Nr. 5).

- 9 Besonders problematisch dürfte sein, inwiefern eine vorzeitige Abberufung eines Kommissionsmitglieds **auf Betreiben der Spitzenorganisation** durchsetzbar ist, die das Mitglied vorgeschlagen hat. Eine entsprechende Abberufung scheint auf den ersten Blick gesehen in einen unauflösbaren Konflikt mit dem Grundsatz der Weisungsfreiheit zu geraten. Zugleich darf aber nicht verkannt werden, dass die Kommissionsmitglieder von den Spitzenverbänden als Interessenvertreter für die Mindestlohnkommission vorgeschlagen und auch als Interessenvertreter berufen sind. Sie leisten im Interesse des jeweiligen Spitzenverbandes einen **Dienst höherer Art**, der im Verhältnis zu der vorschlagenden Spitzenorganisation ein **Mindestmaß an Vertrauen erfordert**. Dass das Verhältnis der Kommissionsmitglieder zu den jeweils verschlagenen Spitzenorganisationen in weiten Teilen personalisiert ist, zeigt sich letztlich auch daran, dass das Gesetz weder eine Vertretung noch eine Vertreterbestellung vorsieht (anders bspw. § 4 Abs. 2 S. 2 HAG, § 12 Abs. 2 AEntG, § 2 Abs. 2 S. 2 MiArbG). Verliert das Kommissionsmitglied das Vertrauen der vorschlagenden Spitzenorganisation, entfällt gewissermaßen auch die Grundlage für den Beststellungsakt. Wessen Sphäre der Vertrauensverlust im Einzelnen zuzurechnen ist, muss dabei unberücksichtigt bleiben. Das Vertrauen als Grundlage der Nominierung ist insofern nur sehr eingeschränkt wägbare; ein Vertrauensverlust nur eingeschränkt objektivierbar. Nicht ausreichend für eine Abberufung aufgrund einer gestörten Vertrauensbasis sind hingegen allgemeine Befindsamkeiten der Beteiligten oder die behauptete Störung rational nicht begründbarer Empfindungen.

II. Ehrenamt

- 10 Nach § 8 Abs. 2 handelt es sich bei der Tätigkeit der Kommissionsmitglieder um ein Ehrenamt. Das Ehrenamtsprinzip **wahrt die innere und äußere Unabhängigkeit** des Kommissionsmitglieds. Es stärkt maßgeblich das **Vertrauen der Öffentlichkeit** darauf, dass die Wahrnehmung der Aufgaben der Mindestlohnkommission nicht durch die Gewährung oder den Entzug materieller Vorteile für die Kommissionsmitglieder beeinflussbar ist.
- 11 Die Mitglieder der Mindestlohnkommission erhalten infolge des Ehrenamtsprinzips keine Vergütung, sondern eine Aufwandsentschädigung nach § 8 Abs. 3. Die Ehrenamtlichkeit beinhaltet damit auch den ersatzlosen Einsatz von Freizeit. Die ehrenamtliche Ausgestaltung bedeutete zugleich, dass die Mitglieder der Mindestlohnkommission **wegen ihres Amtes von Dritten weder benachteiligt noch begünstigt** werden dürfen.

III. Entschädigungsanspruch

- 12 § 8 Abs. 3 S. 1 regelt, dass die Mitglieder der Mindestlohnkommission eine angemessene Entschädigung entsprechend den für die ehrenamtliche Richter der Arbeitsgerichte geltenden Vorschriften erhalten.

1. Umfang des Entschädigungsanspruchs

- 13 Der Entschädigungsanspruch der Mitglieder der Mindestlohnkommission umfasst entsprechend § 15 Abs. 1 Nr. 1, 2 und Nr. 6 JVEG den **Ersatz der Fahrtkosten** sowie den ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit erwachsenden **Aufwand** und **Verdienstausschluss** (BT-Drs. 18/1558 S. 37). Damit beläuft sich der Entschädigungsanspruch im Wesentlichen auf die Abgeltung der notwendigen Fahrtkosten nach § 5 JVEG (Kilometergeld

0,30 Euro je Kilometer nebst Parkentgelten bzw. Kostenersatz für Bahnfahrten in der ersten Wagenklasse nebst Platzreservierung) sowie ein Tagegeld nach § 6 Abs. 1 JVEG. Das Tagegeld beträgt für eine Abwesenheit ab acht Stunden 6,00 Euro, für eine Abwesenheit ab 14 Stunden 12,00 Euro und für eine Abwesenheit von 24 Stunden 24,00 Euro. Hinzu kommt nach § 18 S. 1 JVEG eine Entschädigung für Verdienstauffälle, die höchstens 24,00 Euro je Stunde beträgt.

Weiterer Entschädigungsleistungen wie den Erstsatz sonstiger Aufwendungen (§ 7 JVEG), Entschädigung für Zeitversäumnis (§ 16 JVEG) und Entschädigung für Nachteile bei der Haushaltsführung (§ 17 JVEG) können nicht beansprucht werden. **14**

2. Festsetzung

Die Entschädigung sowie die erstattungsfähigen Fahrtkosten setzt nach § 8 Abs. 3 S. 2 im Einzelfall der Vorsitzende der Mindestlohnkommission **abschließend** fest. Die Festsetzung durch den Vorsitzenden stellt ein weiteres Element dar, um die Unabhängigkeit der Ausschussmitglieder sicherzustellen (vgl. [zu § 2 Abs. 5 S. 4 MiArbG] BT-Drs. 16/10485 S. 10). Da die Festsetzung durch den Vorsitzenden nach dem Wortlaut des § 8 Abs. 3 S. 2 „abschließend“ ist (vgl. die ansonsten wortgleiche Regelung in § 5 Abs. 4 HAG), ist gegen die Festsetzung **kein Rechtsmittel** gegeben. Ob dieses verkürzte Verfahren mit der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar ist, dürfte eine Frage von akademischer Natur bleiben. **15**

3. Kostentragung

Die nach § 8 Abs. 3 zu leistende Entschädigung hat nach § 12 Abs. 4 der **Bund** zu tragen. **16**

§ 9 Beschluss der Mindestlohnkommission

(1) Die Mindestlohnkommission hat über eine Anpassung der Höhe des Mindestlohns erstmals bis zum 30. Juni 2016 mit Wirkung zum 1. Januar 2017 zu beschließen. Danach hat die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre über Anpassungen der Höhe des Mindestlohns zu beschließen.

(2) 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. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.

(3) Die Mindestlohnkommission hat ihren Beschluss schriftlich zu begründen.

(4) Die Mindestlohnkommission evaluiert laufend die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung im Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität und stellt ihre Erkenntnisse der Bundesregierung in einem Bericht alle zwei Jahre gemeinsam mit ihrem Beschluss zur Verfügung.

Übersicht

| | Rn. |
|---|-----|
| A. Überblick | 1 |
| B. Periodischer Anpassungsbeschluss | 2 |
| I. Inhaltliche Vorgaben | 3 |
| II. Zeitliche Vorgaben | 6 |

| | |
|---|-----|
| C. Anpassungskriterien | 10 |
| I. Kriterienkatalog | 11 |
| 1. Mindestschutz der Arbeitnehmer | 11a |
| 2. Faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen | 14 |
| 3. Negative Beschäftigungseffekte | 20 |
| II. Tariflohnentwicklung | 22 |
| 1. Hintergrund | 23 |
| 2. Rücklaufende Orientierung | 25 |
| D. Beschlussbegründung | 27 |
| I. Schriftform | 28 |
| II. Begründungselemente | 31 |
| E. Evaluation | 33 |

A. Überblick

- 1 § 9 regelt die empfehlende Beschlussfassung der Mindestlohnkommission zur Anpassung des Mindestlohns, die **Grundlage für das nachgelagerte Rechtsverordnungsverfahren** nach § 11 Abs. 1 S. 1 ist. Nach § 9 Abs. 1 hat die Mindestlohnkommission alle zwei Jahre über eine Anpassung der Höhe des Mindestlohns zu beschließen; dies erstmals zum 30.6.2016 mit Wirkung zum 1.1.2017. Dabei hat die Mindestlohnkommission nach § 9 Abs. 2 im Rahmen einer **Gesamtabwägung** zu prüfen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Über die Beschlussfassung nach § 9 Abs. 1 hinaus hat die Mindestlohnkommission nach § 9 Abs. 4 die Aufgabe, die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität **laufend zu evaluieren** und der Bundesregierung über ihre Erkenntnisse alle zwei Jahre zu berichten.

B. Periodischer Anpassungsbeschluss

- 2 Nach § 9 Abs. 1 S. 1 hat die Mindestlohnkommission **erstmalig** bis zum 30.6.2016 über eine mögliche Anpassung der Höhe des Mindestlohns **mit Wirkung zum 1.1.2017** zu beschließen. Danach hat die Mindestlohnkommission nach § 9 Abs. 1 S. 2 **alle zwei Jahre** über Anpassungen der Höhe des Mindestlohns zu beschließen. Beschlüsse der Mindestlohnkommission bedürfen zu ihrer allgemeinen Verbindlichkeit der Umsetzung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 11 Abs. 1 S. 1.

I. Inhaltliche Vorgaben

- 3 Die Beschlusskompetenz nach § 9 Abs. 1 betrifft **ausschließlich die Höhe des Mindestlohns**.
- 4 Die Mindestlohnkommission ist **nicht berechtigt, Strukturentscheidungen des MiLoG zu verändern**. Sie darf in ihrem Festsetzungsbeschluss daher keine Differenzierungen nach Branchen, Regionen, Tätigkeiten oder Arbeitnehmergruppen vorsehen. Festzusetzen ist von der Kommission ein stundenbezogener Bruttomindestlohn. Einmalzahlungen oder Nettolohnzuwächse können von ihr daher nicht beschlossen werden. Ebenso kann sie nicht – im Unterschied zu den Tarifvertragsparteien eines nach dem AEntG erstreckten Mindestlohnvertrags – Regelungen zur Fälligkeit oder zu Arbeitszeitkonten treffen. Unzulässig wäre es, wenn sie eine Ausschlussfrist für den Mindestlohn bestimmt. Die Kommission kann nicht über die Anrechenbarkeit bestimmter Leistungen der Arbeitgeber entscheiden.

Der Beschluss der Mindestlohnkommission muss **nicht notwendigerweise** darin bestehen, eine **Anhebung des Mindestlohns** zu empfehlen. Der Beschluss der Mindestlohnkommission kann ebenso darin bestehen, die Höhe des Mindestlohns nicht zu verändern (vgl. BT-Drs. 18/1558 S. 37). In diesem Fall bedarf es keiner Umsetzung des Kommissionsbeschlusses durch Rechtsverordnung der Bundesregierung, weil die bestehende Mindestlohn-Verordnung, die nach dem Vorschlag der Kommission keine Veränderung erfahren soll, nach § 11 Abs. 1 S. 3 bis zur Ersetzung einer Nachfolgeverordnung wirksam bleibt. Es ist weder vom Wortlaut der Norm noch aus teleologischen Gründen ausgeschlossen, dass die Mindestlohnkommission eine Absenkung des Mindestlohns empfiehlt (ebs. Hilgenstock Rn. 240). Die **untere Grenze** dürfte insofern aber durch § 1 Abs. 2 gesetzlich determiniert sein; hiernach ist ein Mindestlohnsockel von **brutto 8,50 Euro** je Zeitstunde ab dem 1.1.2015 gesetzt (vgl. auch ErfK/Franzen MiLoG § 9 Rn. 1).

II. Zeitliche Vorgaben

Für die erstmalige Anpassungsempfehlung der Kommission gibt § 9 Abs. 1 S. 1 vor, dass die Beschlussfassung bis zum 30.6.2016 mit Wirkung zum 1.1.2017 zu erfolgen hat. Durch den vorgegeben Zeitrahmen wird letztlich erreicht, dass die Frage der erstmaligen Anpassung des Mindestlohns nicht Gegenstand politischer Prozesse im Vorfeld der im Herbst 2017 turnusgemäß stattfindenden Wahl zum 19. Deutschen Bundestag wird. Die sechsmonatige Zeitspanne zwischen der Beschlussfassung und der möglichen Mindestlohnanpassung soll der Bundesregierung zur Prüfung des Beschlusses und zur Durchführung des Ordnungsverfahrens nach § 11 dienen (vgl. BT-Drs. 18/1558 S. 37). Gelingt eine **rechtzeitige Beschlussfassung** in der Kommission nicht, **berührt** dies die **Wirksamkeit** des „verspätet“ gefassten Beschlusses **nicht** (vgl. auch § 11 Rn. 5).

Der zweijährige Zyklus entspricht nach Auffassung des Gesetzgebers den **üblichen tariflichen Entgeltanpassungen** und trägt dem Umstand Rechnung, dass entsprechende Daten zur Lohnentwicklung nicht jährlich zur Verfügung stehen (BT-Drs. 18/2010 (neu) S. 22). Ob bei einer zweijährigen Anpassung hinreichend sichergestellt ist, dass die Mindestlohnkommission auf besondere wirtschaftliche Entwicklungen flexibel reagieren kann, darf indes bezweifelt werden. Mit einer flexiblen Reaktionsmöglichkeit auf wirtschaftliche Entwicklungen hatte die Bundesregierung noch die jährliche Anpassungsentscheidung im Regierungsentwurf zum MiLoG begründet (vgl. BT-Drs. 18/1558 S. 37).

Unklar ist, inwieweit der **Zeitpunkt, zu dem die Anpassung des Mindestlohns** nach dem Willen der Mindestlohnkommission **wirksam werden soll**, zur Disposition der Mindestlohnkommission steht. Hiergegen könnte sprechen, dass der erste Anpassungstichtag in § 9 Abs. 1 S. 1 als der 1.1.2017 gesetzt ist und weitere Anpassungsentscheidungen nach § 9 Abs. 1 S. 2 alle zwei Jahre erfolgen. Dies deutet darauf hin, dass Anpassungsentscheidungen zum 1.1.2019, 1.1.2021 usw zu erfolgen haben. Andererseits weist die Begründung zum Regierungsentwurf darauf hin, dass die Kommission auch **einen vom Jahresbeginn abweichenden Anpassungstichtag** vorschlagen kann. Nach § 11 Abs. 1 S. 2 tritt die Rechtsverordnung zur Anpassung des Mindestlohns am im Beschluss der Mindestlohnkommission bezeichneten Tag, frühestens aber am Tag nach Verkündung in Kraft. Dies setzt voraus, dass die Mindestlohnkommission auch über den Tag der Anpassung des Mindestlohns empfehlend Beschluss zu fassen hat. Für eine entsprechende Kompetenz der Mindestlohnkommission sprechen letztlich auch Gründe der Praktikabilität, weil eine zeitliche Komponente kompromissfördernd wirken dürfte. Die Bestimmung des Anpassungstichtags darf aber nicht dazu führen, dass von der Kommission die von § 9 Abs. 1 S. 2 vorgegebene Periodizität des Anpassungsbeschlusses nicht beachtet wird. Die Kommission darf daher etwa nicht von einem zweijährigen Anpassungsturnus zu

einem jährlichen Anpassungsturnus wechseln; eine strikte Zwei-Jahres-Frist nach der letzten Anpassungsentscheidung ist aber nicht einzuhalten.

- 9 Soweit die Kommission über den Anpassungstichtag Beschluss fassen kann, dürfte es auch zulässig sein, eine **gestufte Anpassungsentscheidung** zu empfehlen, solange die gesetzliche Vorgabe der Beschlussfassung im zweijährigen Rhythmus beachtet wird.

C. Anpassungskriterien

- 10 § 9 Abs. 2 S. 1 gibt der Mindestlohnkommission Kriterien vor, an denen sie sich bei ihrer Entscheidung zu orientieren hat. Der Kriterienkatalog deckt sich in Teilen mit dem Zielkatalog des § 1 AEntG. Nach § 9 Abs. 2 S. 2 orientiert sich die Mindestlohnkommission nachlaufend an der Tarifentwicklung. Damit hat sich der Gesetzgeber zwar gegen die von den Spitzenverbänden im Gesetzgebungsverfahren artikulierte Forderung gewendet, den Mindestlohn streng zu indexieren (vgl. BT-Drs. 18/2010 (neu) S. 21 sowie die Stellungnahmen von BDA und DGB, Ausschuss-Drs. 18(11)148 S. 6, 9 und S. 32, 35). Dennoch hat das MiLoG im Ergebnis einen unübersehbaren Schritt in Richtung „Indexmodelle“ gemacht. Dies ist aus rechtspolitischer Sicht insofern zu bemängeln, als dass im Vorfeld der Mindestlohngesetzgebung spätestens seit der 17. Legislaturperiode weitgehende Einigkeit darüber bestand, dass das britische Modell ein unabhängigen, empirisch arbeitenden Low-Pay-Commission dem französischen Indexmodell vorzuziehen ist.

I. Kriterienkatalog

- 11 Nach § 9 Abs. 2 S. 1 prüft die Mindestlohnkommission im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Bei den in § 9 Abs. 1 S. 1 genannten Kriterien handelt es sich jeweils um **unbestimmte Rechtsgriffe**, mit denen für Beschlüsse der Kommission nur ein äußerster Rahmen gesetzt wird, den es durch den Verordnungsgeber zu überprüfen gilt (s. dazu § 11 Rn. 23). Die Kriterien des § 9 Abs. 1 S. 1 können in einem Zielkonflikt stehen: Etwa kann auf der einen Seite für den Arbeitnehmerschutz ein höheres Mindestlohnniveau als dienlich angesehen werden, dies auf der anderen Seite aber Beschäftigung gefährden. Die Mindestlohnkommission hat daher die Aufgabe, die Zielkonflikte zu einem Ausgleich in praktischer Konkordanz zu bringen.

1. Mindestschutz der Arbeitnehmer

- 11a Mit dem Kriterium des angemessenen Mindestschutzes der Arbeitnehmer nimmt der Gesetzgeber das **Leitbild des MiLoG** auf (zu den Funktionen des MiLoG vgl. Einf. Rn. 55 ff.). Der Mindestlohn dient dem Schutz der Arbeitnehmer, indem er die strukturelle Unterlegenheit des Arbeitnehmers bei der Verhandlung von Arbeitsentgelten teilweise ausgleicht. Ziel ist nicht die Herbeiführung eines umfassenden angemessenen Ausgleichs zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sondern die Verhinderung „jedenfalls unangemessener“ Arbeitsentgelte, die in Art. 2 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden „elementaren Gerechtigkeitsanforderungen“ nicht gerecht werden (krit. hierzu ErfK/Franzen MiLoG § 9 Rn. 2).
- 12 Wengleich das **Kriterium der Existenzsicherung** nicht im Prüfkatalog des § 9 Abs. 2 enthalten ist, darf der Gesichtspunkt von der Kommission nicht völlig ausgeblendet werden. Zum einen ist es für den Gesetzgeber bei der Bestimmung der Einstiegshöhe des Mindestlohns ein wichtiges Indiz für „ein jedenfalls unangemessenes Arbeitsentgelt“ gewesen, dass das Arbeitsentgelt für einen Alleinstehenden trotz vollzeitiger Beschäfti-